Editado por
Kristina Birke Daniels
y **Sabine Kurtenbach**



los nredos de la paz

Reflexiones alrededor del largo camino de la transformación del conflicto armado en Colombia

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

GIGA



Los enredos de la paz

Reflexiones alrededor del largo camino
de la transformación del conflicto armado en
Colombia



Editoras

Kristina Birke Daniels y
Sabine Kurtenbach

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
GIGA German Institute for Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Implementado por
giz

Los enredos de la paz
Reflexiones alrededor del largo camino de la transformación del conflicto armado en Colombia

Editoras
Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach

Revisión editorial
Andrés Rodas

Fotografías
Natalia Botero, Malcolm Linton, Diana Rey y Federico Ríos

Mapas
Rutas del Conflicto

Coordinación editorial
Daniela Bohórquez y Catalina Niño

Diseño de portada
VladdoStudio

Diagramación
María Elvira Espinosa Marinovich

© Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL)
Calle 71 n° 11-90 Bogotá, Colombia
Correo electrónico: fescol@fescol.org.co
https://colombia.fes.de | Twitter: @fundacionFESCOL
Teléfono: [+571] 347 30 77

© German Institute for Global and Area Studies (GIGA)
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg, Germany
Correo electrónico: info@giga-hamburg.de
www.giga-hamburg.de/

© **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**
Programa “Consolidación de la paz en Colombia ProPaz II”
Rebekka Rust
Coordinadora del Programa
Calle 125 # 19 – 24, oficina 702
Bogotá, Colombia
www.giz.de/kolumbien

Esta publicación fue apoyada por el Programa “Consolidación de la Paz en Colombia - ProPaz II” que está siendo implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y sus contrapartes colombianas, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Las ideas, vertidas en el texto son responsabilidad exclusiva de l*s autor*s y no comprometen la línea institucional de la GIZ.

PRIMERA EDICIÓN
Bogotá, agosto de 2021
ISBN: 978-958-8677-47-7

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la 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

Reconocimientos

«*Los enredos de la paz* presenta las diversas percepciones sobre qué sería vivir en paz en Colombia. Y las medidas necesarias para que el país avance hacia la justicia social con garantías para los derechos humanos, la inclusión social y la sostenibilidad. Un excelente diagnóstico con propuestas relevantes».

—Mariano Aguirre, Associate Fellow Chatham House (Londres), y miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

«*Los enredos de la paz*, editado por Kristina Birke y Sabine Kurtenbach, presenta una fotografía precisa de la compleja situación colombiana a cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz. Allí aparecen las voces de los ciudadanos que por medio de una encuesta y de grupos focales describen visiones muy similares de la paz como una vida tranquila en condiciones de dignidad. Sin embargo, ese consenso se da en una situación llena de retos y posibilidades bien descritos en los múltiples capítulos, donde aparecen los experimentos de reincorporación rural de excombatientes de las Farc, los conflictos armados por la riqueza legal e ilegal en las zonas de frontera y el Pacífico, las movilizaciones sociales y los actores nacionales e internacionales que le han apostado a la paz, y el resultado aún incierto de esta apuesta. La investigación tiene la virtud de salir de las capitales y ubicarse en aquellos lugares donde se debía construir la paz territorial, identificando la centralidad del liderazgo de las mujeres, los jóvenes y los pueblos étnicos en la construcción de la paz. Es lectura obligada en este momento de incertidumbre, cuando solo la información cierta y verificable puede sustentar las decisiones que debe tomar el país para evitar un nuevo ciclo de inseguridad y violencia».

—Julieta Lemaitre Ripoll, magistrada de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (JEP) y profesora adjunta de la Universidad de los Andes.



«Tal vez la frase más importante de este libro admirable es su invitación a "no concebir la paz como un estado, sino como un proceso". No solo es una advertencia realista frente a expectativas desmedidas, sino sobre todo un llamado a la responsabilidad. Como un huerto, la paz hay que regarla todos los días para que dé sus frutos. Y para eso hay que entender primero que es un espacio en el tiempo para abordar todo tipo de conflictividades –sociales, territoriales, de venganzas locales y de economías ilegales, como explican en detalle estas páginas– que con el fin de la guerra quedaron al descubierto y que el Acuerdo final en buena medida pretende atender, para cortar de raíz fuentes de violencia.

¿Que se ha reducido ese espacio? Cierto. ¿Que se habría podido hacer mucho más? También. Pero mientras perdure el trabajo diario de hombres y mujeres comprometidos con el proceso en todos los niveles, saldrá adelante la paz».

— Sergio Jaramillo, asesor Senior del Instituto Europeo de la Paz (EIP). Se desempeñó como altcomisionado para la Paz (2012-2016) y asesor de Seguridad Nacional (2010-2012) durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.





Índice

13 **Prólogo**
Iván Cepeda Castro y Juanita Goebertus

19 **Introducción: El reto de la construcción de paz en Colombia**
Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach

Parte I: Paz glocal

35 Un concepto glocal de paz
Sabine Kurtenbach

49 La paz nacional
Sabine Kurtenbach y Pau Palop-García

67 La variedad en lo local y los estudios de caso
Sabine Kurtenbach y Andrés Rodas Vélez

Parte II: Elementos claves para la construcción de paz

103 Reintegración de las Farc-EP y espacios territoriales: posibilidades, dificultades y frustraciones
Mauricio Romero Vidal

133 Avances y retrocesos en el camino hacia una paz: movilización social y asesinatos a líderes y lideresas sociales en Colombia
Andrés Rodas Vélez e Inge Helena Valencia

159 Fronteras, Estado y conflicto armado en Colombia
Diana Rico Revelo y Luis Trejos Rosero

181 Paz glocal y modelo de desarrollo extractivo: una mirada desde el Pacífico
Oficina Regional Pares-Pacífico

203 Economías ilegales y paz en Colombia
Catalina Niño Guarnizo

Parte III: Actores Clave

233 Actores nacionales en la construcción de paz
Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach

253 Las mujeres: incrementando la inclusión
Theresa Bachmann y Kristina Birke Daniels

271 Los y las jóvenes: ignorados pero esenciales para la sostenibilidad de la paz
Theresa Bachmann y Sabine Kurtenbach

287 Las poblaciones indígenas y afrocolombianas y los desafíos actuales de la implementación del Acuerdo de Paz
Oficina Regional Pares-Pacífico

307 La paz desde las disidencias sexuales y de género. Una apuesta por una paz incluyente
Caribe Afirmativo

327 Actores externos y la paz en Colombia
Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach

Parte IV: Lecciones aprendidas

347 Los enredos de la paz
Sabine Kurtenbach

367 ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en la construcción de la paz en Colombia?
Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach

381 **Perfiles de personas y organizaciones - Los enredos de la paz**



Prólogo

Iván Cepeda Castro
Senador de la República de Colombia

Juanita Goebertus
Representante a la Cámara por Bogotá (2018-2022)

La publicación de este estudio, que busca analizar y entender la variedad de concepciones de paz en Colombia, llega en un momento clave, pero complejo. El contexto de la pandemia no solo ha traído repercusiones en la salud de la población colombiana —Colombia se encuentra entre los 15 países a nivel mundial con mayor tasa de mortalidad por COVID-19[1]—, sino que ha impactado la calidad de vida de los hogares. En el 2020, según cifras oficiales, la pobreza se ubicó en 42,5 % y el desempleo llegó a más del 20 %, afectando sobre todo a mujeres y jóvenes. Además, problemas estructurales históricos no resueltos como la desigualdad, la injusticia y las deficiencias en los sistemas de salud y educación, llevaron a una movilización social —sobre todo de los más jóvenes— que duró más de dos meses y que se caracterizó por las reiteradas violaciones a los derechos humanos. En estas manifestaciones se presentaron solicitudes que hasta el momento el Estado no da muestras de querer acoger, ni parece tener la capacidad para afrontar ni esta ni las múltiples crisis por las que atraviesa el país.

Si bien lo establecido en el Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla

[1] Colombia tiene una tasa de 215,7 por 100.000 habitantes. Fuente: Universidad Johns Hopkins. Corte 2 de julio de 2021.

de las Farc-EP se enfoca en resolver muchas de las causas de estos problemas estructurales históricos, el avance en su implementación por parte del Gobierno Duque ha sido lento, tanto por inacción como por falta de destinación de recursos que garanticen su implementación. En los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por ejemplo, se ejecutan al año tan solo el 1,89 % de los recursos necesarios para cumplir con lo acordado. En consecuencia, la Reforma Rural Integral avanza muy lentamente[2]: se han incumplido los compromisos con los campesinos que sustituyeron los cultivos de uso ilícito —el 92 % de las familias no cuentan con un proyecto productivo—; los firmantes del acuerdo aún exigen garantías para su reincorporación económica, política y social —el 48 % tampoco cuenta aún con un proyecto productivo—, y las víctimas siguen esperando la reparación que, al ritmo de atención actual, tardará 59 años en ser resuelta. Todo esto en medio de los ataques que ha recibido el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y de un contexto en el que las condiciones de seguridad en los territorios más afectados por el conflicto han venido deteriorándose. A cinco años de la firma, la sociedad colombiana sigue atrapada y enredada en sus propios conflictos a nivel nacional, regional y local, como bien lo describe este libro basado en investigaciones realizadas entre 2019 y 2020.

El Acuerdo de Paz colombiano, al sentar precedentes en varios aspectos, es reconocido como ejemplar por la comunidad internacional: abrió paso a nuevas demandas y nuevos liderazgos sociales que impulsaron luchas por políticas más incluyentes y transformadoras, convirtiéndose en un poderoso factor de democratización de la sociedad colombiana. Es el primer acuerdo de este tipo con enfoque de género y con un capítulo étnico que reconoce la diversidad y la necesidad de enfoques diferenciales; además, se destaca por la amplia participación de diversos sectores en su proceso de construcción y por ser el primero en firmarse bajo la vigencia del Estatuto de Roma. Este es un acuerdo que pone en el centro a las víctimas, junto con la construcción de nuevas realidades sociales y políticas, dejando un legado para futuras negociaciones y generaciones. Además, ha permitido una amplia deliberación ciudadana sobre el significado del conflicto armado y sus efectos en la sociedad colombiana,

[2] Se está entregando el 0,4 % de lo que debería estar adjudicándose al año para cumplir con la meta del Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas en 12 años. En cuanto al catastro multipropósito, se tiene un avance de solo el 2,3 % en los municipios PDET frente a la meta propuesta por el mismo Gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo

para reforzar la necesidad de avanzar en la implementación. Lo acordado en La Habana generó muchas esperanzas frente a transformaciones estructurales para la construcción de una paz profunda y duradera, con garantía de no-repetición del conflicto armado. Esas expectativas deben ser respetadas.

Los logros de las negociaciones quedaron plasmados en el Acuerdo de Paz, aunque a veces parece que sus efectos se olvidan o no se les da el reconocimiento que merecen: la dejación de las armas en un proceso serio y con acompañamiento internacional, la reincorporación de 13.000 excombatientes, la disminución de la violencia política en muchas regiones del país, el Hospital Militar que por un periodo de tiempo se vio vacío, la creación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los primeros resultados de una justicia transicional y la emergencia de agendas sociales y ambientales en muchos territorios del país son algunos de ellos.

Sin embargo, en el 2021 la implementación del Acuerdo se encuentra en un contexto de crecientes desafíos, violencia e indicadores preocupantes. Por ejemplo, según la ONU el desplazamiento forzado subió un 101 % —en comparación a 2020—, y son muy lentos los avances en las políticas de distribución de la tierra, de garantías para la protesta social, de participación de las organizaciones sociales y de sustitución de cultivos. Además, la falta de implementación de medidas para prevenir que nuevos actores armados llenen los vacíos que dejaron las Farc-EP, y la falta de una política de seguridad territorial, han resultado en la creación de nuevos espacios de conflictos a nivel territorial.

Estudios como este, así como los reclamos cotidianos de las y los ciudadanos en las calles, invitan a fortalecer este camino hacia la paz. A pesar de nuestras diferencias políticas, los firmantes de este prólogo hemos trabajado juntos por el bien común en los últimos años. Con la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) hemos colaborado en varias instancias para la democracia y la paz en Colombia, desde nuestro rol como formadores de opinión al interior del Gobierno y del Congreso colombiano, siempre en colaboración con la sociedad civil, el apoyo de colombianos en el extranjero y de contrapartes y amigos internacionales.

En el movimiento *Defendamos la paz* participamos personas de 25 departamentos y de 26 países amigos, todos con el mismo propósito: asegurar que el Acuerdo de Paz se haga realidad. Las propuestas y reformas allí planteadas son el camino para avanzar y darle solución a problemas estructurales que trascienden al fin del conflicto con la guerrilla de las Farc-EP, y que permiten empezar el largo camino de la reconciliación, el cierre de la brecha rural-urbana y el desarrollo en nuestro país.

La violencia se dispara porque el Acuerdo no se implementa y porque no se fomentan los distintos procesos locales de paz, ni la participación ciudadana que caracterizó las fases iniciales de su implementación; el mismo patrón que se presenta actualmente frente a las protestas: intentos de acuerdos que bien no se fomentan o que son despreciados desde el Ejecutivo, lo que puede derivar en que se pierda aún más la confianza en la institucionalidad, y con ello el debilitamiento de la democracia como sistema que permite tramitar las diferencias a partir de la deliberación, la tolerancia y el respeto por el otro.

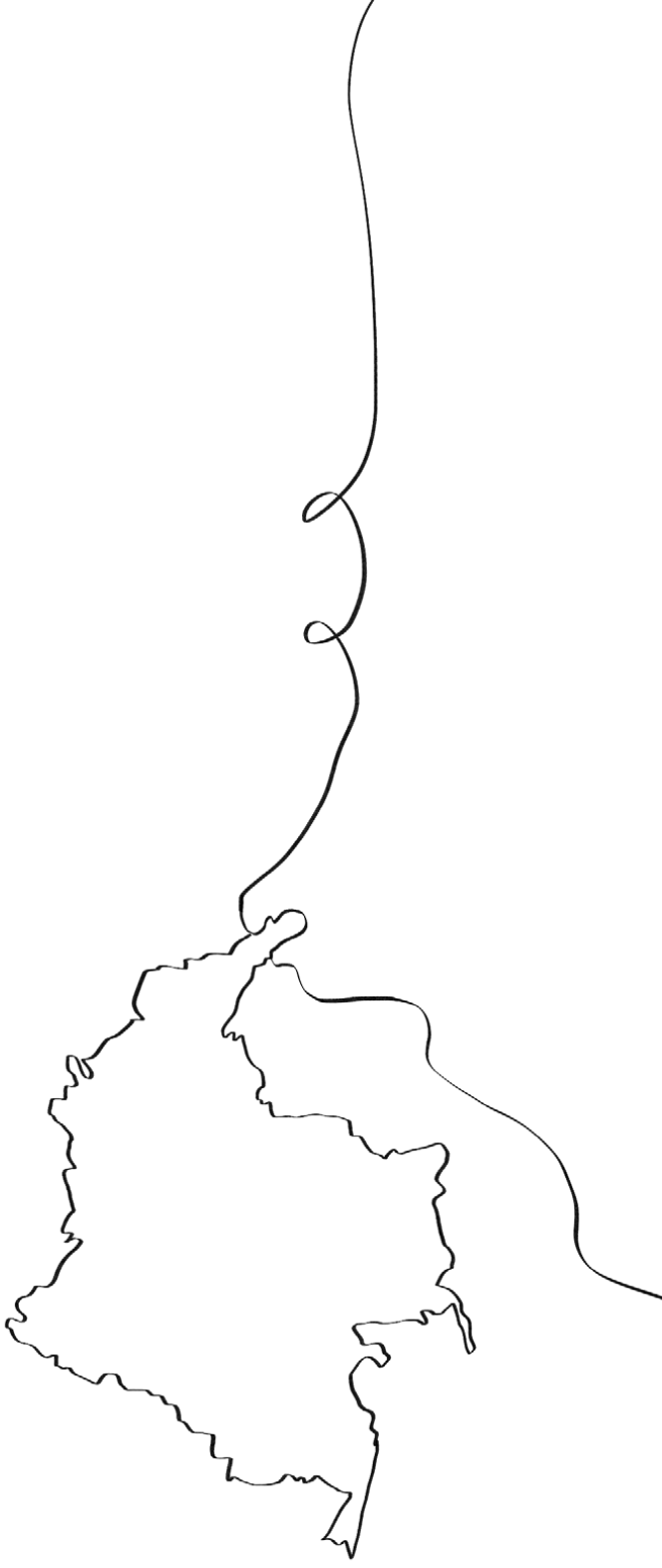
Este libro recoge ideas e insumos importantes para comprender, analizar y apoyar la construcción de una paz duradera en Colombia con poder de permanencia. Ayuda a reconocer que el sentido común requiere más tranquilidad, más justicia social y más respeto a los derechos humanos, así como mejores instituciones para transformar el país en uno más democrático, más pacífico, más equitativo e igualitario y con un profundo sentido de pertenencia por el interés común. Para la juventud, por ejemplo, el proceso de paz ha tenido un impacto favorable y el Acuerdo ha sido un horizonte de esperanza. ¡Hagámoslo para todos y todas! Este acuerdo constituye la base para un acuerdo nacional, no solo para poner fin al conflicto armado y a todas las formas de violencia que permean la realidad nacional sino para construir una democracia más profunda.

El concepto de la paz glocal propuesto aquí por Sabine Kurtenbach, que enfatiza en la integridad física, la transformación constructiva de conflictos y los derechos fundamentales individuales y colectivos, es importante para desenredar los distintos factores que han bloqueado el camino en el pasado. Adicionalmente, el libro cuenta con mapas inno-

vadores que detallan la situación conflictiva a nivel municipal, y con impactantes relatos fotográficos de artistas colombianos. Es un libro que puede ser de gran utilidad tanto a estudiantes como a organizaciones de la sociedad civil, a miembros de la administración que desarrollan políticas públicas, y a todas aquellas personas que trabajen por la paz.

Juntos, con los análisis y aportes de investigadores y autores nacionales e internacionales y las propuestas prácticas desarrolladas por Fescol, con el apoyo constante de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), continuaremos en la construcción de la paz como un proceso de mediano y largo plazo que, realmente, es posible realizarse en Colombia.





Introducción

Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach

1. El reto de la construcción de paz en Colombia

Tras cincuenta y dos años de guerra, a finales de 2016 el entonces gobierno de Colombia, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), y la organización guerrillera de las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo) firmaron un amplio Acuerdo de Paz: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Se trató de un intento más en una larga serie de éxitos parciales e intentos fracasados por dejar atrás la guerra por medio de un proceso de paz (Helfrich y Kurtenbach, 2006; Bouvier, 2009; Kurtenbach, 2013, 2017). Los procesos más conocidos son con el M-19 y otros grupos guerrilleros a finales de los años ochenta y los diálogos del Caguán a principios del nuevo milenio. Mientras el primero se considera exitoso, el segundo puso en evidencia las consecuencias de un proceso fracasado: el incremento de muchas formas de violencia y la deslegitimación del diálogo como método de resolución de conflictos. Pasó una década antes de que en 2012 el entonces presidente Santos iniciara un nuevo intento. Las negociaciones en La Habana fueron complejas y no se daba por sentado que este proceso fuera a culminar en uno de los acuerdos de paz más integrales.

Ya durante los diálogos y las negociaciones los niveles de enfrentamientos armados y de violencia física disminuyeron. El año 2017 tuvo la tasa de homicidios más baja desde finales de la década de los años setenta (Losada Lora y Vélez Bustillo, 1989), por lo cual la experiencia colombiana generó muchas esperanzas de que conflictos armados de larga duración y con una estructura compleja se podrían resolver por la vía del diálogo. Aunque el proceso fue liderado por las partes colombianas, hubo insumos políticos y académicos de otras partes del mundo. El más obvio es el rol de los países garantes (Cuba y Noruega)

durante la negociación y de las Naciones Unidas en la verificación de la implementación del Acuerdo. Expertos y organizaciones no-estatales fueron menos visibles, pero también importantes porque facilitaron el acercamiento entre las posiciones divergentes de las partes y con la sociedad civil colombiana. Tanto las investigaciones y los testimonios de estas negociaciones como el proceso de implementación con sus éxitos y sus problemas ya llenan bibliotecas. Lo que los debates políticos y académicos ponen en evidencia es una brecha entre las concepciones, las expectativas y las experiencias de paz de distintos actores y en diferentes contextos y ámbitos.

En la política internacional la paz se concibe primero que todo como la finalización de una guerra o un conflicto armado, es decir el fin de la violencia colectiva con fines políticos. Con esta perspectiva, a principios de 2014 en la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) los gobiernos declararon a América Latina y el Caribe como "Zona de paz" (Celac, 2014). En 2017 el embajador uruguayo Elbio Rosselli celebró frente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el Acuerdo de Paz en Colombia como un evento histórico, ya que a partir de ahí en las Américas no había ningún conflicto armado activo. Esta concepción de paz como ausencia de guerra es minimalista y choca con una realidad sumamente violenta en muchas partes de la región. La Organización Mundial de la Salud (OMS) califica la violencia interpersonal en las Américas como una pandemia, ya que el promedio regional supera los diez homicidios por cada 100.000 habitantes. ¿Esta situación se puede calificar como paz?

Al otro lado de la concepción minimalista hay concepciones mucho más amplias que agregan una serie de calidades a la paz. La paz puede ser democrática y liberal –un concepto muy en boga después de la caída del muro de Berlín–. Puede ser de los ganadores, con lo cual se hace referencia al modo de terminación de una guerra por la vía militar. Puede ser excluyente si solo participan los líderes de los actores armados o puede ser incluyente si participan los grupos más importantes de la sociedad. En su objetivo 16 la Agenda 2030 de las Naciones Unidas formula el reto de construir "Paz, justicia e instituciones sólidas" (United Nations, 2015). La lista de calidades de la paz se podría extender mucho más.

Es importante resaltar que este debate no es académico o teórico sino que tiene consecuencias políticas importantes. Dependiendo de la concepción subyacente hay implicaciones muy diferentes para las políticas y la construcción de paz. Si se concibe según un concepto minimalista, lo que se necesita es un cese al fuego, la desmovilización de los actores armados y, tal vez, su reintegración a la vida civil. En Colombia este fue el modelo vigente durante los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994)[1]. La famosa paz liberal, que opta por sistemas políticos liberales y una economía de mercado, la cual dominó en el ámbito internacional, es más ambiciosa y va más allá. Promueve tanto la terminación de la guerra o del conflicto armado como una serie de reformas institucionales para transformar los conflictos subyacentes y prevenir el retorno a la violencia. Por tanto, incluye cambios sustanciales de las sociedades afectadas.

En el caso colombiano, las experiencias de construcción de paz varían tanto como las experiencias de guerra y conflicto armado. La guerra y la violencia en Colombia casi nunca han sido una experiencia nacional sino que se han concentrado sobre todo en las regiones periféricas y fronterizas (PNUD, 2003; González González, 2014). Por tanto, sobre la paz se tienen nociones distintas en Bogotá, en el Cauca o el Catatumbo. Su significado es distinto entre los sectores marginados y los barrios ricos. Pero no hay una causalidad lineal o directa entre lo uno y lo otro. El concepto de la "paz territorial" del gobierno de Santos intentó tener en cuenta estas grandes diferencias (Jaramillo, 2014).

Esta variedad de nociones de paz se da a pesar del hecho que el artículo 22 de la Constitución colombiana estipula que "La paz es un deber de obligatorio cumplimiento". Pero no hay una visión compartida de qué es o debe ser esta paz y mucho menos cómo se puede llegar a ella. El Acuerdo de Paz de 2016, vinculado a la Constitución por tres periodos legislativos, se puede interpretar como un intento de generar una concepción de paz compartida en la cual se "concibe la paz como un proceso de profundización de la democracia lo cual permite la emergencia y representación de actores nuevos en el sistema político y la sociedad

[1] Aunque una de las reformas institucionales más importantes en la historia reciente del país –la Constitución de 1991– se expidió en este contexto, no fue producto directo de las negociaciones.

colombiana" (Valenzuela, 2019: 302). Al mismo tiempo, con la meta de no-repetición se enfatizó la necesidad de transformar conflictos estructurales e históricamente no resueltos como el problema de la tierra y el reconocimiento de ciudadanía plena a poblaciones históricamente marginadas como las mujeres, los y las indígenas, afrocolombianos y la población LGTBI.

El intento del gobierno Santos de dar una base democrática al Acuerdo de Paz con las Farc-EP con un plebiscito demostró lo complicado y complejo de las percepciones y esperanzas alrededor del proceso de paz (González, 2017; Vanegas y Vergara, 2016). Mientras las regiones más afectadas y las ciudades grandes estuvieron abrumadoramente a favor, las ciudades intermedias y regiones como el Eje Cafetero votaron en contra. El plebiscito sobre el acuerdo y los debates hasta hoy día ponen en evidencia la falta de consenso sobre una concepción de paz compartida. A pesar de esto, la encuesta representativa realizada en el marco de este proyecto demuestra que la mayoría de los y las encuestadas comparten una visión de paz con tres elementos fundamentales: respeto, justicia y tranquilidad. Un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) sobre la percepción de la población en los territorios objeto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) también pone en evidencia consensos amplios (PNUD y PRIO, 2020). Aunque hay mucha crítica sobre la lentitud y la falta de implementación del Acuerdo de Paz, la mayoría de las personas encuestadas está de acuerdo con once de doce componentes centrales del mismo. El desacuerdo se centra en la participación política de las Farc. Ambos estudios demuestran que la población colombiana no está tan polarizada como los discursos políticos parecen indicar y que de haber voluntad política consensos sustanciales son posibles.

El reto de esta publicación es el análisis de la variedad de los conflictos existentes y las nociones de paz en Colombia con enfoque no solo en el Acuerdo de Paz con las Farc sino más allá, en la construcción de paz en un sentido más amplio. Nos basamos en un concepto de paz innovador, haciendo énfasis en la necesidad de analizar tanto los conflictos persistentes como los que nacen a partir de la finalización de la guerra con las Farc-EP. Para acercarnos a esta realidad y a las distintas nociones de paz, investigamos tres pilares centrales de una paz integral: la inte-

gridad física, la garantía e implementación de los derechos humanos individuales y colectivos, y las capacidades de instituciones formales e informales para la transformación constructiva de conflictos. Equipos de investigadores e investigadoras colombianos y alemanes recogieron datos cuantitativos y exploraciones cualitativas y participativas en ocho comunidades en contextos distintos del país. Esta variedad de realidades históricas y conflictivas nos permitió identificar experiencias comunes y específicas.

Grosso modo se destacan tres patrones de conflicto:

1. Persisten conflictos por el control territorial entre diferentes grupos armados no estatales. Después de la firma del Acuerdo, las zonas más afectadas son aquellas de donde las Farc-EP se retiraron. Estos territorios casi siempre tienen presencia de economías ilícitas (cultivo de coca o marihuana y producción de cocaína o minería ilegal, entre otras) o son zonas fronterizas.

2. Los conflictos nacen y aumentan en el contexto de proyectos extractivos y la economía globalizada. Con el Acuerdo de Paz estos conflictos llegan a regiones antes poco accesibles, encontrando niveles altos de movilización y resistencia de la población local, especialmente las comunidades indígenas y afrocolombianas.

3. El final de la guerra saca a la luz conflictos relacionados con el cambio social y político en torno al reconocimiento de la ciudadanía plena de grupos hasta ahora marginados, como los campesinos, las mujeres, las comunidades indígenas y afrocolombianas, la población LGBTI y excombatientes de las Farc-EP. Estos grupos no solo luchan por el reconocimiento y la representación, sino también por la perspectiva de una vida digna y en contra de violencias y discriminaciones estructurales.

Estos conflictos están interrelacionados, como prueban los altos niveles de amenazas a y asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, en alza desde la firma del Acuerdo de Paz (Indepaz, 2020b, y véase el Capítulo 6). Esta multitud de conflictos genera la variedad de las experiencias y las nociones de paz en Colombia.

La variedad de las experiencias de paz se relaciona también con la realidad de los tres pilares de la paz. Si bien durante la última década la violencia en el país ha disminuido, existe una gran variación entre las regiones de Colombia (véase el capítulo 4). En las más violentas, los factores de conflicto antes mencionados se acumulan, mientras otras pueden manejar y solucionar los conflictos existentes. A pesar de esto, quienes participaron en los grupos focales mencionaron el aumento de la violencia intrafamiliar y de género.

Acerca de los derechos humanos, los gobiernos colombianos afirman con orgullo que el país es una de las democracias más antiguas de América Latina. El país firmó y ratificó la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, incluso el tratado de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, en la garantía de los derechos humanos existen brechas significativas entre las zonas urbanas y rurales y entre clases sociales. En el contexto de las elecciones, por ejemplo, hay restricciones de los derechos políticos y civiles. Los problemas surgen principalmente en las áreas rurales más remotas donde los candidatos (sobre todo si tienen agendas orientadas al cambio) reciben amenazas o incluso son asesinados. Esto pone en peligro las elecciones libres y justas, al igual que da evidencia de la existencia de redes clientelares y de corrupción.

La situación es mucho más complicada en materia de derechos colectivos. Colombia es uno de los países más peligrosos para los sindicalistas y los líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos, siendo los más atacados aquellos que se dedican a defender los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Las amenazas y los asesinatos aumentaron en medio de las condiciones de la pandemia. Recientemente también hay una vuelta de prácticas de violencia de la guerra como las masacres y el reclutamiento de jóvenes (Indepaz, 2020a).

En Colombia existen instituciones formales e informales para la resolución de conflictos. El Estado colombiano tiene una presencia institucional limitada en el territorio o forma parte de relaciones contenciosas en el ámbito local. La variación es importante en cuanto a la presencia o ausencia de instituciones nacionales para la solución de conflictos como las casas de justicia, la Fiscalía General de la Nación o los cen-

tros comunitarios. Existen instituciones no-estatales, por ejemplo, en las comunidades indígenas (resguardos). Esta falta o la presencia limitada de instituciones tiene un doble impacto sobre la violencia y los derechos humanos: la violencia no se sanciona y la impunidad es muy alta, en las zonas rurales más que en los centros urbanos (Valencia et al., 2019), y los defensores y defensoras de derechos humanos se quedan sin protección. Esto destruye la poca confianza de los y las ciudadanas en el Estado y abre espacio para que los actores armados sustituyan a las instituciones formales en las regiones periféricas bajo su control. Al respecto, la información recibida en los grupos focales ha sido muy interesante.

Frente a esta variedad de conflictos y pilares de paz, nuestra expectativa acerca de las nociones de paz era que iban a reflejar la misma variación. Curiosamente, los resultados de nuestra encuesta nacional representativa y las discusiones de los grupos focales proporcionan evidencia de que, a pesar de los altos niveles de polarización dentro de la sociedad colombiana, parece haber un consenso sobre los principales elementos de la paz. La mayoría de las personas encuestadas relacionaron la paz con el respeto, la tranquilidad y la justicia. Aunque estos también son conceptos complejos, al menos a primera vista no hay evidencia de la correlación entre las percepciones de paz y los conflictos subyacentes. Teóricamente, cabría esperar que las personas pobres y marginadas (estratos 1 y 2) prioricen la justicia, el bienestar, la inclusión y el cambio en relación con la paz. Aunque todavía está pendiente un análisis detallado de la encuesta, vemos poca correlación en una tabulación cruzada (véase el Capítulo 4).

Seleccionamos nuestros contextos locales por su variedad en relación con niveles de violencia, conflictos y la presencia de instituciones para la transformación constructiva de los mismos. Las experiencias en las comunidades estudiadas reflejan los resultados de la encuesta representativa nacional en cuanto a que las nociones de paz están estrechamente relacionadas con las expectativas y las esperanzas frente a los cambios relacionados con el Acuerdo de Paz. La mayoría de los participantes de los grupos focales dicen querer vivir en tranquilidad, es decir sin amenazas a su integridad física y sin interferencias indebidas en la vida diaria. También quieren vivir una vida digna y poder ejercer sus derechos humanos fundamentales políticos y económicos, individual y colecti-

vamente. Esto último se enfatiza especialmente en conversaciones con grupos hasta ahora marginados como mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y grupos afrocolombianos. El acceso a la igualdad de oportunidades tiene un papel fundamental en este sentido. Y, por último, aun cuando no menos importante, los participantes reconocen que al menos algunas instituciones para la transformación constructiva de conflictos (estatales, municipales, formales o informales) cumplen sus funciones, aunque también observan la interferencia de intereses creados en el *statu quo*. A pesar de algunos indicadores de desesperanza, la mayoría de las y los entrevistados parecen ser muy conscientes de que la paz es un proceso, que la firma de un acuerdo es necesaria pero no suficiente y que se construye entre todos y todas. Para que esto suceda, no solo es necesario garantizar un nivel fundamental de seguridad física para toda la ciudadanía, sino también generar oportunidades adecuadas para que todas las personas y comunidades puedan desarrollar sus actividades y vivir una vida digna.

Analizar la paz en Colombia más de cuatro años después de la firma del Acuerdo con las Farc-EP lleva a resultados ambivalentes. Es positivo que una gran parte de esa guerrilla se haya desmovilizado y la guerra (hasta el momento) no haya vuelto a estallar, a pesar de las disidencias y numerosos problemas de implementación. En esta perspectiva, el Acuerdo de Paz de 2016 se alinea con los éxitos parciales en materia de desmovilización desde 1990. En una perspectiva más amplia de paz y consolidación de la paz, los acontecimientos actuales reflejan la persistencia y reproducción de problemas estructurales y bloqueos históricos para la transformación. En la conclusión volveremos a este asunto.



Esta investigación tiene un propósito doble. Primero, queremos analizar y entender la variedad existente de concepciones de paz en Colombia en los ámbitos nacional, regionales y locales. Para este fin usamos una metodología mixta. Analizamos documentos, informes y ensayos académicos sobre las experiencias en el posacuerdo en los distintos niveles administrativos. Además, diseñamos y encargamos una encuesta representativa sobre la paz. Y como tercer elemento clave, fuimos a una serie de comunidades e hicimos entrevistas y organizamos grupos focales para incluir la voz de los y las actores locales. El propósito no

fue analizar la implementación del Acuerdo de Paz porque hay una gran cantidad de informes, instituciones y organizaciones documentándolo. Nuestro reto va más allá: analizar los enredos de la paz con una perspectiva de las muy distintas concepciones de paz. ¿Cómo se relacionan la del Acuerdo con la territorial del gobierno de Juan Manuel Santos, la de las Farc y la paz con legalidad del gobierno de Iván Duque (2018-)? Y la población colombiana, ¿qué entiende por el concepto de paz y qué relaciona con esta? ¿Hay diferencias o consensos acerca de las concepciones y elementos centrales de paz? Esta perspectiva nace de la convicción de que lo que entendemos como paz condiciona tanto nuestra evaluación como la expectativa frente a los acontecimientos en un contexto específico.

Segundo, con base en este análisis queremos identificar los enredos y las interacciones entre los distintos niveles, temas transversales y posibilidades de brindar puentes entre las distintas concepciones. Políticamente hablando, la construcción de paz depende de la construcción de confianza interpersonal tanto entre la población como entre ella y las instituciones formales e informales responsables de la transformación constructiva y no violenta de conflictos. Más allá de la ausencia de la guerra, la paz no se logra de la noche a la mañana, es un proceso largo y no lineal con avances y retrocesos. Lo importante es evocar el sentido común y no perder el norte. Por tanto, la construcción de paz necesita incluir el manejo de expectativas.

El libro está organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo Sabine Kurtenbach introduce su concepto de paz, que nos permite analizar la paz como un proceso basado en tres pilares: la seguridad física, los derechos humanos individuales y colectivos y las instituciones de transformación de conflictos, formales e informales. La siguiente sección analiza estos elementos y –con base en una encuesta representativa nacional– las nociones de paz de la población colombiana. La variedad de las nociones y experiencias locales se presentan en el capítulo cuatro. Luego identificamos una serie de asuntos transversales, como la difícil situación en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de los excombatientes, las movilizaciones sociales y las amenazas contra los líderes y las lideresas sociales, la situación en las fronteras, el modelo económico extractivo y la economía ilegal. Todos estos asuntos se relacionan estrechamente con las posibilidades

y los límites de construir la paz. En la tercera parte cambiamos la perspectiva del análisis hacia los actores importantes tanto nacional como localmente. ¿Qué papel tienen el Congreso, la sociedad civil, las mujeres, las y los jóvenes, las comunidades indígenas y la población LGBTI? ¿Cómo ven la construcción de paz y qué pueden y quieren aportar? El Capítulo 15 se dedica a las posibilidades y los límites del aporte de los actores externos. ¿Qué perspectiva de paz tienen y cómo se traduce en su apoyo al proceso de paz? Finalmente, mientras en el Capítulo 16 presentamos lo que denominamos «Los enredos de la paz», en el 17 exponemos las conclusiones.

Esta publicación es el resultado de un esfuerzo colectivo de muchas personas y organizaciones: el German Institute for Global and Area Studies (GIGA), la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (especialmente la oficina en Colombia: Fescol), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (proyecto ProPaz), que trabajan desde hace décadas en Colombia y el mundo en el análisis académico y político, y en la construcción de la paz.

Las investigaciones de campo se hicieron durante 2019 con metodologías y fines participativos en los territorios, y talleres en Fescol, en Bogotá. Contamos con la colaboración de las siguientes investigadoras e investigadores, la mayoría contrapartes de Fescol: Theresa Bachmann, Solange Bonilla Valencia (Pares), Alfredo Andrés Bula Beleño (Caribe Afirmativo), Vivian Fernanda Cuello Santana (Caribe Afirmativo), Dennis Arley Huffington Arroyo (Pares), Catalina Niño Guarnizo (Fescol), Diana Rico Revelo, Andrés Rodas Vélez, Mauricio Romero, Juan Manuel Torres Erazo (Pares), Luis Trejos e Inge Helena Valencia.

Agradecemos a todas y todos los participantes y apoyos, especialmente a los siguientes asistentes de investigación del GIGA y las coordinadoras y coordinador del equipo Fescol: Daniela María Bohórquez Ramírez (Fescol), María Fernanda Ramírez Medina y Daniel Rodríguez Aldana (GIGA), Saruy Camilo Tolosa Bello y Alejandra María Trujillo Uribe (Fescol). Kristina Birke Daniels quisiera agradecerle especialmente a su familia, que en medio de la pandemia apoyó siempre su trabajo en este libro.

Referencias

Bouvier, Virginia M. 2009. *Colombia: Building Peace in a Time of War.* 1.ª ed. US Institute of Peace Press. Washington DC.

Celac. 2014. «Proclamation of Latin America and the Caribbean as a Zone of Peace». http://celac.cubaminrex.cu/articulos/proclamation-latin-america-and-caribbean-zone-peace

González González, Fernán E. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Cinep. Bogotá.

González, María Fernanda. 2017. «La "posverdad" en el plebiscito por la paz en Colombia». *Nueva Sociedad*. 269: 114-126.

Helfrich, L. y S. Kurtenbach. 2006. «Kolumbien–Wege aus der Gewalt». *Zur Frage der Transformation lang anhaltender Konflikte*. Forschung DSF. 5.

Indepaz. 2020a. «Masacres en Colombia 2020». http://www.indepaz.org.co/wp-content/up°loads/2020/09/Masacres-en-Colombia-2020-INDEPAZ-8-sept-2020-pdf

———. 2020b. «Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma de los Acuerdos de Paz del 24/11/2016 al 15/07/2020». Informe Especial. Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. Bogotá. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf

Jaramillo, Sergio. 2014. «La Paz territorial». https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf

Kurtenbach, Sabine. 2013. «Friedensprozesse in Kolumbien – Teilerfolge, Misserfolge und aktuelle Herausforderungen». En *Friedensgutachten 2013. Neue Kriege, neue Rüstung, neue Rüstungsmärkte*. 208-219. LIT Verlag. Münster.

———. 2017. «The Challenges of Institutional Reforms in the Midst of War: Lessons from Colombia». En Nadine Ansorg y Sabine Kurtenbach (eds.). *Institutional Reforms and Peacebuilding Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities*: 83-102. Conflict, Development and Peacebuilding. Routledge. London.

Losada Lora, Rodrigo y Eduardo Vélez Bustillo. 1989. «Tendencias de muertes violentas en Colombia». *Coyuntura Social*. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1895/Co_So_Mayo_1989_Losada_y_Velez.pdf?sequence=2&isAllowed=y

PNUD. 2003. *El conflicto. Callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD. Bogotá.

PNUD y PRIO. 2020. «Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Actitudes y percepciones en los territorios PDET». https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=12577; https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colom.html

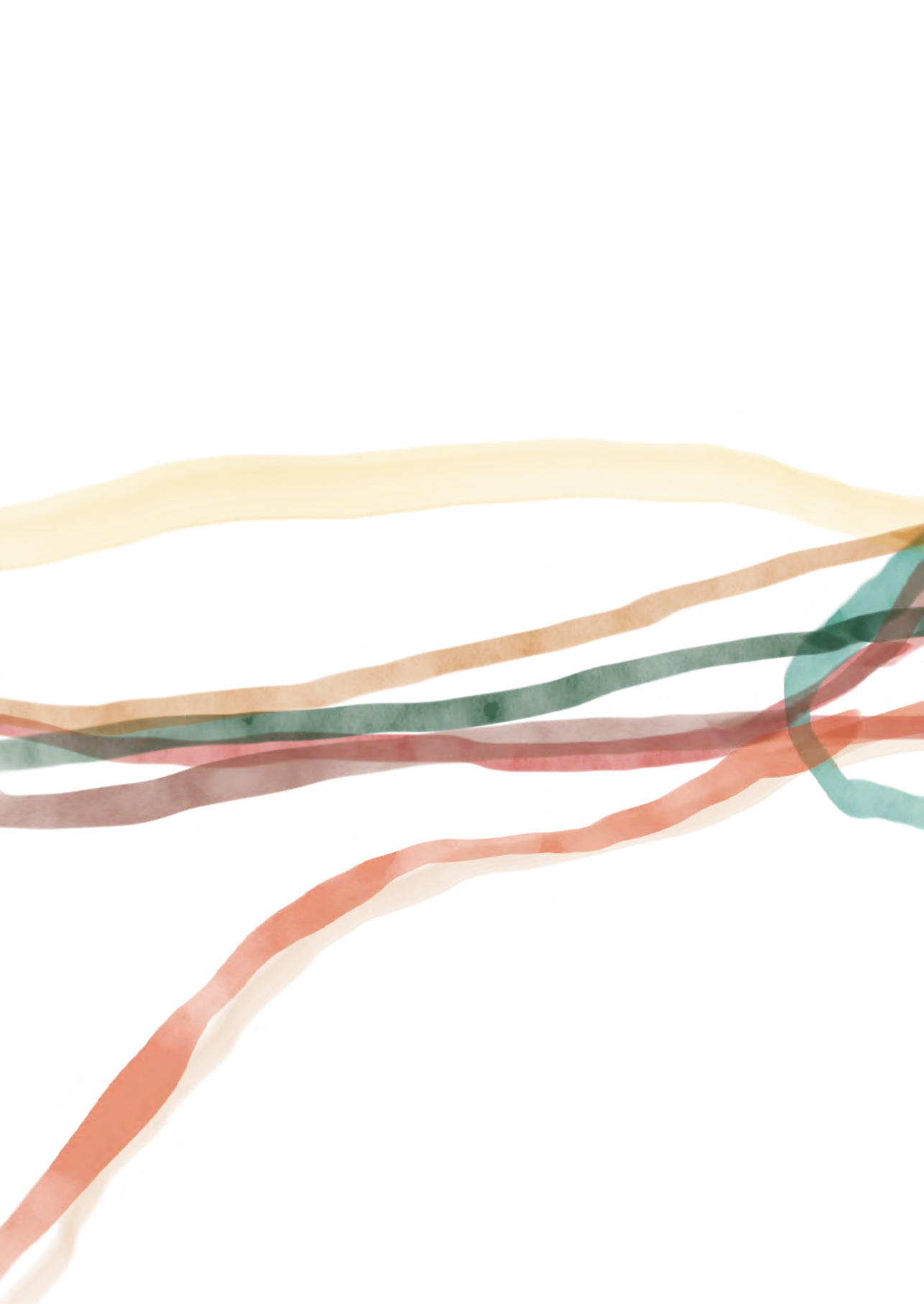
United Nations (ed.). 2015. «Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development». United Nations. New York. https://doi.org/10.1891/9780826190123.ap02

Valencia, León, Ariel Ávila, Juan Antonio Le Clerq, Azucena Chaldez Montenegro, Daniela Gómez Rivas y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. 2019. «IGI-COL Índice global de impunidad Colombia 2019. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones IGI-COL 2019». Fundación Universidad de las Américas, Puebla-Fundación Paz y Reconciliación. https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/10/IGI-Colombia-2019-191015.pdf

Valenzuela, Pedro. 2019. «The Values of Peace in the Colombian Peace Agreement: Discursive Progress and Empirical Hurdles». *Peacebuilding*. 7 (3): 297-313. https://doi.org/10.1080/21647259.2019.1629522

Vanegas Álvarez, Eduardo y Juan Carlos Garzón Vergara. 2016. «Votando por la paz: Entendiendo la ventaja del "No"». 22.





PRIMERA PARTE

Paz glocal



Un concepto glocal de paz

Sabine Kurtenbach

Durante la Guerra Fría, el canciller alemán Willy Brandt pronunció una de sus frases más famosas: «La paz no lo es todo, pero sin paz, el todo se convierte en nada». Los debates y documentos políticos tanto nacionales como internacionales que han mencionado la «paz» como objetivo son incontables. No se trata de un fenómeno nuevo ya que ha aparecido repetidamente por doquier a lo largo de la historia humana. Lo que sí se puede diferenciar en todos estos debates en torno a la paz son, por una parte, las definiciones y los conceptos de paz que proponen y, por otra, las respuestas que le dan a la pregunta: ¿cómo se puede alcanzar y mantener la paz?

1. ¿Qué es la paz?

El primer paso que se debe dar a la hora de analizar la paz y evaluar procesos de su construcción es, precisamente, ver en qué concepciones y definiciones se basa el concepto. Al igual que ocurre con otros conceptos complejos como la confianza o la legitimidad, es importante entender qué significado otorgamos al término en sí mismo. El mínimo común denominador que podemos encontrar en todas las definiciones y que predomina en la política internacional es la concepción minimalista que reduce la paz a la ausencia de la guerra. Sin embargo, a menudo, los distintos grupos sociales y las diferentes comunidades locales la entienden de una forma más concreta. Para las élites en el poder, la paz puede manifestarse meramente con el desarme del adversario. En cambio, para los grupos de la sociedad civil es indispensable atajar las causas de los conflictos y las dinámicas que presentan, por ejemplo, el respeto

y el reconocimiento de los derechos culturales, económicos y sociales, la igualdad, etcétera. Los elementos concretos pueden variar tanto en el seno de una sociedad como entre sociedades distintas.

El segundo paso que se debe dar supone definir los elementos principales que abarca cada concepto de paz. Estos elementos pueden variar enormemente en función del contexto histórico y cultural. Décadas atrás, el investigador noruego Johan Galtung (1981) había enfatizado en la relevancia de las diferencias culturales e históricas a la hora de concebir y de fundamentar la paz. Por ejemplo, la concepción occidental que se tiene de la *pax*, derivada de la tradición romana, se centra, principalmente, en los acuerdos formales y las leyes, mientras que en otros contextos también son importantes la armonía y el bienestar. La investigadora estadounidense Elise Boulding (2000) destaca que estas diferencias en los contextos y en las culturas también implican enfoques diferentes. Ambos recalcan, sin embargo, que la paz en sí misma no es un estado, sino una tarea continua, un proceso[1].

Independientemente de la definición o de la concepción concreta que se pueda tener, la paz está estrechamente vinculada al fenómeno de los conflictos y de la violencia en sus distintas manifestaciones. Sin embargo, los conflictos en sí mismos no suelen ser el problema esencial ya que son una parte intrínseca de la convivencia entre las personas (Coser, 1957; Dahrendorf, 1958). Los cambios sociales y el desarrollo de las sociedades transforman las estructuras en la sociedad, del mismo modo que alteran la distribución del poder entre los distintos actores implicados. En general, podemos decir que los conflictos surgen cuando chocan dos o más intereses divergentes o cuando varios individuos o grupos sociales se oponen entre sí. Estos conflictos se pueden reprimir, se pueden gestionar de manera constructiva y pacífica o pueden derivar en distintas formas de violencia. Que ocurra lo uno o lo otro dependerá de toda una serie de factores que dependen del contexto en el que se da el conflicto, como las estrategias de movilización y el acceso a los recursos. Sin embargo, no suele tratarse de una causalidad simétrica en la que la presencia o la ausencia de estos factores implica, directamente, que prevalezca la paz o se transforme en un conflicto violento. Más

[1] Para obtener más información sobre estas concepciones y acercamientos, véase *Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace* (Kulnazarova y Popovski, 2019).

bien al contrario: son precisamente las diferentes combinaciones de los factores lo que puede tener un efecto u otro en los distintos contextos.

Si partimos de la base que la paz es algo más que la ausencia de la guerra, ¿qué elementos, dimensiones o cualidades tiene que presentar? No son pocos los debates y los discursos que afirman claramente que la paz debe ir más allá de la ausencia de la guerra. Sin embargo, la pregunta sobre qué camino hay que tomar para llegar a esta paz sí es objeto de debate.

El *quid* de la cuestión es no concebir la paz como un estado, sino como un proceso. Johan Galtung (1969) definió la «paz como ausencia de violencia» y diferenció entre paz «negativa» y paz «positiva». La paz es, entonces, terminar o reducir la violencia en todas sus posibles formas; es decir, tanto la violencia física directa como también la violencia estructural o cultural. Sin embargo, solo acabar con la violencia y superar las causas que la originaron no es suficiente como para crear sociedades pacíficas en el ámbito estructural o el orden social. En algunos discursos y debates teóricos dedicados a estudiar la complejidad de ciertas situaciones (Vallacher et al., 2010: 120) se argumenta que la paz tan solo se puede lograr con una estrategia «tándem» en la que, además de reducir o eliminar los factores negativos, también se deben fomentar y estimular relaciones positivas. Teniendo esto en cuenta, terminar o lograr la ausencia de la guerra será, en el mejor de los casos, un primer paso hacia la paz. Paralelamente, se deberán reducir otras formas de violencia física directa y habrá que promover relaciones positivas entre las personas. Esto significa que los procesos de paz son procesos complejos y no lineales.

A continuación presentamos un concepto que permite concebir y analizar los distintos objetivos de los procesos de paz y su vinculación con diferentes contextos históricos y culturales. Encontramos tres elementos fundamentales que se consideran prioritarios: la integridad física, los derechos fundamentales individuales y colectivos y la transformación constructiva de los conflictos. Todos ellos son elementos que, por



una parte, son suficientemente generales como para ser significativos en diferentes contextos y, por otra, se pueden adaptar de tal forma que sean operativos en contextos específicos determinados para poder investigar, empírica y analíticamente, el tipo y la calidad de la paz en un momento y en un lugar específico.

2. Un concepto glocal de paz

Toda sociedad debe tener como objetivo elemental luchar contra la violencia física directa. Independientemente de lo debatible que sea la cuestión sobre cómo se debe controlar la violencia, controlarla es un imperativo indiscutible. Los debates en torno a la legitimidad de distintas formas de violencia o de sus causas, por ejemplo en el caso de revolución o de levantamiento, también confirman esta constatación (Von Holdt, 2012). Si se concibe la paz como antónimo de violencia (Arendt, 1969; Pearce, 2016), el punto de partida de toda estrategia orientada hacia la construcción de paz debe ser la reducción de la violencia física directa. Con ello, este concepto de paz no se centra únicamente en la guerra, que es, en sí misma, una forma muy concreta de violencia colectiva y organizada, sino que nos permite abarcar también otras formas de violencia física directa. Las publicaciones de los últimos años sobre la cuestión de las «nuevas guerras» (Kaldor, 2001, 2013), así como también las dedicadas a la violencia criminal o social (Andreas y Greenhill, 2010; Barnes 2017) o a la lógica de la violencia en las guerras (Kalyvas, 2006), nos muestran que los límites entre las diferentes formas de violencia son confusos. En esta concepción de la paz, la ausencia de guerra sigue siendo un criterio relevante, si bien se trata de una idea que también incluye otras formas de violencia física directa en la medida en que tengan una mínima importancia social. Un ejemplo lo encontramos en las altas tasas de homicidios en ciertos países de América Latina. La guerra en El Salvador terminó hace más de veinticinco años, pero estamos lejos de poder hablar de una sociedad en paz. Algo similar se puede decir de los casos de violencia, a menudo unilateral, de las fuerzas de seguridad del Estado, como es el caso de las limpiezas étnicas en Myanmar, que generan situaciones en las que hablar de paz resulta altamente inapropiado.

Si tenemos en cuenta la relevancia de los conflictos subyacentes y un espectro amplio de lo que se concibe como violencia, el gran reto que encontramos en el camino hacia la paz es, precisamente, transformar estos conflictos de tal manera que no evolucionen hacia la violencia. Aquí, tanto las instituciones formales como las informales desempeñan un papel importante. Podríamos decir que ambos tipos de institución «integran» los conflictos; es decir, establecen normas y procedimientos para gestionarlos (North, 1990; Koehler y Zürcher, 2003: 25). Durante los últimos años se ha hablado mucho del papel de las instituciones en la construcción de paz y ante los múltiples retos que presentan (Ansorg, Haass y Strasheim, 2013; Kurtenbach y Mehler, 2013; Ansorg y Kurtenbach, 2017), pero no contamos con una respuesta con validez universal a la pregunta sobre cómo, y en qué condiciones, cuáles instituciones pueden contribuir a la resolución pacífica de los conflictos.

En el momento en el que la violencia alcanza una magnitud relevante en el ámbito social, podemos constatar que las instituciones existentes no son capaces o no quieren resolver los conflictos subyacentes. Desde la perspectiva de la transformación de conflictos y su principal representante, John Paul Lederach (2003: 14), las instituciones deben «crear o apoyar procesos de cambio constructivos orientados a reducir la violencia [y] a fomentar la justicia». Teóricamente, estas instituciones, cuyo objetivo es transformar los conflictos, pueden ser tanto instituciones orientadas explícitamente a la resolución o a la gestión de conflictos, como pueden ser algunas organizaciones internacionales o la justicia formal o informal, por ejemplo los juzgados o algunas autoridades tradicionales. Sin embargo, el funcionamiento y la lógica de estas instituciones pueden ser muy diversos. En teoría, por ejemplo, las instituciones democráticas formales deben servir al bien común y velar por la cooperación ciudadana y el respeto de los derechos de las personas. En otro plano, podemos encontrar, sin embargo, instituciones tradicionales o regímenes autoritarios cuyo objetivo principal es, a menudo, lograr el control de la sociedad o reprimir los conflictos (Millar, 2017; Lewis, Heathershaw y Megoran, 2018).

Finalmente, el último elemento del concepto de paz que queremos proponer es el respeto y el fomento de los derechos fundamentales individuales y colectivos. Si bien hay motivos para criticar la paz «liberal» y el debate sobre la universalidad de los derechos humanos es muy

pertinente, un concepto integral de la paz requiere de puntos de referencia normativos. Los derechos fundamentales, tanto los individuales como, naturalmente, los económicos, los sociales y los culturales, son un marco de referencia relevante porque, por una parte, toda persona tiene derecho a reclamarlos y, por otra, la gran mayoría de los gobiernos han firmado y ratificado declaraciones al respecto (Sen, 2002). Precisamente, uno de los retos principales de la construcción de paz radica en que estos derechos se han puesto en práctica solo de manera parcial. Asimismo, es cierto que el sesgo occidental que beneficia a los derechos individuales supone una parte nada menospreciable en muchas situaciones violentas actuales. Sin embargo, a pesar de que muchos reprochen que los derechos humanos suponen un marco normativo acorde a la visión occidental del mundo, nada está más lejos de la realidad: no fue un proyecto occidental, sino que muchas de las partes implicadas provenientes del sur global influyeron y contribuyeron de forma notoria en la declaración de los derechos humanos. Kathryn Sikkink (2014), por ejemplo, lo ilustró en el caso de América Latina.

Así, pues, concebir la paz partiendo de estos tres elementos implica toda una serie de ventajas:

1. El concepto reconoce la construcción de paz como procesos conflictivos no lineales en los que no se puede establecer una consecución de pasos prefijados. Además, contempla la gran diversidad de caminos posibles para alcanzar la paz en una sociedad. Una realidad que, recordemos, no se concibe como una condición, sino como un proceso continuo.

2. A diferencia de cuando se pretende lograr una paz liberal, en este caso no se delega el respeto y el fomento de los derechos fundamentales a un sistema político concreto como, por ejemplo, una democracia liberal.

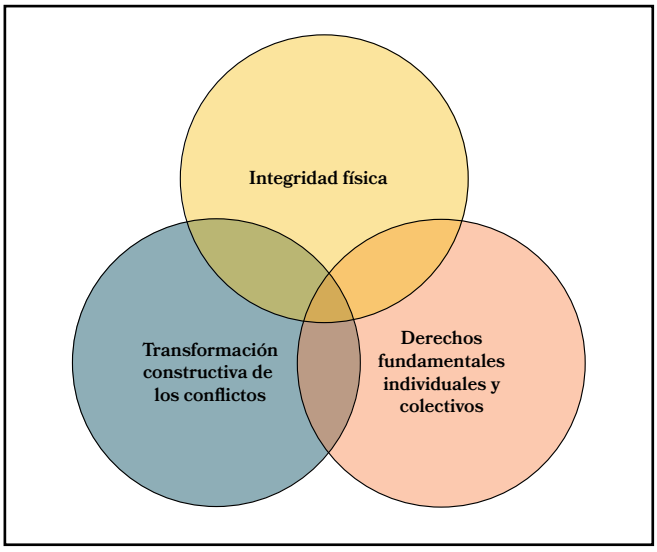
3. No se trata de una concepción centrada en una división social concreta, sino que incluye todo tipo de posibles disparidades: de género, étnicas, de minorías religiosas, etcétera. Gracias a este enfoque integral, se puede adaptar a todo tipo de contextos.

4. Se trata de un enfoque más amplio que los conceptos a menudo elitistas de *power sharing* o inclusión de la sociedad civil (Paffen-

holz, 2010, 2015). Además, puede contribuir a los debates que se llevan a cabo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la participación de las mujeres (UNSCR 1325) o de las y los jóvenes (UNSCR 2250).

El concepto de paz que presentamos se puede ilustrar gráficamente con tres círculos que se solapan (Gráfico 1). La paz debería ser más fuerte y duradera en los contextos en los que los tres círculos se sobreponen. Los tres pilares elementales pueden interactuar tanto de forma positiva como negativa. Así, a raíz de las experiencias que se han tenido en diferentes contextos, podemos afirmar que si no se respeta la integridad física, es decir, si existen distintas formas de violencia física directa, ya sea explícita, política o «criminal», se limita la capacidad de acción de los y las defensoras de derechos humanos y el respeto de los derechos fundamentales individuales y colectivos. En América Latina encontramos numerosos casos que resultan ser un triste ejemplo de que los procesos de transformación de los conflictos pueden derivar en violencia.

Gráfico 1. Los tres pilares de la paz



Fuente: elaboración propia

Exigir y lograr que se respeten los derechos humanos es un proceso conflictivo porque cuestiona las relaciones de poder y las jerarquías existentes. A menudo se presenta como si se tratara de un juego de suma cero, como por ejemplo cuando se tiene la percepción que cuando se les otorgan más derechos a las mujeres, a la juventud o a ciertas minorías, los hombres, las personas de mayor edad o las supuestas mayorías pierden su superioridad o sus privilegios. Precisamente por esto es necesario transformar los conflictos de manera constructiva, para dejar claro que los cambios suponen una ventaja para toda la sociedad. Se puede afirmar, pues, que la transformación constructiva de conflictos es, a la vez, una medida para prevenir la violencia y una condición para que se respeten los derechos humanos.

3. Metodología e indicadores

Para un estudio como este, el cual se enfoca en las experiencias en distintos niveles y comunidades, necesitamos una metodología e indicadores para analizar y «medir» la paz en un contexto en concreto. El análisis se hará en tres pasos:

1. Analizar los conflictos principales.

2. Estudiar cuál es la concepción de paz o las representaciones de paz predominantes.

3. Analizar la situación y la evolución de los tres pilares de paz mencionados.

El análisis del conflicto identifica los conflictos colectivos más importantes, sus causas principales y los cambios que han sufrido, ya sea en un proceso de cambio social, debido a un conflicto armado, al fin de este, o a otras formas de violencia. La gestión de estos conflictos suele estar influida por las formas de cohesión social y las identidades preexistentes en un contexto específico. Al fin y al cabo, hay que analizar cuáles son los actores relevantes, las relaciones de poder entre ellos y los intereses en juego.

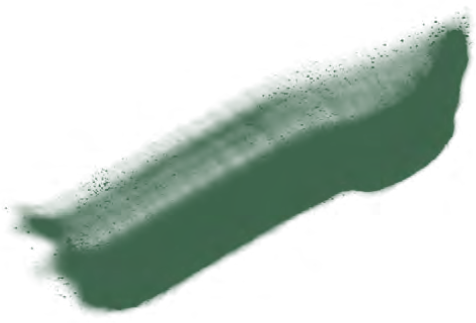
Una vez tenemos claro de qué conflicto(s) se trata, se deben identificar cómo conciben «la paz» las y los actores locales, nacionales e internacionales.

Localmente, el proyecto *Everyday Peace Indicators* de Pamina Firchow y Roger Mac Ginty creó una metodología participativa interesante basada en un estudio de doce casos en África subsahariana. En el marco del proyecto, pidieron a las y los miembros de las comunidades que reflexionaran sobre qué condiciones consideraban necesarias para la paz y con qué indicadores podrían caracterizar los cambios. En las doce comunidades piloto, la paz se relacionó, principalmente, con la seguridad individual y la cohesión social o la pertenencia a un grupo (Mac Ginty, 2013; Firchow y Mac Ginty, 2016, 2017)[2].

En los estudios locales en Colombia preguntamos a quienes participaron de los grupos focales: ¿qué entienden bajo el concepto de paz? ¿Qué instituciones y actores estaban trabajando para alcanzarla? Y, ¿a qué instituciones se dirigen en una situación de conflicto?

En el ámbito nacional se pueden analizar documentos o discursos. Hablamos, por ejemplo, de declaraciones gubernamentales, planes de desarrollo, programas electorales, la posición del sector empresarial, de los sindicatos, de la sociedad civil, de la iglesia o de las autoridades

[2] Para más información sobre la codificación de las distinta s categorías, véase la página web https://everydaypeaceindicators.org/wp-content/uploads/2013/05/Code-book-%E2%80%93-EPI-Categories-copy.pdf



tradicionales, solo para mencionar algunos ejemplos. Para el estudio actual comparamos los discursos tanto de los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-) como de las Farc-EP para identificar similitudes y diferencias en las nociones de paz.

A escala internacional se analizan programas y proyectos que, ya sea de forma explícita o implícita, tratan la cuestión de la paz. En el caso colombiano, los informes de la Misión de Verificación nos dan criterios interesantes al respeto[3].

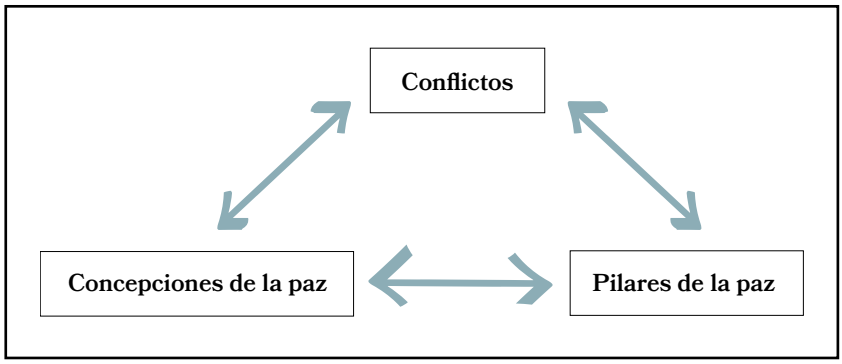
Posteriormente, una primera valoración permite sistematizar y documentar las similitudes y las diferencias entre las distintas concepciones y entre los distintos niveles. Las diferencias identificadas nos pueden señalar cuáles son los conflictos o problemas, latentes o manifiestos, en un proceso de paz.

El tercer paso del análisis permite extraer indicadores cualitativos y cuantitativos de los tres pilares del concepto de paz. Una vez se haya podido establecer cuál es el «estado» de cada uno de los tres pilares, se dispondrá de una línea base sobre la cual se exponen los retos para y el potencial de un proceso de paz. Asimismo, también se podrán trazar paralelos dentro de y entre los diferentes contextos.

[3] La Misión de Verificación de las Naciones Unidas monitorea la reintegración política, económica y social de los miembros de las Farc-EP así como las garantías de seguridad para los excombatientes, sus familias y comunidades. La Misión está a cargo de verificar dos puntos del Acuerdo de Paz: 1) la reincorporación de los antiguos miembros de las Farc-Ep a la vida civil –económica, social y política–; y 2) las garantías de seguridad y la lucha contra las organizaciones criminales y sus actividades.

El análisis de los contextos en concreto incluye tres partes: análisis del conflicto-concepciones de paz-pilares de la paz (Gráfico 2). Los tres elementos se deberán interrelacionar para crear estrategias apropiadas de construcción de paz.

Gráfico 2. Elementos de la construcción de paz



Fuente: elaboración propia.

Referencias

Andreas, Peter y Kelly M. Greenhill. 2010. «Introduction. The Politics of Numbers». *Sex, Drugs, and Body Counts. The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict*, 1-22. Cornell University Press. Ithaca and London.

Ansorg, Nadine, Felix Haass y Julia Strasheim. 2013. «Institutions for Sustainable Peace: From Research Gaps to New Frontiers». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 19 (1): 19-26.

Ansorg, Nadine y Sabine Kurtenbach. 2017. *Institutional Reforms and Peacebuilding Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities*. Studies in Conflict, Development and Peacebuilding. Routledge. London.

Arendt, Hannah. 1969. «Reflections on Violence». *Journal of International Affairs*. 23 (1): 1-35.

Barnes, Nicholas. 2017. «Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence». *Perspectives on Politics*. 15 (04): 967-987. https://doi.org/10.1017/S1537592717002110

Boulding, Elise. 2000. *Cultures of Peace: The Hidden Side of History*. Syracuse University Press.

Coser, Lewis A. 1957. «Social conflict and the theory of social change». *The British Journal of Sociology*. 8 (3): 197-207.

Dahrendorf, Ralf. 1958. «Toward a theory of social conflict». *Journal of Conflict Resolution*. 2 (2): 170-183.

Firchow, Pamina y Roger Mac Ginty. 2016. «Top-down and bottom-up narratives of peace and conflict». *Politics*. 36 (3): 308-323.

———. 2017. «Measuring Peace: Comparability, Commensurability, and Complementarity Using Bottom-Up Indicators». *International Studies Review*. 19 (1): 6-27.

Galtung, Johan. 1969. «Violence, Peace, and Peace Research». *Journal of Peace Research*. 6 (3): 167-191. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

———. 1981. «Social cosmology and the concept of peace». *Journal of Peace Research*. 18 (2): 183-199.

Holdt, Karl von. 2012. «The violence of order, orders of violence: Between Fanon and Bourdieu». *Current Sociology*. 61 (2): 112-131. https://doi.org/10.1177/0011392112456492

Kaldor, Mary. 2001. *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. 2. aktual. Auflage. Oxford.

———. 2013. «In Defence of New Wars». *Stability: International Journal of Security and Development*. 2 (1). https://doi.org/10.5334/sta.at

Kalyvas, Stathis N. 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. 1.ª ed. Cambridge University Press. Cambridge.

Koehler, Jan y Christoph Zürcher. 2003. «Institutions and the Organisation of Stability and Violence». *Potentials of Disorder*, 243-265.

Kulnazarova, Aigul y Vesselin Popovski (eds.). 2019. *The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace*. Palgrave Macmillan. Basingstoke [England]; New York.

Kurtenbach, Sabine y Andreas Mehler. 2013. «Introduction: Institutions for Sustainable Peace? Determinants and Effects of Institutional Choices in Divided Societies». *Civil Wars*. 15 (Supl. 1): 1-6.

Lederach, John Paul. 2003. *Little Book of Conflict Transformation*. Goodbooks. Intercourse, PA.

Lewis, David, John Heathershaw y Nick Megoran. 2018. «Illiberal peace? Authoritarian modes of conflict management». *Cooperation and Conflict*. 53 (4): 486-506.

Mac Ginty, Roger. 2013. «Indicators+: A Proposal for Everyday Peace Indicators». *Evaluation and Program Planning*. 36 (1): 56-63. https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2012.07.001

Millar, Gearoid. 2017. «For whom do local peace processes function? Maintaining control through conflict management». *Cooperation and Conflict*. 52 (3): 293-308.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge u.a.

Paffenholz, Thania (ed.). 2010. *Civil Society & Peacebuilding: A Critical Assessment*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.

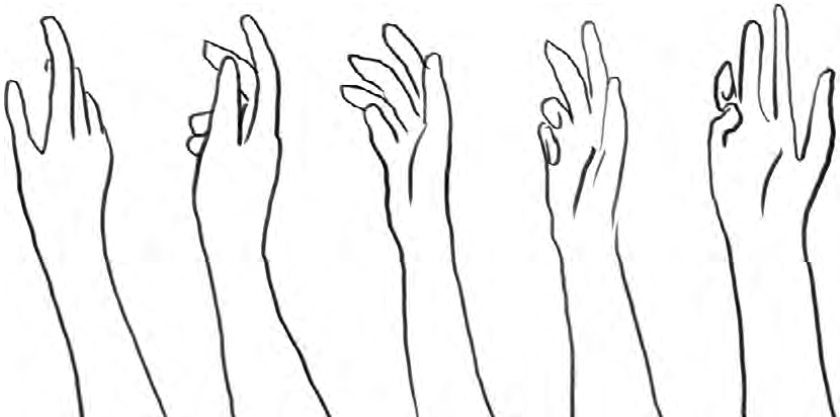
———. 2015. «Can Inclusive Processes Work. New Evidence from a Multi-Year Research Project». The Graduate Institute, Geneva. Centre on Conflict Development and Peacebuilding. http://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-CCDP-Can-Inclusive-Processes-Work.pdf

Pearce, Jenny. 2016. «The "Violence Turn" in Peace Studies and Practice». *Undeclared Wars»–Exploring a Peacebuilding Approach to Armed Social Violence*. *Berghof Handbook Dialogue Series*. 12: 31-40.

Sen, Amartya. 2002. Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. dtv. München.

Sikkink, Kathryn. 2014. «Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights». *Global Governance*. 20 (3): 389-404.

Vallacher, Robin R., Peter T. Coleman, Andrzej Nowak y Lan Bui-Wrzosinska. 2010. «Dynamical Foundations of Intractable Conflict: Introduction to the Special Issue». *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. 16 (2): 113-125. https://doi.org/10.1080/10781911003691294



La paz nacional

Sabine Kurtenbach Y Pau Palop-García

Con base en el concepto de paz glocal (véase el Capítulo 2), en este capítulo vamos a identificar los rasgos centrales en el ámbito nacional. Para esto vamos a identificar los conflictos más importantes, los tres pilares de la paz (integridad física, derechos humanos, instituciones para la transformación constructiva de los conflictos) y presentar los resultados de la encuesta representativa realizada en el marco de este estudio sobre las concepciones de paz. Este ejercicio nos permitirá analizar en los siguientes capítulos las experiencias en diferentes territorios del país y de una variedad de actores importantes.

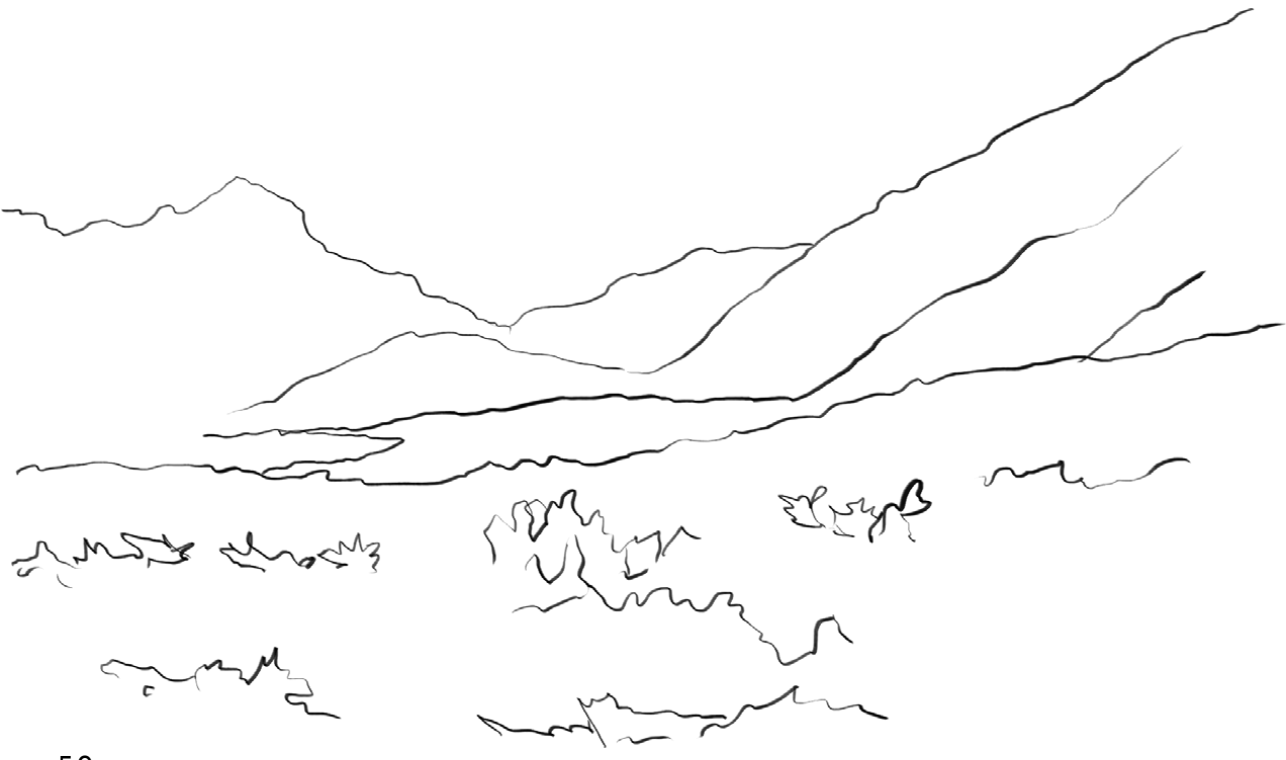
1. Conflictos en Colombia

Como otras sociedades, la colombiana no está libre de conflictos políticos, sociales y económicos. Existe una serie de conflictos históricos no resueltos, como la inclusión de la población afrodescendiente y la protección y garantía de los derechos de las comunidades indígenas. Colombia es un país rico, con abundantes recursos naturales y materias primas que siempre se han distribuido de manera muy desigual. A pesar de ser un país muy urbanizado, las principales disparidades se encuentran entro lo urbano y lo rural, así como entre la clase alta rica y las minorías étnicas particularmente marginadas. Las causas estructurales de la desigualdad se relacionan, sobre todo, con la desigualdad en el acceso y posesión de la tierra y la falta de perspectivas de vida digna en las zonas rurales (LeGrand, 1992; González González, 2014). En este contexto, tanto las Farc-EP como el grupo guerrillero todavía activo Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las llamadas bandas

criminales (Bacrim)[1] operaron y operan sobre todo en zonas rurales. En dos de sus capítulos temáticos, el Acuerdo de Paz se relaciona con dos grandes conflictos históricos: el agrario y, muy relacionado, el de los cultivos ilícitos. El otro aspecto histórico, el de las posibilidades de participación política, se transformó de manera significativa con la descentralización política a mediados de los años ochenta y la Constitución política de 1991.

Actualmente, tanto el Acuerdo de Paz como su implementación proporcionan, al menos en parte, procesos de transformación profunda generando conflictos nuevos e incrementando los existentes. La promoción de la agricultura a pequeña escala y la participación política de excombatientes de las Farc-EP son ejemplos de cambios que polarizan al país. Los opositores al proceso y a estos cambios se movilizaron con éxito

[1] En adelante nos referiremos a grupos criminales organizados.

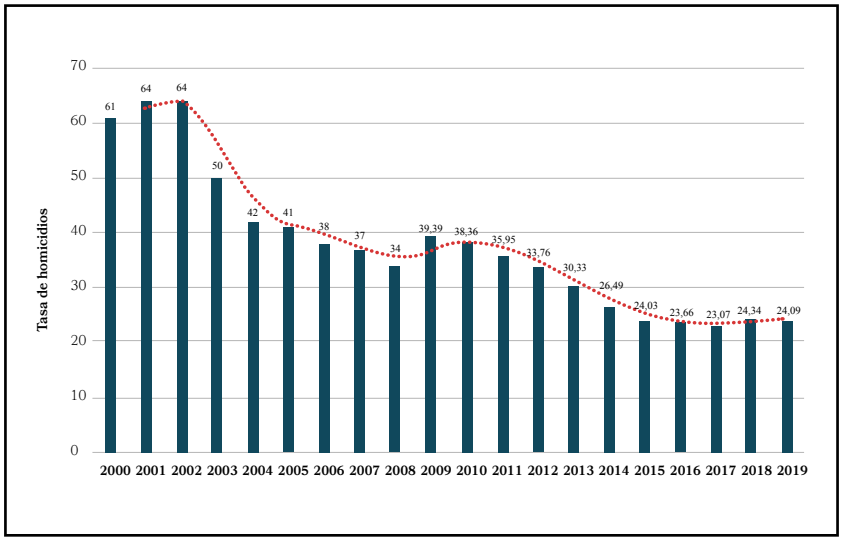


tanto en el plebiscito de 2016 como en las elecciones presidenciales de 2018. Sin embargo, por otro lado, el éxito de las alianzas orientadas a la reforma en las elecciones regionales y locales de octubre de 2019 establece un contrapunto.

2. Paz glocal: los tres pilares de la paz

No cabe duda de que en la última década los niveles de violencia física disminuyeron, independientemente de la fuente de datos (Gráfico 3). Al mismo tiempo, es posible constatar que esta reducción de la violencia no está distribuida de manera similar en el territorio nacional, sino que hay diferencias entre los departamentos y regiones.

Gráfico 3. Colombia: tasa nacional de homicidios por 100.000 habitantes, 2000-2019



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2008: 2, 6; 2018: 75; 2019: 2.

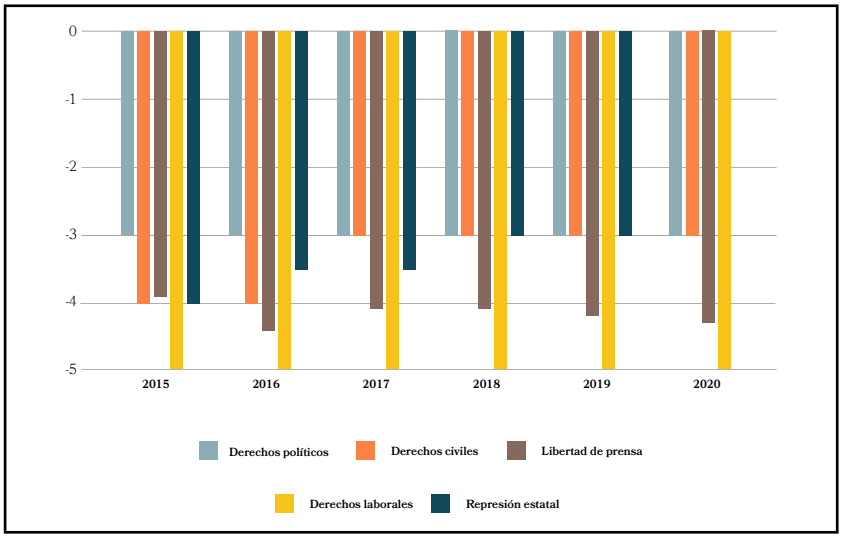
Mientras Boyacá es un departamento con tasas de homicidios (muertes violentas por 100.000 habitantes) muy por debajo del promedio nacional (6,42 en 2019) otros departamentos, como el Cauca y el Valle del Cauca siguen teniendo tasas mucho más altas: 43,02 y 47,37 en 2019, respectivamente. La misma situación se observa en algunos departamentos en los que hay municipios con muy poca violencia homicida y otros con tasas muy altas.

Un tipo de violencia física muy preocupante es el asesinato de líderes y lideresas sociales y de defensores y defensoras de derechos humanos. Esta violencia política en lugar de haber cesado con el fin formal de la guerra, parece haber aumentado en algunas partes del país. El Cauca es nuevamente el departamento con la mayor violencia. Según Indepaz (2020), en los primeros seis meses de 2020 (1 de enero al 5 de julio) fueron asesinados ciento cincuenta y nueve líderes y lideresas, seis de sus familiares y veinticinco firmantes del Acuerdo de Paz. Por tanto, el asunto de la integridad física sigue siendo clave a pesar de la reducción en los enfrentamientos armados y el número de homicidios.

Colombia ha firmado la mayoría de los convenios internacionales como el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979. La Constitución de 1991 no solo confirma que «El derecho a la vida es inviolable» (artículo 11), sino que en el artículo 22 postula: «La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento». Al mismo tiempo, una serie de artículos se dedican a los derechos humanos individuales (artículos 11 a 41), sociales, económicos y culturales (42 a 77) y colectivos y de medio ambiente (78 a 82). A pesar de este marco jurídico, el alto nivel de victimización de defensoras y defensores de derechos humanos indica que entre la teoría y la práctica existe una gran brecha. Existen problemas graves relacionados con la garantía y la realización de estos derechos humanos. El Gráfico 4, basado en índices globales, muestra dónde se encuentran los mayores problemas. Mientras el valor de 1 significa que un derecho está plenamente garantizado, el valor de 5 muestra que no lo está. El gráfico muestra muy bien que Colombia está en un plano intermedio en lo que se refiere a la protección de los derechos políticos y civiles. Los derechos de trabajadores y trabajadoras son un reto no resuelto hasta el momento. El informe de la Confederación Sindical Internacional pone

a Colombia todos los años en la lista de los cinco a diez países con las peores condiciones para unos y otras. Es posible observar también que los cambios a partir de la firma del Acuerdo de Paz se dan sobre todo en relación con los derechos civiles y la reducción de la represión estatal.

Gráfico 4. Déficit en la garantía de los derechos humanos en Colombia, 2015-2019



Fuentes: Derechos civiles y políticos: Freedom House: www.freedomhouse.org; Libertad de prensa: Reporteros sin Fronteras: www.rsf.org; Derechos laborales: Confederación Sindical Internacional: https://www.ituc-csi.org; Represión estatal: Political Terror Scale: www.politicalterrorscale.org

El funcionamiento del Estado de derecho y de instituciones como el sistema judicial en el ámbito nacional es clave para la garantía y el ejercicio de los derechos humanos. El nivel de confianza de la población colombiana en las instituciones como el gobierno o el poder judicial es muy bajo: entre 20% y 25% declara que tiene mucho o algo de confianza, tal como indican encuestas del Latinobarómetro (2019). Al mismo tiempo, las instituciones del Estado colombiano no están muy presentes en las áreas rurales. Sin embargo, existen otras instituciones como las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las organizaciones indígenas o de afrodescendientes que desempeñan un papel importante en la transformación no violenta de conflictos.

3. Nociones de Paz - Una encuesta nacional

3.1 Descripción del estudio

El objetivo de esta sección es analizar qué entienden las y los colombianos cuando hablan de paz. Para alcanzar este objetivo Cifras y Conceptos realizó una encuesta representativa nacional, diseñada específicamente para estudiar la concepción de la población colombiana sobre la paz. La encuesta se hizo con hombres y mujeres mayores de 18 años, de todos los niveles socioeconómicos, residentes en municipios urbanos y rurales localizados en todo el territorio nacional. El trabajo de campo se realizó entre el 21 de octubre y el 11 de noviembre de 2019 por medio de un proceso de muestreo probabilístico, multiétnico, estratificado de conglomerados de áreas con selección aleatoria de la unidad de observación. Las encuestas se efectuaron presencialmente en los hogares de las personas entrevistadas. El tamaño de la muestra final fue de 1.733 encuestas, de las cuales 1.378 se hicieron en municipios urbanos y 355 en municipios rurales. La muestra se diseñó con base en el censo nacional de población y vivienda de 2005, incluyendo las proyecciones de población a 2019. El margen de error estimado es de 2,6% con una confiabilidad de 95%, para frecuencias observadas de mínimo 50%. El cuestionario de la encuesta contiene cuarenta y ocho preguntas y se diseñó específicamente para el estudio de la conceptualización de paz de las personas encuestadas. El bloque principal de preguntas incluye preguntas abiertas y cerradas que buscan captar lo que las personas encuestadas entienden por paz. Adicionalmente, el estudio incluye preguntas sobre valoración y conocimiento de diferentes instituciones, así como del marco del Acuerdo de Paz. Por último, la encuesta incluye preguntas sociodemográficas, sobre ideología política y registran si la persona entrevistada ha sido víctima directa del conflicto armado o de violencia.

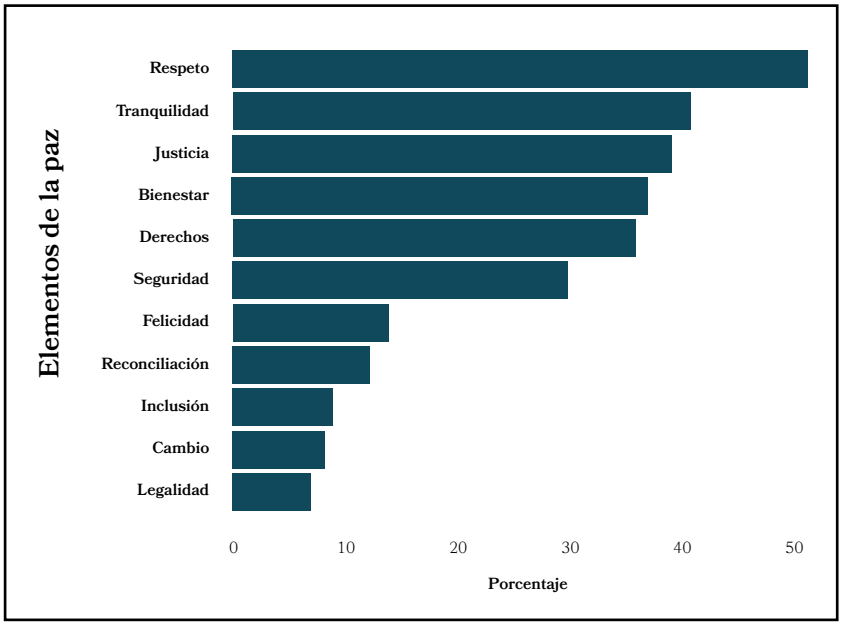
3.2 Los tres elementos más importantes de la paz

El Gráfico 5 muestra los elementos más importantes de la paz según las personas encuestadas. Las barras representan el porcentaje de las que identificaron cada atributo como uno de los tres más importantes elementos de la paz. Para contestar a esta pregunta, quienes llevaron a

cabo las entrevistas proporcionaron a quienes participaron una tarjeta con el listado de posibles atributos y les pidieron que eligieran los tres que consideraban más importantes según su opinión.

Como se muestra en el Gráfico 5, entre las personas encuestadas existe un consenso amplio: 51,1% señaló el respeto como uno de los elementos clave de la paz. Otros atributos, como tranquilidad (indicado por 41%), justicia (identificado por 39,3%), bienestar (señalado por 37,2%), derechos (mencionado por 36,2%) o la seguridad personal (destacado por 30,1%), fueron otros de los atributos identificados como importantes para la paz. Por el contrario, los elementos menos identificados con la paz fueron la felicidad (señalada solo por 14%), la reconciliación (identificada por 12,4%), la inclusión (9%), el cambio (8,2%) y la legalidad (7%).

Gráfico 5. Los elementos más importantes de la paz



Fuente: Encuesta de percepción de paz en Colombia basada en la pregunta: «En su opinión, ¿cuáles son los tres elementos MÁS importantes de la paz?». Opciones: seguridad personal, tranquilidad, respeto, participación, justicia, bienestar, derechos, inclusión, felicidad, legalidad, reconciliación, cambio, educación, salud. Datos ponderados a la estructura sociodemográfica del municipio. Número de observaciones válidas: 1.733.

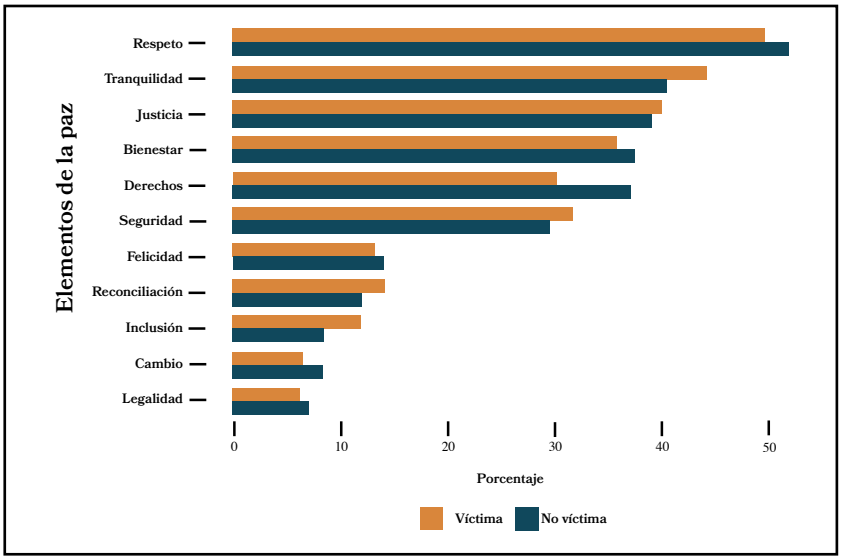
Para el análisis y los gráficos presentados en este capítulo, las opciones «bienestar», «educación» y «salud» se incluyeron en «bienestar», y las opciones «derechos» y «participación», en «derechos».

El Gráfico 6 muestra las diferencias en la concepción de paz entre personas que forman parte del Registro Único de Víctimas[2] (RUV) y aquellas que no. Como se observa en el gráfico, no existen grandes diferencias entre víctimas y no víctimas. Por ejemplo, ambos grupos identificaron el respeto como el elemento más importante: 51,8% de las personas que no han sido víctimas y 49,7% de las que sí lo han sido. Las únicas diferencias se encuentran en torno a la importancia otorgada a la tranquilidad y a los derechos: 44,3% de las víctimas señalaron la tranquilidad como un elemento clave de la paz frente a 40,5% de las personas consideradas como no víctimas; y 30,2% de quienes han sido víctimas dijeron tener derechos como un elemento importante de la paz, frente al 37,1% de quienes no lo han sido.

[2] El Registro Único de Víctimas fue creado por la ley 1448, conocida comúnmente como la ley de víctimas, y está concebido como la herramienta administrativa de inscripción de las víctimas del conflicto armado, con base en la definición de víctima incluida en el artículo 3º de dicha ley. Actualmente, según datos oficiales proporcionados por la Unidad de Víctimas, en el Registro existen aproximadamente nueve millones de personas reconocidas como víctimas.



Gráfico 6. Los elementos más importantes de la paz. Diferencia entre víctimas y no víctimas del conflicto armado



Fuente: Encuesta de percepción de paz en Colombia basada en la pregunta: «En su opinión, ¿cuáles son los tres elementos MÁS importantes de la paz?». Opciones: seguridad personal, tranquilidad, respeto, participación, justicia, bienestar, derechos, inclusión, felicidad, legalidad, reconciliación, cambio, educación, salud. Datos ponderados a la estructura sociodemográfica del municipio. Número de observaciones válidas: 1.733.

La pregunta para clasificar entre víctimas y no víctimas fue: «¿Es usted parte del registro nacional de víctimas del conflicto armado?». Opciones: sí, no, no sabe, no contesta.

El Gráfico 7 muestra las diferencias entre los grupos sociodemográficos (sexo, edad, estrato social y región) en cuanto a los atributos identificados como los más importantes para el concepto de paz. En el gráfico, los elementos de la paz están situados en el eje de las ordenadas y los colores representan el porcentaje de personas encuestadas de cada grupo que señaló cada atributo como un atributo esencial del concepto de paz. Los porcentajes más bajos (de 0% a 30%) están representados con tonos verdes y los más altos (de 30% a más de 60%) con tonos naranjas y rojos. En cuanto a diferencias por sexo, el gráfico no muestra discrepancias importantes: tanto hombres como mujeres coincidieron

en señalar el respeto como el principal atributo de la paz. No obstante, las mujeres tienden a señalar más a menudo la justicia y la tranquilidad como elementos de la paz y menos frecuentemente la seguridad personal.

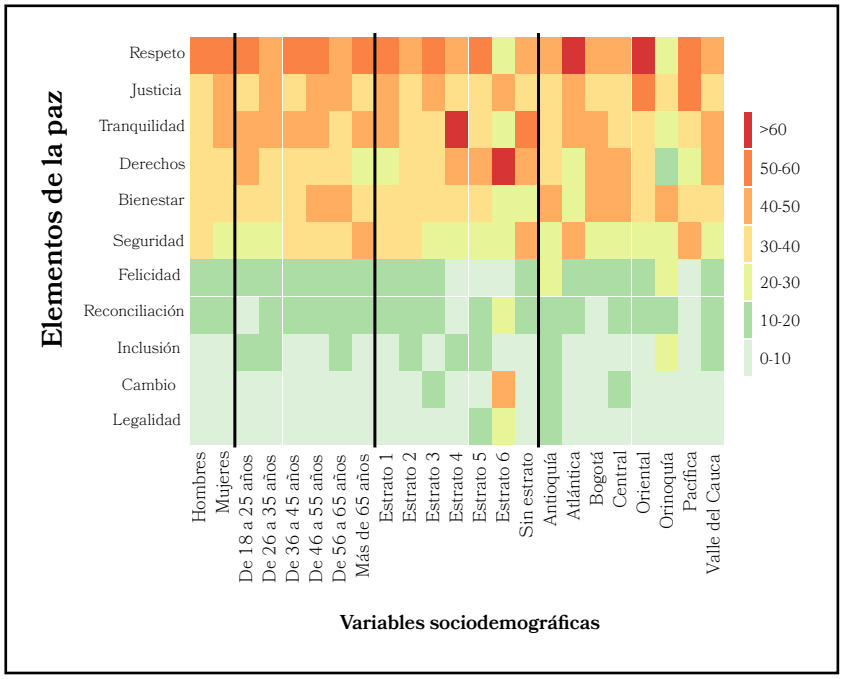
Entre los diferentes grupos de edad es posible identificar diferencias interesantes: por ejemplo, las personas menores de 25 años señalaron con mayor frecuencia a los derechos como un elemento clave de la paz. El respeto es más relevante para las personas entre 18 y 25 años, y entre 36 y 55 años. La seguridad personal, junto con el respeto, es el atributo más importante para mayores de 65.

Entre los estratos sociales las diferencias son más amplias: por ejemplo, personas en el estrato 1 tienden a priorizar el respeto, la justicia, la tranquilidad, el bienestar y la seguridad por encima de los derechos. Las pertenecientes al estrato 4 priorizaron la tranquilidad, el respeto y los derechos por encima de la justicia, el bienestar o la seguridad. El estrato con los resultados más desviados de la media de la muestra es el 5, donde las personas encuestadas priorizan los derechos y la justicia por encima del respeto, la tranquilidad, el bienestar o la seguridad.

Por último, es posible observar también diferencias interesantes entre las regiones. Los residentes en el departamento de Antioquia priorizaron el respeto y el bienestar por encima de la justicia, la tranquilidad y la seguridad personal; los habitantes de la región Atlántica priorizaron claramente el respeto, la justicia y la tranquilidad por encima de los derechos y el bienestar; los residentes de Bogotá y la región central coincidieron en darle un peso similar al respeto, la tranquilidad, los derechos y el bienestar; las y los encuestados de la región Pacífica señalaron como los dos elementos más importantes el respeto y la justicia; y los residentes en la Orinoquia dieron prioridad al bienestar sobre el resto de atributos.



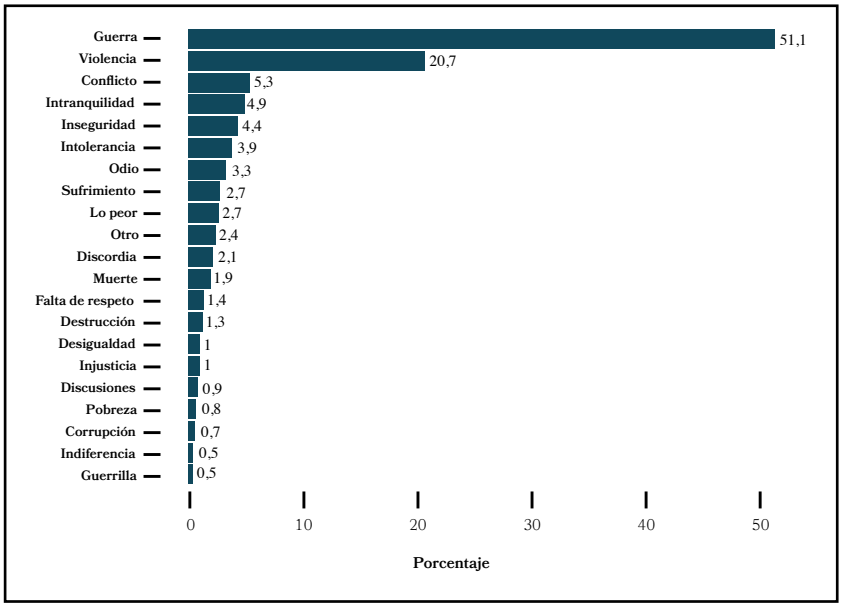
Gráfico 7. Los elementos más importantes de la paz (diferencias sociodemográficas)



Fuente: Encuesta de percepción de paz en Colombia basada en la pregunta: «En su opinión, ¿cuáles son los tres elementos MÁS importantes de la paz?». Opciones: seguridad personal, tranquilidad, respeto, participación, justicia, bienestar, derechos, inclusión, felicidad, legalidad, reconciliación, cambio, educación, salud. Datos ponderados a la estructura sociodemográfica del municipio. Número de observaciones válidas: 1.733.

El Gráfico 8 muestra lo que los y las colombianas definen como lo contrario de la paz. Para contestar esta pregunta, las personas encuestadas respondieron lo primero que se les ocurrió al pensar qué es lo opuesto a la paz. Los datos del gráfico se basan en la codificación *a posteriori* de las respuestas proporcionadas a esta pregunta abierta. Los atributos mencionados con más frecuencia fueron guerra (mencionado por 51,1% de la muestra) y violencia (20,7%). El resto de los atributos como conflicto, intranquilidad, inseguridad e intolerancia fueron mencionados por menos de 10% de la muestra.

Gráfico 8. Definición de "lo contrario de la paz"



Fuente: Encuesta de percepción de paz en Colombia basada en la pregunta: «Complete esta siguiente frase también con lo primero que le venga a la cabeza: Lo contrario de la paz es…». Las respuestas fueron codificadas *a posteriori* y clasificadas en las siguientes categorías: guerra, violencia, conflicto, intranquilidad, inseguridad, intolerancia, odio, sufrimiento, lo peor, otro, discordia, muerte, falta de respeto, destrucción, desigualdad, injusticia, discusiones, pobreza, corrupción, indiferencia, guerrilla. Cada respuesta puede ser clasificada en hasta tres categorías. Datos ponderados a la estructura sociodemográfica del municipio. Número de observaciones válidas: 1.486.

La Tabla 1 muestra la relación entre los atributos mencionados con mayor frecuencia esenciales para entender el concepto de paz (respeto, tranquilidad, justicia, bienestar, derechos y seguridad personal) y los atributos que más representan lo opuesto a la misma (guerra y violencia). La tabla confirma la tendencia evidenciada en el Gráfico 8: la guerra, por encima de la violencia, es identificada como el aspecto principal contrario a la paz. Adicional a esto, esta tendencia es independiente de la concepción de paz: 26,1% de las personas encuestadas que conectaron la paz con respeto, también señalan la guerra como lo contrario de la misma, mientras que solo 12,2% de este grupo hizo la conexión con el concepto de violencia. Lo mismo ocurre con las personas encuestadas que relacionaron la paz con justicia: 19,3% de las que mencionaron este atributo como parte esencial de la paz, identificaron

el concepto de guerra como elemento opuesto a la paz y solo 9,2% lo hizo con violencia.

Tabla 1. Relación entre la concepción de la paz y lo contrario de la paz

	«Lo contrario de la paz es…»	
La paz es:	Guerra	Violencia
Respeto	26,1%	12,2%
Tranquilidad	21,7%	10,0%
Justicia	19,3%	9,2%
Bienestar	17,8%	7,4%
Derechos	18,1%	7,8%
Seguridad	16,0%	6,3%
N		1.486

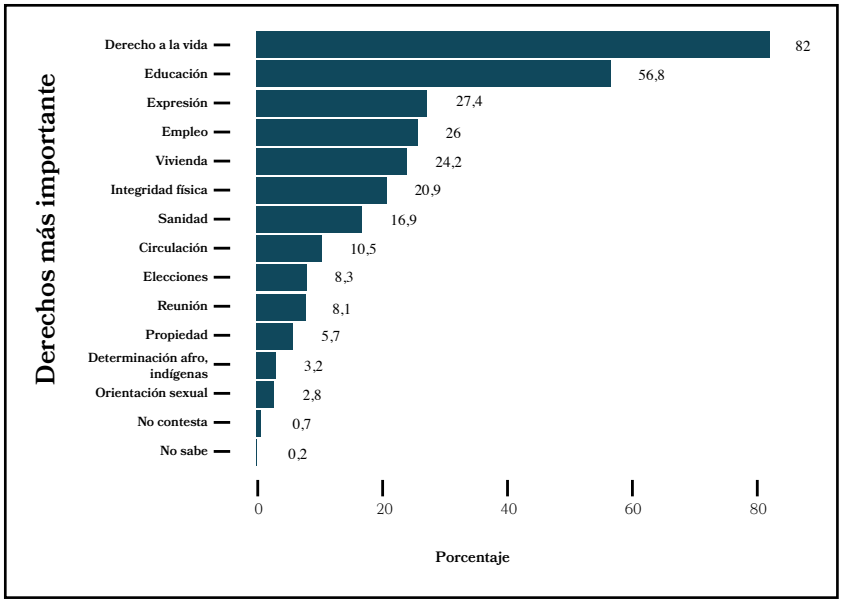
Fuente: Encuesta de percepción de paz en Colombia basada en las preguntas: «Complete esta siguiente frase también con lo primero que le venga a la cabeza: Lo contrario de la paz es…», y «En su opinión, ¿cuáles son los tres elementos MÁS importantes de la paz?». Datos ponderados a la estructura sociodemográfica del municipio. Número de observaciones válidas: 1.486.

3.3 Los derechos más importantes

El Gráfico 9 muestra la opinión de las personas encuestadas en relación con los tres derechos que consideran más importantes. Para responder esta pregunta, el equipo que llevó a cabo las entrevistas le pidió a las y los participantes que eligieran de una tarjeta con opciones otorgada previamente, un máximo de tres derechos que en su opinión son los más relevantes. Como se muestra en el gráfico, los tres derechos que resaltan fueron el derecho a la vida (señalado por 82%), a la educación (56,8%) y el derecho a la libertad de expresión (27,4%). Por el contrario, los derechos menos mencionados fueron el derecho a la orientación

sexual (2,8%), a la libre determinación de las comunidades indígenas y afrocolombianas (3,2%), a la propiedad (5,7%), a la reunión (8,1%) y el derecho a participar en elecciones (8,3%).

Gráfico 9. Los tres derechos más importantes



Fuente: Encuesta de percepción de paz en Colombia basada en la pregunta «En esta tarjeta usted encuentra un listado de derechos. Seleccione los tres derechos que usted considera MÁS importantes, organizándolos por orden de importancia». Opciones: derecho a la vida, derecho a la integridad física, derecho a la libertad de circulación, derecho a la libertad de expresión, derecho de reunión pacífica, derecho a participar en las elecciones, derecho a la educación, derecho a la sanidad, derecho a la vivienda, derecho a la propiedad, derecho a la libre determinación de comunidades indígenas y afrocolombianas, derecho a la orientación sexual, no sabe, no responde. Datos ponderados a la estructura sociodemográfica del municipio. Número de observaciones válidas: 1.733.

Lo que estos datos nos enseñan es que la mayoría de la ciudadanía en Colombia quiere que cese la violencia y desea gozar de un nivel de tranquilidad en su vida cotidiana. La relación entre la paz y la justicia es más compleja ya que habría que preguntar cuál es el concepto que las personas que participaron tienen de justicia y si esa conceptuali-

zación se relaciona con el debate sobre las atrocidades de la guerra y sobre la justicia transicional, un asunto que genera mucha polarización en el país. Adicional a esto, sería necesario explorar si se relaciona con concepciones de justicia en la vida cotidiana y el contexto social, económico y político. El hecho de que no exista una gran diferencia entre víctimas y no víctimas en relación con la importancia de la justicia podría apuntar a la segunda posibilidad.

Referencias

Confederación Sindical Internacional. 2015-2020. Global Rights Index. https://www.ituc-csi.org

Freedom House. 2015-2020. Freedom of the World. www.freedomhouse.org

González González, Fernán. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Cinep. Bogotá.

Indepaz. 2020. «Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020». www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis*. 2008, 2018, 2019. https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis

Latinobarómetro. 2019. Latinobarómetro 2018. Online Data. https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Le Grand, Catherine. 1992. «Agrarian Antecedents of the Violence». Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, Gonzalo Sánchez (eds.) *Violence in Colombia. The Contemporary Crisis in Historical Perspective*. SR Books. Wilmington, Delaware.

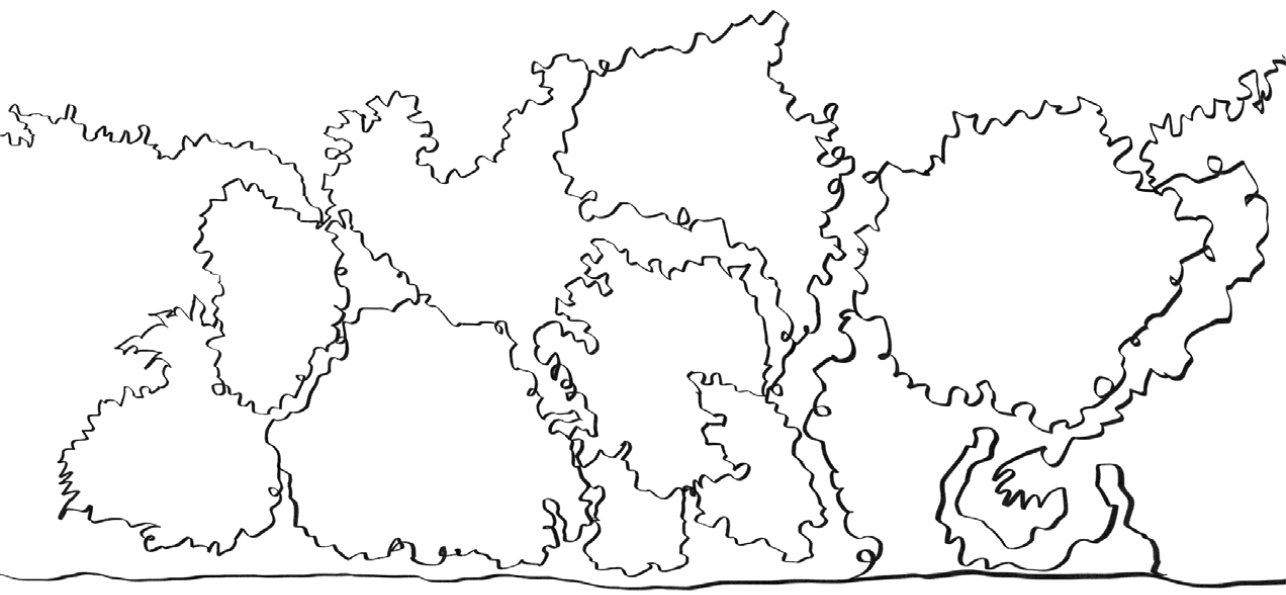
Reporteros sin Fronteras. 2015-2020. Clasificación mundial de la libertad de prensa. www.rsf.org

The Political Terror Scale. 2015-2020. Political Terror Scale. www.politicalterrorscale.org


¡LIBRES, VIVOS Y EN
Soy Capaz de hacer la Paz
NO MAS



Marcha contra el secuestro y la violencia con la consigna de “Vivos, libres y en paz”. Medellín, 1999. Foto: Natalia Botero.



La variedad en lo local y los estudios de caso

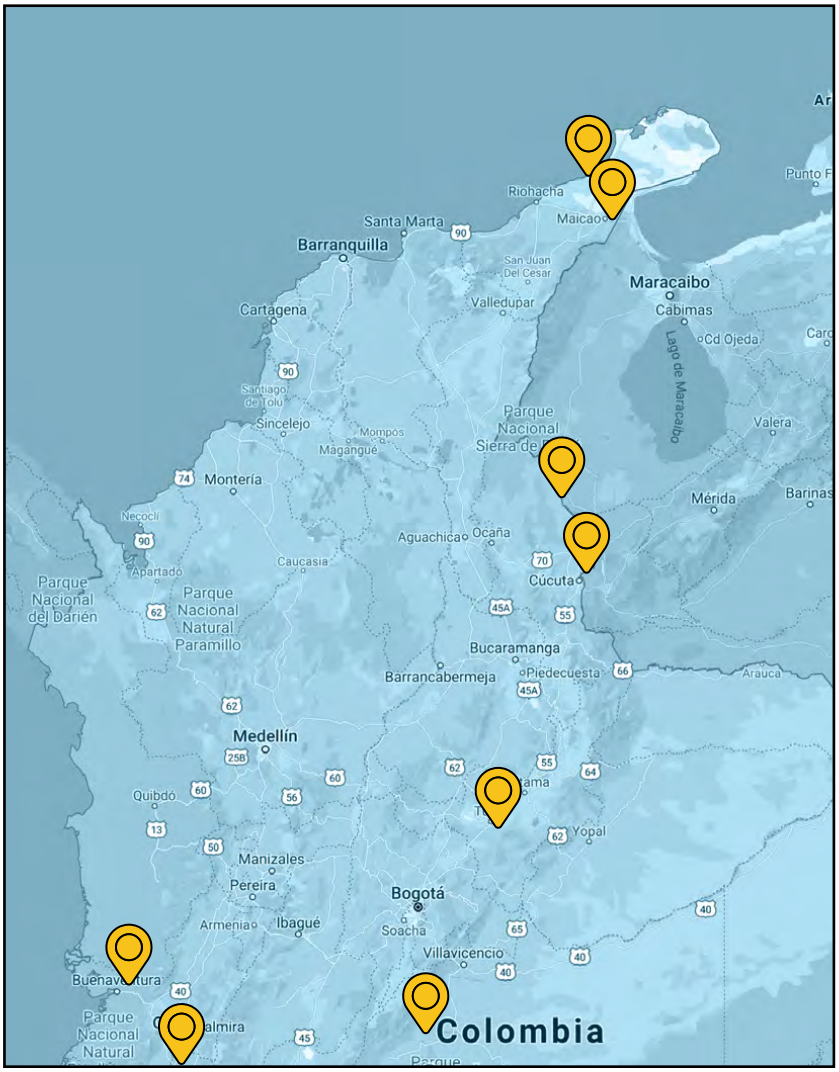
Sabine Kurtenbach y Andrés Rodas Vélez

Colombia es un país de regiones y de mucha variación y diversidad local tanto en lo que se refiere a la conflictividad como a los niveles de violencia, a la garantía de los derechos humanos y la presencia de instituciones formales e informales para la transformación constructiva de conflictos. Las diferentes dinámicas del conflicto armado a lo largo del territorio son muestra de su complejidad. Dicha complejidad y variedad fue el centro para la selección de los casos de estudio. Es por esto que la selección de los casos para el análisis cualitativo de la paz glocal (véase el Capítulo 2) presentado en este libro se basó en los siguientes criterios para asegurar que dicha diversidad se viera representada:

- Nivel de violencia durante la guerra, estructura y presencia de actores armados.
- Causas y dinámicas de los conflictos: políticas, sociales, económicas, étnicas.
- Instituciones locales de transformación de conflictos: presencia del Estado central, presencia de iniciativas de paz.

Con base en esos criterios, adicional a la relevancia que estos aspectos dan para un análisis representativo, se hizo la selección. El Mapa 1 ofrece una imagen territorial de los contextos locales estudiados: Buenaventura (Valle del Cauca), Cúcuta (Norte de Santander), Maicao y Manaure (La Guajira), Mesetas (Meta), Ramiriquí (Boyacá), Santander de Quilichao (Cauca) y Tibú (Norte de Santander).

Mapa 1. Estudios de caso para el análisis del concepto de paz glocal en Colombia



Fuente: elaboración propia.

La gran variedad de realidades históricas y conflictivas en los casos seleccionados nos da la posibilidad de estudiar comunidades afectadas de diferentes maneras por el conflicto armado. En el siguiente apartado sintetizamos y sistematizamos la diversidad que vimos en los ocho estudios locales (con base en los informes individuales de caso realizados en el marco de este proyecto) respecto a los conflictos allí presentes, los tres pilares de la paz (véase el Capí-

tulo 2) y a las nociones de paz analizadas durante los estudios y grupos focales con una visión comparativa.

1. Variedad de conflictos y violencia

La conflictividad después de la firma del Acuerdo de Paz se relaciona sobre todo con el proceso de reconfiguración de fuerzas políticas, económicas, sociales y de los actores armados no desmovilizados en distintas partes del territorio: en el ámbito nacional, las acciones por parte de actores armados identificados aumentaron 65% durante el cuarto año desde la firma del Acuerdo (2020) y se nota un cambio en las dinámicas de conflicto, pasando de una guerra de carácter nacional a una descentralización de estos actores y múltiples conflictos de carácter local (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

Grosso modo se pueden observar por lo menos tres patrones de conflictividad:

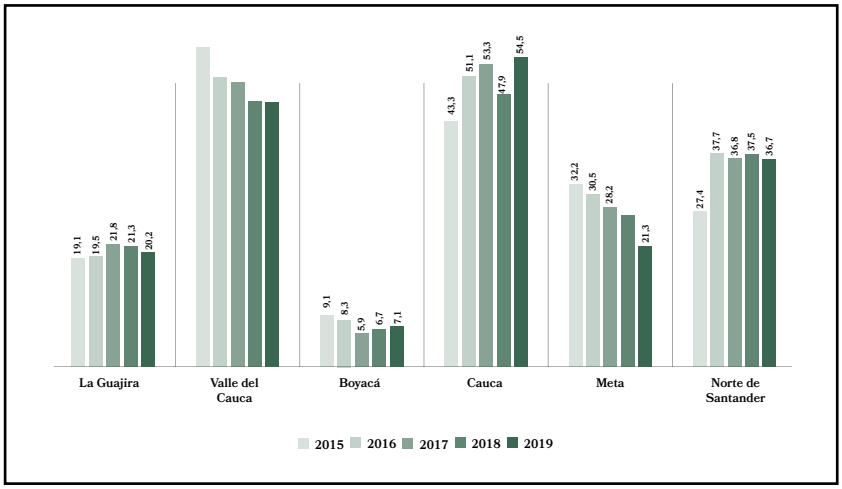
1. Conflictos por el *control territorial* entre distintos grupos armados no estatales en las zonas de las cuales las Farc-EP se retiraron. Casi siempre se trata de territorios con presencia de economías ilícitas o fronterizas.

2. Conflictos por *proyectos de extracción* o de economía globalizada, confrontados con la movilización y resistencia de la población local, sobre todo comunidades indígenas y afrocolombianas.

3. Conflictos relacionados con el *cambio social y político* acerca del reconocimiento de ciudadanía plena de grupos hasta ahora marginados, como la población LGBTI, mujeres, comunidades indígenas y afrocolombianas y excombatientes de las Farc-EP. Estos grupos no solo luchan por su reconocimiento y representación, sino también por la posibilidad de perspectivas de una vida digna.

La mayoría de nuestros contextos locales muestran diferentes rasgos de esta conflictividad y niveles diversos de violencia (Gráfico 10). Al mismo tiempo, hay variaciones acerca de la presencia o ausencia de instituciones nacionales de transformación de conflictos como Casas de Justicia, presencia de la Procuraduría General de la Nación o Centros de Convivencia.

Gráfico 10. Tasas de homicidio en los departamentos estudiados, 2015-2019



Fuentes: basado en reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2008-2019; Policía Nacional; Monitor de Homicidios.

De estos datos sobresalen dos observaciones: primero, el nivel de violencia en Boyacá es mucho más bajo que en los otros departamentos, aunque la tendencia entre 2015-2017 parece revertirse y los niveles de violencia aumentan. Segundo, la violencia en el Cauca tuvo un incremento significativo. Durante los primeros cuatro meses de 2020, en un contexto en el cual Colombia comenzaba a implementar medidas restrictivas para enfrentar la pandemia de la covid-19, los combates entre grupos armados y la violencia aumentaron significativamente en todos los departamentos donde se realizó el estudio piloto, con excepción de Boyacá (Llorente, 2020: 6).

Los niveles de violencia en general visualizados en el Gráfico 10 muestran, en la mayoría de los casos, poco desarrollo en una dirección positiva que se pueda considerar significativa. Las entrevistas y los grupos focales realizados en el marco de nuestro estudio nos dan algunas explicaciones sobre estas diferencias.

2. Las experiencias locales: conflictos y paz

En Ramiriquí (Mapa 2), un municipio con escasos ingresos económicos y caracterizado por el trabajo agrario, el impacto del conflicto armado fue puntual (2001-2002) y, en comparación con otras regiones, cobró un número menor de víctimas. Existe una garantía de derechos individuales, pero dificultades en el acceso a los colectivos, sobre todo en relación a la violencia de género y la estigmatización de la población LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales). La violencia de los últimos años ocurre sobre todo en el ámbito familiar, contra mujeres, niños y niñas. Los conflictos actuales se relacionan principalmente con el medio ambiente, debido a los gasoductos y oleoductos presentes en esta zona, los cuales, según varias de las personas entrevistadas, generan problemas de abastecimiento de agua y temor entre las y los habitantes con viviendas cercanas a los ductos por el riesgo de explosión.

El Estado central solo llegó a Ramiriquí en 2005. Sin embargo, para la resolución de los conflictos sí parece haber confianza en instituciones como la Policía, la Comisaría de Familia, la Alcaldía y la Personería. Sin embargo, esta confianza es limitada y relativa, ya que tanto mujeres como jóvenes y la población LGBTI no ven reconocidos sus problemas. En este contexto, la concepción de paz es muy individual:

> «(…) los elementos fundamentales para la paz en este municipio hacen referencia a valores individuales y familiares para la resolución pacífica de los conflictos más que a transformaciones estructurales o iniciativas regionales y nacionales. Para ellos y ellas, la paz es un proceso constante que debe ser consolidado en las acciones cotidianas, en las relaciones con vecinos, familiares y amigos» (Informe de Ramiriquí).

A diferencia de Ramiriquí, la comunidad de Mesetas (Mapa 3) ha experimentado muchos ciclos de violencia y se puede considerar un microcosmos de la guerra entre el Estado y las Farc-EP. Los cultivos de coca han desempeñado un papel importante en el ámbito económico. El Meta forma parte de la zona histórica de las Farc-EP, con presencia de las guerrillas liberales en los años cincuenta. Durante el proceso de paz con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue territorio de los

asesinatos de miembros de la Unión Patriótica (UP), partido fundado por excombatientes desmovilizados de las Farc-EP. Durante estos años también llegaron los grupos paramilitares a la zona, aunque no directamente a Mesetas. La violencia se incrementó significativamente. La masacre de Mapiripán (1997), en la cual murieron alrededor de treinta civiles, es ejemplo de esto. Entre 1998 y 2001 fue parte de la llamada «zona de despeje». Hasta esa época, el gobierno central había estado ausente y las Farc-EP eran el sustituto, asumiendo así un rol de control. Con el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), el Estado llegó con las Fuerzas Armadas.

A partir de la firma del Acuerdo de Paz, la conflictividad parece haberse transformado. La mayoría de las personas (sobre todo quienes vivieron la fase de la violencia generalizada) ven que el contexto ha cambiado. Las Juntas de Acción Comunal cumplen un papel importante en conectar las veredas con el casco urbano, tarea que hasta el momento han cumplido satisfactoriamente pero que ahora requiere de un relevo generacional y un nuevo impulso para transformar la conflictividad. Al mismo tiempo se visibilizaron conflictos, por ejemplo, de carácter ambiental, violencia de género e intrafamiliar, los cuales antes no eran tan notorios debido al conflicto armado tanto en el discurso político como en las realidades diarias de las comunidades. Aunque la violencia actual se relaciona principalmente con grupos armados y disidencias de las Farc-EP, no hay certeza de que sean los únicos responsables. La concepción de paz refleja los desafíos de este frágil contexto:

> «En su mayoría se puede decir que es un concepto que puede ser entendido y trabajado en varios niveles; bien sea desde el más personal, casi espiritual, hasta el de mayores instancias políticas de decisión (…)».

> «En primer lugar, se puede hablar de un nivel personal de la paz. Muchos actores, desde jóvenes hasta mujeres líderes, pasando por funcionarios públicos y excombatientes, reconocen a la paz como un estado de tranquilidad espiritual-personal que configura al sujeto en su individualidad para poder exteriorizar esa misma paz una vez se pone en un plano social (…)».

> «Por otro lado, se reconoce un nivel social y relacional identificado en las nociones de paz de Mesetas. Aquí se incluyen todos los valores interpersonales que aparecen como vitales para construir una paz colectiva: entre ellos hablan del respeto por el otro, la solidaridad, el perdón, la reconciliación, el diálogo, la comprensión, la responsabilidad y la humildad (sobre todo en el caso de algunos excombatientes), entre otras. Estos elementos confirman una idea generalizada de que la paz está relacionada con la búsqueda de la convivencia sana y en bienestar con los demás» (Informe de Mesetas).

Miremos ahora cómo se concibe la paz en los otros contextos locales. Empezamos con Cúcuta y Tibú, ambos en Norte de Santander, un departamento con niveles de violencia aparentemente poco cambiantes en los últimos años.

Cúcuta (Mapa 4) es una ciudad fronteriza con Venezuela por lo cual se sobreponen conflictos de ambos lados de la frontera. Igual que en Mesetas, el conflicto armado y la economía ilícita han estado y siguen presentes. Debido a que es un centro urbano, la economía ilegal incluye redes de contrabando, especulación con lavado de dinero, niveles altos de corrupción de funcionarios públicos y la presencia de redes mafiosas. Al mismo tiempo, la relación entre Cúcuta y la región del Catatumbo urbanizó la violencia (conflicto armado, paramilitares y neoparamilitares). La falta de oportunidades de vida en la legalidad, sobre todo para la juventud, facilita su reclutamiento por parte de actores armados ilegales. En suma, esto produce una alta conflictividad por el control territorial entre distintos actores. La crisis venezolana desde por lo menos 2015 agravó la situación en Cúcuta.

Acerca de las nociones de paz, el caso de Cúcuta muestra un espectro amplio:

> «(…) un continuo de concepciones que van desde lo más individual en un extremo, hasta lo más público en el otro, que, en el caso de Cúcuta, y de acuerdo con el contexto de desempleo, informalidad y violencia, tienen una carga fuerte de paz como bien público con una dimensión de bienestar social importante. Paz se asocia con oportunidades, educación y empleo, tanto para jóvenes

> como para adultos, sin olvidar conceptos como la tranquilidad y la seguridad, pero con una dimensión más colectiva y social de la paz. Esta se ubica claramente cerca del extremo de paz como bien público» (Informe de Cúcuta).

Tibú (Mapa 5), al norte de Cúcuta, forma parte de la región del Catatumbo (Norte de Santander), la cual, a pesar del Acuerdo de Paz con las Farc-EP, es una zona de alta conflictividad y violencia, sobre todo contra el pueblo barí. Tibú es uno de los municipios más afectados por los cincuenta años de guerra y con uno de los índices más altos de cultivos ilícitos (Unodc-Simci, 2020). La zona vivió diferentes etapas del conflicto con la disputa territorial de distintos actores armados. Económicamente los conflictos se han relacionado con las concesiones petroleras, la economía ilegal y, a partir del recrudecimiento de la crisis venezolana y el cierre de la frontera, el incremento de otros negocios ilegales como la extracción ilícita de petróleo crudo, el contrabando y la trata de personas. En el ámbito político, el Partido Comunista y la Unión Patriótica desempeñaron un papel muy importante, a pesar de que con la llegada de los grupos paramilitares muchos de sus representantes fueran víctimas de secuestros o asesinatos. La violencia actual, con una de las tasas de homicidios más altas no solo en el departamento sino en el país, se relaciona tanto con luchas entre el ELN y el Ejército Popular de Liberación (EPL) como con las mafias del narcotráfico y otras economías ilegales. En este contexto, no hay garantía de los derechos fundamentales como la expresión o asociación libre ni tampoco de los derechos colectivos. Debido a que el Estado central tiene presencia limitada, las Juntas de Acción Comunal han desempeñado un papel importante como instituciones de transformación de conflictos, sobre todo fuera de los cascos urbanos. Sin embargo, a menudo, estas instituciones se ven obligadas a consultar con los grupos armados presentes debido a la naturaleza de su trabajo. En este contexto se puede observar cómo las distintas manifestaciones de violencia se entrelazan. En Tibú continúa o regresa la violencia política con los asesinatos de líderes y lideresas sociales y el asesinato del candidato a la alcaldía, Bernardo Betancur, previo a las elecciones municipales en septiembre de 2019.

Acerca de la concepción de paz, Tibú pone en evidencia:

> «(…) una gran variedad de connotaciones y sentidos, y permite sostener que la noción de paz es contextual, es decir, depende del

> contexto en el cual interactúan los actores individuales y colectivos. En el caso de Tibú, hay dos factores que afectan las apreciaciones: la continuación del conflicto armado y las mafias que se han desarrollado a su alrededor junto con las diversas formas de economías ilegales a las cuales los actores armados les ofrecen protección, y el incumplimiento del gobierno central de la implementación del Acuerdo para la terminación del conflicto. En el marco de estas restricciones, las concepciones de paz encontradas en Tibú tienen una dimensión individual, una social, de mercado y una pública. Se puede plantear un continuo desde lo más privado a lo más público, con unas dimensiones intermedias entre esos dos extremos. La dimensión más publica supone la existencia de derechos y un orden político e institucional que los haga respetar» (Informe de Tibú).

Con el Acuerdo de Paz, las expectativas hacia un cambio significativo fueron muy grandes en Tibú, pero con la falta de cumplimiento tanto del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) como de Iván Duque (2018-), sumado al auge de la violencia, surgió frustración y desesperanza. Sin embargo, en este contexto, también nacieron iniciativas relevantes como el Bono por la Paz y la comunidad de paz de Pacelli, apoyadas, entre otros, por la Pastoral Social.

Veamos ahora los casos en los dos municipios más violentos: Buenaventura, en el departamento de Valle del Cauca, y Santander de Quilichao en el Cauca.

La ciudad portuaria de Buenaventura (Mapa 6) se caracteriza por una alta diversidad étnica entre comunidades indígenas, población afrocolombiana y colonización mestiza. Las líneas de conflictividad se caracterizan por dos aspectos centrales: primero, la relacionada con la ampliación y la importancia estratégica que ha ganado el puerto de Buenaventura como nodo logístico hacia el Pacífico. Segundo, la movilización creciente de actores hasta entonces marginados como las comunidades negras y el paro cívico en 2017. La conflictividad por el control territorial produce desplazamiento forzado y altas tasas de violencia homicida contra jóvenes y defensores y defensoras de derechos humanos. Hay una variedad de actores armados no estatales como el ELN y el Clan del Golfo/Gaitanistas, entre otros. Al mismo tiempo, esta violencia e inseguridad impide la garantía y el ejercicio de los derechos

humanos individuales y colectivos. En Buenaventura hay una presencia amplia de distintas instituciones estatales y no estatales para la transformación constructiva de conflictos como la Defensoría del Pueblo o la Las experiencias de las comunidades en la Guajira, las cuales no han podido frenar la dinámica violenta de los últimos años. En este contexto, las nociones de la paz en los grupos focales con personas jóvenes reflejan esta complejidad:

> «Al ser un contexto en el que habitan grupos étnicos, no solo afros/negros sino también indígenas, la paz está estrechamente vinculada a sus cosmovisiones de vida y su territorialidad. Por lo tanto, la consecución de la paz involucra a la institucionalidad mediante la garantía de los derechos, a los grupos armados a través del cese de la violencia armada, y a los ciudadanos, quienes deben actuar en coherencia con la moral social propia (solidaridad y confianza entre parientes y vecinos). En suma, la paz es entendida desde una perspectiva que supera la protección de la integridad física, más bien se extiende al logro del bienestar social» (Informe Buenaventura).

Santander de Quilichao (Mapa 7), en el norte del departamento del Cauca, forma parte de un corredor estratégico para llegar a Cali y conectar el Pacífico con la cordillera Central. Al mismo tiempo tiene una diversidad étnico-cultural muy alta entre comunidades, resguardos indígenas y la población afrocolombiana. La base económica se caracteriza tanto por la producción de caña en la zona plana, la producción forestal, dos zonas francas y la minería de oro. Durante el conflicto armado la región fue de retaguardia para las Farc-EP y tiene una trayectoria histórica importante de movilización. Los grupos paramilitar<es llegaron en los años noventa y la región ha sido una de las más violentas. Después de la firma del Acuerdo de Paz, y con la desmovilización de las Farc-EP, la violencia por parte de otros actores armados se incrementó en las zonas rurales y en las urbanas.

La conflictividad actual se relaciona tanto con la disputa por el territorio relacionado con la economía ilegal como por disputas interétnicas entre grupos indígenas y afrocolombianos. Frente a estos conflictos, los Consejos Comunitarios, Cabildos Indígenas y sobre todo las Mesas Interétnicas, tratan de manejarlos y transformarlos. En la región se des-

tacan iniciativas de la sociedad civil y de los empresarios locales que dan ejemplos interesantes de iniciativas locales de paz. Las nociones de paz en los grupos focales y las entrevistas cubren un espectro amplio, y:

> «(…) una clara distinción entre las nociones de paz individual, paz negativa y paz positiva. Lo primero que se señaló fue la importancia de asociar la paz a tranquilidad y bienestar de los individuos. En la confianza que debe existir entre diferentes personas y colectivos e incluso la confianza que debe existir hacia las instituciones cuando se hace referencia a la paz. (…) la importancia de reconocer la necesidad de construir *paz pero con justicia social* (…)» (Informe Santander de Quilichao).

Las experiencias de las comunidades en La Guajira, Fonseca (Mapa 8) y Maicao (Mapa 9), también se caracterizan por una diversidad alta de actores civiles y armados. La cercanía de la frontera con Venezuela y las actividades ilegales que muchas veces forman parte de la vida cotidiana son igualmente características de estas comunidades. Con el auge de la crisis en Venezuela y el cierre de los pasos formales de tránsito, la trata de personas se incrementó significativamente. Adicional a esto, las ya precarias condiciones económicas en las que vive una gran parte de la población, sumadas al reciente alto flujo de comunidades migrantes provenientes de Venezuela, han generado nuevos conflictos entre los habitantes y las personas migrantes, en especial en el caso de Maicao. Económicamente la zona depende de las plantaciones de plátano, pero también del cultivo de yuca, aguacate y café. Durante la guerra y sobre todo a partir de los años ochenta, las Farc-EP, algo más tarde el ELN y a partir de 1998 las Autodefensas, hicieron presencia en la región.

La conflictividad actual se relaciona tanto con asesinatos de líderes y lideresas sociales como con la violencia intrafamiliar, la delincuencia común y la discriminación y falta de visibilidad de la población LGBTI en el espacio público (caso de Maicao). La presencia estatal ha sido históricamente débil y la confianza en las entidades del Estado es muy baja. El Estado colombiano ha incrementado su presencia, pero esta sigue siendo extremadamente puntual. En La Guajira hay dos ETCR con experiencias de reintegración variadas en sus relaciones con la comunidad. Acerca de las nociones de paz, en Maicao:

«Las reflexiones se orientaron en torno a la forma en la que se sitúa la paz en el territorio y las estrategias para promoción de la paz desde una perspectiva de género que reconoce la diversidad sexual y las identidades de género».

«En cuanto a los elementos conceptuales se plasmaron una serie de metáforas y analogías que se relacionan con aspectos cosmológicos y tradiciones vinculantes al territorio, a sus configuraciones ambientales y procesos culturales; estas categorías relacionales permiten dimensionar no solo conceptos de paz, sino que develan la necesidad de construir paz con enfoque territorial» (Informe Maicao).

3. Conclusión

A pesar de la variedad de los contextos específicos y sus distintos niveles de violencia, conflictividad y existencia de instituciones para la transformación constructiva de ellos, las experiencias en las comunidades estudiadas reflejan los resultados de la encuesta representativa nacional (véase el Capítulo 3) en tres aspectos cruciales. Las nociones de paz se relacionan estrechamente con el deseo y la esperanza:

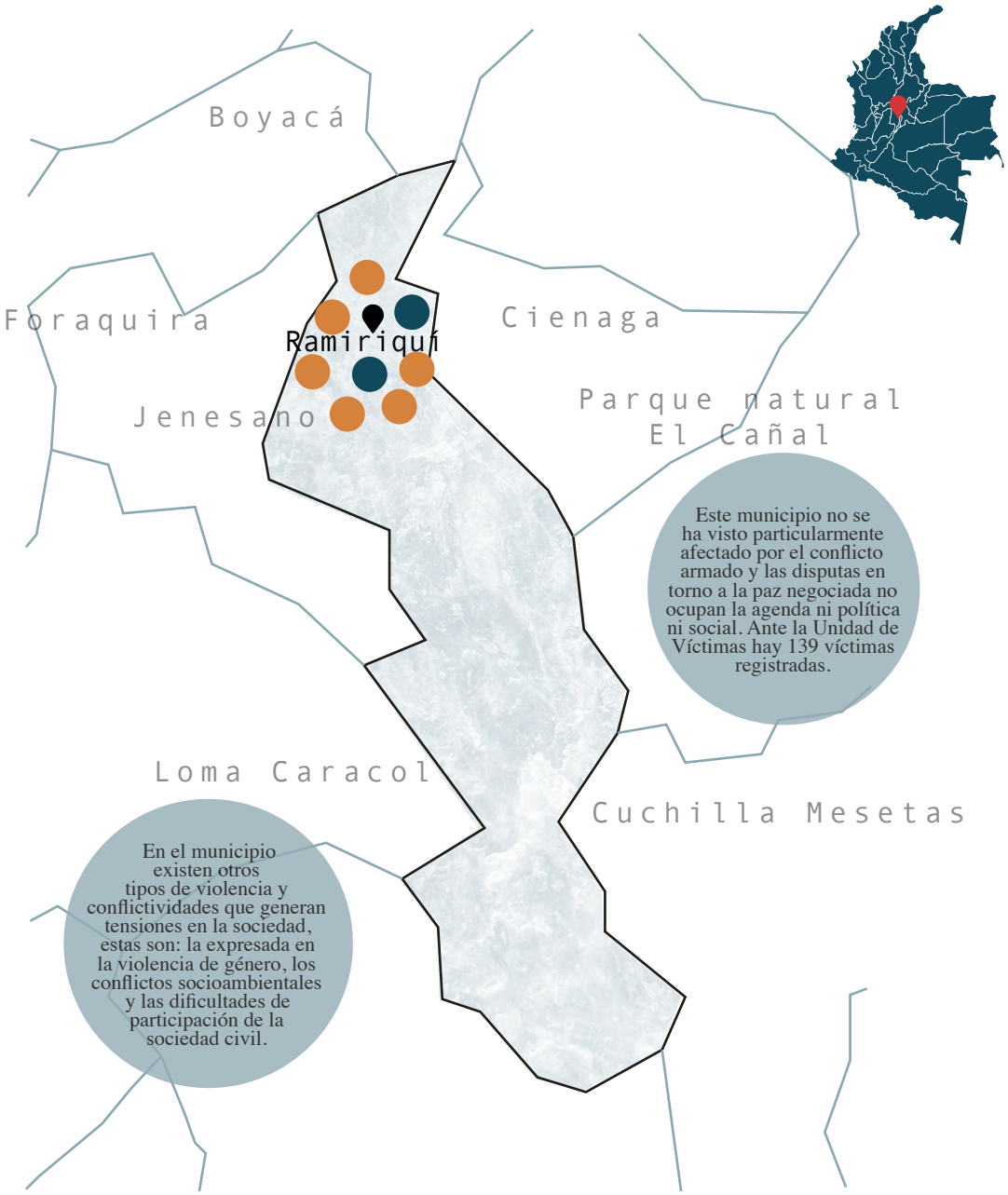
1. De vivir en tranquilidad, es decir sin amenazas a la integridad física y sin injerencia indebida en la vida cotidiana.

2. De poder ejercer los derechos humanos fundamentales tanto individuales como colectivos. Esto último se enfatiza sobre todo en las conversaciones con grupos hasta hoy día marginados como mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y grupos afrocolombianos (véanse los capítulos específicos en la tercera parte: Actores clave). El acceso a igualdad de oportunidades cumple un papel fundamental en este aspecto.

3. De reconocimiento de que las instituciones de transformación constructiva de conflictos, sean estatales, municipales, formales o informales, cumplan con sus funciones.

Aunque en algunos contextos hay indicadores de desesperanza, la mayoría de las personas entrevistadas parece ser muy consciente que *la paz es un proceso*, que la firma de un acuerdo es necesaria pero no suficiente y que la paz se construye entre todas y todos. Para esto, no solo se requiere asegurar un nivel fundamental de seguridad física, sino también generar los espacios de oportunidad adecuados para que cada individuo y cada comunidad pueda ejercer sus actividades y vivir una vida plena y digna.

Mapa 2. Ramiriquí, departamento de Boyacá

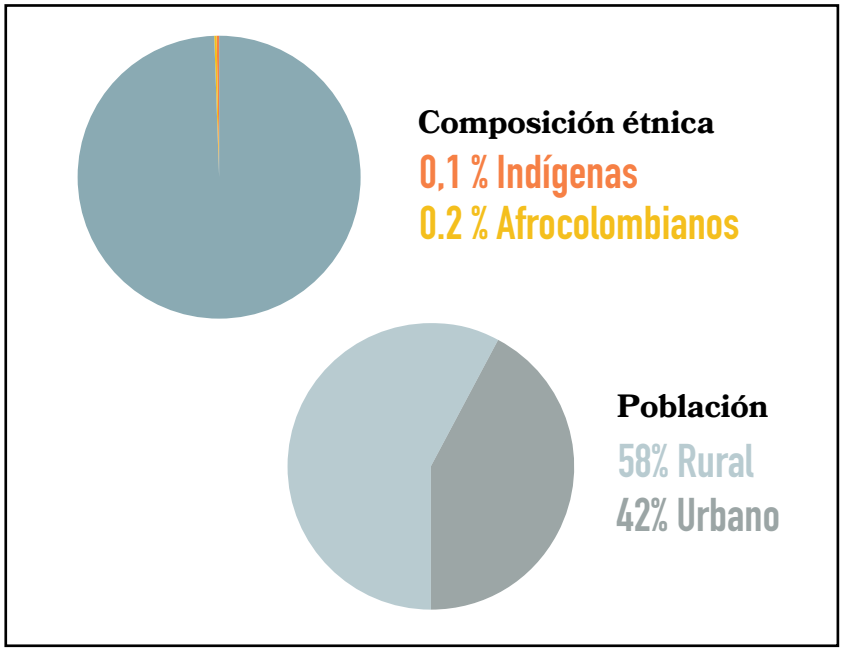


Presencia de instituciones no gubernamentales para la transformación de conflictos

- Coordinación de Víctimas de Ramiriquí
- Red de Mujeres del Diplomado en Participación Política

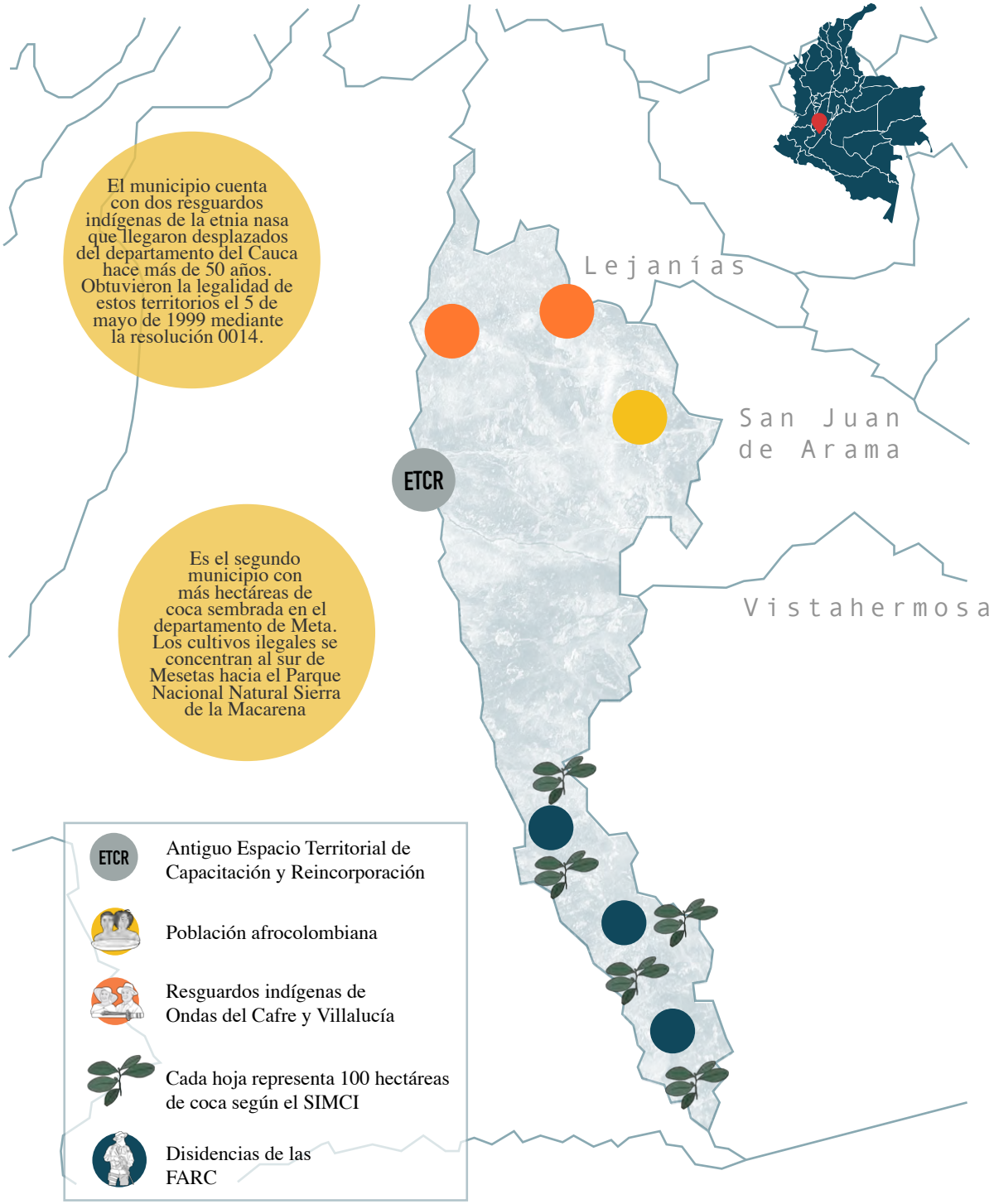
Presencia de instituciones estatales para la transformación de conflictos

- Alcaldía Municipal: entre otros la Comisaría de Familia
- Policía
- INPEC (Establecimiento penitenciario)
- Ministerio de Justicia
- Superintendencia de Notariado y Registro
- Agencia Nacional de Tierras



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Mapa 3. Mesetas, departamento del Meta



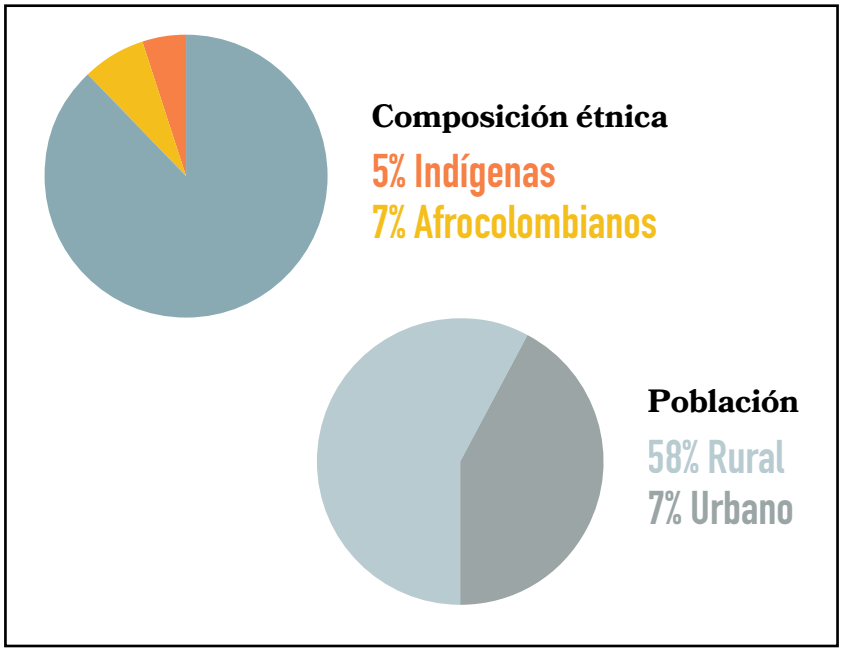
Presencia de instituciones para la transformación de conflictos

Gubernamentales

- Alcaldía
- Gobernación
- Defensoría
- Personería
- Mesa Humanitaria y de víctimas
- Fuerzas Armadas
- Policía

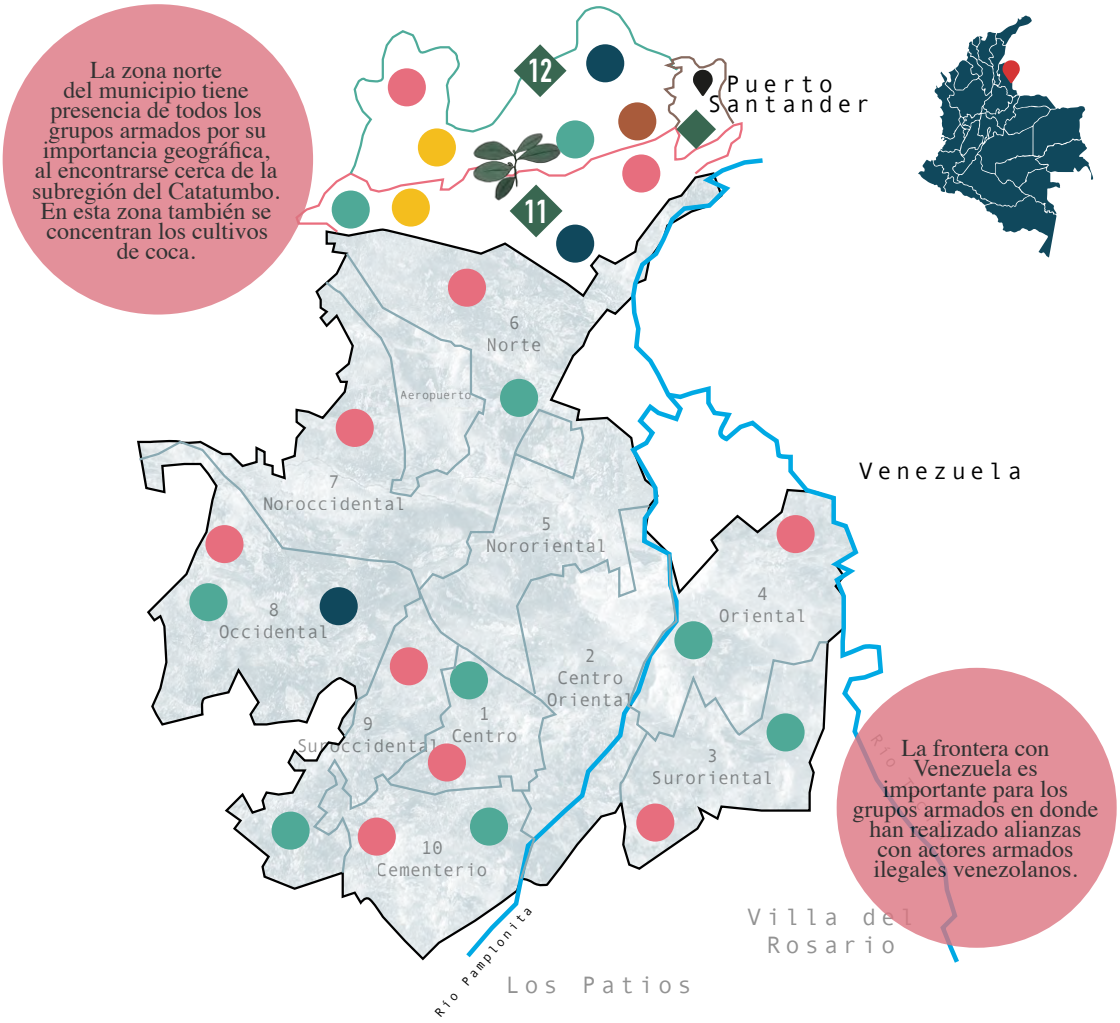
No gubernamentales

- Juntas de Acción Comunal
- Asojuntas
- Iglesias
- Huellas (Movimiento Político de Mujeres)
- Yo Puedo (Organización de Mujeres Jóvenes)
- LIMPAL (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Mapa 4. Cúcuta, departamento de Norte de Santander



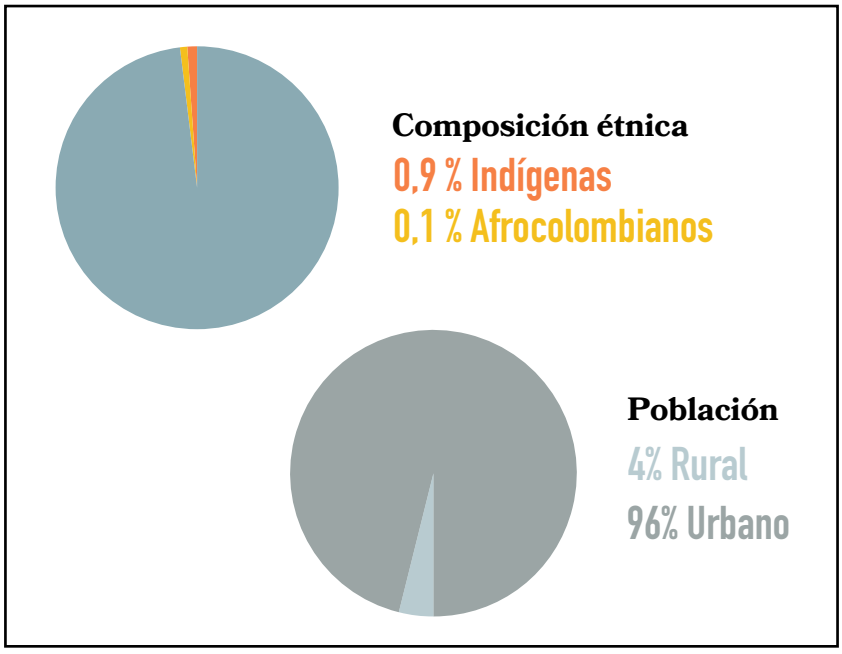
Presencia de instituciones para la transformación de conflictos

Gubernamentales

- Alcaldía Municipal
- Secretaría de víctimas y pos-conflicto
- Gobernación

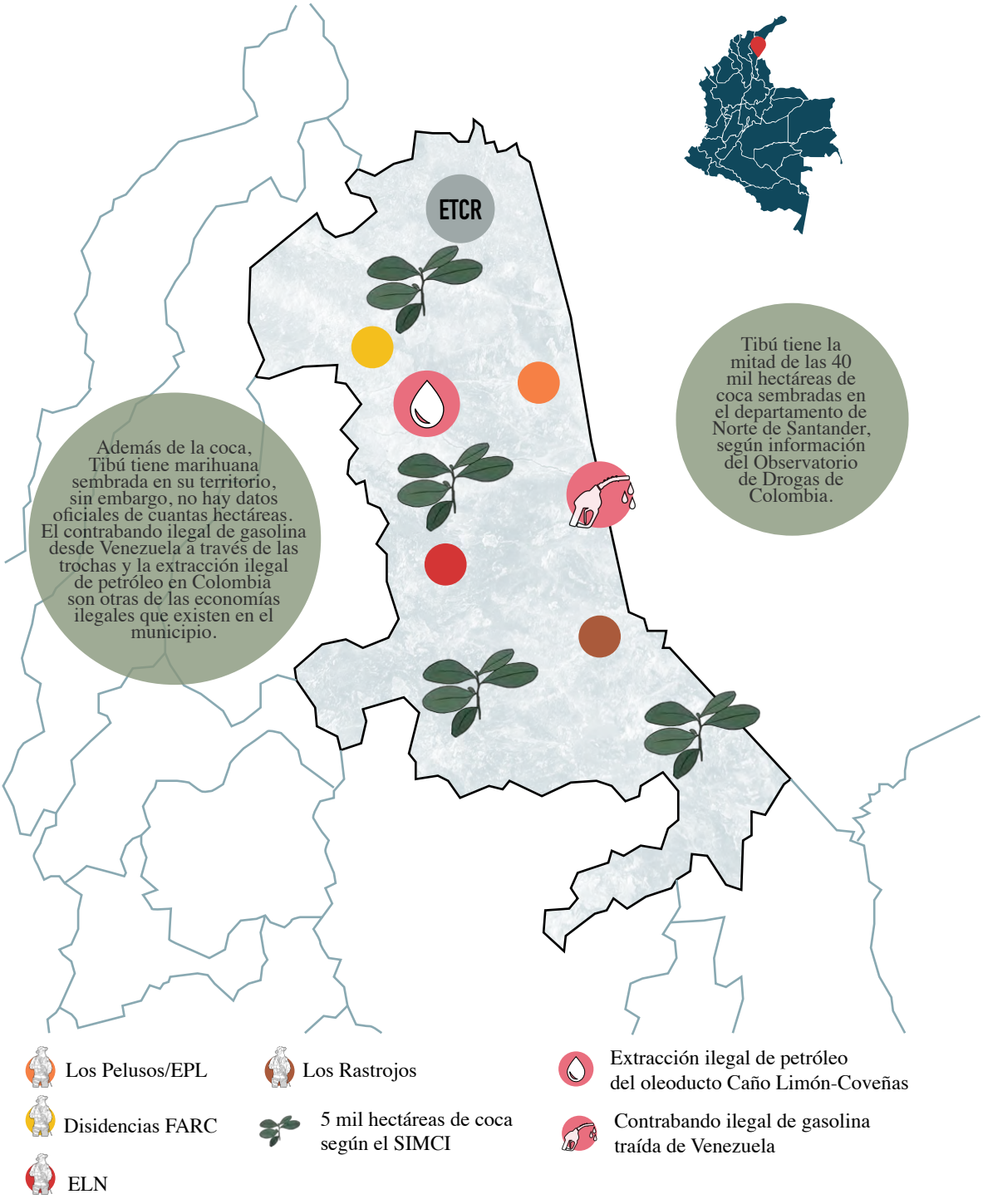
No gubernamentales

- Mujeres
- Jóvenes
- La Mesa de la Memoria
- Centro de Inspiración para la Paz



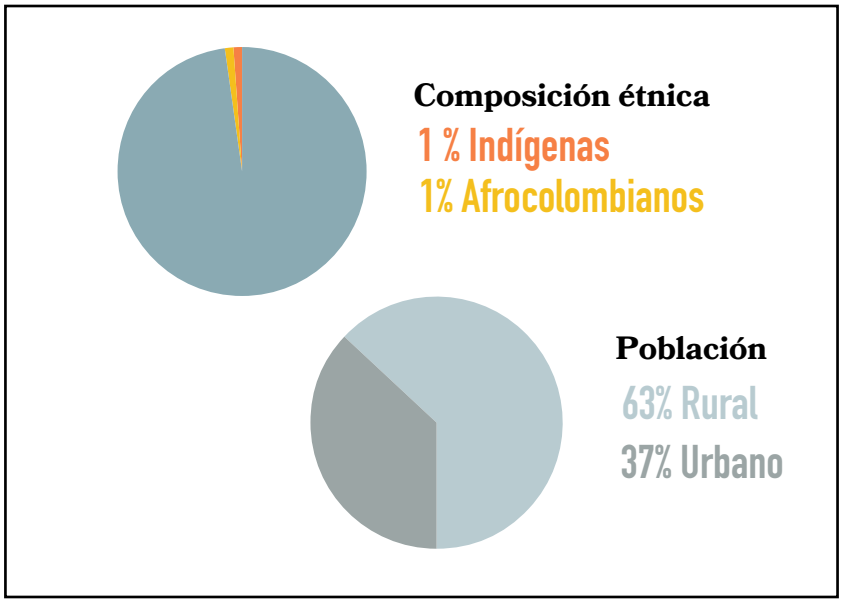
Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Mapa 5. Tibú, departamento de Norte de Santander



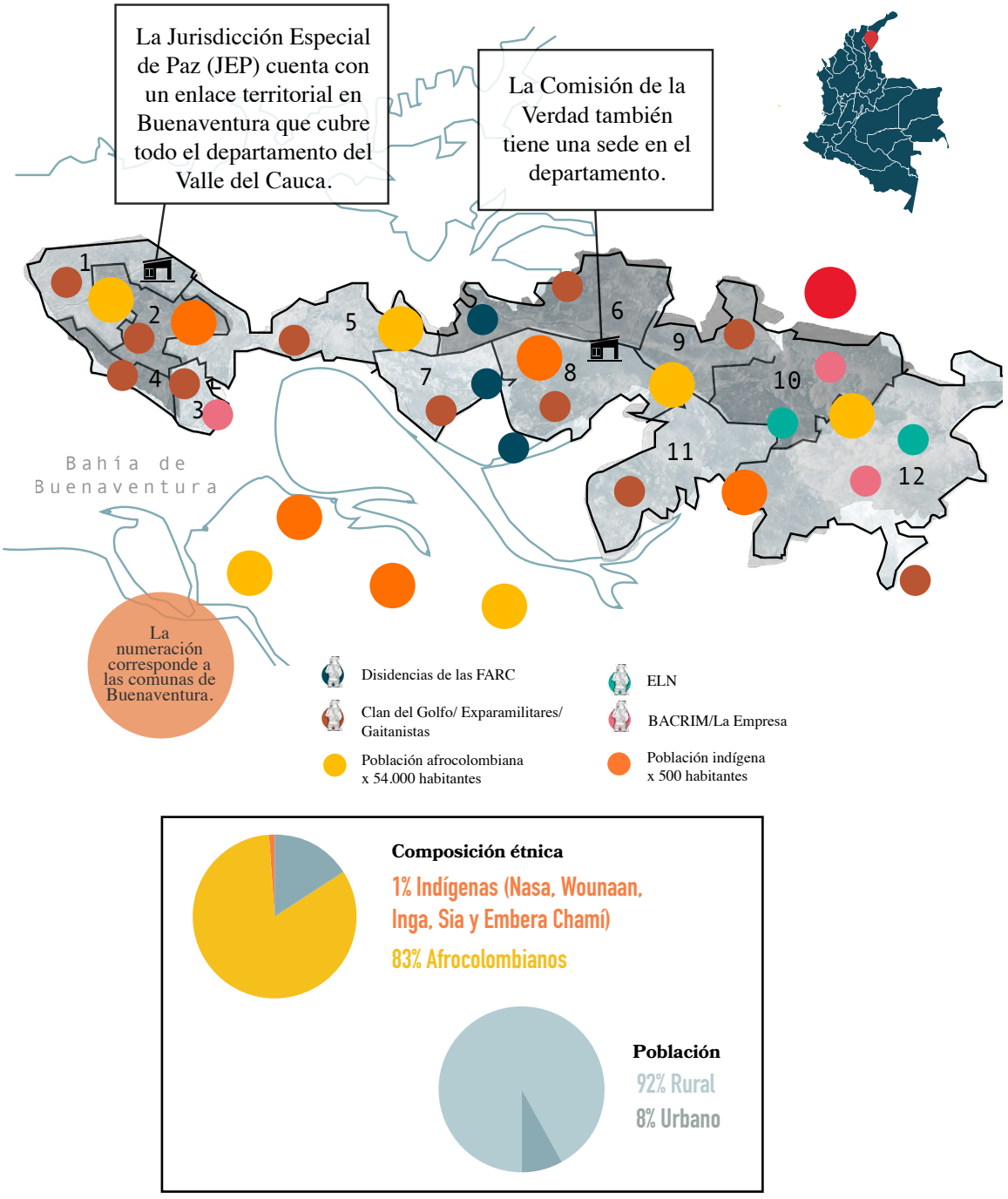
Presencia de instituciones no gubernamentales para la transformación de conflictos

- Juntas de Acción Comunal
- Asojuntas
- Diócesis
- Comunidad de Paz Pacelli



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Mapa 6. Buenaventura, departamento de Valle del Cauca



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Presencia de instituciones para la transformación de conflictos

Gubernamentales

Instituciones oficiales

- Secretaría de Seguridad Ciudadana, -Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil, Defensoría del Pueblo, Centro Regional de Atención y Reparación y Víctimas y Personería Distrital de Buenaventura.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)
- Delegada de la Jurisdicción Especial de -Paz (JEP) y la Comisión de -Esclarecimiento de la Verdad (CEV)
- SIVJRGN
- La Agencia para la Renovación Territorial (ART),
- Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT'S)
- Actores armados legales como la Policía, -Fuerzas Armadas y Fiscalía.

No gubernamentales

Organizaciones-procesos comunitarios

- Proceso de Comunidades Negras (PCN) – -Palenque el Congal y los consejos comunitarios de comunidades negras adscritas al trabajo de PCN
- Asociación de Autoridades y Cabildos de la Organización Regional Indígena del -Valle de Cauca (ORIVAC)
- Asociación de Cabildos Indígenas del -Valle del Cauca Región Pacifico (ACIVA RP)

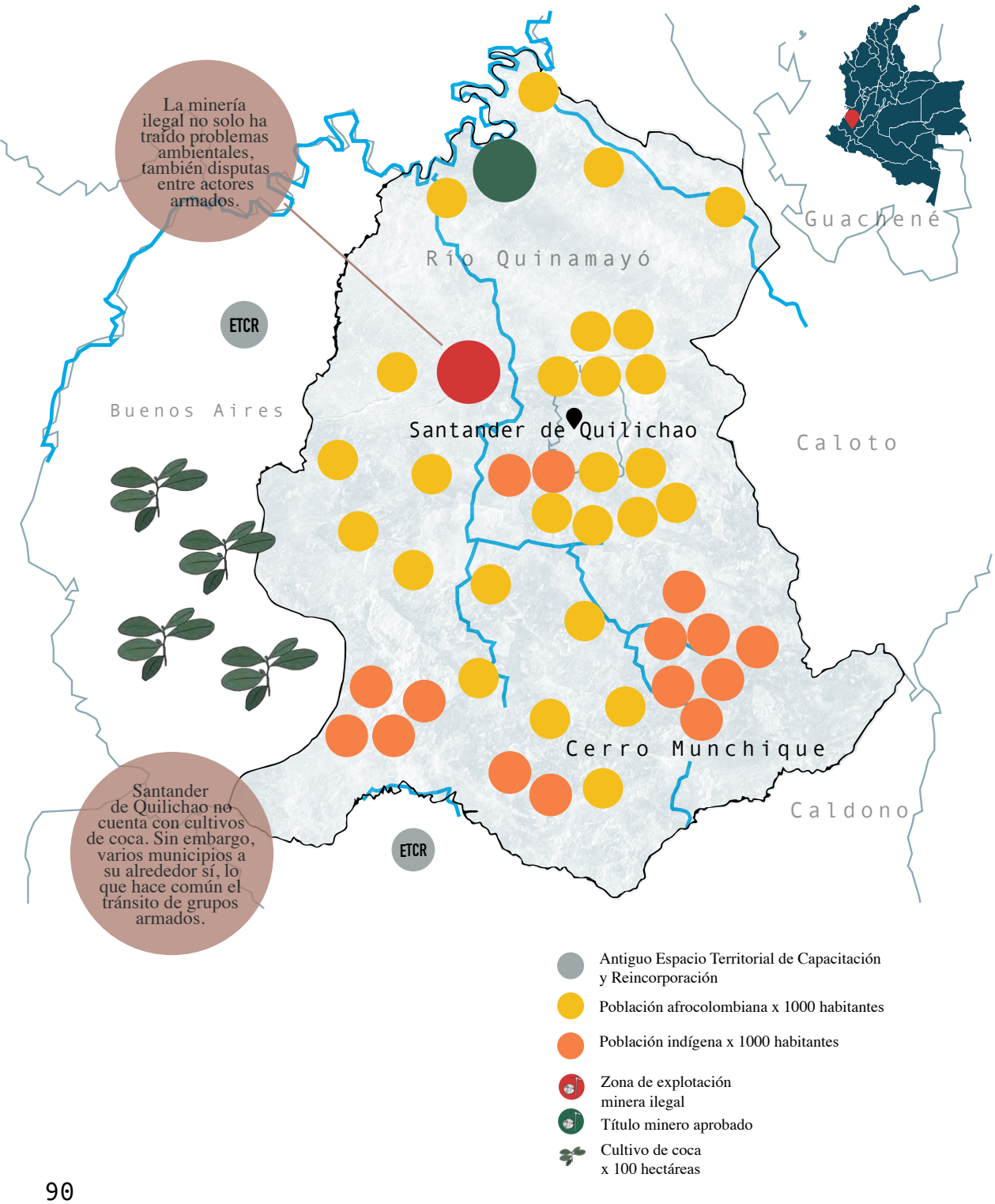
Organizaciones de carácter étnico

- Juntas de Acción Comunal
- La Pastoral Afrocolombiana
- La Fundación Espacios de Convivencia y Desarrollo Social – FUNDESCODES
- El Comité Interorganizacional por la Defensa de los Derechos de las Comunidades Negras
- El Comité en Marcha para Vivir con Dignidad
- Paro Cívico

Organizaciones nacionales y de Cooperación Internacional

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- ONU Derechos Humanos
- ONU Verificación
- Médicos Sin Fronteras (MSF)
- Solidaridad Internacional
- Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
- Cruz Roja Nacional
- Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
- GIZ Cooperación Alemana

Mapa 7. Santander de Quilichao, departamento del Cauca



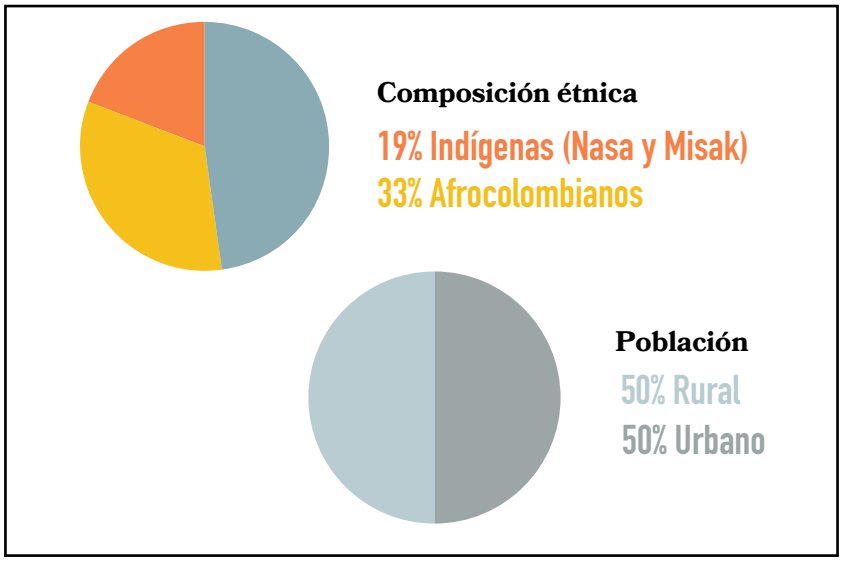
Presencia de instituciones para la transformación de conflictos

Gubernamentales

- Débil y selectiva presencia estatal.

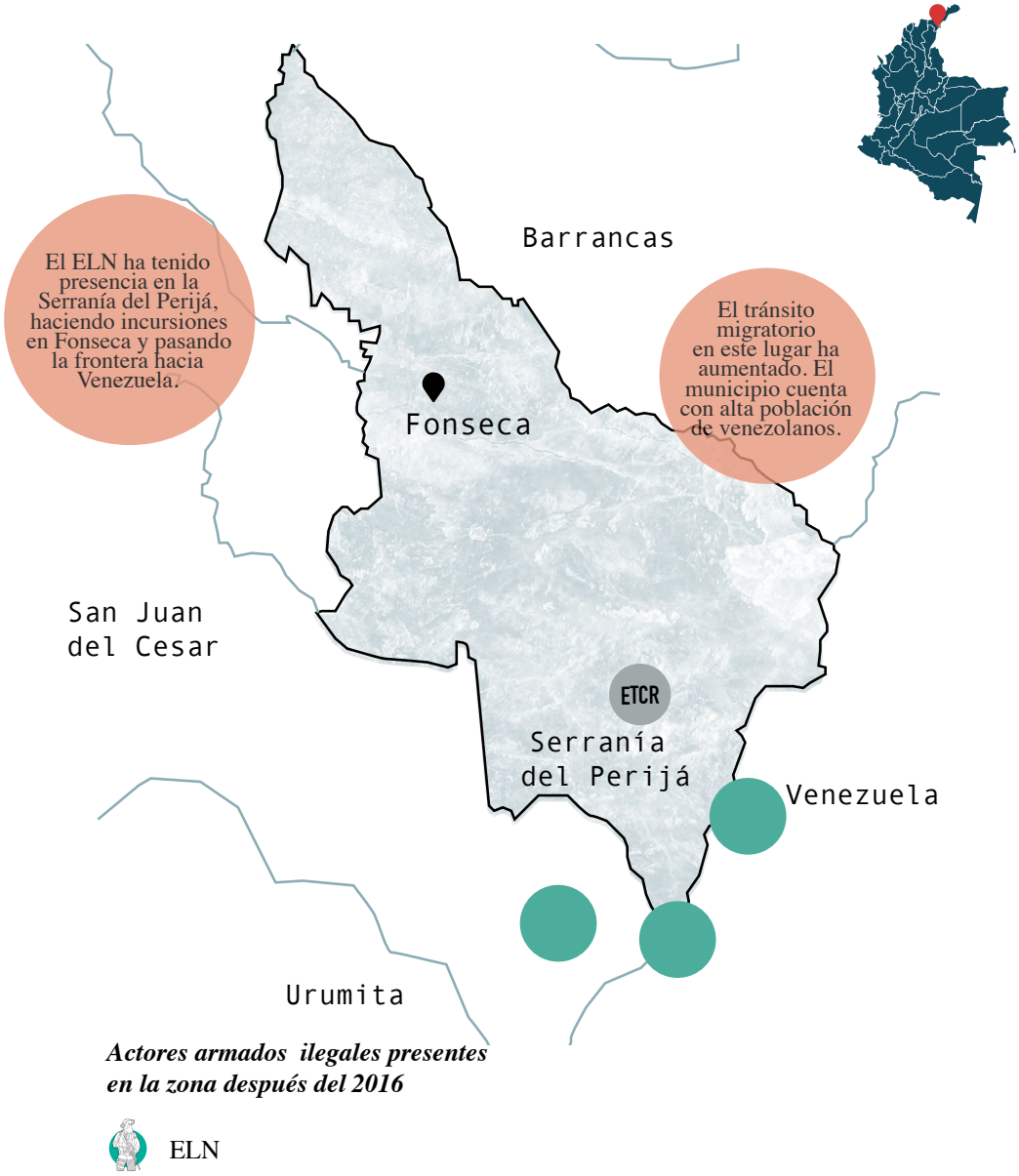
No gubernamentales

- Asociación de consejos comunitarios del Norte del Cauca (En: Aires del Garrapatero, Zanjón de Garrapatero, Quarpac y Cuenca río la Quebrada)
- Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (Resguardos: Las Delicias, Canoas, Guadualito, La Concepción, Tigres y Munchique y Nasa Kiwe Tekh Ksxaw)
- Organizaciones campesinas Juntas de Acción Comunal - La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)
- Mesas Interétnicas.
- La Corporación Vallenpaz (Vallenpaz apoya procesos en los siguientes municipios del departamento del Valle: Jamundi, Dagua, Cali, Palmira, Cerrito, Florida, Pradera, Buenaventura y en el departamento del Cauca, procesos en Buenos Aires, Santander de Quilichao, Caloto, Padilla, Puerto tejada, Villa Rica, Miranda, Corinto)



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Mapa 8. Fonseca, departamento de La Guajira



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

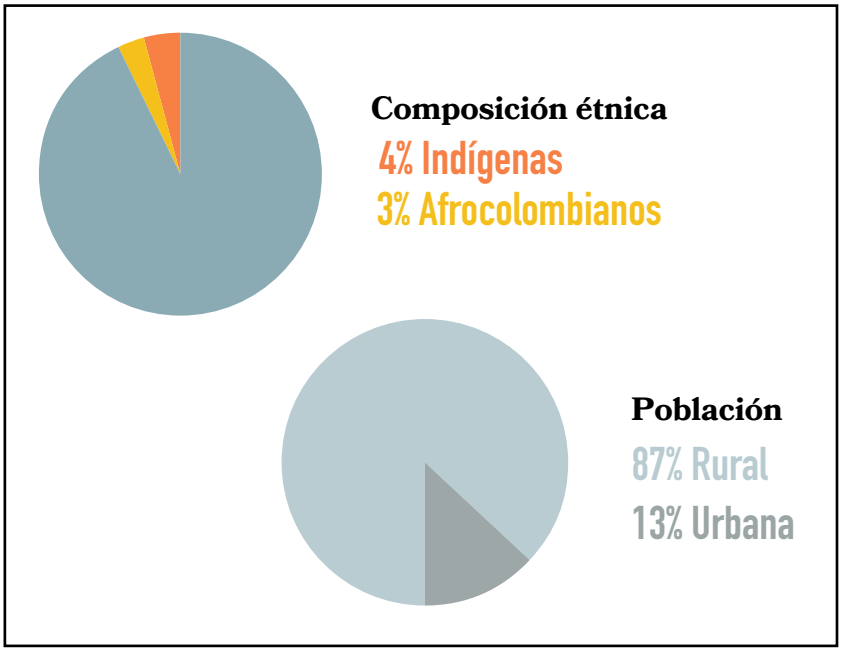
Presencia de instituciones para la transformación de conflictos

Gubernamentales

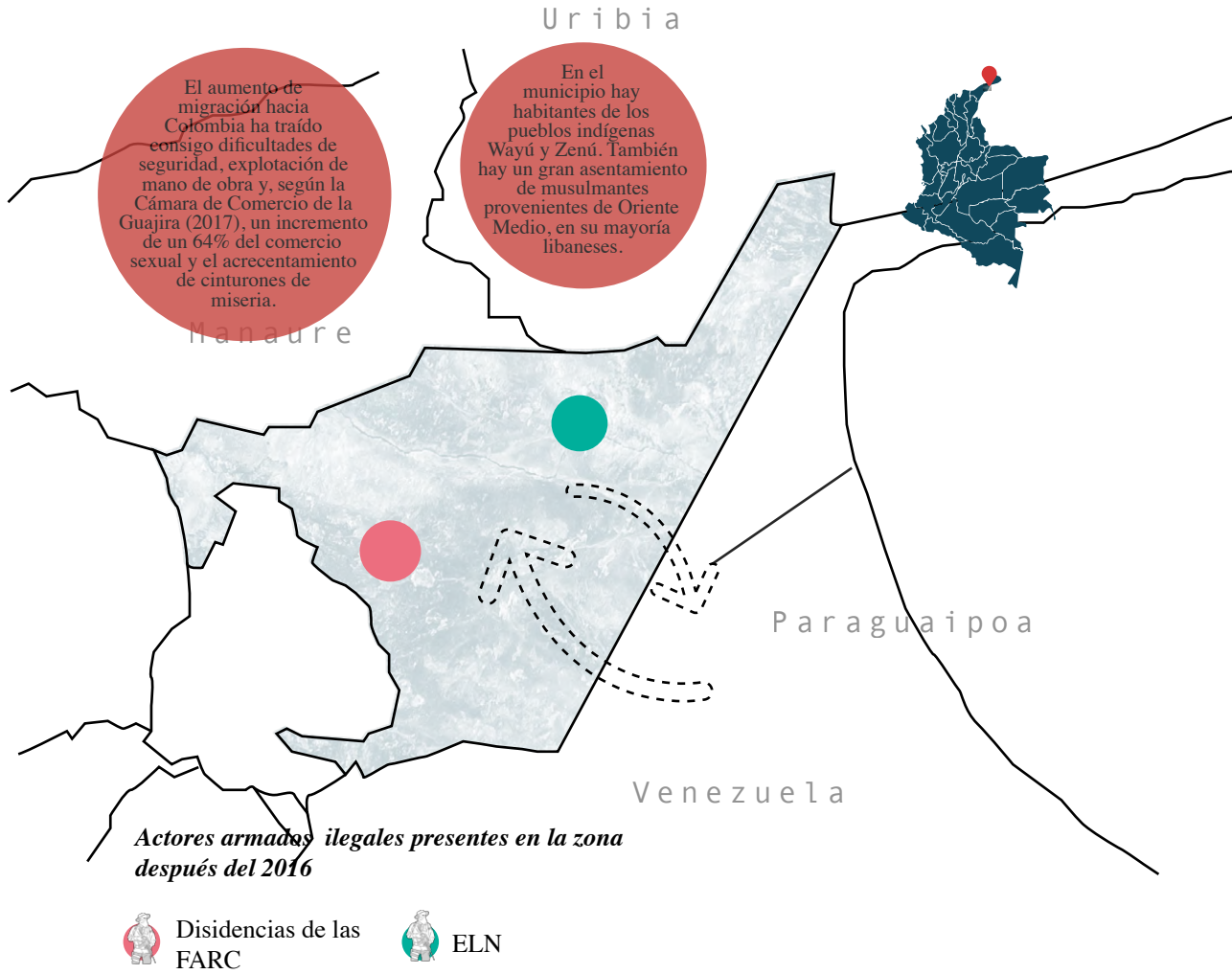
- El Estado central ha tendido una débil presencia en la región. Según un informe de Dejusticia presentado ante el Tribunal Superior de Riohacha (2018), se concluye que la intervención del Estado central en la zona ha sido coyuntural, sin la debida coordinación entre las entidades públicas responsables, y sin tener aplicar un enfoque diferencial.

No gubernamentales

- Juntas de Acción Comunal



Mapa 9. Maicao, departamento de La Guajira



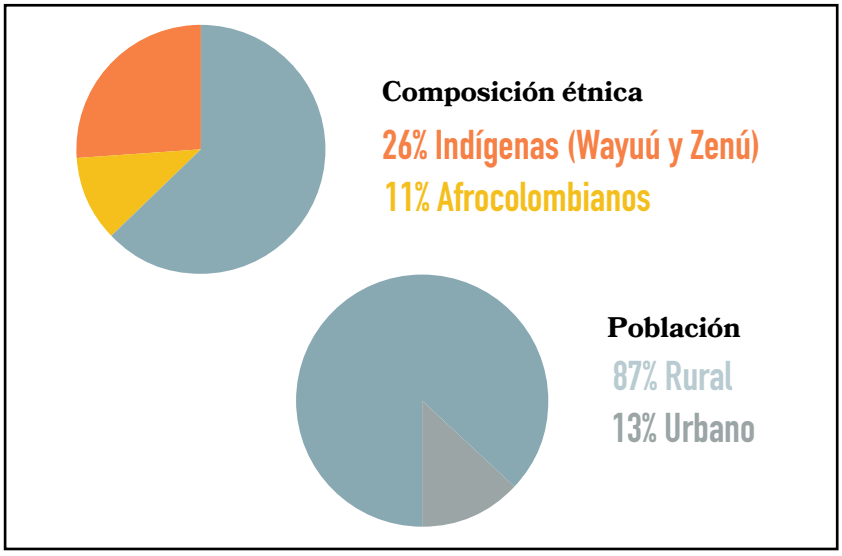
Presencia de instituciones para la transformación de conflictos

Gubernamentales

- Débil presencia estatal.

No gubernamentales

- Casa de Paz de Caribe Afirmativo
- Juntas de Acción Comunal
- Plataforma LGBTI Por la Paz



Fuente: Estudios de caso del proyecto Paz Glocal, 20219-2020. Cartografía por Santiago Luque, periodista de Rutas del Conflicto

Referencias

Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2020. «Un nuevo ciclo de violencia organizada en Colombia». 24 de noviembre. http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1925

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis*. https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis

Llorente, María Victoria. 2020. «An overview of Colombia's latest conflict dynamics and prospects for peace in times of covid-19». Fundación Ideas para la Paz.

Unodc-Simci. 2020. «Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos». Unodc-Simci. Bogotá. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Ilicitos_2019.pdf



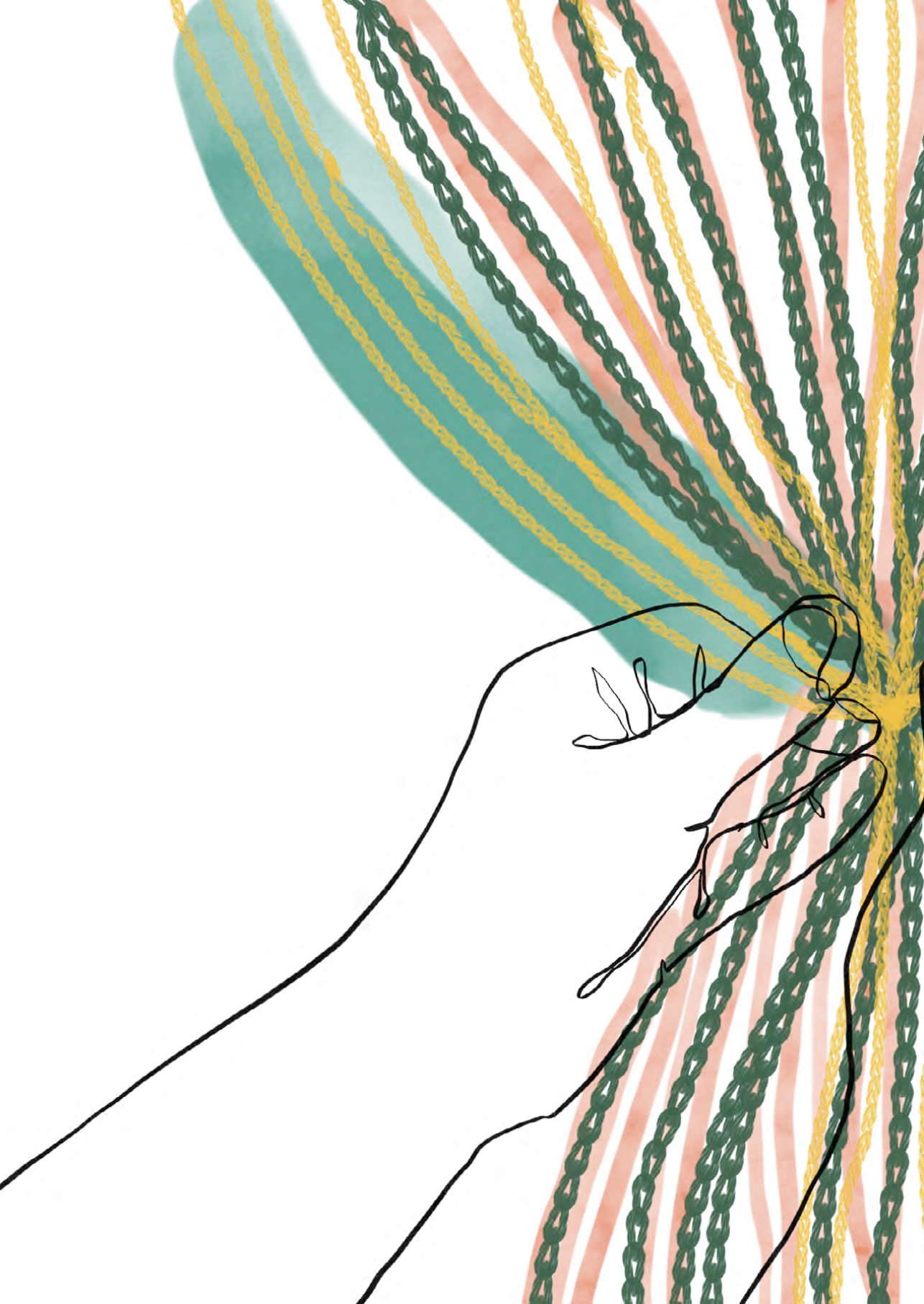


Una familia de cultivadores de coca intenta rescatar las hojas de las matas cortadas por el ejército de Colombia en una operación antinarcóticos. 11 de octubre de 2017. Foto: Federico Ríos.





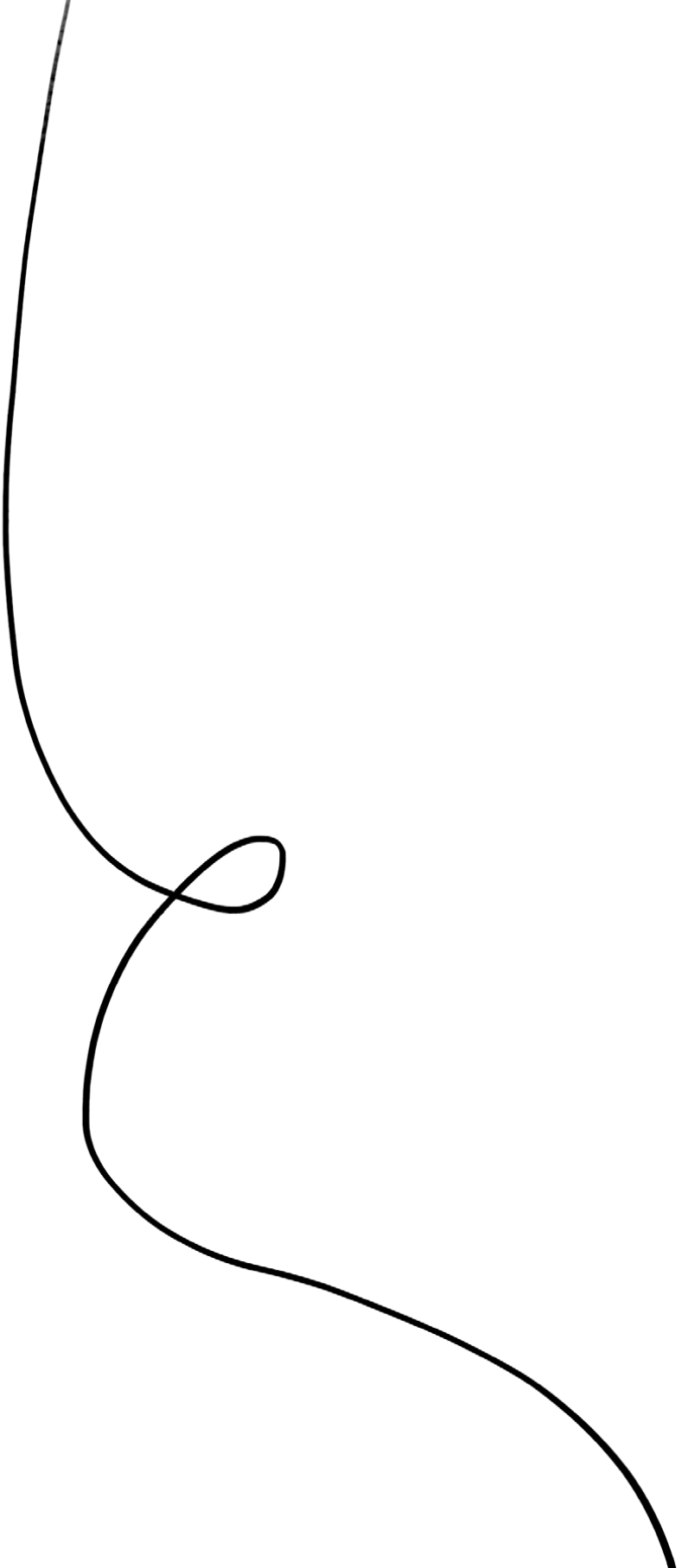
Grupo de erradicadores de matas de coca del Ejército nacional patrulla las calles del municipio de El Tandil, departamento de Nariño. 11 de octubre de 2017. Foto: Federico Ríos.





SEGUNDA PARTE

elementos clave para la construcción de paz



Reintegración de las Farc-EP y espacios territoriales: posibilidades, dificultades y frustraciones

Mauricio Romero Vidal[1]

Desde hace cuarenta años, cada década ha tenido una negociación de paz en Colombia. La más reciente es la que culminó con un acuerdo de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Farc-EP en 2016. Aun así, el conflicto armado y la violencia política han persistido hasta hoy, aunque con variaciones en intensidad y ubicación. Solo en los últimos veinte años aproximadamente 75.000 miembros de grupos armados ilegales han dejado las armas –entre guerrilleros y paramilitares–, cantidad impresionante (Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), 2020). No obstante, el conflicto armado continúa en la actualidad, lo mismo que los asesinatos de excombatientes de las Farc-EP y de líderes y lideresas sociales en territorios con cultivos de uso ilícito o con buenas perspectivas para ser explotados por inversionistas mineros o de la agroindustria.

¿Por qué se reproduce esa situación de conflicto armado y violencia? En la actual coyuntura, desde lo local hay dos razones poderosas: el incumplimiento del Acuerdo de Paz por el gobierno del presidente Iván Duque (2018-) y la decepción entre las y los excombatientes. Así lo expresa uno de los participantes de las entrevistas en el Catatumbo:

> «Antes las expectativas eran muy grandes, nosotros estuvimos dispuestos a dejar la guerra para encontrar la paz, pero los acuerdos

[1] Agradecemos el apoyo de Julián Muñoz y Camilo Santiago para este trabajo.

> no se han cumplido, con decirle que no nos han dado ni un pedazo de tierra, por eso los muchachos están decepcionados y vuelven a tomar las armas» (Entrevista colectiva con excombatientes de las Farc-EP, Tibú, Norte de Santander, 2019).

Entre la población el desasosiego también es profundo en esta región, en especial entre jóvenes. «Nos quedamos estancados en medio de la guerra, no hay salida educativa para los jóvenes. El conflicto armado es, claro, el conflicto más relevante dentro del territorio. Afecta todo, daña todo, es un cáncer en la comunidad» (Entrevista colectiva con jóvenes, Tibú, Norte de Santander, 2019). Sin duda, la frase famosa del canciller alemán Willy Brandt durante la Guerra Fría «La paz no lo es todo, pero sin paz, el todo se convierte en nada», cobra todo el sentido en el Catatumbo.

Este texto analiza las posibilidades de construcción de paz desde la perspectiva de la reincorporación de excombatientes y comunidades locales en tres zonas de concentración de exguerrilleros y exguerrilleras[2]. El concepto de paz glocal (véase el Capítulo 2) como proceso, en sus tres dimensiones –integridad física, transformación de conflictos y derechos individuales y colectivos– guía la reflexión. Si bien las zonas de concentración fueron pensadas como espacios provisionales por el gobierno en Bogotá, en la práctica se han ido transformando en asentamientos permanentes, con relaciones estrechas con las comunidades locales, y están buscando reconocimiento dentro de la estructura institucional municipal (*El Espectador*, 2019).

En el fondo, la tensión sobre la temporalidad de los espacios, bien sean permanentes o transitorios, ha reflejado las concepciones diferentes sobre la reintegración que tenían los negociadores del Acuerdo de Paz. Por un lado, el gobierno insistió en una reinserción individual, pensando en el ámbito urbano y en la disolución de las solidaridades de la organización. Entre tanto, los negociadores de las Farc-EP tenían en mente una reinserción colectiva, pensando en el ámbito semi-urbano y

[2] Estas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) fueron rebautizadas como Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración (ETCR) por el gobierno nacional. En este texto se usan indistintamente los dos términos.

rural, que se adapta mejor a las características de una parte importante de sus excombatientes y «al ser en comunidad» de los años en guerra. La realidad ha sido obstinada y ha terminado por imponerse, aunque no sin problemas.

Los referentes territoriales centrales del análisis corresponden a tres espacios veredales: el Antonio Nariño, ubicado en Icononzo, departamento del Tolima, en donde se concentraron trescientos veinte excombatientes en 2017; el Mariana Páez y Simón Trinidad, los dos ubicados en Mesetas, departamento del Meta, en donde quinientos cincuenta y dos excombatientes se ubicaron en el primero, y doscientos cincuenta en el segundo; y el Negro Eliécer Gaitán, ubicado en Tibú, región del Catatumbo, departamento de Norte de Santander, en donde trescientos dieciséis excombatientes construyeron sus campamentos. Los nombres hacen referencia a Antonio Nariño, héroe de la independencia de España en los inicios del siglo XIX. Mariana Páez y el Negro Eliécer Gaitán fueron miembros de la guerrilla de las Farc-EP muertos en la guerra. *Simón Trinidad* es el alias de un comandante de las Farc-EP extraditado a los Estados Unidos en 2004 bajo cargos de narcotráfico y con una sentencia de cerca de cuarenta años. En el campamento Simón Trinidad se concentraron los excombatientes que pagaban penas en diferentes penitenciarías y fueron excarcelados como parte del Acuerdo de Paz.

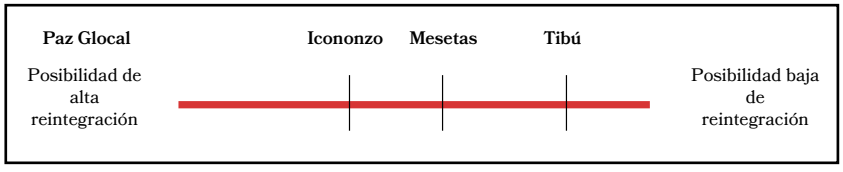
El texto está organizado de la siguiente forma: primero una sección corta que relaciona reincorporación con construcción de paz y paz glocal. A continuación se discute el asunto de la seguridad de las y los excombatientes de las Farc. Después se analizan las tres Zonas Veredales que sirvieron de referencia: Icononzo, Mesetas y Tibú, en donde la primera tiene las mejores posibilidades de reintegración; la segunda, con dos espacios, tiene buenas posibilidades en el Mariana Páez, pero no tantas en la Simón Trinidad; y el ETCR en Tibú, en la vereda de Caño Indio en el Catatumbo, la cual enfrenta una situación difícil por estar ubicada en medio de un contexto de conflicto armado, cultivos de uso ilícito y narcotráfico en la frontera con Venezuela. Finalmente se presentan las conclusiones. El texto se apoya en visitas a las zonas en donde se hicieron entrevistas a profundidad y grupos focales, además de la revisión de documentos oficiales y archivos de prensa.

1. Paz glocal y reintegración

Un análisis preliminar de las veintitrés Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), como se conocieron en un comienzo los espacios de concentración de combatientes de las Farc-EP luego de la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016, indica que su suerte ha sido variada. Las trayectorias seguidas por cada una de las zonas pueden analizarse a partir de las tres dimensiones asociadas con la paz glocal, las cuales sirven para ubicarlas en un continuo que va desde las posibilidades de reintegración altas, en un extremo, hasta las posibilidades de reintegración bajas, en el otro (Diagrama 1).

Cada una de estas dimensiones ha tenido expresiones concretas en las zonas de concentración. La integridad física de las personas excombatientes está asociada en buena parte con la relación de la zona con economías ilegales. La garantía del ejercicio de derechos individuales y colectivos para las y los excombatientes tiene que ver con el nivel de apoyo institucional que reciba la reintegración, incluyendo la seguridad. El desarrollo de capacidades para la transformación de conflictos hace referencia al liderazgo y la habilidad de gestión colectiva de cada zona. Estas son condiciones de corto y mediano plazo en donde excombatientes, ahora como sociedad, y las estructuras de gobierno, incluido el local, tienen la responsabilidad.

Diagrama 1. Continuo de posibilidades de reintegración ZVTN



En el extremo de posibilidades altas de reintegración del continuo se darían las condiciones para que los espacios veredales puedan acercarse a la «paz glocal», o como dicen las y los excombatientes, para que se conviertan en Ciudadelas de Paz. La paz glocal supone integridad física para quienes habitan la zona, un entramado institucional que permita la transformación constructiva de los conflictos existentes, lo mismo que proteja y garantice el ejercicio y disfrute de derechos fundamentales

individuales y colectivos. Para los y las excombatientes eso está muy claro: «La paz es el bienestar, es el progreso, la igualdad política, social y económica, el respeto de los derechos y el respeto a la vida» (Grupo focal con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019). Una excombatiente que trabajó como odontóloga durante dieciséis años en la guerrilla y está en proceso de «homologación de saberes» con una institución estatal, y que además ha tomado cursos de género –«que yo esto no lo conocía»–, añade también la dimensión familiar a su idea de paz: «Es tener oportunidades, que nos respeten la vida. Es tener tranquilidad, progreso y que no haya miedo ni violencia intrafamiliar» (Entrevista con excombatiente, Tibú, Norte de Santander, 2019).

Para llegar a esa condición ideal se necesita un recorrido, un proceso que es lento y no es unilineal, y mucha construcción de lazos y relaciones basados en la confianza mutua entre excombatientes, la comunidad de la zona y las autoridades locales. Una participante de las entrevistas expresa lo que es su visión de paz:

> «El apoyo de las instituciones es un indicador de que se está trabajando por la paz. La reincorporación de los excombatientes no solo a la vida civil, sino también a la participación política. Tenemos excombatientes laborando con el Estado, creando familia, dedicados a una unidad productiva individual y otros desarrollando proyectos productivos colectivos. Paz es tener ese tipo de escenarios, excombatientes que están estudiando, esos son los indicadores de paz» (Entrevista colectiva con excombatientes y vecinos, Mesetas, Meta, 2019).

La configuración de un contexto de interacciones positivo luego de un conflicto armado demanda tiempo, no es fácil ni tampoco está asegurado. Es un resultado a mediano y largo plazo que requiere capacidades de las personas protagonistas y que tiene mucho de aleatorio. En la medida en que las condiciones de las Zonas Veredales sean inciertas y no permitan un mínimo de estabilidad a corto plazo, su posición en el continuo se puede ubicar hacia el extremo opuesto, en el cual las posibilidades de reintegración son bajas y, por tanto, la paz glocal y sus protagonistas tienen pocas oportunidades para desarrollarse.

Esto se ve en la zona de Tibú. Hay mucha decepción por el incumplimiento del gobierno: «Con todas las amenazas del presidente Duque, la gente se desencantó. Todo el apoyo institucional es muy difícil. No hay garantías para hacer política. Nos movemos con mucho riesgo. Estamos aquí es gracias al sector privado», dice uno de los excomandantes (Entrevista colectiva con excombatientes, Tibú, Norte de Santander, 2019). De todas las zonas, la de Caño Indio en el Catatumbo es, tal vez, en la que ha disminuido más el número de excombatientes. Si en 2017 había trescientos dieciséis, solo un año después quedaban setenta (La paz en el terreno, 2018). La situación allí también se puede inferir de lo sucedido con las personas menores de edad. Mientras en Icononzo había once en 2017, un año después el número había crecido a treinta y dos, resultado de la opción por la maternidad de las antiguas guerrilleras. En Mesetas el aumento fue de trece a veintiocho menores. En Caño Indio, entre tanto, el número de menores pasó de tres a dos en el mismo periodo.

2. La seguridad y la dispersión geográfica de los excombatientes

Acordadas inicialmente para tener seis meses de vida, las ZVTN cumplieron cuatro años de existencia en 2020, y en ellas viven cerca de 3.500 excombatientes, de 6.804 que inicialmente hicieron parte de los espacios de concentración (Fundación Ideas para la Paz, 2019a), y de 13.577 exmiembros de la guerrilla con acreditación ante el gobierno nacional (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020). La insistencia y tenacidad del antiguo grupo insurgente pudo más que la falta de interés y de una política clara de reinserción colectiva por parte del nivel nacional, tanto en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y más aún en el del presidente Iván Duque.

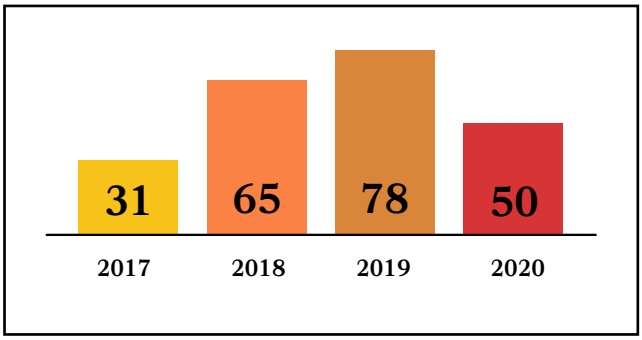
A las veintitrés Zonas Veredales se sumaron ocho puntos transitorios de normalización, en donde confluyeron unidades de los diferentes frentes de la antigua guerrilla. Las y los excombatientes organizaron sus nuevas viviendas en catorce departamentos, lo que indica el alcance territorial de la desmovilizada organización armada. Lo que no estaba previsto por el equipo negociador del gobierno y expertos de seguridad

en Bogotá, quienes hicieron todo lo posible para impulsar la reinserción individual y evitar un proceso de tránsito a la civilidad que reprodujera la solidaridad y el compañerismo de la antigua organización, era la dispersión de los y las excombatientes en colectivos de tamaño mediano por toda la geografía nacional.

Hoy existen unas noventa áreas nuevas de reincorporación en donde colectivos de excombatientes y sus familias se han agrupado espontáneamente, ubicados sobre todo en los antiguos territorios donde las Farc-EP tuvieron presencia o influencia (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020). Ninguno de estos espacios ha recibido reconocimiento del gobierno o recibe algún tipo de ayuda oficial. No se conoce una cantidad exacta del número de excombatientes presentes en estas áreas, pero en abril de 2018 ya estaban organizados treinta y un nuevos asentamientos con casi mil ochocientos excombatientes (Fundación Ideas para la Paz, 2019b). Si esta circunstancia es positiva o negativa, habrá que esperar a la evolución de los hechos y sacar las enseñanzas del caso. No hay que olvidar, sin embargo, que las personas desmovilizadas hicieron parte de una fuerza altamente especializada en tácticas de guerra irregular y todas las actividades que suponen la reproducción de una organización armada insurgente, con sus redes clandestinas, como la desmovilizada.

La dispersión geográfica de los y las excombatientes ha creado un problema de seguridad crítico para la vida de dirigentes y colectivos en proceso de reintegración (véase el Mapa 10). Además, la situación se ha agravado por los mensajes del partido de gobierno, el Centro Democrático, en contra del Acuerdo de Paz, y por una posición ambigua del gobierno nacional frente a la implementación de los principales puntos del Acuerdo, así los funcionarios encargados digan lo contrario. Los mensajes descalificadores u hostiles al Acuerdo de Paz y sus protagonistas han expuesto a dichas personas a todo tipo de estigmatizaciones, trabas burocráticas y riesgos para la integridad física. El Gráfico 11 muestra el asesinato de excombatientes de las Farc-EP entre 2017 y 2020.

Gráfico 11. Número de asesinatos a excombatientes de las Farc-EP desde la desmovilización

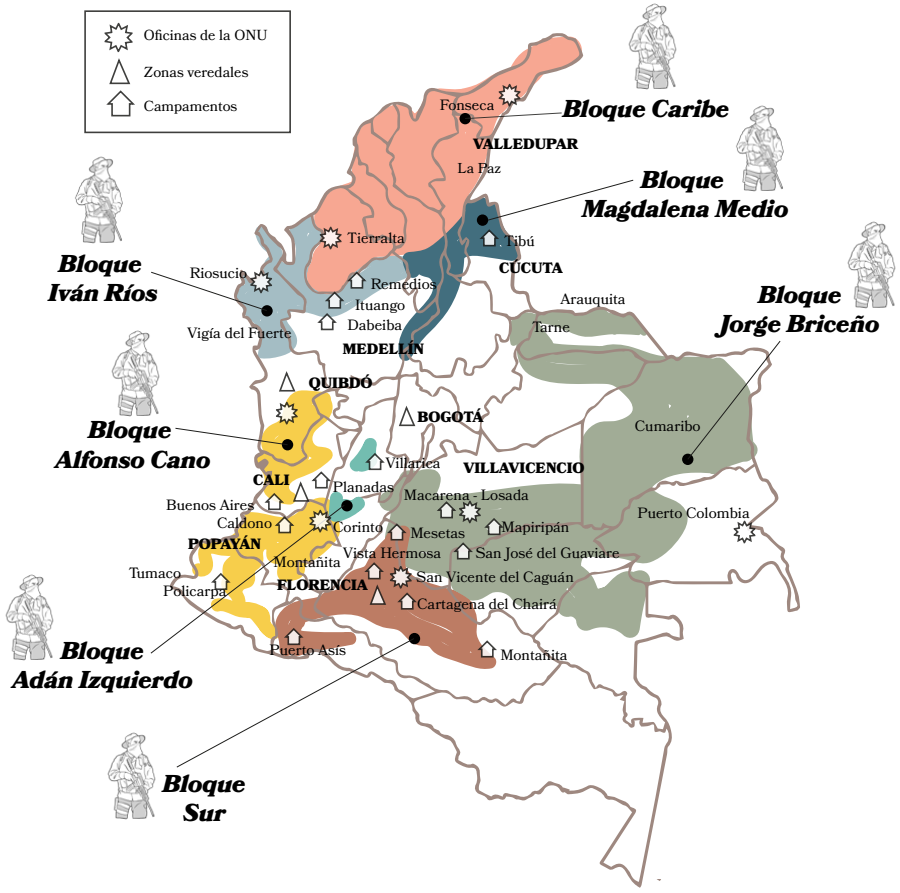


Fuente: UMVMC, 26 de septiembre de 2020.

El asesinato de doscientos veinticuatro excombatientes desde la firma del pacto entre noviembre de 2016 y septiembre de 2020 es un testimonio doloroso del drama que enfrentan. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia ha registrado doscientos noventa y siete ataques contra exmiembros de las Farc-EP, los cuales incluyen veinte desapariciones y cincuenta y tres intentos de homicidio, además de los asesinatos (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020). Un tercio de estos han sido cometidos en los mismos municipios en donde están las zonas de concentración.

La Misión ha respaldado igualmente el llamado hecho por organizaciones de la sociedad civil para redefinir la política pública de «desmantelamiento de los grupos armados ilegales, las organizaciones criminales y sus redes de apoyo», al parecer responsables de 77% de los ataques a las personas desmovilizadas (Fundación Ideas para la Paz, 2019a). El incremento de las muertes desde el inicio del gobierno del presidente Iván Duque ha llevado a un nivel mínimo la confianza en el gobierno por parte de las personas desmovilizadas, quienes a grandes rasgos han cumplido con lo pactado (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020).

Mapa 10. Ubicación geográfica de las Zonas Veredales y campamentos de las personas desmovilizadas de las Farc-EP



Anatomía de las zonas veredales y los campamentos

- Las zonas tenían 3 objetivos: facilitar el cese de hostilidades, gatantizar la dejación de armas y contribuior al tránsito de los combatientes de las FARC a la vida civil. Por tanto se harían actividades productivas y de capacitación entre otras.
- Las zonas eran transitorias ni temporales y no duraron más de 6 meses.
- Eran 23 zonas veredales transitorias para la normalización y 8 campamentos adicionales unicados. En el país hay 33.000 veredas, por lo que la extensión de estas correspondían a menos del 0,1 por ciento del territorio nacional.
- No todas las zonas tenían el mismo tamaño. Eso dependía de la extensión de las veredas y el número de guerrilleros que fueron ubicados en cada una. Dentro de las zonas la guerrilla instaló sus campamentos.
- Aparte de las zonas, hubo 8 campamentos pequeños con una extensión de menos de 4 hectáreas en lugares apartados del país, para que los guerrilleros que se encontraran en sitios remotods pudieran tener un lugar seguro de ubicación.
- Había un perímetro de 1 kilómetro como franja de seguridad de las zonas en las que no hubo presencua ni de militares ni de guerrilleros.

Las reglas del juego durante la concentración

- Los guerrilleros que se ubicaron en campamentos conservaron sus armas y uniformes hasta la dejación definitiva, pero no podían portarlas en zonas veredales.
- Los civiles podían ingresar a las zonas veredales pero a los campamentos.
- Estaba prohibido cualquier tipo de manifestación política.
- Se mantuvo la gobernabilidad civil y la presencia de todas las instituciones civiles del Estado en las veredas. A los miembros de las FARC que se ubicaron en las zonas veredales se les levantaron las órdenes de captura.
- Cuando se requería la presencia de la Policía, se coordinó su ingreso con el mecanismo de monitoreo y verificación.
- Hubo 60 guerrilleros de las FARC del nivel nacional y 10 por cada zona veredal autorizados para salir a hacer pedagogía o gestiones propias del proceso de paz. Lo hicieron desarmados y se mantivieron levantadas sus órdenes de captura.
- Los incidentes que se presentaron fueron resueltos por el mecanismo tripartito de monitoreo y verificación.

Fuente: *Semana*.com

3. Las variaciones regionales de la reintegración

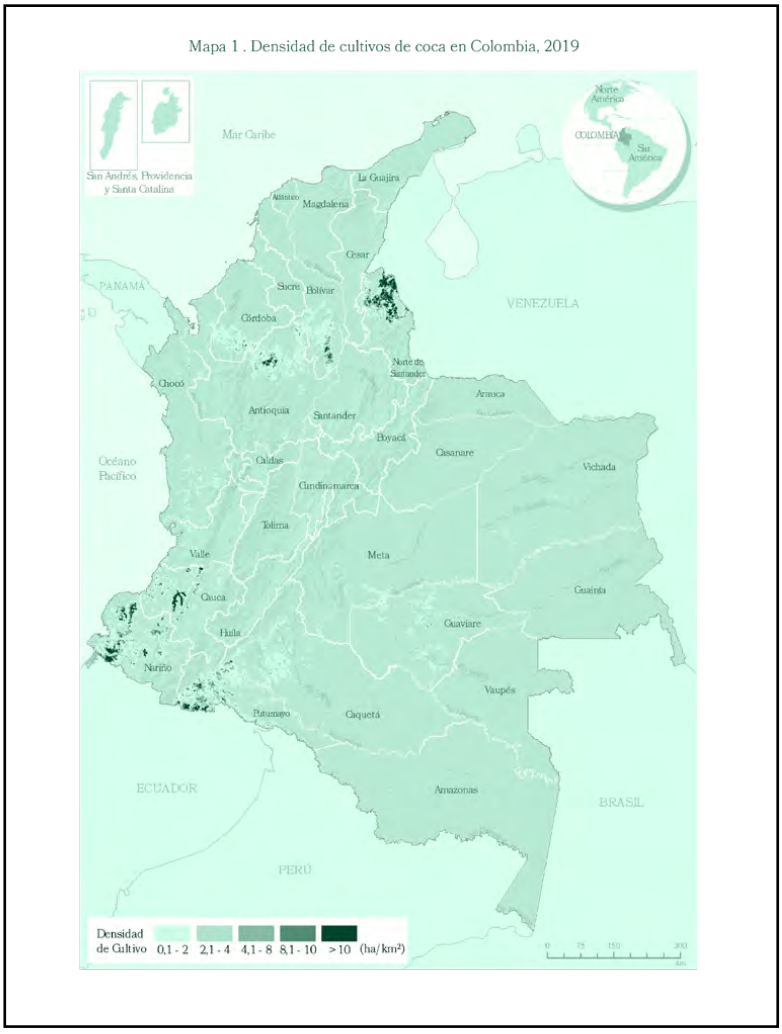
Para entender la variación regional de los procesos de reincorporación de las diferentes zonas de concentración hay que considerar las tres dimensiones mencionadas: la seguridad y articulación a la economía legal, la garantía de los derechos humanos y el apoyo institucional que reciba su ejercicio, y el liderazgo y la capacidad de gestión colectiva para crear espacios de transformación de conflictos. En caso de coincidir estos tres factores, las posibilidades de reintegración son altas, lo mismo que las oportunidades para la construcción de paz local.

La posibilidad de reintegración hace referencia a la integridad física, la articulación con la economía formal y a la sostenibilidad de la zona en el tiempo en unas condiciones aceptables de vida, ya sin ayudas específicas para personas desmovilizadas. Lo anterior supone una relación estrecha con la institucionalidad estatal, una vinculación a la política local y apoyos por parte de la sociedad civil, conjunto de relaciones que hacen posible la protección al ejercicio de derechos, en un sentido amplio. Obtener esa «entrada» a la comunidad política local demanda liderazgo para la vida civil y capacidad de gestión colectiva, que contribuyan a crear o fortalecer los espacios institucionales en donde se pueden transformar los conflictos. Esas habilidades no pueden asumirse como dadas entre excombatientes o en los municipios en donde están ubicados los asentamientos, sino que requiere la promoción de su desarrollo. En estas condiciones óptimas, la paz glocal encuentra su mejor ambiente para desarrollarse.

El apoyo institucional puede entenderse de varias maneras: como inversión pública inicial para la construcción de vías, vivienda, dotación de servicios, desarrollo de proyectos productivos y capacitación para facilitar la integración social y económica. La relación que la zona pueda establecer con las instituciones y la política local es también clave en la cuestión de seguridad, garantía de derechos y posibilidades de transformación de conflictos. Hay que destacar que para la integridad física el entorno de legalidad en donde está ubicada la zona es determinante. Las economías ilegales, bien sean los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal, el contrabando, son actividades que dificultan la reintegración (véase el Mapa 11). Las actividades ilegales tienden a conformar órdenes locales basados en la amenaza y el uso de violencia, en los cuales

la vida, los derechos y la resolución de conflictos se basan en acuerdos inestables y la mayoría de las veces arbitrarios, circunstancias poco propicias para la construcción de paz local.

Mapa 11. Densidad de los cultivos de coca en Colombia, 2017



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Finalmente, la capacidad de gestión colectiva reconoce las capacidades de agencia que excombatientes de las zonas de concentración puedan tener tanto hacia adentro como hacia afuera. Para mantener el entusias-

mo por un proyecto que tiene como eje una visión comunitaria basado en organizaciones cooperativas se requiere un nivel mínimo de cohesión interna y liderazgo. Los mecanismos de resolución de conflictos tanto internos como con su entorno son esenciales para asegurar la reintegración y la posibilidad de construcción de paz. Este es un reto que hay que observar cómo evoluciona.

4. Icononzo: el más afortunado

El Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Icononzo, como finalmente fueron denominadas por el gobierno las zonas de concentración de excombatientes, ha sido el más afortunado en su proceso de reintegración. Su ubicación ofrece oportunidades en términos de seguridad, apoyo institucional para el ejercicio de derechos y posibilidades de transformación de conflictos. A tres horas en automóvil de la capital del país y en medio de una región turística y de producción agropecuaria para el mercado capitalino y regional, las ventajas son evidentes. Una de ellas es que en la región no hay cultivos de uso ilícito, minería ilegal o una economía subterránea evidente que demande protección armada ilegal o corrupción de las autoridades civiles y policiales locales. Esta situación influye positivamente en las condiciones generales de seguridad en la zona.

Además, Icononzo está ubicada en una región con presencia militar y policial alta debido a la localización de centros de entrenamiento militar, bases aéreas, urbanizaciones de recreo para personas retiradas de las diferentes fuerzas y clubes de recreo para las familias de oficiales y suboficiales. En efecto, en la región no se ha presentado ningún atentado en contra de excombatientes de las Farc-EP.

Si bien la construcción de las viviendas, la infraestructura y la carretera entre el casco urbano de Icononzo y la ETCR Antonio Nariño fue una de las más retrasadas al comienzo (Defensoría del Pueblo, 2017), estos inconvenientes se superaron. Julián Gallo, con el alias en la guerra de *Carlos Antonio Lozada*, senador del partido político formado tras la desmovilización de las Farc-EP, fue el responsable de la región durante la guerra y ha continuado con una responsabilidad similar frente al trán-

sito a la civilidad de excombatientes del ETCR Antonio Nariño. Esta cercanía, sin duda, ha contribuido a la visibilidad de la zona en el entramado institucional estatal y de cooperación internacional. Este espacio ha sido el único que ha logrado avanzar en la adquisición de tierra por el gobierno para normalizar su estatus jurídico y su ubicación dentro del ordenamiento municipal, aspectos claves para recibir recursos de inversión pública y canalizar el gasto social estatal. Como los espacios fueron pensados inicialmente como transitorios, han funcionado sobre territorios arrendados a propietarios locales y están en un limbo jurídico aún sin resolver.

Luz Mery López, con el alias de *Valentina Beltrán* y conocida como *la Profesora* en las filas de las Farc-EP, fue candidata a la Alcaldía de Icononzo en las elecciones locales de 2019 en alianza con otros grupos como Colombia Humana, bajo el movimiento Icononzo Digno. La candidata consiguió que todas las partes aspirantes a la Alcaldía, incluido el candidato del Centro Democrático, que visitó el ETCR, firmaran un pacto político en defensa del Acuerdo de Paz y por la no agresión (*El Espectador*, 2019). López obtuvo la tercera votación, con 7%, y logró reconocimiento para la zona en el espacio político local e institucional, hecho que disminuye las posibilidades de violaciones de derechos humanos en contra de excombatientes.

En el plano económico, la ubicación del espacio ha sido un activo importante tanto para los proyectos de autoconsumo como para los enfocados hacia el mercado exterior a la zona. El mercado de Bogotá y el de la región han ofrecido oportunidades para emprendimientos en cerveza artesanal y confecciones para jóvenes. El proyecto más conocido es el de la cerveza artesanal La Roja, que ya tiene planta en Bogotá y se ofrece en diferentes sitios de esparcimiento en la capital. La Trocha es otra cerveza artesanal con planta en Bogotá y ofrecida en diferentes ciudades de la región. Funcionan con estructuras cooperativas entre excombatientes con un desempeño notable hasta el momento. Algo similar ha sucedido con la fábrica de confecciones Manifiesta, en la que participan en una estructura cooperativa exguerrilleras que antes confeccionaban los uniformes militares de las Farc-EP. Así, las posibilidades de acercarse a la construcción de paz en el ETCR Antonio Nariño en Icononzo son altas. Su ubicación en el continuo descrito en el Diagrama 1 está hacia el costado en donde la paz glocal puede llegar a ser una realidad.

5. Mesetas: entre la esperanza y la desconfianza

La concentración de excombatientes en Mesetas fue, tal vez, la más grande de todas, sumando los dos Espacios Territoriales. Aproximadamente setecientos guerrilleros y guerrilleras desmovilizados se ubicaron en su territorio en un comienzo. Cuando personas del gobierno le preguntaron al dueño del predio en donde se construyó el ETCR Mariana Páez si estaba de acuerdo con la llegada de las y los excombatientes, este respondió que «si los habían tenido toda la vida aquí armados, entonces por qué no los iban a tener desarmados» (Entrevista colectiva con excombatientes y vecinos, Mesetas, Meta, 2019). En efecto, para la población de este municipio la finalización del enfrentamiento armado entre gobierno y guerrilla significó un cambio de 180 grados. No solo en cuanto a la seguridad, ya que cesaron los combates en la zona rural, los reclutamientos y los asesinatos en el casco urbano.

La relativa tranquilidad permitió algo de confianza y más inversión. La actividad económica estaba represada por la guerra. Hubo sustitución de cultivos de coca por café y se desarrolló una producción importante de cafés gourmet para exportación. Los proyectos turísticos también florecieron. La producción de leche aumentó y una planta procesadora de lácteos empezó a comprar la producción de leche local, entre muchos otros negocios comerciales y agropecuarios. Una participante de las entrevistas indica:

> «Sí ha habido un claro beneficio económico a partir de los acuerdos en términos de perspectivas más claras y no tan inciertas. Si nos estamos beneficiando, ¿cómo vamos a volver atrás a la guerra? Definitivamente los acuerdos han sido claves para este territorio» (Entrevista en Mesetas, Meta, 2019).

Las desmovilizadas y los desmovilizados no tienen una visión tan optimista como la de personas particulares que han aprovechado económicamente el clima de tranquilidad.

> «La gente quiere es ponerse a producir. Necesitamos tierra para construir un futuro en un terreno propio, pero los acuerdos se quedaron congelados. La reforma rural integral no ha funcionado. La seguridad es deficiente. Naciones Unidas ha sido clave en el apoyo político, lo mismo que la cooperación internacional» (Grupo focal con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019).

Los trámites con la administración pública también son vistos como obstáculo: «Se confió mucho en el Estado. Hay mucha normatividad que se exige que no está asociada con un proceso de paz». La relación con la Alcaldía y la Gobernación no es la mejor. Dicen que «como no los llevaron a La Habana a firmar, pues eso no es con ellos», posición que se ha endurecido con el gobierno del presidente Iván Duque. Los y las desmovilizadas indican que la articulación institucional con los niveles locales y departamentales es urgente: «Como la ETCR no es tenida en cuenta en los presupuestos, entonces no hay dinero para salud, educación, mejoramiento de vivienda. No estamos en el Plan de ordenamiento territorial, ni en el Sisben» (Grupo focal con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019).

Algunos excombatientes tienen las visiones más críticas:

> «No nos han cumplido nada. ¿Qué hemos recibido? Nosotros construimos las viviendas. No hay seguridad física. Los proyectos productivos no han funcionado. Hay necesidades visibles que no se han abordado. Hay capital semilla, pero los proyectos son individuales. Ocho millones no alcanzan» (Entrevista colectiva con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019).

Con mucho desencanto, los y las excombatientes indican que el Acuerdo ha debido firmarse mucho antes para que «no hubiera sucedido lo que sucedió. El cambio de gobierno fue fatal. La gente ya no cree en el gobierno. No cumple» (Entrevista colectiva con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019). Insisten en que «la paz no es la entrega de los fusiles. Mientras haya desigualdad no hay paz. Paz es vida, no la precariedad en la que estamos».

Algunos participantes de las entrevistas tienen además una trayectoria de vida que resume muy bien las contradicciones del momento en Mesetas:

> «Fui guerrillero a la fuerza. Eso fue como en 1983. En ese tiempo era la guerrilla o el narcotráfico. (…) A los trece años perdimos la casa y la finca por un préstamo de la Caja Agraria que sacó mi papá y fracasamos, como les pasa a todos los campesinos. Los hijos terminamos cogiendo camino y yo terminé en las Farc-EP, sin saber cómo era eso. Treinta y siete años duré y ahora estamos acá

abriendo los ojos» (Entrevista colectiva con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019).

La seguridad y la tranquilidad son esenciales para las y los entrevistados, junto con el desarrollo en el territorio para aclimatar la paz. Aunque insisten en que «uno de los ejes centrales de este proceso es la depuración de los odios, los rencores, las venganzas, los resentimientos» (Entrevista colectiva con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019).

Por desgracia, el participante de esta entrevista fue asesinado dentro del ETCR a finales de 2019, unos días antes de las elecciones locales en las que su pareja había postulado su candidatura a un cargo público por una coalición entre el partido político formado tras la desmovilización de la guerrilla, Colombia Humana y la Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA). De acuerdo con las investigaciones preliminares, el asesinato está relacionado con el descubrimiento por parte del entrevistado de una red de narcotráfico en la que participaban personas desmovilizadas del ETCR Mariana Páez, y que además utilizaba los automóviles de seguridad de la Unidad Nacional de Protección (UNP) para transportar droga (*El Tiempo*, 2019).

El shock que causó el asesinato dejó en evidencia los riesgos en seguridad de la región, en donde todavía hay cultivos de uso ilícito o rutas del narcotráfico hacia las fronteras. Estas actividades ilegales necesitan «protección», la cual es un factor generador de inseguridad y violencia, como se vio trágicamente en este caso.

La participación política de excombatientes en las elecciones locales de 2019 tampoco fue fácil. En estos momentos es cuando espacios institucionales dominados por adversarios políticos se convierten en barreras infranqueables. Este fue el caso de la financiación para la campaña electoral. Una miembro del partido político creado tras la desmovilización de las Farc-EP y con candidatura a un cargo público local, señaló que el Acuerdo les ofreció la posibilidad de participar en política, pero que el Consejo Nacional Electoral no le dio recursos al nuevo partido para participar en las elecciones[3]: «No hay igualdad de condiciones». La

[3] Este Consejo es un espacio para dirimir las diferencias partidistas electorales, está compuesto por delegados de los partidos políticos y en la actualidad controlado por el partido de gobierno, Centro Democrático.

razón, según el Consejo, es que los partidos tienen derecho a recursos para las campañas de acuerdo con el acumulado de votos de la elección anterior. Como el partido político participaba por primera vez en elecciones, no tiene votos acumulados, y por ende no tiene derecho a recursos estatales para financiar la campaña. Para la participante de la entrevista esto es un desequilibrio claro en contra del nuevo partido: «Estamos en franca desventaja frente a los otros partidos» (Grupo focal con excombatientes, Mesetas, Meta, 2019).

La finalización del enfrentamiento entre las Farc-EP y el Estado ha permitido el desarrollo y resurgimiento de espacios institucionales y colectivos en donde se abordan problemas y diversos tipos de conflictos. En la zona rural las Juntas de Acción Comunal están recuperando la capacidad mediadora que tuvieron en cuanto a linderos, disputas familiares, robo de ganado, tala de bosques, obras de beneficio colectivo y recolección de fondos comunes. Los proyectos de convenios solidarios con la gobernación para reparar vías también han ayudado a la reactivación de las Juntas de Acción Comunal. Igualmente, las capacitaciones de la cooperación internacional han sido importantes. Se destaca el trabajo de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) en la formación de mujeres líderes y para la participación política. «Hoy hay como diecisiete presidentas de Juntas de Acción Comunal de las setenta y una que hay en el municipio, y aspiramos que en las próximas elecciones seamos 50/50», señala una participante de las entrevistas (Entrevista en Mesetas, Meta, 2019).

En la zona urbana la Alcaldía, la Defensoría del Pueblo, la Comisaría de Familia y programas nacionales han ampliado la oferta institucional para abordar problemas que antes no se discutían como la violencia intrafamiliar, la problemática de género, jóvenes y prevención de violencia, y atención a víctimas del conflicto. Se ha creado un entramado institucional, si bien incipiente, que apoya el ejercicio y la defensa de derechos y ayuda a resolver conflictos. La firma del Acuerdo de Paz ha facilitado el funcionamiento de ese entramado. Además, la cooperación internacional (Benposta, USAID, GIZ, Consejo Noruego, entre otros) ha sido importante en la financiación de proyectos de capacitación y empoderamiento de redes de mujeres y jóvenes.

Mesetas se ubica en la mitad del continuo descrito en el Diagrama 1, con unas posibilidades moderadas de consolidar la paz. La seguridad ha mejorado, pero todavía no lo suficiente. El incumplimiento por parte del gobierno en la implementación del Acuerdo, sobre todo el primer punto de la reforma rural integral, ha creado desconcierto y desconfianza entre excombatientes. La desventaja frente a los otros partidos en términos de recursos para la participación en elecciones ha acentuado el descontento. Las familias y empresarias que han logrado consolidar actividades productivas o de servicios han sido los más beneficiados con el Acuerdo. La actividad económica y la generación de ingresos han dado un salto hacia adelante. En términos de transformación de conflictos, las Juntas de Acción Comunal en la zona rural, la nueva oferta institucional local urbana y en colaboración con las agencias de cooperación.

6. Tibú: incertidumbre y frustración

El incumplimiento del Acuerdo de Paz por parte del gobierno del presidente Duque fue como regar pólvora en un incendio. En efecto, cultivadores de coca alrededor de Caño Indio habían erradicado una parte importante de los cultivos de coca por iniciativa propia, ante la promesa de la reforma rural integral y los PDET, en cuya definición habían participado. Uno de los participantes de las entrevistas reconoce que en los alrededores del ETCR:

> «Erradicaron el cien por ciento de la coca los campesinos mismos, sin necesidad de que el gobierno les diera para arrancar la mata. Y hasta el día de hoy los pagos nunca llegaron. Están en mala situación económica y hasta aguantando hambre» (Entrevista en Tibú, Norte de Santander, 2019).

La persona concluye que en la región paz es «una palabra muy trillada que se asocia hoy con un artilugio político del poder central para intervenir en las regiones». Las y los excombatientes que participaron de las entrevistas preguntan además:

> «¿Qué cambió para el pueblo, para los desmovilizados? Tuvimos muchas esperanzas y la violencia aumentó, los acuerdos no se

> cumplieron. Hay mucha decepción por incumplimiento. Hoy el principal conflicto que hay es el incumplimiento de los acuerdos. Santos y Uribe nos engañaron. Ellos quieren la guerra» (Entrevista colectiva con excombatientes, Tibú, Norte de Santander, 2019).

Para un participante de las entrevistas en Tibú, «los comandantes de las Farc quieren la paz, no quieren volver a la guerra, mientras que los jóvenes están en la disidencia, y si ven que el Estado cumple, regresan» (Entrevista en Tibú, Norte de Santander, 2019).

La sensación de frustración es grande en la región. En el municipio de Tibú se concentran aproximadamente la mitad de las hectáreas en coca que hay en el departamento. Es decir, unas 15.000 hectáreas, y después de la extracción de petróleo es la actividad económica principal y de la cual obtienen ingresos la población campesina, lo mismo que el comercio y proveedores de servicios de la zona urbana de Tibú. Los ingresos del cultivo de coca han permitido al campesinado cocalero tener acceso al derecho a la educación y salud de sus familias, a una vivienda decente, al mejoramiento de las vías: «los derechos se compran en este país, y la coca nos hizo sujetos de derechos», afirma con énfasis una lideresa de la Acción Comunal del municipio (Grupo focal con mujeres lideresas, Tibú, Norte de Santander, 2019).

La inseguridad que afecta a combatientes es un factor que aumenta la frustración. El asesinato de Dimar Torres, excombatiente de las Farc-EP, en la parte norte del Catatumbo en abril de 2019, con la complicidad de oficiales, suboficiales y soldados de la Segunda División del Ejército en servicio en la región, puso en alerta a excombatientes del ETCR en Caño Indio: «Nos movemos corriendo mucho riesgo (…) el riesgo de seguridad es muy alto», señalan (Entrevista colectiva con excombatientes, Tibú, Norte de Santander, 2019). Además de las disidencias de las Farc-EP, el dominio territorial lo disputan también el ELN, grupos asociados con el antiguo EPL, y redes de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), asociados todos con mafias que controlan tráfico legal e ilegal en la frontera entre Colombia y Venezuela. En el ámbito nacional, para finales de 2019, aproximadamente ciento sesenta excombatientes habían sido víctimas de asesinato, cantidad que ha seguido creciendo desde entonces. En términos de homicidios, el número por 100.000 habitantes fue de 212 en Tibú durante 2018, indicador al-

tísimo en relación con el del departamento de Norte de Santander, que fue de 41, y del promedio para Colombia, que fue de 28 homicidios por 100.000 habitantes en el mismo año (Departamento Nacional de Planeación, Base de Datos Territdata).

Garantizar el ejercicio de derechos es difícil en un contexto de conflicto armado. El derecho a la vida, la libertad individual y colectiva, la libre expresión, el derecho de reunión y en general los derechos civiles y políticos están restringidos en Tibú en la actualidad. Hay miedo de hablar o se habla con cautela, las historias de vida no se comparten, y para ciertas personas, sobre todo en la zona rural, lo prioritario es sobrevivir en medio de la realidad que a cada persona le tocó vivir. Los líderes y las lideresas sociales han sido los más afectados en este contexto. Personas que decidieron hablar por su comunidad y denunciar la violación a los derechos humanos se convirtieron en el objetivo de los grupos armados ilegales que operan en el municipio.

La desmovilizada Farc no participó directamente en las elecciones locales de octubre de 2019, aunque no se descarta que hubieran hecho acuerdos políticos. Este fue un asunto sobre el cual hubo silencio en la conversación en la ETCR de Caño Indio. De todos modos, continuando con la larga historia de violencia político-electoral de la región, Bernardo Betancur, candidato a la Alcaldía de Tibú por el Partido Conservador, fue asesinado el 15 de septiembre en la zona rural, en el marco de la campaña electoral. Su esposa, Corina Durán, lo reemplazó en la candidatura, y salió elegida alcaldesa, cargo que se puede ejercer con alguna seguridad en el casco urbano del municipio.

Un punto por destacar en este contexto tan riesgoso es el papel de mediación, resolución de conflictos y gobernanza territorial que cumplen las Juntas de Acción Comunal en las zonas rurales desde la colonización en los años cincuenta del siglo pasado. Estas juntas son parte de la gobernanza del territorio desde la sociedad y han desarrollado una interlocución con los actores armados, no solo obedeciendo, sino también estableciendo una serie de normas que estos tienen que aceptar (Entrevista en Tibú Norte de Santander, 2019). Cualquier intento de construcción de paz en el Catatumbo tiene que considerar esta realidad de «soberanía popular», que muchas veces las y los funcionarios del nivel nacional asimilan con un desafío a la autoridad estatal.

Son de destacar también los esfuerzos por excluir la violencia de las interacciones familiares, sociales y políticas hechos por la Diócesis de Tibú y la Pastoral Social, con recursos de cooperación internacional, lo mismo que el apoyo a redes de mujeres y jóvenes por medio de proyectos para fortalecer mediación de conflictos financiados por las mismas agencias de cooperación. El contexto de conflicto armado, sin embargo, mantiene a la región atrapada en una lógica de guerra.

En esta situación de desconfianza frente al gobierno nacional, de incumplimiento del Acuerdo de Paz y una economía ilegal boyante, y alrededor de la cual se ha construido un «orden local», la posibilidad de construcción de paz es muy baja o compleja, por decir lo menos. Tibú, a pesar de todos los esfuerzos, tiende a ubicarse en el extremo derecho del Diagrama 1, en donde esas posibilidades son bajas, a no ser que haya un cambio de 180 grados en la situación regional que haga revertir esa trayectoria.

7. Conclusiones

El texto hizo un recorrido por tres experiencias de reintegración de excombatientes de las Farc-EP analizadas a partir del concepto de paz glocal, con sus tres ejes: integridad física, garantías en el ejercicio de derechos y un entramado institucional de transformación de conflictos. La mirada desde la paz glocal deja ver que a corto plazo la reintegración es un asunto complejo que requiere coordinación y liderazgo tanto entre el Estado, excombatientes y la sociedad, como en el interior de cada uno de ellos. Esto es precisamente lo que ha sido escaso, sobre todo desde el inicio del gobierno de Iván Duque, quien salió elegido presidente por una coalición de fuerzas que en su gran mayoría se opuso a la negociación de paz y al Acuerdo firmado. Es decir, para el éxito de la reintegración y de la construcción de paz es clave un contexto político favorable.

Otro punto que hay que resaltar es la idea de proceso en la creación de condiciones de seguridad, garantía en el ejercicio de derechos y consolidación de instituciones de transformación de conflictos. Armonizar estas tres dimensiones no es fácil ni depende totalmente de la voluntad

de las y los protagonistas. Puede haber avances y retrocesos, y no siempre acompasados. Por ejemplo, la cooperación internacional ha tenido una influencia importante en el fortalecimiento de actores que apoyan la paz y el ejercicio de derechos, a pesar de que el conflicto no ha cesado, o se ha agravado, como en el Catatumbo. El diagrama que describe el continuo de posibilidades, desde la paz glocal en un extremo hasta la posibilidad de reintegración baja en el otro extremo, da una idea de la diversidad de posibilidades en las que esas tres dimensiones pueden combinarse. El caso de Icononzo, por ejemplo, indicaría unas condiciones para una buena sinergia entre esas dimensiones.

Un aspecto sobre el cual es importante reflexionar es el de la reintegración colectiva y la prevención que despertaba en las altas esferas del gobierno nacional desde la administración Santos. Se presionó para que la reintegración de exguerrilleros siguiera el esquema individual usado con las Autodefensas Unidas de Colombia, pensando en que de esa forma se romperían las solidaridades y compañerismos surgidos en la guerra y la lealtad hacia las jerarquías de la antigua organización. Eso hubiera podido hacerse con el cumplimiento del Acuerdo y el desarrollo de una relación con las autoridades inspirada en la ciudadanía. En su lugar, lo que hay ahora es desconfianza y frustración frente a las instituciones, y un descontento que puede ser cosechado por quienes no tienen interés en la paz. El gobierno Duque tiene que tomar una decisión definitiva para regularizar los ETCR y así permitir que reciban inversión social de los diferentes niveles de gobierno, entre otros servicios. Si la apuesta inicial era que las zonas iban a desaparecer por sí solas, sin apoyo institucional, no parece que eso vaya a suceder.

Lo ocurrido con la implementación del Acuerdo con las Farc-EP ha enviado un mensaje desalentador para el ELN, en caso de que esta organización tuviera intenciones de iniciar alguna negociación con el gobierno actual o con otro en el futuro. El incumplimiento del gobierno Duque acabó con las esperanzas que despertó la negociación de La Habana en las regiones en donde se establecieron las zonas de concentración. Cumplir con el Acuerdo de Paz, sobre todo la implementación de la reforma rural integral y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, era una oportunidad para incluir de una forma más real a las regiones afectadas por el conflicto armado y a sus poblaciones campesinas y étnicas en una idea de nación más amplia que la actual. ¿Habrá

que esperar otra década de conflicto armado y violencia para llegar finalmente a las condiciones de paz glocal en buena parte del territorio? Ojalá estemos equivocados.

Referencias

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). 2020. ARN en números, septiembre 2020. Presidencia de la República. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. 2017. «Informe Espacios Territorial de Capacitación y Reincorporación». Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. Base de datos Terridata. https://terridata.dnp.gov.co/

El Espectador. 2019. «Los primeros candidatos de las Farc a las alcaldías». 5 de agosto de 2019. Bogotá.

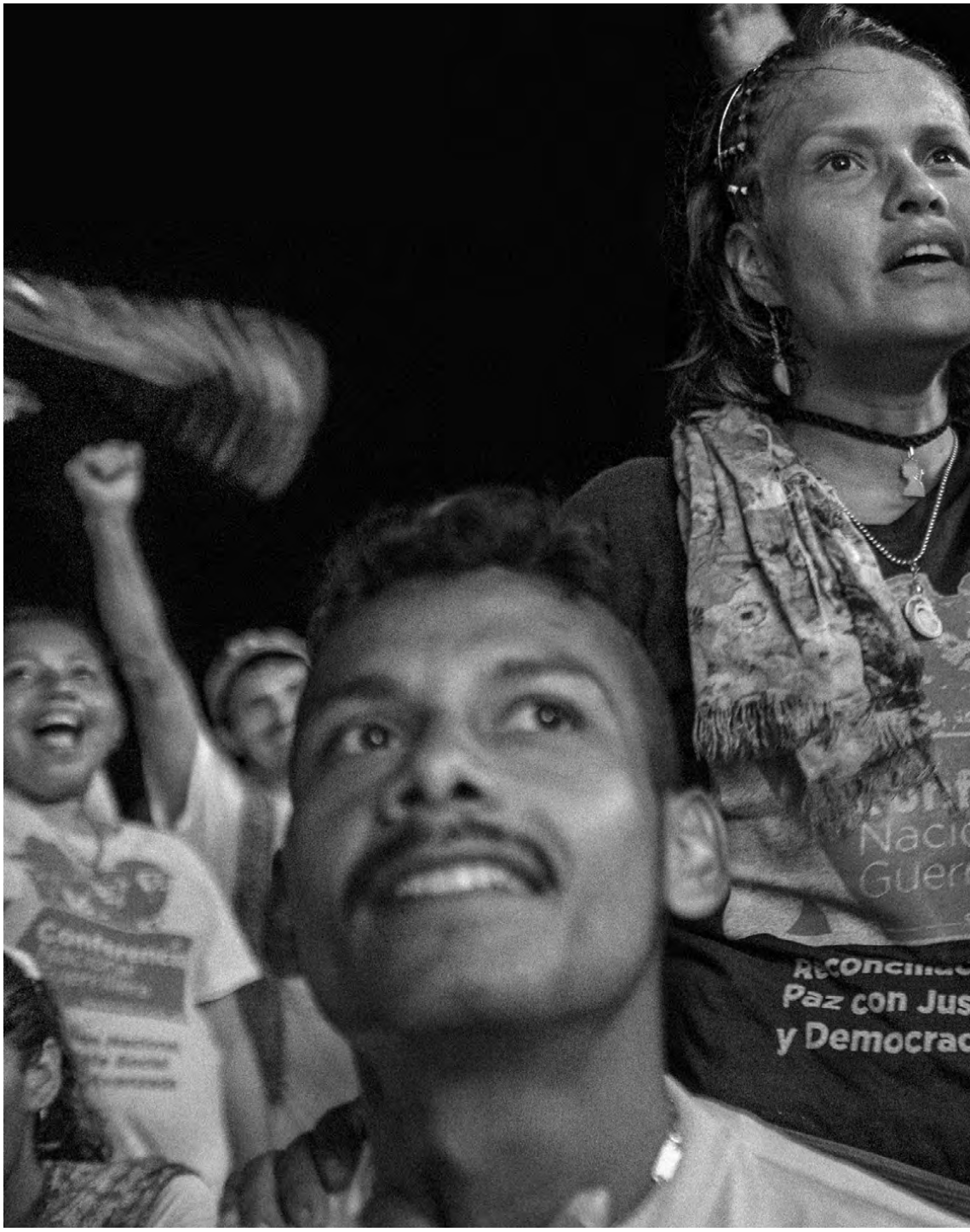
El Tiempo. 2019. «Seis capturas por muerte de Alexander Parra, excombatiente de las Farc». 27 de diciembre de 2019. Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2019a. «Infografía, La reincorporación de los excombatientes de las Farc». Agosto.

----------. 2019b. «Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las Farc». Agosto.

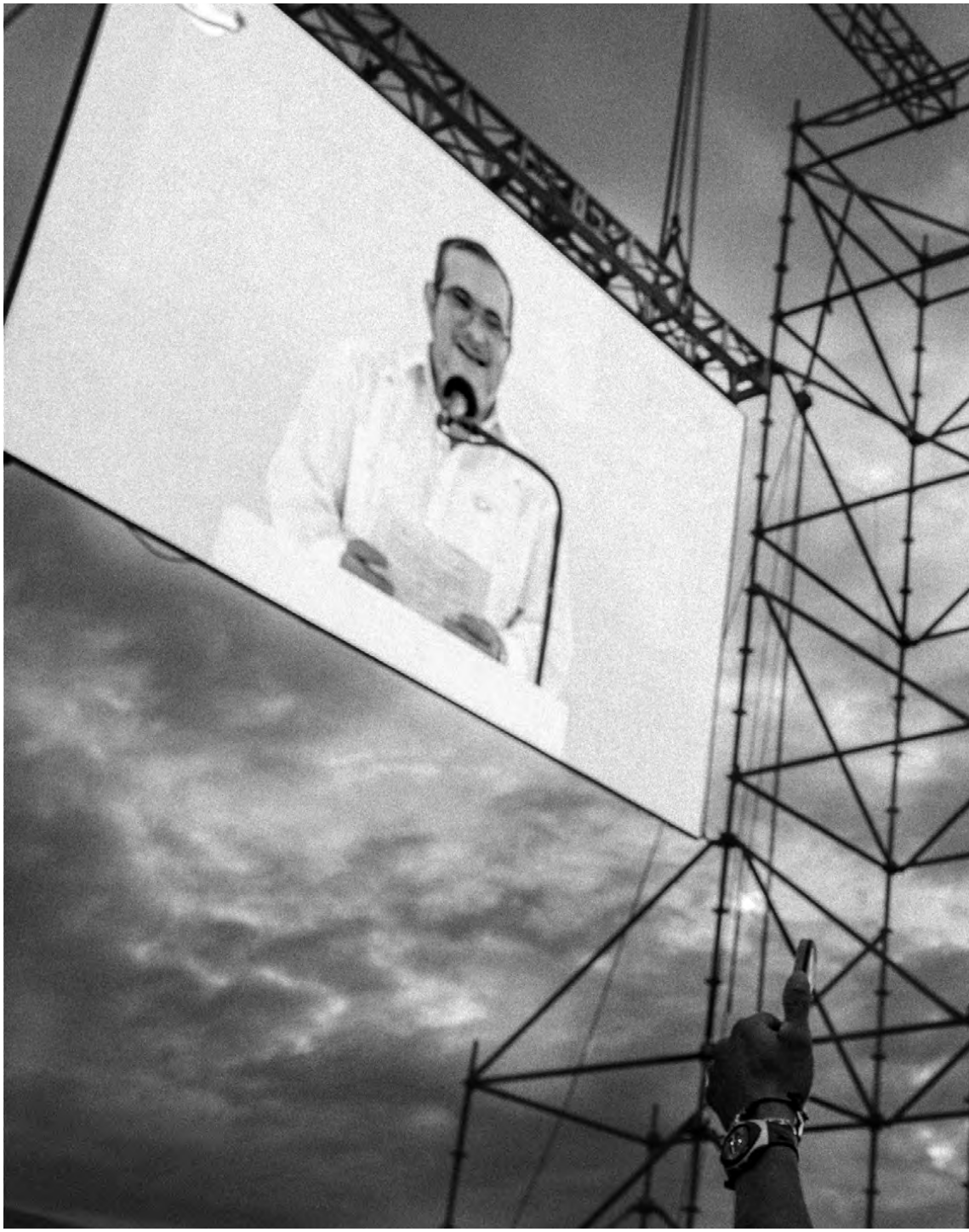
La Paz en el Terreno. 2018. «Infografía, Radiografía de los espacios de reincorporación». Abril 2018. www.lapazenelterreno.com

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC). 2020. «Informe de septiembre 2020».


Paz con Jus
y Democrac



Guerrilleros de las Farc-EP en El Diamante, departamento de Caquetá, durante la firma del Acuerdo de Paz. 23 de septiembre de 2016. Foto: Malcolm Linton.



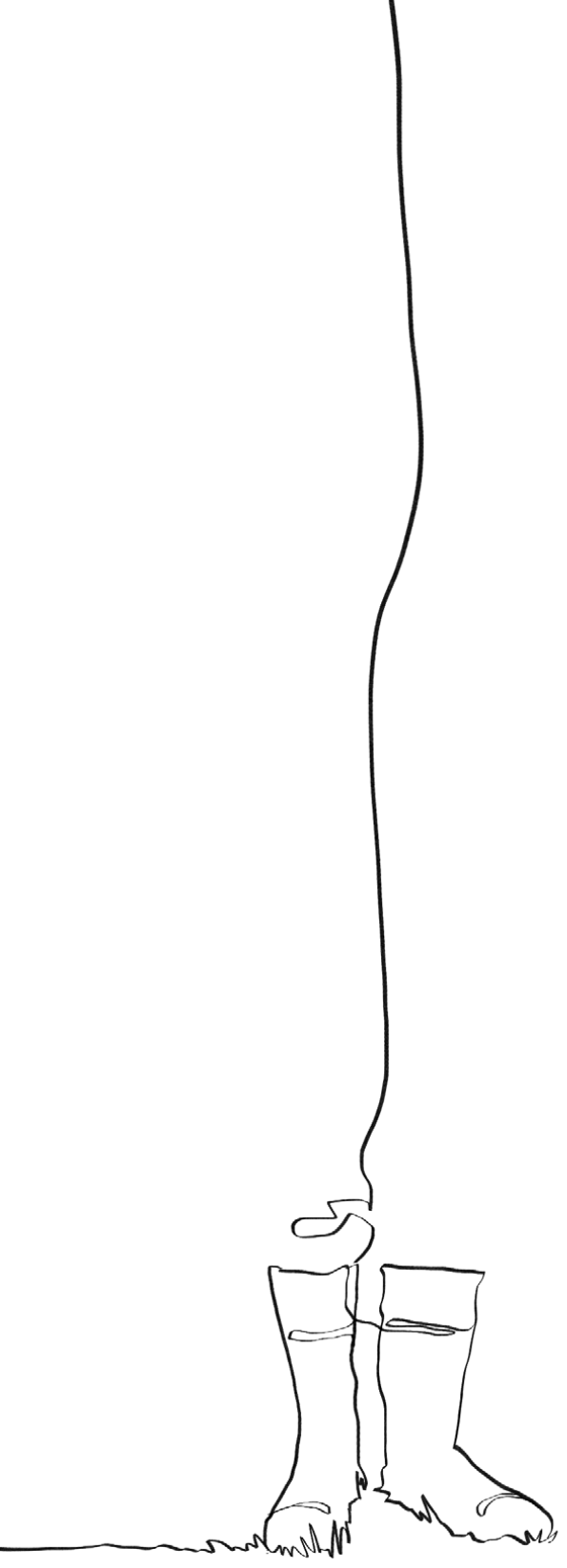


Guerrilleros de las Farc-EP en El Diamante, departamento de Caquetá, ven la intervención de su líder Rodrigo Londoño, "Timochenko", durante la firma del Acuerdo de Paz en Cartagena. 23 de septiembre de 2016. Foto: Malcolm Linton


PRECAUCIÓN



Guerrilleros de las Farc-EP en El Diamante, departamento de Caquetá, ven la intervención de su líder Rodrigo Londoño, "Timochenko", durante la firma del Acuerdo de Paz en Cartagena. 23 de septiembre de 2016.
Foto: Malcolm Linton



Avances y retrocesos en el camino hacia una paz: movilización social y asesinatos a líderes y lideresas sociales en Colombia

Andrés Rodas Vélez e Inge Helena Valencia

Tras la firma en noviembre de 2016 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante Acuerdo de Paz) entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las Farc-EP, Colombia ha estado pasando por un periodo de posacuerdo muy complejo. Después de tres años de la firma del Acuerdo, uno de los grandes desafíos que enfrenta el país para la construcción de la paz se relaciona con la débil continuidad de los programas que surgieron con el mismo, pero sobre todo con el recrudecimiento de la violencia y el asesinato continuo de líderes y lideresas sociales.

Desde el año 2000, Colombia ha vivido una reducción sustancial en el número de muertes violentas por homicidio. En 2017, el año posterior a la firma del Acuerdo de Paz y el comienzo formal de su implementación, la tasa de homicidios se redujo a más de la mitad en comparación con el año 2000, llegando a un aproximado de 23 homicidios por cada 100.000 habitantes, siendo este el año con la tasa más baja en la historia reciente del país (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2008, 2018). Sin embargo, la violencia relacionada con el conflicto armado y sus causas subyacentes continúa y se transforma, afectando sobre todo a personas con liderazgos sociales.

El número de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos ha aumentado en los últimos diez años (Programa Somos Defensores, 2018; 2019: 101). Las Naciones Unidas han expresado su gran preocupación por la situación que vive y que históricamente ha vivido

el país[1]. Mientras en diferentes instancias se lleva a cabo una batalla sobre la percepción e interpretación de esta situación[2], cientos de líderes y lideresas siguen siendo blanco de amenazas, atentados y asesinatos.

La relación entre este fenómeno y el conflicto armado interno es irrefutable. Tanto órganos estatales, por ejemplo la Defensoría de Pueblo, como múltiples organizaciones de derechos humanos y de construcción de paz han advertido en diversas ocasiones sobre la importancia de enfocarse en los factores estructurales de violencia que han existido por décadas en las diferentes regiones del país y cuyas dimensiones económicas, políticas y sociales han generado muerte y daños en el tejido social a pesar de la firma del Acuerdo de Paz. Para poner un ejemplo, números altos de asesinatos de líderes y lideresas coinciden con regiones donde se documenta la presencia de cultivos de uso ilícito (Comisión Colombiana de Juristas, 2018; Defensoría del Pueblo, 2019, s. f.) o donde se implementan programas como los PDET producto de dicho Acuerdo.

Ahora bien, aun cuando en los últimos años la violencia se ha recrudecido, es importante señalar también que persisten apuestas de construcción de paz que se adelantan desde organizaciones sociales y diversos sectores de la sociedad civil, más allá de las apuestas institucionales que surgieron con el Acuerdo. Por ello, este capítulo busca dar a conocer esas dos caras que debe afrontar Colombia hoy: la defensa insistente del Acuerdo que se expresa en la persistencia de la movilización social y las apuestas de construcción propia, y el recrudecimiento de la violencia, que afecta sobre todo personas con liderazgos sociales. Para entender más esta tensión permanente entre la persistencia de la guerra y la violencia frente a las apuestas de construcción de paz, profundizaremos en el caso de la región del norte del departamento Cauca, situada en el suroccidente de Colombia.

[1] Véase la rueda de prensa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 14 de enero de 2020.

[2] Ejemplo de esto son, por ejemplo, los pronunciamientos de entes gubernamentales como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (14 de enero de 2020), en los que se rechaza la sistematicidad de los asesinatos y, de cierto modo, se deslegitima la función social y política de estos actores.

1. El norte del Cauca: entre la movilización social, el conflicto armado y la construcción de paz

El norte del departamento del Cauca ha sido una región que ha dinamizado los procesos de movilización social en Colombia. En años recientes ha habido procesos de intensa movilización realizados por organizaciones indígenas como la Acin (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca) y el Cric (Consejo Regional Indígena del Cauca), además de otros procesos como la Minga de resistencia social y comunitaria, que, desde una apuesta de convergencia entre poblaciones afrodescendientes, indígenas y campesinas, han presentado distintas reivindicaciones por la defensa de los derechos de estas poblaciones. Aun así, es de resaltar que varios de los intensos procesos de movilización que se han desarrollado al menos en los dos últimos años se relacionan con la defensa de la paz, la exigencia del cumplimiento del Acuerdo de Paz y la no militarización de los territorios.

Una mirada retrospectiva nos permite saber que el norte del Cauca ha sido la cuna de importantes procesos de movilización y acción colectiva, como los procesos organizativos de las poblaciones indígenas que comenzaron en la década de los setenta y que, posteriormente, permitieron el reconocimiento de derechos especiales a estas poblaciones, materializados en la Constitución multicultural de 1991, la cual permitió reconfigurar la vida política en Colombia. Recordemos por ejemplo que en esta región surgió, a comienzos de los años setenta, el Consejo Regional Indígena del Cauca, el cual fue un referente organizativo a partir de las luchas por la recuperación de la tierra y la educación bilingüe tanto de indígenas nasa como misak (guambianos), y de la defensa de los resguardos y de la autoridad de los cabildos, que a pesar de ser instituciones de origen colonial se convirtieron en uno de los principios de defensa del proyecto político propio. Con el impulso del Cric, la década de los setenta en esta región se caracterizó por movilizaciones indígenas constantes por la recuperación de las tierras de los resguardos, movilizaciones que hasta 1977 fueron adelantadas por el movimiento indígena en alianza con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), que en ese entonces también se estaba consolidando como movimiento campesino. No obstante, esta década también estuvo marcada por procesos de intensa represión que tuvieron su punto álgido durante

el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), con la emisión en septiembre de 1978 del llamado «estatuto de seguridad».

Asimismo, durante los años setenta y ochenta la población afrodescendiente nortecaucana se caracterizó por una activa lucha en defensa de los derechos del sector campesino y de quienes después del despojo de sus fincas tradicionales se convirtieron en pobladores y pobladoras urbanos. Muchas de estas movilizaciones, como el movimiento cívico en Puerto Tejada y Santander de Quilichao en 1985, se hicieron para exigir mejores condiciones de vivienda y trabajo digno. Tanto los procesos de movilización social de organizaciones indígenas como aquellos alrededor de la reivindicación de los movimientos cívicos afro se articularon a distintos procesos locales por medio de la solidaridad y el sentimiento compartido de rechazo a las distintas formas de exclusión, explotación y despojo agenciados por las élites de la región.

De igual forma, como lo mencionamos antes, estos intensos procesos de movilización permitieron, por un lado, que algunas reivindicaciones se materializaran en la Constitución multicultural de 1991 y, por otro, además de consolidar un tejido asociativo importante, permitieron a la gente movilizarse colectivamente frente a los vejámenes producto de la concentración de poder por parte de algunos sectores de élite, relacionados con el modelo de desarrollo que se ha traducido en el despojo territorial y el conflicto armado. Actualmente muchos de estos procesos de movilización continúan expresándose para denunciar y tratar de evitar el despojo, la violencia y la militarización de la vida civil que se ha incrustado en la región. En los dos últimos años, organizaciones y movilizaciones sociales han exigido perentoriamente el cumplimiento del Acuerdo de Paz, el cual desde la llegada del gobierno de Iván Duque al poder en agosto de 2018 se ha ido desmontando y desfinanciando.

En la región del norte del Cauca sobresale el municipio de Santander de Quilichao, un municipio que dinamiza la vida organizativa del departamento del Cauca. Allí tienen asiento importantes organizaciones como la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (Aconc), que recoge algunos de los procesos organizativos afrocolombianos de la región, la ya mencionada Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (Acin) y poblaciones indígenas que han resistido tanto el despojo sufrido por la expansión de la industria cañera, como la vio-

lencia infligida por actores armados, organizaciones y poblaciones que se han caracterizado por liderar importantes procesos alrededor de la defensa y la construcción de la paz regional.

2. Movilización social y paz: de lo regional a lo nacional

Las apuestas alrededor de la defensa de la paz por parte de estas organizaciones del norte del Cauca han sido muy importantes. Desde 2015 varias de ellas establecieron las mesas para los diálogos interétnicos, reconociendo que la paz en la región debía ser construida por diferentes sectores, articulando las diferentes visiones sobre el desarrollo territorial y la paz. Importante también ha sido la participación persistente de líderes y lideresas indígenas como Feliciano Valencia, consejero de la Acin y actual senador en el Congreso de la República, y de liderazgos afro como el de Francia Márquez, perteneciente a Aconc, al Concejo Comunitario de La Toma y actual presidenta del Consejo Nacional de Paz, quienes plantearon una férrea defensa del Acuerdo de Paz y de lo que su firma podría representar para las poblaciones de esta región, que hace más de cuarenta años se han visto afectadas por el conflicto armado.

Es importante rescatar asimismo que las movilizaciones alrededor de la paz siempre han tenido un correlato con las dinámicas del conflicto armado y las coyunturas de las firmas de acuerdos de paz, lo que ha hecho que en Colombia se vivan conflictos y posconflictos simultáneos:

> «La movilización por la paz en Colombia se correlaciona t con las dinámicas de la violencia y el conflicto armado como con la apertura de oportunidades para el logro de la paz. Los procesos de diálogo y negociación se presentan como ventana de oportunidad (…) para la movilización de los sectores sociales, para promover la paz o rechazar la violencia» (García-Durán, 2006: 183, en Cinep, 2016: 17).

Es decir que paralelo a los procesos de paz que se han firmado desde la década de los ochenta, han surgido coyunturas que han favorecido las movilizaciones sociales alrededor de la paz.

Así, por ejemplo, hacia finales de la década de los ochenta la movilización por la paz fue viéndose claramente animada por las posibilidades de avanzar en los procesos de diálogo con la insurgencia. Ya no solo con las Farc-EP, sino con grupos guerrilleros menos numerosos como el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el EPL y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), este último de origen indígena y surgido en el departamento del Cauca, precisamente. Los acuerdos del gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) con el M-19 en 1989 fueron un paso determinante para alentar a la ciudadanía en la perspectiva de la paz y la apertura democrática. Por otro lado, el proceso de paz en La Habana entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Farc-EP enmarca la mayor movilización por la paz de los últimos veinte años. Contrario al caso de la negociación entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y las Farc-EP adelantado en la zona del Caguán, durante el cual disminuyeron de manera notoria las acciones por la paz, el caso de La Habana muestra que la ciudadanía estuvo más atenta y activa, aportando en los escenarios de participación activados por la mesa de diálogos: «especialmente el sector de las víctimas, quienes participaron de forma directa» (Cinep, 2016: 17).

En el caso del Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla de las Farc-EP en 2016 se logró una gran movilización a favor de la paz de amplios sectores de la sociedad civil, en contextos urbanos y rurales. En este caso, es de resaltar el apoyo otorgado a las víctimas y a la defensa que hicieron localidades y poblaciones de las más afectadas por el conflicto, como el caso del municipio de Bojayá, en el departamento de Chocó, la región del Catatumbo en el de Norte de Santander o el norte del Cauca, en el Cauca. Finalmente, queremos destacar que aun cuando en octubre de 2016 el plebiscito por la paz tuvo como resultado que ganara el *No* con el 50,23% (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016), desde ese momento, amplios sectores decidieron manifestar su apoyo a la defensa del Acuerdo de Paz, con importantes movilizaciones que se concentraron en las principales ciudades del país y con pronunciamientos de parte de diferentes organizaciones alrededor de la defensa del Acuerdo. Actualmente, y como se anotó, desde el gobierno del presidente Iván Duque hay una desaceleración y desfinanciación de programas que surgieron como fruto del Acuerdo. No obstante, amplios sectores continúan movilizándose en su defensa.

Las multitudinarias movilizaciones de finales de 2019 y comienzos de 2020 en el marco del paro nacional debido a la falta de apoyo a la educación pública, las problemáticas generadas por un sistema de salud privatizado, la violación constante de derechos humanos por diversos actores, incluyendo actores estatales, y el asesinato de cientos de líderes y lideresas sociales indígenas, mujeres, afrocolombianas, afrocolombianos y campesinos y campesinas, dieron pie a la exigencia de un cambio estructural de sistema y al apoyo al Acuerdo de Paz, en un contexto generalizado de movilizaciones y protestas sociales en América Latina, sintomáticas de malestares en la región (Franz y Gómez, 2020).

3. Construcción de paz en el norte del Cauca: entre los PDET como apuesta institucional y la paz desde abajo

En el contexto de la firma del Acuerdo de Paz, el norte del Cauca ha sido una región de especial importancia, ya que aquí se está implementando uno de los dieciséis PDET de Norte del Cauca y Alto Patía. Recordemos que dichos programas se diseñaron y elaboraron teniendo como objetivo su elaboración participativa, buscando solucionar los problemas más apremiantes de las comunidades agrarias y con la intención de cerrar las brechas urbano-rurales. Así, como fruto del Acuerdo firmado entre el Estado colombiano y la hoy desmovilizada guerrilla de las Farc-EP, se decidió priorizar dieciséis subregiones afectadas por la expansión de economías ilegales, altas tasas de pobreza y alta incidencia del conflicto armado[3]. Es importante insistir en que desde la llegada del presidente Duque al poder, varios de los programas y proyectos re-

[3] La zona PDET Norte del Cauca y Alto Patía comprende los siguientes municipios: Pradera y Florida en el departamento del Valle del Cauca; Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío, en el del Cauca; y Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa en el departamento de Nariño. Los veinticuatro municipios están ubicados a lo largo de tres cuencas hidrográficas: Patía, Cauca y San Juan de Micay, y albergan tres Parques Nacionales Naturales: Nevado del Huila, Las Hermosas y Munchique. Algunos de ellos tienen gran parte de su territorio comprometido dentro de la Zona de Reserva Forestal Central y enfrentan mayores desafíos por la expansión de la frontera agraria y la construcción de obras de infraestructura.

lacionados con el Acuerdo de Paz, tales como los PDET o el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), han comenzado a ser desmontados y desfinanciados, lo que demuestra la poca voluntad política del gobierno actual para el cumplimiento del Acuerdo.

Es importante recordar también que como fruto del Acuerdo en esta región se ubicaron tres de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración (ETCR), donde se han asentado personas desmovilizadas de las Farc-EP para garantizar su reintegración a la vida civil. Estos espacios, antes denominados Zonas Veredales Transitorias de Normalización del Cauca, están ubicados en los municipios de Buenos Aires (El Cedral), Caldono (Los Monos) y Miranda (Monterredondo). Conviene señalar igualmente que las y los excombatientes no han contado con recursos suficientes para sus capacitaciones. Además de esto, se encuentran en una constante situación de peligro ante los asesinatos de excombatientes, que hasta octubre de 2020 alcanzaban el número de doscientas treinta y cuatro personas asesinadas, y la iniciativa del gobierno nacional de reubicar algunos ETCR, lo cual incluye dos del Cauca, lo cual ha aumentado la sensación de inseguridad.

De esta manera, en el norte del Cauca cohabitan simultáneamente la guerra y las apuestas de construcción de paz. Es decir, a pesar de estas situaciones, las poblaciones y la sociedad civil han logrado resistir a la violencia y lo expresan tanto por medio de procesos de intensa movilización social, como desde las propuestas presentadas por asociaciones y organizaciones sociales, propuestas que se podrían considerar como una apuesta de construcción de paz desde abajo, desde las apuestas individuales y colectivas.

Muchos ciudadanos y ciudadanas de esta región plantean la importancia de asociar la paz a tranquilidad y bienestar, y a la confianza entre diferentes personas y colectivos e incluso en las instituciones del Estado. También desde las organizaciones sociales se habla de la necesidad de diferenciar entre cómo la paz puede estar asociada a la ausencia de conflicto y sobre todo la ausencia de la guerra, que entre 2016 y 2018 fue muy importante en la región, aunque dos situaciones sobresalen aquí: la primera es hacer referencia a cómo la paz se firmó con uno de los actores del conflicto (las Farc-EP), pero cómo perdura una situación de conflicto y violencia armada con otros actores como el ELN, los grupos

criminales organizados y disidencias de las Farc-EP. Por ejemplo, varios líderes y lideresas sociales que entrevistamos señalan los cambios que se vieron cuando las Farc-EP se desmovilizaron y se concentraron en los ETCR, y ahora plantean la profunda incertidumbre que se siente con la llegada de otros actores armados que llegaron a llenar los vacíos territoriales dejados por la guerrilla.

La segunda situación que sobresale es la necesidad de entender que las apuestas por la construcción de paz deben incluir nociones alrededor de la justicia social, racial y ambiental. Si bien algunos sectores sociales en el país reconocen la importancia del Acuerdo de Paz y de la utilización de una noción como paz territorial, clave en la elaboración del Acuerdo, y que muchos conocieron debido a su participación en el proceso participativo que diseñó la Agencia de Renovación del Territorio para el diseño de los PDET, es necesario reconocer la necesidad de transformar las condiciones de vida de las regiones históricamente excluidas. Aquí sobresalen otras dos situaciones: la primera es la insistencia en la recomendación en cuanto a que la paz debe impactar y contribuir a transformar la vida de la gente. Al hablar de las transformaciones que ha tenido la región en el caso particular de la tenencia de la tierra, algunas personas participantes en los grupos focales plantearon varias preguntas:

> «¿Cómo hablar de paz cuando no hay suficientes oportunidades para el trabajo, no hay condiciones de salud o educación dignas? ¿O cómo hablar de paz si en municipios como Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Guachené o Villa Rica, lugares de poblamiento histórico para la población afrodescendiente del norte del Cauca, la gente afro ha sido despojada de su tierra?».

La segunda situación muy importante es una narrativa persistente en los liderazgos afro e indígenas en la región, y tiene que ver con los impactos regionales que puede tener la paz y que se expresa en una narrativa que se sintetiza en la frase «que la paz no se lleve lo poco que la guerra dejó». Para el caso de Santander de Quilichao y del norte del Cauca, esto se relaciona con cómo la paz que se logre implementar en lo local puede acentuar la continuidad de lógicas extractivas tanto de actores legales (empresas madereras y mineras) como de actores armados ilegales que buscan captar rentas ilegales asociadas a los cultivos de uso

ilícito y la minería de oro. Por esto, muchos líderes y lideresas hablaron de «la necesidad de que el Estado garantice el cumplimiento de los acuerdos, y evite la profundización del modelo extractivo que prolonga el despojo y empobrecimiento de muchas comunidades».

Finalmente, queremos resaltar que desde los procesos sociales también se construye paz, desde abajo, desde las experiencias de los procesos, y que en Santander de Quilichao sobresalen dos apuestas: la primera tiene que ver con construir una paz articulada entre procesos de poblaciones afro, indígenas y campesinas, donde converjan apuestas y proyectos comunes, lo que podríamos sintetizar como *una paz interétnica* que visibiliza las condiciones, los problemas y las particularidades de la región; la segunda, la importancia de reconocer las experiencias particulares marcadas por la raza, la etnicidad y el género, lo que podríamos llamar una *paz interseccional* (Alves, Rodríguez y Valencia, 2020).

4. Transformación de las dinámicas de la violencia en el posacuerdo

A pesar de estos importantes procesos de movilización, el norte del Cauca ha sido una región donde las dinámicas de la violencia y el conflicto armado son persistentes. Una de las explicaciones para entender la intensidad de las dinámicas de la violencia es que este territorio tiene importancia geoestratégica, ya que es un corredor fundamental para llegar a Cali (la tercera ciudad más grande del país) y porque permite el acceso al océano Pacífico, un corredor significativo para el tráfico ilícito de armas y drogas que posibilita su entrada y salida. Como punto estratégico para el desarrollo y la expansión de las economías ilícitas y de los grupos armados, es una región donde se integra toda la cadena productiva del narcotráfico: cultivos de uso ilícito, laboratorios para el procesamiento de la coca en cocaína y rutas para el tráfico, no solo de pasta de coca y cocaína, sino también de marihuana, un producto que se ha valorizado mucho en los últimos años por el incremento de la demanda, y por el cual hay disputas para su comercialización y control.

De esta manera, históricamente el norte del Cauca ha sido una región en disputa entre el Estado, actores armados y diversos agentes econó-

micos, en donde el uso de la violencia ha sido una constante para que actores legales e ilegales logren consolidar su poder político y económico debido a la presencia de rentas ilegales relacionadas con los cultivos de uso ilícito de coca y la minería ilegal. Actualmente la región experimenta el resurgimiento de la violencia por parte de disidencias de las Farc-EP y otros actores, cuya financiación se relaciona con el narcotráfico, especialmente en zonas que, como Corinto, Miranda o El Naya, constituyen corredores o epicentros de economías ilegales.

En los últimos años la violencia en el norte del Cauca se ha transformado como resultado del Acuerdo de Paz. Como bien lo señalan varios líderes y lideresas de la región, la guerra y la violencia se han mantenido e incluso se han exacerbado, y se han agudizado las amenazas y los asesinatos de personas con liderazgos sociales, ya que a muchos de los actores armados la desaparición de la guerrilla de las Farc-EP les ha permitido una mayor y mejor circulación por los territorios. En el actual contexto de pandemia, los actores armados ilegales ejercen control de la entrada y la salida de los municipios, con la excusa de proteger a la comunidad de un posible contagio, y continúan con el ejercicio de la violencia. Además, están haciendo esfuerzos por apropiarse de los ejercicios de control territorial que realizan las guardas cimarronas, indígenas y campesinas para el autocuidado de sus territorios en medio de la pandemia.

En este sentido, en los últimos años en el norte del Cauca ha habido un aumento sistemático de las confrontaciones armadas y de acciones violentas. Ahora bien, para entender el recrudecimiento de la violencia en la región hay tres aspectos que se deben tener en cuenta: primero, el incremento de las disputas territoriales y los asesinatos selectivos, sobre todo en corredores estratégicos como el del río Naya, donde circula una economía ilegal asociada principalmente al narcotráfico y la minería; segundo, la reconfiguración de grupos armados ilegales con disiden-



cias de las Farc-EP y otros actores, en los que no hay una dirección política que guíe a estas estructuras, sino que buscan copar territorios para medir fuerzas[4]; y tercero, en el norte del Cauca se está instaurando una lógica de securitización, al proyectarla como «Zona futuro» o Zona estratégica de intervención integral por parte de las Fuerzas Armadas.

En el contexto de transición inestable en el que se encuentran muchas zonas del país, en el actual gobierno ha ganado fuerza la idea de la estabilización, entendida como un conjunto de medidas y planes que se proponen restaurar la seguridad y sentar las bases para la reconstrucción económica mediante una fuerte presencia estatal y la militarización. De esta manera, en el norte del Cauca nuevamente hay una intensa confrontación y recrudecimiento de la violencia, que afecta sobre todo a los líderes y lideresas sociales.

5. ¿Quiénes son y cuál es el rol de líderes y lideresas sociales en la construcción de paz en Colombia?

En este contexto es necesario comprender la correlación entre los actos violentos hacia líderes y lideresas sociales y el Acuerdo de Paz. El asesinato de personas con liderazgos sociales en Colombia es uno de los puntos más preocupantes de la implementación del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la ahora desmovilizada guerrilla de las Farc-EP. Dependiendo de la fuente, entre 2016 y 2018 hubo entre

[4] Según el último informe de la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano (2020), «en el Cauca y Norte del Cauca ha sido una constante la presencia y expansión de actores armados» como los denominados por el Estado grupos armados organizados (GAO), por ejemplo, el ELN, frente de guerra Suroccidental, frente José María Becerra, compañía Lucho Quintero, frente Manuel Vásquez Castaño, compañía Camilo Cienfuegos, compañía Milton Hernández Ortiz, el EPL, los Pelusos, y paramilitares: Clan del Golfo, Águilas Negras y Autodefensas Unidas de Colombia. Otros denominados por parte de la institucionalidad grupos armados organizados residuales y conocidos como disidencias de las Farc-EP: Jaime Martínez, Carlos Patiño, Dagoberto Ramos, Segunda Marquetalia y Jacobo Arenas. Estos últimos surgidos y fortalecidos por el incumplimiento progresivo del Acuerdo de Paz y la incapacidad estatal para hacer presencia permanente en territorios abandonados por la guerrilla tras la dejación de armas.

doscientos sesenta y seiscientos veintidós asesinatos[5]. ¿Cómo entender entonces el recrudecimiento de la violencia contra líderes y lideresas sociales? ¿Qué papel desempeñan estas personas? ¿Por qué son objetivo de atentados y asesinatos? Y, ¿cómo explicar la paradójica realidad colombiana en un contexto que para muchas personas debería ser considerado de construcción de paz y, al mismo tiempo, observamos un aumento en el número de defensoras y defensores de derechos humanos víctimas de estos hechos?

Primero, es importante tener claridad sobre qué significa ser un líder o lideresa social: son personas reconocidas por sus comunidades, por los grupos y las causas que defienden. Estas personas coordinan y apoyan procesos colectivos que tienen un efecto directo sobre la vida de sus comunidades y dignifican sus condiciones, construyendo al mismo tiempo tejido social. Es clave entender que los líderes y las lideresas sociales trabajan por causas locales que, muy a menudo, son sus propias experiencias e historias. Representan un largo proceso de formación y son, de cierto modo, el eje articulador de malestares en sus contextos, conectando así a diversos actores, tanto dentro como fuera de la política, para el bienestar conjunto de su sociedad (Programa Somos Defensores, 2017: 14; Comisión Colombiana de Juristas, 2018: 9; González Posso, 2018: 4; Defensoría del Pueblo, 2019). En otras palabras, un líder y una lideresa, es «un ser humano con vocación de servir a una causa colectiva» (Barbosa et al., 2019: 22). Esto se ve reflejado en entrevistas hechas a representantes de organizaciones de derechos humanos y construcción de paz[6]:

[5] Durante los primeros meses de confinamiento por parte del gobierno en Colombia como respuesta a la pandemia de la covid-19 (del 23 de marzo de 2020 a la primera semana de junio del mismo año), categorizada como una de las más estrictas (Our World Data), se registraron veintiocho líderes y lideresas sociales asesinadas (Amnesty International, 2020).

[6] Los extractos en esta sección del capítulo hacen parte de las entrevistas hechas en el marco de la tesis de maestría de Andrés Rodas Vélez en Estudios de Paz y Conflicto en la Universidad de Marburgo, Alemania, sobre la relación de los líderes y lideresas sociales con la construcción de paz local en Colombia. La tesis fue premiada con el reconocimiento DAAD a estudiantes extranjeros.

> «Un líder social es una persona que es capaz de gestionar la defensa de un derecho, o la realización de un derecho, en nombre de un colectivo, es decir, en nombre de su comunidad, en nombre de su grupo de referencia, es decir, que, aunque está gestionando alguna cosa que lo beneficia en lo personal, trasciende y eso va hasta el terreno del interés colectivo».
>
> «Un líder es aquella persona que abandera el reclamo de los derechos de una comunidad, procesos reivindicativos de los derechos del territorio, de los derechos de las mujeres, de los estudiantes, de los sindicalistas... toda aquella persona que abandera un proceso en el que se exige el cumplimiento de unos derechos que son de principio constitucional que están siendo desatendidos por el Estado».

Los campos de acción más comunes de los líderes y lideresas se identifican en el ámbito comunal, comunitario, campesino o agrario, en la protección de derechos ambientales, de mujeres, comunidades LGBTI, afrodescendientes, indígenas, sindicatos, consejos y representantes estudiantiles, activistas de derechos humanos, entre otros (Programa Somos Defensores, 2017: 15-17; Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2019: 9; Defensoría del Pueblo, 2019). Esta tipología no es exhaustiva y sin embargo nos muestra las causas detrás de sus acciones.

Segundo, es necesario comprender las causas que estas personas representan, ya que al ser de carácter político y articular intereses colectivos, recrudecen las tensiones, lo cual, históricamente en Colombia, ha generado violencia. Estas tensiones, aunque no son nuevas, explican la violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos y de procesos colectivos.

Luego de la firma del Acuerdo de Paz, la desmovilización del grupo guerrillero Farc-EP y el comienzo formal de la implementación de lo acordado, las agendas sociales y políticas vivieron un cambio fundamental en el discurso generalizado en la población colombiana. El cambio de temáticas y prioridades fuertemente enfocadas en esferas militares, permitió que en el país se abriera una oportunidad de diálogo sobre otras agendas y problemáticas, sintomáticas de factores de violencia

estructurales en la sociedad, marcada por altos índices de desigualdad[7] y pobreza[8].

Este nuevo contexto, en el cual la agenda de la paz y de transformación se toma la arena política, y el conflicto interno se reconfigura tras la desmovilización de miles de guerrilleros y guerrilleras, generó de igual forma que los líderes y las lideresas sociales adquirieran un papel más protagónico en sus comunidades y causas. La apertura de nuevos canales de comunicación y participación, a pesar de ser un progreso importante en el desarrollo del actuar democrático de la comunidad misma, es también una de las razones por las cuales las personas con liderazgos sociales se convierten, de nuevo, en objetivos de diversos grupos armados con intereses económicos y políticos propios.

> «(…) Quizás esa es otra de las razones (…), en la medida que estos líderes y lideresas en el proceso de negociación que fueron haciendo con las Farc en el gobierno de Santos, se fueron volviendo mucho más visibles en su calidad de hacer un ejercicio político y de democracia directa, entraron en un espacio, en un margen de mayor riesgo, de mayor visibilidad (…)».

> « (…) Ahora, cuando se habla del asesinato de los líderes sociales, eso no quiere decir que en Colombia ocurrió después de la firma del Acuerdo de Paz. Lo que pasa es que antes era menos visible porque el conflicto lo invisibilizaba».

> «[El líder] es simplemente una persona que se destaca en un sujeto colectivo o que tiene mayor capacidad para representar públicamente los intereses de ese colectivo, entonces asume un papel de mayor visibilidad, tiende a concentrar la representación de los intereses de la organización, de los usuarios públicos, en consecuencia, tiende a ser atacado».

[7] En términos de desigualdad, Colombia es uno de los países más desiguales del mundo (Gini Index, Banco Mundial).

[8] En términos de pobreza, los niveles en Colombia han disminuido en los últimos veinte años casi de manera constante (World Bank, 2019). Sin embargo, es importante señalar que a lo largo del territorio nacional existen grandes diferencias entre las realidades rurales y urbanas.

El reconocimiento de estas personas en sus comunidades se traduce en legitimidad local para construir paz y transformar sus realidades. Al mismo tiempo, su actuar se convierte, de una u otra manera, en procesos colectivos de generación de planes alternativos de desarrollo con enfoque local, lo cual permite crear una imagen más precisa de la realidad colombiana, marcada por una gran diversidad de experiencias y realidades, y plantea la posibilidad de proponer soluciones locales procurando transformar la naturaleza centralista de la política nacional. Sus propuestas de cambio y generación de participación ciudadana hacen un llamado por el entendimiento de la paz desde una perspectiva territorial:

> «Nosotros ya le estamos poniendo apellido a la paz en Colombia: la llamamos la paz territorial (…). Pues lo mejor es la paz territorial. No es la paz del centro en Bogotá y de los fusiles, (…) pero es cómo vivir en los territorios con equidad, cómo permanecer en ellos, cómo no sentir que tienes el riesgo de perder tu territorio por una transnacional».

Muchos de los líderes y lideresas asesinados en Colombia pertenecían a procesos u organizaciones que están defendiendo la implementación del Acuerdo de Paz o que hacían parte de esa implementación, de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, del PNIS y de los PDET. Aquí es importante mencionar que, según el Iepri-Comisión Colombiana de Juristas (2018), el asesinato selectivo de líderes y lideresas sociales en departamentos como Cauca, Valle y Nariño tiene relación con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. El informe indica que 56,15% del total de asesinatos desde la firma del Acuerdo de Paz han ocurrido en municipios priorizados para la implementación de dichos programas.

Reflexiones finales

Como hemos visto, Colombia se debate entre la guerra y la paz, entre el recrudecimiento de la violencia, el asesinato de líderes y lideresas sociales y la defensa del Acuerdo de Paz. La coyuntura de la firma del Acuerdo permitió aumentar las movilizaciones en su defensa en un contexto de marcada polarización. Aun así, nos parece muy importante señalar que una explicación muy frecuente del asesinato de personas con liderazgos sociales es que esta situación está relacionada con las denuncias alrededor de las actividades de mercados ilegales en regiones con cultivos de uso ilícito y donde se procesan drogas (en particular la hoja de coca en cocaína) o de extracción minera ilegal. Pero un asunto muy importante es entender que estos hechos tienen que ver con la manera en que las élites locales, legales e ilegales, configuran y sostienen los órdenes políticos locales, muchas veces autoritarios.

Cuando hay un orden local estable creado conjuntamente por grupos criminales y actores políticos locales, los procesos de movilización social efectivos pueden ser percibidos como una amenaza y son reprimidos de manera violenta (Albarracín, Milanese, Valencia, 2020). Situación que ya ha sucedido antes en nuestro país y que ha hecho que nos debatamos permanentemente entre guerra y paz. El impulso que se vivió tras la firma del Acuerdo de Paz, a pesar de la clara polarización de la sociedad colombiana, ha disminuido en los últimos años, sobre todo desde el gobierno nacional. Las movilizaciones de finales de 2019 y comienzos de 2020 han perdido su fuerza en el contexto de la pandemia y las normas restrictivas de confinamiento. La creación de una paz estable en Colombia tendrá que poner en el centro a las comunidades y los grupos históricamente marginados de la esfera política. Los líderes y lideresas sociales deben ser incluidos en procesos colectivos de articulación de planes de desarrollo alternativo con enfoque local y trabajar conjuntamente en la creación de paz territorial. Las temáticas de cambio social y transformación estructural incluidas en el Acuerdo, sumadas a la creciente movilización social, deben enmarcar el trabajo de construcción de paz desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.

Referencias

ACNUDH. «Sobre los defensores de derechos humanos». https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx

Albarracín, Juan, Juan Pablo Milanese e Inge Helena Valencia. 2020. «Economías ilegales, orden social y asesinato de líderes sociales». *Análisis*. Fescol. Bogotá. https://redesdal.org/blog/f/econom%C3%ADas-ilegales-orden-social-y-el-asesinato-de-l%C3%ADderes-social

Alves, Rodríguez y Valencia. 2020. «Paz interseccional: geografías bélicas, violencias cotidianas y voces afrojuveniles en la Colombia urbana del postacuerdo». En proceso de edición

Amnesty International. 2020. «A las y los líderes sociales de Colombia nos siguen matando durante la cuarentena». 12 de junio. https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/06/lideres-sociales-nos-siguen-matando-durante-cuarentena/

Barbosa, Diana Marcela, et al. 2019. *Lidera la vida. ¿Qué estamos perdiendo? Impacto de los homicidios de líderes y lideresas sociales en Colombia*. USAID, Codhes, CNC. Marzo de 2019. https://codhes.files.wordpress.com/2019/12/lidera-la-vida-piloto-final.pdf

Cinep. 2016. «Informe especial. Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo». Fernando Sarmiento Santander; Laura Constanza Henao Izquierdo; Camilo Andrés Hernández Barreto; Jesús David Huertas Linares.

Comisión Colombiana de Juristas. 2018. «¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo». https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173/

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. 2020. «Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. 2010-2019». http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf

Defensoría del Pueblo. 2019. «Informe de seguimiento de Alerta temprana 026-18. Agosto 2019». https://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/8256/Informe-de-seguimiento-a-la-alerta-temprana--026-18.htm. Revisado por última vez el 3 de mayo de 2020.

----------. «Prevención de riesgos y Sistema de alertas tempranas». https://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/

Franz, Tobias y Andrei Gómez Suárez. 2020. «Por qué Colombia está marchando?». LSE Latin America and Caribbean. https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/01/07/por-que-colombia-esta-marchando/

Iepri-Comisión Colombiana de Juristas. 2018. «¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el postacuerdo». http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/boletin/patrones6.pdf

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2008. *Forensis 2008. Homicidio Colombia 2008*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Bogotá.

----------. 2018. *Forensis 2018. Datos para la vida*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Bogotá. http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60

González Posso, Camilo. 2018. «Categorías, patrones y determinantes en los asesinatos y amenazas a líderes sociales». *Revista Punto de Encuentro*. 73. Indepaz.

Our World Data. https://ourworldindata.org/grapher/covid-stringency-index?tab=chart&country=~COL

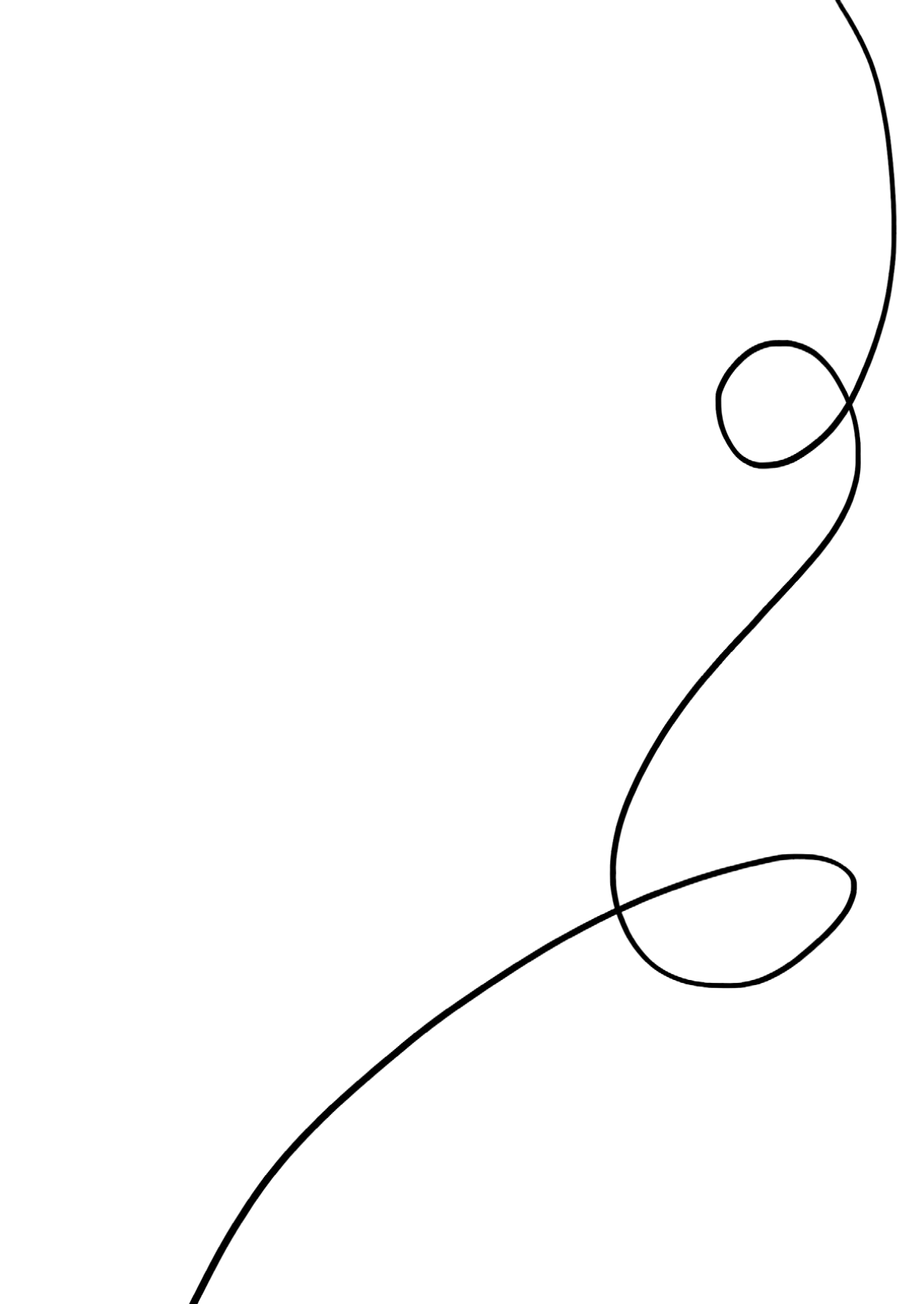
Programa Somos Defensores. 2017. «STOP WARS – Paren la guerra contra los defensores(as) Episodio I. Crímenes contra defensores y defensoras: La impunidad contraataca». Bogotá. https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/TODOS%20LOS%20INFORMES/informes%20en%20espa%C3%B1ol/informes%20especiales/STOP%20WARS%20Versiones%20digitales%20finales/STOP%20WARS_EPISODIO%20I%20Crimenes%20contra%20Defensores%20-%20La%20Impunidad%20Contraataca.pdf

----------. 2018. «Informe anual 2018 "La Naranja Mecánica"». https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf

----------. 2019. «Informe semestral enero-junio 2019». https://somos-defensores.org/wp-content/uploads/2019/10/informe-Somos-defensores-ENERO-JUNIO-2019-oct-8-web-final.pdf

Registraduría Nacional del Estado Civil. 2016. Resultados del plebiscito 2016. https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

World Bank. 2019. «Poverty and Shared Prosperity in Colombia: Background Paper for Policy Notes». World Bank Group. Washington, DC. http://documents.worldbank.org/curated/en/657941560749443721/Poverty-and-Shared-Prosperity-in-Colombia-Background-Paper-for-Policy-Notes




ARLEX IPIA
FERNANDO
NORBERTO JARAMILLO
ESCOBAR
VELIA AT
MUNOZ
LUIS FERNAN
CARTAGENA
JAVIER OTE
ROBERT JARABA
ELIVER
CRUZ
MARIA MOREN
BARRETO
JOSE HE



Doris Salcedo, Quebrantos. La artista convocó a la ciudadanía a la Plaza de Bolívar para llevar a cabo un “duelo colectivo” por el asesinato de líderes sociales en el país. Bogotá, 10 de junio de 2019. Foto: Diana Rey Melo.


MARELIS
OSORIO
ESTRADA



Performance feminista, “Un violador en tu camino”. El evento estuvo acompañado por carteles con los nombres de 238 mujeres víctimas de feminicidios en territorio colombiano. Bogotá, 12 de enero de 2019. Foto: Diana Rey Melo



Fronteras, Estado y conflicto armado en Colombia

Diana Rico Revelo y Luis Trejos Rosero

«Pareciera que dentro de esa paz que se ha firmado, surgen otros sectores que complican la vida de los habitantes o de la región, de las comunidades, porque pareciera que quedará como un vacío de autoridad o de presencia de autoridad». Estas palabras de un ciudadano entrevistado en Manaure después de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Farc-EP en 2016, en el marco del proyecto sobre paz glocal, reflejan el vacío institucional que existe en las zonas de frontera donde el conflicto armado colombiano ha sido más intenso y donde actualmente se evidencia la reconfiguración de dinámicas sociopolíticas ligadas a la implementación del Acuerdo. Allí, como en otras zonas fronterizas, existe una institucionalidad estatal precaria y la presencia nula o mínima del Estado colombiano.

La construcción de paz en las fronteras requiere que el Estado logre el monopolio de la fuerza en las zonas donde los exguerrilleros y las exguerrilleras tenían control territorial, para garantizar la seguridad y los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía, además de regular los conflictos en el marco de la institucionalidad. Mediante una reestructuración del rol estatal en las fronteras, teniendo en cuenta que la presencia debe ser entendida como el cumplimiento sin interrupciones de las obligaciones o funciones duras del Estado, tales como administrar justicia, brindar seguridad, recaudar tributos y garantizar la prestación y el acceso a servicios públicos básicos (Trejos, 2015).

Desde esta perspectiva, el manejo institucional de la construcción de paz en las fronteras durante el posacuerdo tiene el desafío de reestructurar aquella presencia diferenciada que el Estado colombiano ha mantenido en sus áreas de fronteras (Serje, 2011; Duncan, 2014; Bitar y González, 2017; González, 2017), que ha bosquejado una geografía de la distribución del poder en los centros urbanos, con sus circuitos políticos, jurídicos, económicos y sociales integrados, mientras que amplias zonas rurales, entre estas, zonas de conflicto fronterizas, se encuentran excluidas y marginadas de la prestación de sus servicios básicos, facilitando e incentivando la aparición y consolidación de ordenes sociales paralelos que basados en la violencia y el uso de la fuerza permiten la convivencia (Trejos, 2015).

El contexto descrito es una constante en los doce departamentos fronterizos de Colombia, que linealmente cubren 6.342 km. En gran medida, la ausencia o poca presencia estatal se ha debido a sus características geográficas y a las distancias existentes entre ellas y los centros políticos y productivos, ubicados en la zona andina del país (Bitar y González, 2017). Una ilustración de ello es que desde Bogotá solo se puede acceder a las siguientes capitales de departamento por vía aérea: Puerto Carreño (Vichada), Puerto Inírida (Guainía), Mitú (Vaupés) y Leticia (Amazonas). Asimismo, se destaca que solo 9,1% del total de la población (alrededor de 4,2 millones de personas) habita en las zonas fronterizas (terrestres, fluviales y marítimas) y dentro de este porcentaje hay una marcada presencia de pueblos afrocolombianos e indígenas (Hernández, Rincón y Aldala, 2018).

Además, el rezago en términos institucionales y de desarrollo de las fronteras colombianas se debe en parte al desconocimiento de las realidades fronterizas, ya que gran parte del fracaso de las normas tendientes a su desarrollo se ha debido a que han sido diseñadas desde la capital del país sin tener en cuenta a los actores locales y sus realidades (Trejos, 2015). Esto ha tenido repercusiones no solo en la falta de garantías de seguridad, sino también en la distribución de recursos para las zonas alejadas de las capitales, que se traduce, entre otros aspectos, en el hecho que sus habitantes tienen menores oportunidades para su desarrollo humano y social. En este contexto, se entiende que entre las respuestas de líderes y lideresas en Manaure sobre sus percepciones de paz en el

posacuerdo, refieran tópicos vinculados a la necesidad de alcanzar una justicia social en sus territorios, mediante la integridad física, la educación, el empleo y la convivencia pacífica.

Ciertamente, la ausencia del Estado en regiones fronterizas de Colombia ha sido foco presto para el origen y desarrollo del conflicto armado colombiano. La presencia parcial de las instituciones en estos sitios permite que otros grupos paraestatales o insurrectos suplan algunas de sus funciones y establezcan un control social. No obstante, con la firma del Acuerdo de Paz con el grupo Farc-EP se espera que el Estado llegue a los territorios donde su presencia ha sido escasa; sin embargo, esto depende no tanto de la existencia del Acuerdo sino de su real y eficaz implementación, especialmente en las zonas periféricas y fronterizas del país (Bitar y González, 2017). Aunque en el Acuerdo de Paz no quedó estipulada explícitamente la intervención desde la institucionalidad en las fronteras, se plantea la relevancia de:

> «(…) dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social –en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto– y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales» (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016: 6).

Sin embargo, después de más de cuatro años de la firma del Acuerdo, aún no se evidencian medidas institucionales para la transformación de las dinámicas de poder en la frontera orientadas a una paz sostenible. El panorama refleja una pugna por el control territorial entre los diferentes grupos armados ilegales que han llegado a disputarse el vacío de poder dejado por las Farc-EP, mientras que las medidas institucionales en la frontera se limitan al envío de fuerza pública cuando ocurren sucesos que impactan la agenda pública nacional como los ocurridos en agosto de 2020 en el municipio de Samaniego, en el departamento de Nariño en límites con Ecuador (*El Espectador*, 2020).

En este orden de ideas, se plantea que el Estado colombiano tiene el *desafío* de planear e implementar unas políticas de *fronterización* para

ofrecer unas condiciones acordes con lo establecido en el Acuerdo de Paz, entendiendo la *fronterización* como el proceso mediante el cual los Estados establecen, mantienen y transforman la localización, señalización y extensión de la frontera y los sentidos, y las funciones asociadas a ella (Benedetti, 2014). De este modo será viable construir una paz estable y duradera, que fragmente los ciclos históricos de violencia en las áreas de frontera.

En este trabajo se asume que las fronteras y los límites fronterizos no son estáticos, sino que se mueven continuamente debido a unas lógicas distintas, propias de cada territorio, que difieren de las zonas no periféricas. La *fronterización* es un proceso conformado por tres componentes: distritos, pasos y puestos. Los distritos fronterizos son aquellas divisiones del territorio nacional conformadas con el fin de adelantar acciones vinculadas a la defensa, la seguridad, el desarrollo urbano, ambiental y vial, la titulación y expropiación de tierras, y demás acciones relacionadas con el cuidado y la protección de los recursos estratégicos (Benedetti, 2014).

El concepto de *fronterización* es relevante para la implementación del Acuerdo de Paz debido a que permite realizar una planificación para que el Estado funcione, con todas sus instituciones, en las periferias fronterizas, en donde es necesaria la llegada del andamiaje estatal para garantizar la prestación de servicios públicos a la población y así garantizar los derechos fundamentales individuales y colectivos. Por esta razón, la implementación del Acuerdo de Paz en las fronteras no solo permite la disminución de la violencia sino también solucionar problemas estructurales que históricamente han existido y que han sido causas de conflictos armados, por ejemplo, la distribución de la tierra, la seguridad, la participación política, el mejoramiento de los servicios públicos (Bitar y González, 2017).

1. Fundamentos legales de las zonas de frontera

Conocer el fundamento jurídico sobre las zonas de frontera es importante para materializar en esos territorios la idea de paz basada en la transformación constructiva de conflictos por dos razones: primera, porque es referente para la creación de los planes de desarrollo y las

políticas que implementen el Acuerdo de Paz, y segunda, porque por su mismo carácter normativo, estos fundamentos pueden presentarse como medios o retos para facilitar la implementación. El enfoque diferenciado que el ordenamiento jurídico le da a las fronteras implica que la paz se desarrolle de forma distinta a en otras zonas del país, a lo que se suma el constante y alto flujo migratorio en esas zonas (Tuirán y Trejos, 2017).

En Colombia, el decreto 3448 de 1983 dio inicio a este proceso, ya que estableció un estatuto especial para las zonas fronterizas, otorgando estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictaron otras disposiciones. En 1991, los artículos 80, 239 y 337 de la Constitución política definieron la visión del Estado con respecto a sus zonas de frontera, reconociendo las particularidades y diversidad de esos territorios.

La Constitución política de 1991 abordó asuntos vinculados al desarrollo de las comunidades asentadas en zonas fronterizas (artículo 289), también la conservación y el cuidado de las áreas protegidas fronterizas (artículo 80), y la creación de regímenes especiales para los territorios fronterizos (artículo 337). En el mismo sentido, la ley 191 de 1995 creó un régimen especial para las zonas de fronteras con el propósito de promover y facilitar su desarrollo socioeconómico, científico y cultural.

Dos años después, la Corte Constitucional definió, en la Sentencia C-076/1997, las zonas de fronteras como:

> «(…) aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional» (Corte Constitucional, 1997).

En consonancia con lo anterior, la Sentencia C- 269 de 2000 estableció que se debe adoptar:

> «(…) un cometido estatal específico de fomento, estímulo y promoción de las zonas de frontera (…) En esa medida, las soluciones

> que se adopten deben tener en cuenta las ventajas de la propia situación de esas zonas, para aprovecharlas e impulsar la integración económica con los países vecinos y facilitar, entonces, el fomento de proyectos de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes a fin de lograr el desarrollo económico y social comunitario, la prestación eficiente de los servicios públicos y la preservación del ambiente» (Corte Constitucional, 2000: 16).

En un informe de 2018, la Defensoría del Pueblo expone de la siguiente manera el estado de la normativa en materia migratoria en Colombia:

> «A pesar de ser un derecho fundamental reconocido tanto en la Constitución como en normas internacionales ratificadas por el país, y que por lo mismo requeriría una ley estatutaria, no existe una ley de migración que regule este sector, a pesar de algunos avances en temas concretos a través de mecanismos puntuales como la ley 1565 de 2012. Por el contrario, el desarrollo normativo se ha dado a través de decretos y documentos Conpes, lo que ha resultado en una regulación que en el pasado los foros internacionales han considerado fragmentada» (Defensoría del Pueblo, 2017: 22).

La ley 677 de 2001 declaró los municipios fronterizos de Ipiales, Cúcuta, Valledupar y Buenaventura como zonas especiales económicas de exportación. También trató ciertas temáticas relacionadas con el desarrollo fronterizo, pero no creó ni señaló las rutas, instituciones o procedimientos necesarios para solucionar los problemas que dificultan el desarrollo de estos territorios (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014).

Posteriormente, la ley 1454 de 2011 señaló que el Estado debe promover activamente dinámicas asociativas entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos, con el objetivo de conformar alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo cultural y socioeconómico. Años antes, el Conpes 3603 de 2009 expuso que los «instrumentos para implementar las disposiciones que benefician a la población migrante no eran efectivos» (Defensoría del Pueblo, 2017: 22).

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció como un propósito nacional la formulación de políticas públicas diferenciadas y

la movilización de recursos humanos y materiales, con el fin de estimular los sectores estratégicos para el desarrollo de las zonas fronterizas. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 puso en práctica la implementación de los Centros integrados de servicio y un modelo de operación en Centros binacionales de atención en frontera (Cebaf), Centros nacionales de atención de fronteras (Cenaf) y pasos de frontera.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece la necesidad de desarrollar una política migratoria integral capaz de responder a los flujos migratorios de países vecinos, y que permita la estabilización y el desarrollo de los territorios fronterizos. Este mismo Plan expone que son «(…) relevantes los desafíos que experimentan las zonas de frontera como consecuencia de la presencia de economías criminales y de la actividad de distintos actores armados ilegales que son fuentes de violencia e inseguridad, de erosión institucional y de depredación ambiental» (p. 109).

Asimismo, reconoce que «una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas es su lejanía con los grandes centros económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros. Esto refuerza su situación periférica y su marginalidad» (p. 109).

2. Limitaciones para el desarrollo y la paz en las zonas de frontera

Las dificultades en el desarrollo de las zonas de frontera en Colombia no pasan por falta de leyes o normas que lo promuevan, sino por la incapacidad estatal (nacional y local) para implementar dichas políticas, a lo que se suma la falta de voluntad política por parte de las élites locales en materializar el Acuerdo de Paz (Estrada, 2019). En este caso, la marcada debilidad institucional en el plano local termina incidiendo directamente en esta situación debido a que:

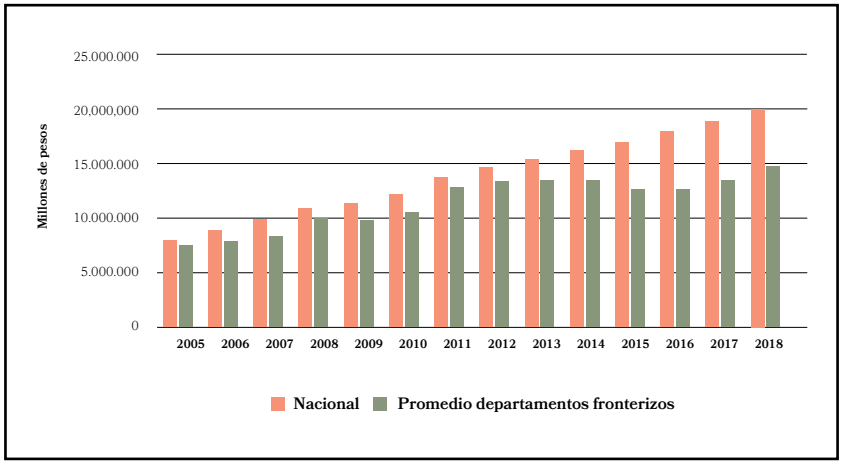
> «Las debilidades técnicas y administrativas de las entidades territoriales, se constituyen en una barrera para el proceso de implementación territorial de las políticas públicas en Colombia. Paralelamente, los territorios más alejados del centro andino han tenido

que asumir la administración de recursos de inversión y funcionamiento en contextos de violencia generalizada» (Tuirán y Trejos, 2017: 1).

En los Gráficos 12 a 14 se identifica notoriamente que el crecimiento del PIB por habitante es mucho más alto en el ámbito nacional que en el promedio de los doce departamentos fronterizos. Lo mismo sucede con la cobertura neta en educación media, que es más baja en las fronteras. Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil nacional en menores de un año por cada mil nacidos vivos es más baja. Sin embargo, es preciso resaltar que estas cifras son un promedio de todos los departamentos fronterizos, pero existen zonas de los mismos que no hacen parte de las fronteras debido a la gran extensión del territorio colombiano.

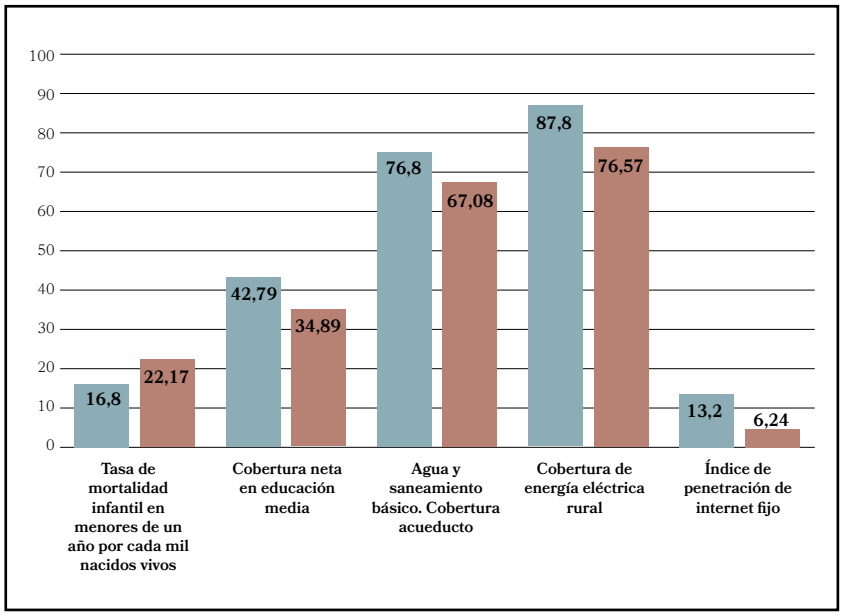
En todo caso, lo que se puede evidenciar en estas zonas periféricas es una mayor incapacidad por parte del Estado de materializar toda su institucionalidad, en perjuicio de las poblaciones que se convierten en sujetos de vulnerabilidad permanente en muchos de estos territorios.

Gráfico 12. Producto Interno Bruto (PIB) por habitante a precios corrientes, 2005-2018



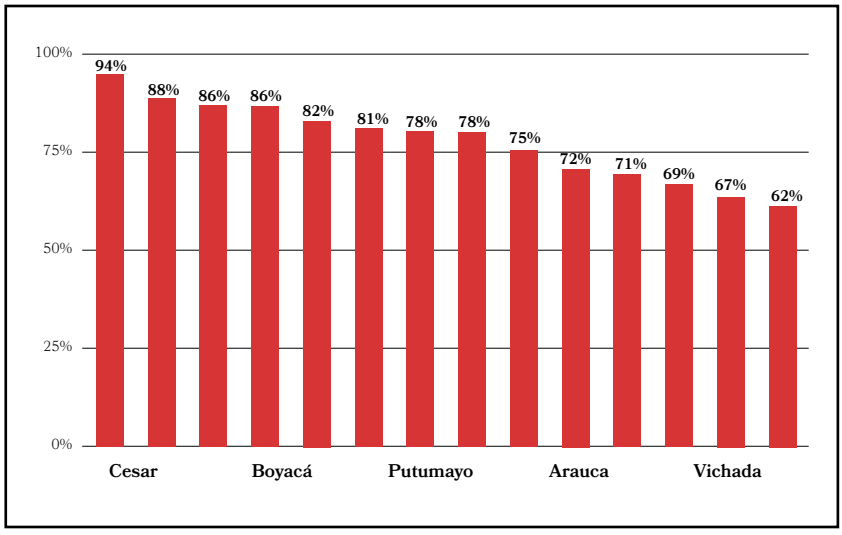
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018.

Gráfico 13. Comparativo de indicadores zonas de frontera frente al orden nacional



Fuente: cálculos del Departamento Nacional de Planeación a partir de datos de diversas fuentes disponibles en Terridata, DNP 2019. Tomado del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (p. 109).

Gráfico 14. Tasa de cobertura en educación



Fuente: Bitar y González, 2017.

3. Hipótesis

En este sentido, puede afirmase que los problemas de seguridad en las fronteras colombianas se presentan por la conjugación de factores geográficos, institucionales (administraciones débiles) y de planeación de los actores armados, ya que en los conflictos armados las fronteras se convierten en territorios esenciales para el establecimiento de retaguardias estratégicas en términos militares, políticos y económico-logísticos (Linares, 2019). De ahí que con frecuencia entre las comunidades se distribuyen documentos firmados por fachadas criminales para intimidar a líderes y lideresas sociales y exguerrilleras y exguerrilleros que participan en iniciativas comunitarias orientadas a la defensa de los derechos y de los territorios (Ávila, 2018). Asimismo, en las entrevistas enmarcadas en el proyecto de paz glocal en Manaure, departamento de La Guajira, se hace referencia a la falta de seguridad en las fronteras al mencionar que:

> «(…) vayan a entorpecer el proceso, (…) haber confrontaciones con otros grupos al margen de la ley. Tenemos es siempre cosas que se presentan como el bellaco, lo que es el microtráfico, y ¿qué sería otra cosa? La falta de oportunidades y hace falta más desarrollar el proceso educativo, para poder tomar este proceso y tener unas capacitaciones para que la gente pueda desarrollarse en su actividad económica» (Entrevista enmarcada en el proyecto de paz glocal, Manaure, La Guajira, 2019).

En lo militar, la frontera posibilita la evasión de la acción armada del Estado al que se confronta, que se ve limitado por la soberanía del Estado en el que se refugia el actor armado ilegal. En lo político, la construcción de redes de apoyo transnacional en las que participan actores estatales y no estatales; y en lo económico-logístico, acceder a recursos financieros provenientes del mercado internacional por efectos de tráficos ilícitos, así como el acceso a bienes y servicios necesarios para el sostenimiento de las acciones armadas (Jean y Rufin, 1996; Salehyan, 2009; Echandía y Cabrera, 2017).

4. Desafíos de la implementación en la frontera

Tras la firma del Acuerdo de fin del conflicto armado con el gobierno colombiano en 2016 y el posterior desarme, desmovilización y asentamiento de sus excombatientes en espacios territoriales delimitados, se produjo una reconfiguración en las dinámicas de presencia territorial y confrontación militar de los actores armados ilegales, sobre todo en aquellas áreas donde las Farc-EP solía ser el actor hegemónico que garantizaba un cierto orden y gobernanza (Trejos y García, 2019).

En este nuevo contexto, varios grupos armados buscan ganar control territorial sobre los territorios, rentas y poblaciones que solían estar bajo el poder de las estructuras de las Farc-EP que hacían presencia en las zonas de frontera. Además de actores armados como la guerrilla del ELN, neoparamilitares (Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Rastrojos) y grupos de crimen organizado, grupos disidentes provenientes y rearmados de las Farc-EP se han sumado al conjunto de actores presentes en las zonas de frontera.

Como consecuencia del Acuerdo, la violencia armada ha disminuido en departamentos fronterizos como La Guajira y Cesar, pero han surgido nuevos conflictos violentos, por ejemplo, entre el ELN y el EPL en Norte de Santander o con las disidencias de las Farc-EP y el ELN por el control del territorio. No obstante, en la entrevista mencionada anteriormente, se expone que «todo el indicador que más se ha fortalecido es el económico en el tema turístico y la disminución de muertes, porque por ejemplo antes se veían muertos, entonces el tema de seguridad es un indicador que se fortaleció» (Entrevista enmarcada en el proyecto de paz glocal, Manaure, La Guajira, 2019). No obstante, el Acuerdo de Paz no ha tenido un enfoque especial sobre las fronteras ni ha implementado la normativa sobre zonas fronterizas que indica que estas deben recibir un trato diferenciado, por sus propias condiciones.

Además, deben tenerse en consideración las concepciones de paz que tienen las y los habitantes en las fronteras. Por ejemplo, en el grupo focal enmarcado en el proyecto de paz glocal, uno de los participantes expuso que el concepto de paz varía según el lugar donde los individuos se encuentren. Esto se puede asociar con el relativismo que algunos

autores exponen al conceptualizar la paz; en efecto, esta es una construcción intersubjetiva de las comunidades (Galtung, 1981; Boulding, 2000).

En el caso del territorio fronterizo de Colombia y Venezuela, la salida de las Farc-EP como actor armado hegemónico coincidió con la amplia crisis institucional y humanitaria de Venezuela, lo cual ha hecho de esta zona un espacio particularmente vulnerable a la violencia armada y la criminalidad, ya que ninguna reacción institucional colombiana tiene correlato en el lado venezolano, lo que ha configurado una gran zona gris en esa frontera.

Por otra parte, la relación histórica entre la violencia en Colombia y las fronteras ha sido estrecha debido a que «los conflictos internos tienden a una mayor *fronterización*, habida cuenta de que es ahí donde las prácticas y continuidades de la violencia encuentran escenarios favorables frente a la disputa con el Estado» (Ríos, Bula y Morales, 2019: 116). Una explicación a esto se debe a que «es sobre escenarios fronterizos en donde la construcción de comunidades con códigos y símbolos culturales pueden encontrar mayores distancias y diferencias con la estructura mononacional y monocultural del Estado» (ibid.). En consecuencia, los autores afirman con respecto a las fronteras que su:

> «(…) porosidad y los déficit de gobernabilidad, asociados a la pobreza, el rezago económico o la débil institucionalidad, terminan por constituir un especial caldo de cultivo en favor de las dinámicas de continuidad de la violencia fruto del conflicto armado interno» (Ríos, Bula y Morales, 2019: 116).

La implementación del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Farc-EP requiere de un enfoque diferencial en los espacios fronterizos que permita la llegada de la institucionalidad estatal a esos territorios. Eso impedirá que organizaciones y grupos armados ilegales se apoderen de aquellas zonas donde antes las Farc-EP ejercían su autoridad. En efecto, algunas de las disidencias de ese grupo que no se acogieron al Acuerdo de Paz se encuentran en zonas fronterizas, en especial en los espacios donde es más probable que surjan y se desarrollen economías ilegales (De Castro y Avellaneda, 2019).

En concordancia con esto, un estudio presentado por la Universidad de Oxford reveló los posibles desafíos que existen en las fronteras del país en el marco del posacuerdo. Entre estos se encuentra que:

> «(…) la reapertura de la frontera podría dar lugar a una afluencia de venezolanos entrando en Colombia. Sin planes de contingencia, tales movimientos en la frontera podrían tener un efecto desestabilizador (…); diversos grupos ilegales se moverán a regiones con una escasa presencia del Estado y cruzarán las fronteras, de igual manera lo pueden hacer ex combatientes que rechazan el desarme (…); los ex militantes de las Farc pueden reorganizarse en nuevos grupos cerca de las fronteras, debido a las oportunidades económicas ilícitas, la débil presencia del Estado y la impunidad que dichas zonas proporcionan (…); habrá una reorganización de los participantes en las distintas rutas ilícitas, y las luchas de poder sobre los roles en el tráfico de drogas, el contrabando de gasolina, el tráfico de personas, la explotación sexual y otras formas de crimen organizado. Esto será particularmente notable en las zonas fronterizas» (Idler, 2016: 5).

3. Conclusión

Las condiciones propias que históricamente han tenido las fronteras en Colombia, relacionadas con la debilidad institucional y la escasa presencia del Estado, han favorecido que grupos ilegales ejerzan su autoridad sobre el territorio y la población. Esto representa un desafío grande para la consolidación de la paz en el país, y la presencia de toda la institucionalidad en estos lugares sería la garantía mínima para una verdadera implementación del Acuerdo de Paz.

En este sentido, es necesario entender y asumir que, lejos de ser un territorio homogéneo, la frontera colombo-venezolana, que se extiende por más de 2.200 km, es un espacio donde tienen presencia distintos tipos de órdenes sociales formales e informales. Esta diversidad no solo es el resultado de los patrones irregulares de institucionalidad estatal y de la presencia de actores armados ilegales, sino también de las características y la capacidad de acción propias de las comunidades locales.

Una forma de lograr una mejor aproximación a esta multiplicidad de órdenes es dividiendo dicha frontera en tres zonas: zona norte: departamentos de La Guajira y Cesar; zona centro: Norte de Santander; y zona sur: Arauca, Vichada y Guainía. Esta división obedece a la ubicación geográfica de las estructuras insurgentes y paramilitares que operaban y aún operan en esas zonas.

En la coyuntura actual, la frontera colombo-venezolana es un espacio estratégico donde el tipo de acciones que se emprendan puede llevar ya sea a la construcción de paz desde una perspectiva territorial o a la continuidad de factores asociados al conflicto, la violencia y la criminalidad, asociados a la persistencia de la violencia. Por ello es necesario acompañar la formulación e implementación de un plan integral y participativo de intervención que integre los territorios fronterizos con el resto del país y permita construir en ellos Estado, ciudadanía y mercado. Lejos de obedecer a un patrón uniforme, en el diseño de las políticas se deben tener en cuenta las particularidades de los órdenes sociales locales. De otra parte, de cara a la situación de Venezuela, se recomienda apoyar una solución negociada a la crisis de este país y la atención adecuada y protección a la población migrante (Trejos y García, 2019).

Referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Ávila, A. 2018. «¿Qué son las Águilas Negras?». https://pares.com.co/2018/12/29/que-son-las-aguilas-negras/

Benedetti, A. 2014. «Espacios fronterizos del sur suramericano: propuesta para un modelo conceptual para su estudio». *Revista de Estudios Fronterizos*. 15 (29): 11-47.

Bitar, S. y D. González. 2017. «Diagnóstico de la inseguridad y de la brecha en el desarrollo socioeconómico en las fronteras de Colombia». En C. Guzmán y L. Trejos (eds.). *Más allá de las fronteras: integración, vecindad y gobernanza Colombia-Ecuador-Perú* (pp. 80-111). Editorial Universidad del Norte. Barranquilla.

Boulding, E. 2000. *Cultures of Peace: The Hidden Side of History*. Syracuse University Press.

Congreso de la República. 1983, 17 de junio. Ley 10 de 1983. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1566622#:~:text=LEY%2010%20DE%201983&text=Subtipo%3A%20LEY%20ORDINARIA-,por%20la%20cual%20se%20provee%20al%20Gobierno%20de%20instrumentos%20para,de%20la%20pol%C3%ADtica%20de%20fronteras

----------. 1991, 17 de enero. Ley 9 de 1991. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80013

----------. 1995, 23 de junio. Ley 191 de 1995. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0191_1995.html

----------. 2001, 3 de agosto. Ley 677 de 2001. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0677_2001.html

----------. 2011, 28 de junio. Ley 1454 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

----------. 2015, 9 de junio. Ley 1753 de 2015. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

----------. 2019, 25 de mayo. Ley 1955 de 2019. https://achc.org.co/wp-content/uploads/2019/05/Ley-1955de-2019-PND.pdf

----------. 2019, 16 de septiembre. Ley 1997 de 2019. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30038068

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina. 2001, 22 de junio. Decisión 502 de 2001 adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de

la Comunidad Andina. http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/dec502s.asp

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). 2014, 10 de mayo. Conpes 3805/2014. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf

Corte Constitucional. 1997, 20 de febrero. Sentencia C-076/1997. Magistrado ponente Jorge Arango Mejía. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm#:~:text=Esta%20ley%20busca%20fijar%20ciertos,la%20legislaci%C3%B3n%20en%20este%20campo

----------. 2000, 8 de marzo. Sentencia C-269 de 2000. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-269-00.htm

Constitución política de Colombia. 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). 2018. PIB por departamento. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

De Castro, A. y C. Avellaneda. 2019. «Implementación de la paz: el desafío para la relación bilateral en materia de narcotráfico entre Colombia y Ecuador». ARI. 16/2019. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/77c4c2fb-4569-4720-bb22-199092d1f040/ARI16-2019-DeCastro-Avellaneda-implementacion-paz-narcotrafico-colombia-ecuador.pdf?-MOD=AJPERES&CACHEID=77c4c2fb-4569-4720-bb22-199092d1f040

Defensoría del Pueblo. 2017. «Informe defensorial sobre las zonas de frontera». https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf

Duncan, G. 2014. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia*. Editorial Debate. Bogotá.

Estrada, J. 2019. «Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación». En J. Estrada (coord.). *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 23-59). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Buenos Aires. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf

Echandía, C. e I. Cabrera. 2017. *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

El Espectador. 2020. «Masacre en Samaniego y descuartizados en Magüí Payán: Nariño, sitiado por la violencia». https://www.elespectador.com/noticias/judicial/masacre-en-samaniego-y-descuartizados-en-magui-payan/

Galtung, J. 1981. «Social Cosmology and the Concept of Peace». *Journal of Peace Research*. 18 (2), 183-199. https://www.jstor.org/stable/424210?seq=1

González, F. 2017. «Gobernabilidades híbridas, institucionalidad democrática y paz territorial». *Revista Foro*. 93, 6-18.

Hernández, A., N. Rincón y C. Aldala. 2018. Informe de ponencia para primer debate. Proyecto de ley No. 020 de 2018. Cámara de Representantes.

Idler, A. 2016. «Asegurar la paz en las fronteras: una estrategia post-Acuerdo para Colombia». Oxford University. https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/Idler-Colombia-Spanish_cgV4_8pp.pdf

Jean, F. y J. Rufin. 1996. *Economie des guerres cviles*. Hachette. París.

Linares, R. 2019. «Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia». *Opera*. 24, 135-156. doi: https://doi.org/10.18601/16578651.n24.08

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2018. Decreto de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores por el cual se adiciona el Decreto 1067 de 2015. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/02_adicion_decreto_1067_de_2015.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. 2018. «Perfil de gobernanza sobre la migración: la República de Colombia». https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/MGI%20report%20Colombia.pdf

Presidencia de la República. 1983, 17 de diciembre. Decreto 3448/1983. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1527699

----------. 1991, 21 de marzo. Decreto 796 de 1991. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1167325

----------. 1995, 26 de octubre. Decreto 1814 de 1995. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1354994

----------. 2014, 28 de mayo. Decreto 1030 de 2014. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57461

----------. 2016, 25 de mayo. Decreto 869 de 2016. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021618

----------. 2019. «Declaración del presidente Iván Duque al presentar el Plan de impacto para mitigar los efectos generados por la crisis migratoria y el cierre de la frontera colombo-venezolana». https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190414-Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-Plan-Impacto-mitigar-efectos-generados-crisis-migratoria-cierre-frontera-Venezuela.aspx

Ríos, J., P. Bula y J. Morales. 2019. «Departamentos de frontera y violencia periférica en Colombia». *Revista Criminalidad*. 61 (2), 113-132.

Rodríguez, A., M. de la Puente y L. Trejos. 2018. *Análisis de la frontera Colombia-Venezuela. 2219 kilómetros para la integración*. Editorial Universidad del Norte. Barranquilla.

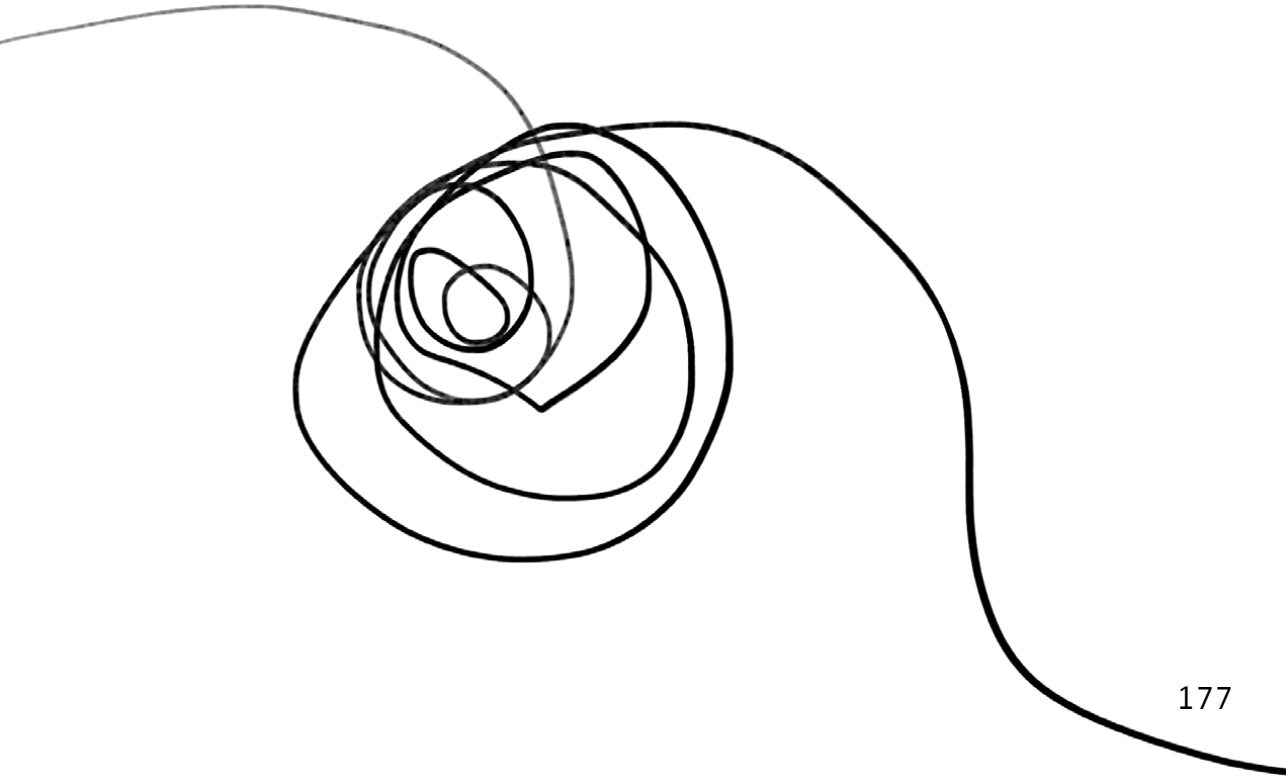
Salehyan, I. 2009. *Rebels without borders: Transnational Insurgences in World Politics*. Cornell University Press. New York.

Serje, M. 2011. *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Editorial Universidad de los Andes. Bogotá.

Trejos, L. 2015. «El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera: una aproximación desde la categoría de área sin ley». *Estudios Fronterizos*. 16 (31), 39-64.

Trejos, L. y V. García. 2019. «¿Qué ha pasado en la frontera colombo-venezolana tras el desarme de las Farc?». https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-venezuela/ha-pasado-la-frontera-venezuela-tras-desarme-de-Farc-71228

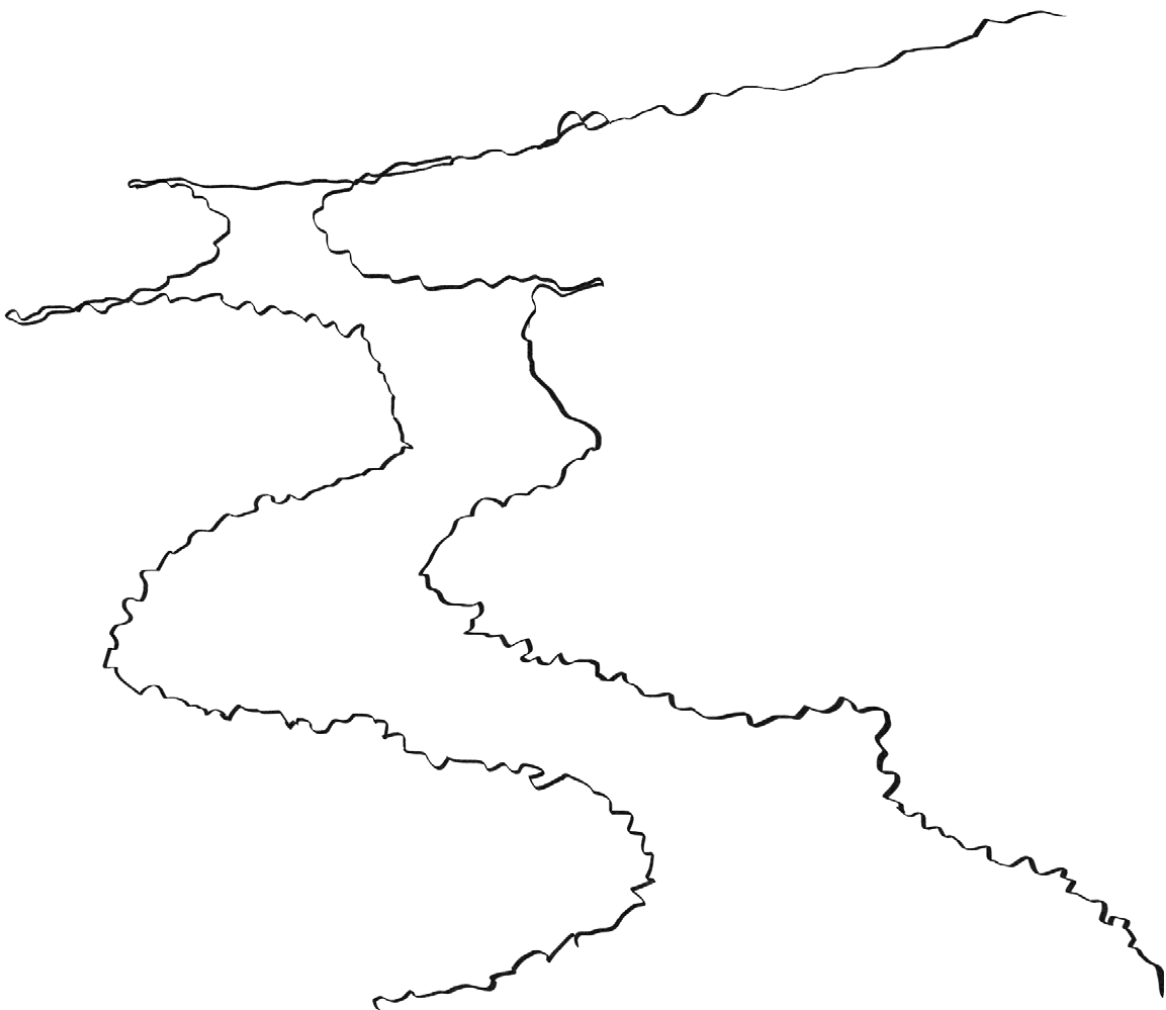
Tuirán, A. y L. Trejos. 2017. «Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz». *Análisis Político*. 90, 77-102.







Una maestra revisa el agujero dejado por una bala en uno de los vidrios de su escuela. Limones, departamento de Cauca. 13 de mayo de 2014. Foto: Federico Ríos.



Paz glocal y modelo de desarrollo extractivo: una mirada desde el Pacífico

Oficina Regional Pares-Pacífico

El objetivo de la paz se ha visto atravesado por diversos obstáculos, por ejemplo, por los pocos avances en la implementación del Acuerdo, así como por la violencia física directa contra las comunidades y la población civil, que no ha cesado. Después de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante Acuerdo de Paz), hubo una reorganización de la criminalidad en el país que no se ha logrado contener. Según la Fundación Paz y Reconciliación, esto se debe a «la falta de voluntad política del Gobierno Nacional, y (…) el enfoque de seguridad resulta ser anacrónico, implementado en el marco de un contexto de guerra y no tiene en cuenta las particularidades del crimen organizado» (Pares, 2020).

Un obstáculo quizá menos perceptible y opacado por la violencia sistemática de la que son objeto las víctimas, los líderes y lideresas sociales y las comunidades en los territorios es el modelo económico establecido en el país, basado en el extractivismo. Cabe recordar que dicho modelo no estuvo en discusión como parte de la agenda de negociación durante los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc-EP. Por el contrario, la firma del Acuerdo permitiría que las zonas bajo el control armado de la guerrilla pudieran ser integradas al mercado nacional, es decir, una ampliación territorial del modelo económico.

Una de las causas del conflicto armado en Colombia fue la repartición y el uso desigual de la tierra; de ahí que el primer punto del Acuerdo de Paz plantee, primero, una reforma rural integral que contempla un conjunto de medidas para transformar el campo colombiano con mi-

ras a reducir la desigualdad, la inequidad social, el atraso productivo y la situación de marginalidad que han sumido a las comunidades en la pobreza. Y, segundo, los PDET, que se caracterizan por ser programas de transformación integral rural mediante los cuales se ejecutará la reforma integral rural en los territorios afectados por el conflicto armado en un periodo de diez años y que buscan subsanar la desigualdad en el campo por medio de obras de infraestructuras contempladas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Esta brecha de desigualdad ha generado que los territorios donde viven las comunidades étnicas estén constantemente en disputa entre grupos armados ilegales, empresas nacionales y multinacionales y población civil, disputa por el control de las economías ilegales o por la explotación o el goce de sus recursos, según sea el caso.

La situación descrita impide el avance del proceso de paz, no solo por la presencia y las acciones violentas de las agrupaciones al margen de la ley, que, a pesar de ser un factor determinante en la construcción de paz, no es el único desde el cual se puede medir su avance: existen asimismo elementos que se deben tener en cuenta, como la resolución pacífica de los conflictos y la garantía de los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades.

Dichas garantías se han visto contrapuestas a la esencia del modelo extractivo, que resulta en que unas pocas empresas monopolizan una actividad económica, dejando poco o nada a las comunidades locales, lo que se convierte en un obstáculo para aminorar las desigualdades sociales y económicas, la desigualdad y la inequidad, al desarrollar el entorno de dichas comunidades según las cosmovisiones y formas de desarrollo de las empresas y no de las comunidades que habitan los territorios.

En tal sentido, el modelo de desarrollo ha generado disputas entre comunidades y empresas, que en numerosas ocasiones las autoridades locales o nacionales no han logrado resolver o que en situaciones como las de la expansión portuaria y megaproyectos de turismo en Buenaventura, han sido resueltas violentamente a favor de las empresas por parte de grupos armados ilegales.

Por esta razón, más allá de las diferencias conceptuales que puedan existir en torno a la paz, esta se halla estrechamente vinculada a los conflictos y la violencia, razón por la cual debe ser medida no solo por la ausencia de guerra o violencia física directa, sino de manera integral, como se propone aquí: desde la perspectiva de la paz glocal.

Esta concepción de paz consiste, además de ponerle fin a la guerra, en garantizar la ausencia de violencia física directa, es decir que una vez solucionadas o finalizadas disputas bélicas como el conflicto armado colombiano, se debe garantizar que la sociedad civil no sea revictimizada con otras formas de violencia, por ejemplo, la del crimen organizado o las disputas por las economías ilegales que florecieron después de la firma del Acuerdo de Paz.

La construcción de paz requiere asimismo de instituciones, estatales y de la sociedad civil, que contribuyan a la transformación constructiva de los conflictos, es decir, con capacidades de resolución que eviten que estos deriven en disputas violentas o alguna de las partes busque resolverlos mediante esa vía, entendiendo que son intrínsecos a la sociedad, por lo cual su resolución pacífica debe ser prioritaria.

En el marco del posconflicto, desde una construcción más integral de la paz como lo es la paz glocal, es menester evitar que las actuales disputas por el uso del territorio entre las empresas, el Estado y las comunidades deriven en violencia contra líderes y lideresas sociales que se oponen a las actividades del modelo extractivo como la concesión minera o el *fracking*. Tal como ocurrió en Simacota, municipio del departamento de Santander, donde el 22 de agosto de 2018 fue asesinada Fabiola Fajardo, lideresa anti *fracking* de la región, en un departamento donde ha aumentado la tensión entre los habitantes, organizaciones ambientales y sociales y el gobierno nacional, después de que este manifestara su intención de iniciar la fracturación hidráulica, actividad que de ser aprobada afectaría 60% del territorio municipal.

No hay paz sin el respeto y la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales y colectivos de la sociedad civil y las comunidades. Las comunidades están en condiciones de desigualdad e inequidad frente a las empresas en el uso de su entorno social, físico y ambiental, lo cual, además de generar conflictos entre ambas, se ve agravado por la forma

en que se resuelven los conflictos, que ha incrementado las condiciones de marginalidad y pobreza, al privilegiar las actividades económicas, extractivas o de otra clase, sobre los derechos fundamentales, tal como lo demuestran algunos casos en Buenaventura: así, por ejemplo, las afectaciones que genera la cadena de abastecimiento de carbón en las y los habitantes del casco urbano de dicho puerto; las concesiones mineras en los territorios colectivos de la zona rural del distrito; y, también, las grandes obras para la industria del turismo que desplazan poblaciones que habitan los terrenos ganados al mar.

1. El modelo extractivo en Colombia: hidrocarburos y minería

Por modelo extractivo entendemos la explotación intensiva de la naturaleza como fuente principal de riqueza y acumulación de capital. Partiendo de los planteamientos de Gudynas, citado en Portillo (2014):

«Los rasgos fundamentales que caracterizan al extractivismo son: a) explotación intensiva o a gran escala de recursos naturales, tanto renovables como no renovables; b) grado de procesamiento nulo o mínimo; c) los bienes que se extraen se destinan fundamentalmente hacia la exportación (…) La participación del fisco en la renta generada por las actividades extractivas es baja respecto al valor de la producción generada. Sin embargo, en el conjunto de la estructura de ingresos públicos, suele ser significativa, por lo cual, se busca su incremento por extensión, es decir, aumentando la producción. Bajo esta lógica, disminuyendo la presión fiscal se incrementarían los ingresos» (pp. 5-7).

Desde esa perspectiva, aun cuando los ingresos de las actividades extractivas en Colombia son relativamente bajos en comparación con las ganancias que generan, esta actividad tiene un porcentaje representativo en la economía nacional. Según datos preliminares, a 25 de septiembre del 2020, de las Cuentas nacionales que provee el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en 2019 las actividades económicas de la «Explotación de minas y canteras» tuvieron una participación de 5,6% del PIB nacional, desde un enfoque de la producción, con la extracción, según ramas de actividad, de: carbón mineral, petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio, que en 2017 repre-

sentaba 66,9% de la producción de las industrias extractivas; minerales metalíferos; y minerales no metálicos.

1.1 Hidrocarburos en Colombia

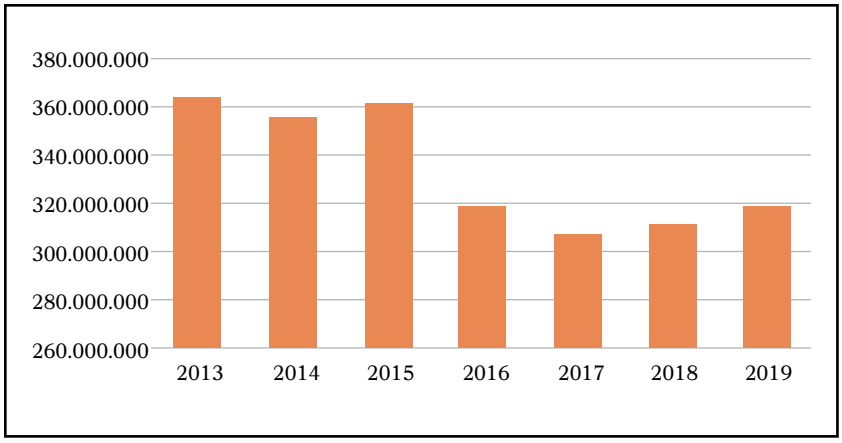
La explotación petrolera y de gas constituye la principal actividad productiva del país, al representar 55,4% del total de las exportaciones. Los ingresos generados al país por estas actividades provienen de los derechos económicos que pagan las operadoras a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) por la adjudicación de los contratos; por las regalías –contraprestación económica que recibe la nación por la explotación de un recurso natural no renovable–; el pago del impuesto de renta, aranceles e IVA que cancelan las empresas petroleras; y por los dividendos generados por Ecopetrol. En los últimos cuatro años –2016-2019– el país recibió 5,9 billones de pesos colombiano por estos conceptos, equivalente a unos mil cuatrocientos millones de dólares:

«El potencial petrolífero (crudo y gas natural) de Colombia se estima en más de 37.000 millones de barriles de petróleo equivalente, distribuidos en 18 cuencas sedimentarias que abarcan un área de 1'036.400 kms^2 (*sic*). Alrededor del 89% de esa área sedimentaria se encuentran disponibles para adelantar trabajos de exploración y explotación de petróleo y gas natural. Las cuencas de mayor actividad exploratoria son las de los valles Superior y Medio del Magdalena, Catatumbo, La Guajira, cordillera Oriental, Putumayo y Llanos Orientales» (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2020).



En 2019 la producción de hidrocarburos como el petróleo aumentó en 2,4% con respecto a 2018, al pasar de 10'300.000 barriles a 10'60.000, el mayor crecimiento desde su caída en 2016 en más de 100.000 barriles de petróleo diarios (Gráfico 15).

Gráfico 15. Producción anual de barriles de petróleo en Colombia, 2013-1019



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2020.

El Gráfico 15 muestra una desaceleración de la producción petrolera desde 2016, año de la firma del Acuerdo de Paz, contrario a lo que se pensaba podría suceder antes de la firma del mismo. Se debe a diversos factores, entre ellos:

1. La baja en el precio del petróleo, que inició ese año con un valor de 26 dólares el barril alcanzando su menor valor histórico el 20 de enero, cuando llegó a 22 dólares.

2. La inseguridad que surgió con la disputa entre grupos armados por los territorios en que las Farc-EP dejó de hacer presencia.

3. Los conflictos sociales y ambientales entre comunidades y empresas extractivas. Con esto coincide Camilo Silva (2017), analista de Valora Inversiones, quien afirmó que la caída en la producción del petróleo se debe a dos situaciones: la baja demanda internacional del hidrocarburo y las sentencias de la Corte Constitucional a favor de las comunidades producto de los conflictos

> donde en algunos casos se ordenó la suspensión de la producción petrolera en las zonas en disputa. Esto se puede evidenciar en la Sentencia T-764 de 2015, mediante la cual se ordenó la suspensión de las actividades que se encontraran a una distancia inferior a dos kilómetros del límite del resguardo indígena Vencedor Pirirí de Puerto Gaitán (Meta), debido a que no hubo consulta previa con las comunidades.

La Sentencia T-704 de 2016 de la Corte Constitucional suspendió la expansión de Puerto Bolívar, que tenía como propósito el mayor almacenaje de hidrocarburos y minerales provenientes principalmente del departamento de La Guajira. En este caso, la Corte tuteló el derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad indígena Media Luna Dos. En consecuencia, dejó sin efecto la resolución 0428 del 7 de mayo de 2014, que modificaba el Plan de Manejo Ambiental Integral establecido mediante resolución 2097 del 16 de diciembre de 2005, en el sentido de autorizar la ejecución y puesta en marcha del proyecto Expansión de Puerto Bolívar, hasta que se haga el trámite consultivo.

Y la Sentencia T-359 de 2015, que suspendió la extracción en dos pozos ubicados en Orito, Putumayo, operados por Ecopetrol y Petrominerales, por una demanda interpuesta por la comunidad indígena awá. El fallo protegió los derechos colectivos de la comunidad, entre ellos el de la consulta previa y la preservación de su entorno ambiental.

1.2 Minería de carbón en Colombia

La ley 685 de 2001, conocida también como Código de minas, propició la exploración y explotación de los recursos mineros en el país, permitiendo que la producción de carbón en Colombia ascendiera. De acuerdo con datos de la Agencia Nacional Minera (ANM, 2017), se estima en 16.569 millones de toneladas, de las cuales 16% corresponden a carbón metalúrgico y 84% a carbón térmico. Colombia es el principal productor de carbón de Latinoamérica y el undécimo del mundo: en 2016 las reservas probadas alcanzaron 4.881 millones de toneladas, se produjeron 90,5 millones de toneladas y 94% de la producción nacional se exportó (US $ 4.638 millones).

La cadena de abastecimiento del carbón está compuesta por cinco etapas: exploración, explotación, transformación, transporte y comercialización/exportación. Este modelo se basa en las decisiones de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme). Es de resaltar que la actividad minera del carbón genera afectaciones económicas y socio-ambientales en todas las etapas de su cadena de valor sobre el medio ambiente y la población que vive en la zona donde se efectúa.

Además, desde las negociaciones de paz se consideró la actividad extractiva como una forma de financiar el posconflicto en el país, tal como lo dijo el entonces ministro de Minas y Energía Tomás González sobre el *fracking*:

> «Es necesario porque los recursos del petróleo son necesarios para financiar los proyectos de paz (…) Pueden ayudarnos a pagar muy buena parte de las inversiones que requiere la paz, y los programas de erradicación de la pobreza en el posconflicto» (*Noticias UNO*, 2015).

1.3 Afectaciones del modelo extractivo en Buenaventura: caso del encadenamiento de la industria del carbón

A pesar de que en el distrito de Buenaventura no hay minas de carbón, la zona se ve afectada por dos de las tres etapas de esta actividad extractiva: el transporte y el comercio-exportación, para lo cual requiere su almacenamiento. Respecto al último punto, de acuerdo con Gudynas (2013), citado en Portillo (2014):

> «La orientación exportadora juega un rol fundamental, en tanto que es el canal que da lugar a la subordinación y dependencia. La actividad extractiva representa la primera fase de las cadenas de producción internacionales, con lo cual, la industrialización de las materias primas que son exportadas se realiza fuera de la economía doméstica» (p. 5).

En ese sentido, Buenaventura tiene un papel protagónico, al ser el principal puerto del país sobre el océano Pacífico, por donde ingresa más

de 50% de las importaciones, un puerto que tomó mayor importancia después de que entraran en vigencia los tratados de libre comercio con Estados Unidos (2012) y la Unión Europea (2014). Gran parte de su capacidad de almacenaje está destinada a la mercancía que ingresa, razón por la cual, para almacenar productos de exportación como el carbón proveniente de municipios como Yumbo (en el departamento del Valle del Cauca), se deben adaptar lugares por fuera de las instalaciones portuarias.

Así, la ciudad cuenta con siete patios de almacenaje de carbón a cielo abierto que no cumplen con las medidas ambientales establecidas en la Política Ambiental para la Cadena Productiva de Carbón (PACC) (Foto 1). En consecuencia, se han generado afectaciones en la salud y la calidad de vida de la población bonaverense, en lo que se considera una clara violación de sus derechos fundamentales, y desde la perspectiva de paz glocal, un impedimento para la construcción de paz, toda vez que este conflicto ha generado formas de violencia directa e indirecta contra las comunidades afectadas por esta actividad extractiva.

El conflicto entre la comunidad y las empresas de almacenamiento del mineral ha desencadenado movilizaciones desde la instalación de los patios, cuyo resultado, hasta la fecha, ha sido la reubicación de dos de los siete que operan en el distrito: el que estaba ubicado en la vía alterna interna y el patio ubicado frente al barrio La Inmaculada, los cuales fueron trasladados a inmediaciones de la antigua zona franca, lugar que colinda con otros dos barrios: Nayita y Mayolo.

Estos patios, además de contaminar el medio ambiente, han repercutido en la salud de los y las habitantes, quienes durante sus movilizaciones han manifestado que la población de la zona está padeciendo cuadros de tuberculosis y problemas respiratorios.

La respuesta de las instituciones ambientales del Estado fue débil: durante seis años los patios continuaron funcionando, con llamados de atención y compromisos de acondicionarlos según la normativa ambiental vigente. No fue sino durante el paro cívico de mayo y junio de 2017, por medio de la mesa ambiental del comité organizador, que se trataron las afectaciones en materia de salud y medio ambiente de las que son víctimas los habitantes de los barrios Nayita y Mayolo, las mismas que se venían denunciando desde 2012.

A raíz de esas negociaciones, que hicieron parte de los puntos acordados entre el Comité del paro cívico y el gobierno nacional, los organismos de control hicieron algunas visitas técnicas a los patios de la antigua zona franca y el ubicado frente al barrio La Inmaculada.

Después de las inspecciones y con el seguimiento de la mesa ambiental del paro cívico, «se suspenden actividades en bodega de almacenaje de carbón por no cumplimiento de las normas ambientales de almacenaje» (Establecimiento Público Ambiental, 2017). Uno de los siete patios de almacenaje a cielo abierto de carbón que funciona en la antigua zona franca fue clausurado por el Ministerio de Ambiente y el Establecimiento Público Ambiental, y para otros tres se establecieron sanciones preventivas para su mejoramiento de acuerdo con las normas ambientales.

A pesar de lo anterior, este conflicto se mantiene vigente puesto que los patios de almacenaje de carbón a cielo abierto siguen operando en la antigua zona franca, afectando las comunidades de los barrios Nayita y Mayolo, que además de ser víctimas de la violencia física directa que dejó el conflicto armado y el continuo crimen organizado, son víctimas del modelo extractivo, «cuyo objetivo fundamental es alcanzar altas tasas de crecimiento económico a través del estímulo de las exportaciones» (Portillo, 2014), así esto signifique para la comunidad un impedimento al ejercicio de sus derechos fundamentales como elemento esencial en la construcción de paz.

1.4 Concesiones mineras en territorios colectivos

La ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución política, en primer término hace un reconocimiento de las comunidades negras que ocupan tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva, y sienta las bases de los derechos colectivos de las comunidades negras, afros, raizales y palenqueras (NARP), delegándoles facultades especiales de autoridad sobre los territorios ancestrales en los que están asentadas.

A este mecanismo se le suma la consulta previa, establecida en el artículo 7º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y reglamentada en la Sentencia SU-039 de 1997 de la Corte Constitucional. Es un derecho fundamental que se convierte en un trámite obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a las comunidades, las cuales pueden ser: 1) medidas administrativas como la expedición de una licencia ambiental para la explotación de recursos naturales; y 2) medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos (Corte Constitucional, 2006).

Ambas, la ley 70 y la Sentencia SU-039, se han convertido en las herramientas legales con las que las comunidades defienden sus territorios y salvaguardan sus formas propias de vida, desarrollo y producción. Actualmente sirven como defensa contra la explotación indiscriminada de los recursos naturales no renovables, como por ejemplo, la realizada por la minería. Principalmente la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU095 de 2018, estableció que las consultas populares, los acuerdos municipales y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) no pueden prohibir las actividades extractivas en los territorios, dejando la consulta previa como la referencia normativa en defensa de los derechos colectivos que se defienden de los conflictos asociados al modelo extractivo en el marco del posconflicto.

Aun cuando la consulta previa ha dado resultados, como los casos de las comunidades indígenas en Meta y Putumayo mencionados anteriormente, otros procesos parecen no tener la misma celeridad, como por ejemplo el de las comunidades negras en Buenaventura y las denuncias del Consejo Comunitario del Río Naya a la Misión Humanitaria Buenaventura 2020. En dicho espacio los líderes y las lideresas de la comunidad manifestaron que, además de la minería ilegal, se habían establecido cinco concesiones mineras en la parte alta del río sin que se les hubiera hecho la consulta previa, lo cual, además de representar una violación a sus derechos fundamentales y colectivos, es un obstáculo a la visión propia que tienen de paz, toda vez que estas comunidades buscan erradicar los cultivos de uso ilícito y prohibir la minería ilegal para, en el marco del posconflicto, sustituirlas por actividades productivas

sostenibles, como los cultivos agropecuarios, la minería artesanal y la elaboración de bebidas típicas a base de viche[1].

Otro conflicto se vive en la reserva forestal San Cipriano donde, desde 2014, antes de la firma del Acuerdo de Paz, la comunidad y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) vienen manifestando su preocupación por las actividades mineras que se desarrollan cerca de la reserva. Si bien dicha actividad extractiva no se adelanta dentro de los territorios colectivos ni del parque natural Los Farallones, sí se están registrando afectaciones al medio ambiente, como la contaminación de los ríos, tal como ocurrió en la zona del Anchicayá durante la bonanza minera de la vereda de Zaragoza. Las comunidades siguen interponiendo recursos legales para evitar que se continúe con la minería en estos territorios, donde actualmente hay tres polígonos mineros prácticamente en la frontera de la reserva de San Cipriano y uno en el parque Los Farallones.

El *quid* de la cuestión es no concebir la paz como un estado, sino como un proceso, desde la concepción de paz glocal de Kurtenbach (véase el Capítulo 2), quien además establece que un concepto integral de la paz requiere de puntos de referencia normativos. Estos son los derechos fundamentales y colectivos, un marco de referencia relevante porque toda persona tiene derecho a reclamarlos y a su garantía. Una de las dificultades principales en el proceso de paz radica precisamente en que estos derechos se han puesto en práctica solo de manera parcial, como en los casos mencionados, donde, entre otros, se evidencia una violación al artículo 79 de la Constitución política, el cual establece que «todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano», derecho que no debería estar condicionado a las actividades del anclaje económico del modelo extractivo.

[1] Bebida tradicional típica de las comunidades negras del Pacífico colombiano realizada de manera artesanal.

2. Las autoridades locales como instituciones de resolución pacífica de los conflictos y construcción de paz integral

El gran reto en el camino hacia la paz es transformar estos conflictos de tal manera que no evolucionen hacia la violencia. Aquí, tanto las instituciones formales como las informales desempeñan un papel importante. Ambos tipos de institución «integran» los conflictos, es decir, sientan normas y procedimientos para gestionarlos.

En los casos mencionados, la respuesta de las autoridades locales y de los entes de control ha sido débil, propiciando que los conflictos se prolonguen y la violación de los derechos fundamentales y colectivos por parte de las actividades del modelo extractivo sea constante, lo que constituye una traba al proceso de paz.

Desde la perspectiva de la transformación de conflictos, las instituciones deben crear o apoyar procesos de cambio constructivos orientados a reducir la violencia y fomentar la justicia. Un escenario ideal que en territorios como el de Buenaventura no se ha puesto en práctica, pues la institucionalidad ha desempeñado un papel o de observadora o a favor del modelo extractivo y de las empresas que lo desarrollan, como el caso de las comunidades asentadas en los denominados terrenos ganados al mar de la comuna 4. En esa ocasión, habitantes de los barrios Lleras y San José fueron reasentados sin que se les hiciera la consulta previa, «desterritorializados» en términos de Deleuze y Guattari (2002), pues fueron sacados de su entorno cultural, determinado por unas dinámicas de vida en torno al mar, para ser trasladados a un territorio más frondoso, alejados del agua, en el denominado proyecto Ciudadela San Antonio, pasando su antiguo territorio a ser «reterritorializado», en este caso por infraestructuras para actividades económicas asociadas al turismo.

No obstante, estos mismos conflictos motivaron la reconfiguración de las redes de poder distrital. El proceso de paz no solo reconfiguró la estructura ilegal en el país sino que puso en evidencia que más allá de las Farc-EP existían otras agrupaciones armadas ilegales ejerciendo dominio territorial, como el Clan del Golfo, la Empresa y el ELN, principalmente para controlar las economías ilegales, pero también para

influir en lo político-electoral, tal como se vio en 2019 durante el primer proceso electoral local desde la firma del Acuerdo de Paz, cuando restringieron el proselitismo político a algunos candidatos y candidatas en los barrios mientras que promovían el de sus aliadas o aliados. Esto es algo que ha caracterizado las dinámicas políticas de Buenaventura desde 2007, cuando el puerto entró en una especie de posconflicto adelantado: sin presencia de guerrillas y bajo el control de grupos herederos del paramilitarismo, no era sin embargo el foco de atención, que era opacado por la violencia del conflicto armado, sobre todo en la zona rural o en los municipios aledaños. Las contiendas político-electorales se caracterizaban por ser protagonizada por dos candidatos, cada uno apoyado por alguna de las agrupaciones armadas ilegales en disputa durante el momento electoral. Esta situación se repitió en las elecciones locales de octubre de 2019 con una variable: por primera vez había un candidato proveniente de las organizaciones sociales con posibilidades de ganar. ¿Qué tiene que ver el modelo extractivo? Pues bien, entre mayo y junio de 2017, a solo seis meses de la firma del Acuerdo de Paz, hubo un paro cívico en Buenaventura, movilización masiva cuya principal reivindicación era disminuir la brecha de desigualdad del distrito con respecto a los principales municipios del país y mejorar la calidad de vida de la población.

Al entrar en vigencia el posconflicto y el camino hacia la paz, las organizaciones sociales en Buenaventura entendieron que la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón podría significar, a corto plazo, el fin de la confrontación armada, lo cual podía significar asimismo la ausencia de violencia física directa. No obstante, también consideraban que para hablar de paz integral era necesario transformar las condiciones sociales y económicas de atraso que en un principio fueron causa del conflicto armado, aun cuando con el tiempo también su consecuencia, y que sin darles una solución no era posible hablar de paz.

Por ello pusieron sobre la mesa una agenda de desarrollo propio, donde el territorio y las comunidades que lo habitan tienen un papel primordial por encima del modelo económico establecido. Además, se opusieron a la forma en que se estaba implementando el modelo extractivo en la ciudad, el cual, en lugar de beneficios, estaba violentando a una población que ya no solo era víctima del conflicto armado sino, también, del modelo de desarrollo hegemónico.

De esta manera, después de los veintisiete días de movilización y negociación con el gobierno nacional se posicionó con mayor fuerza el Comité del Paro Cívico, una organización intergremial e interorganizacional compuesta por líderes y lideresas de organizaciones que desde años atrás reivindican los derechos colectivos y se oponen a modelos como el extractivo. Estas organizaciones aprovecharon la coyuntura y la fuerza conjunta que tenían para poner en disputa sus propias agendas de desarrollo a las establecidas.

Desde ese momento se viene realizando un mayor control de los patios de almacenamiento de carbón a cielo abierto, y como resultado se cerraron dos de los cinco que operaban. En cuanto al POT, en el que estaban definidos megaproyectos de turismo como el malecón bahía de la Cruz, va a ser sometido a consulta previa. Por consiguiente, el Comité del Paro Cívico pasó a ser un actor protagónico en Buenaventura, incidiendo y generando opinión en la vida política y social de la ciudad durante dos años. El Comité se volvió el vocero de las comunidades étnicas y de la población urbana, capitalizando los conflictos sociales y socio-ambientales generados por las actividades económicas de un modelo de desarrollo impuesto.

En consecuencia, este movimiento social le ganó la Alcaldía de Buenaventura a las maquinarias políticas y las estructuras criminales, donde además de ser un actor de gran influencia política, otrora oposición al establecimiento, ahora es la primera autoridad institucional. Es decir que el Comité canalizó la inconformidad por medio de sus organizaciones y líderes y lideresas adscritas y además tiene la posibilidad de resolverlas como gobierno local. Es el aporte del modelo extractivo en Buenaventura: oponerse a él permitió la reconfiguración del poder político local con una agenda de paz e implementación del Acuerdo de Paz.

3. Conclusiones

Kurtenbach (véase el Capítulo 2) manifiesta que los cambios sociales y la evolución de la sociedad transforman las estructuras sociales, del mismo modo que alteran la distribución del poder entre las diferentes partes implicadas. En general, podemos decir que los conflictos surgen

cuando chocan dos o más intereses divergentes o cuando varios individuos o grupos sociales se oponen entre sí. Estos conflictos se pueden reprimir, gestionar de manera constructiva y pacífica o derivar en distintas formas de violencia.

Como se explica en el capítulo 2 de este libro, "algunos estudiosos de la complejidad de ciertas situaciones (Vallacher et al., 2010: 120) sostienen que la paz tan solo se puede lograr con una estrategia «tándem» en la que, además de reducir o eliminar los factores negativos, también se deben fomentar y estimular las relaciones positivas. Teniendo esto en cuenta, terminar –o lograr la ausencia de– la guerra será, en el mejor de los casos, un primer paso hacia la paz. Paralelamente, se deberán reducir otras formas de violencia física directa y habrá que promover las relaciones positivas entre las personas. Esto significa que los procesos de paz son procesos complejos y no lineales.

Por esta razón, no se puede decir categóricamente que el rol del modelo extractivo solo ha sido de trabas al proceso de paz. Si bien la forma imponente en la que se desarrollan las actividades asociadas a este modelo vulnera la integridad individual y colectiva de las comunidades, ha servido para hacer aflorar las conflictividades en torno a los territorios, las cosmovisiones de desarrollo y el protagonismo de las comunidades: factores necesarios en la construcción de una paz integral en el entendido que los conflictos no representan un obstáculo a la paz, sino la forma de resolverlos.

Casos como el del paro cívico en Buenaventura durante mayo y junio de 2017 son una forma de construcción de paz, donde el modelo extractivo, que no estuvo en discusión durante las negociaciones de paz, sí lo estuvo durante esta movilización en la que se exigió modificar el desarrollo de sus actividades económicas, para que generen beneficios a la población, ya que, además de la ausencia de violencia, se pretende un desarrollo económico y social para la comunidad que sea amigable con el medio ambiente.

Referencias

Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2020. «Agencia Nacional de Hidrocarburos». http://www.anh.gov.co/Banco%20de%20informacion%20petrolera/Colombia%20Petrolera/Paginas/default.aspx

Corte Constitucional. 2006. Sentencia T-32 de 2006. Derecho fundamental a la consulta previa.

Deleuze, G. y F. Guattari. 2002. *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-Textos. Valencia.

Establecimiento Público Ambiental. 2017. 12 de octubre. Resolución 144. Buenaventura, Valle de Cauca, Colombia.

Ford Foundation-Fundación Paz y Reconciliación. 2019. «Conflictos socio-ambientales en el Pacífico».

Fundación Paz y Reconciliación. 2019. «Balance de implementación del Capítulo étnico del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera». Buenaventura.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. 2020. Ministerio de Comercio Industria y Turismo. https://www.mincit.gov.co/getattachment/1c8db89b-efed-46ec-b2a1-56513399bd09/Colombia.aspx

Noticias UNO. 2015. 27 de septiembre. «El *fracking* es necesario para la paz: Ministerio de Minas». https://www.youtube.com/watch?v=3BLf5pVd_eA

Pares. 2020. 4 de abril. «Fundación Paz y Reconciliación». https://pares.com.co/2020/04/04/la-masacre-de-lideres-y-excombatientes-continua/

Portillo, L. H. 2014. «Extractivismo clásico y neoextractivismo». *Revista de la Facultad de Ciencias*.

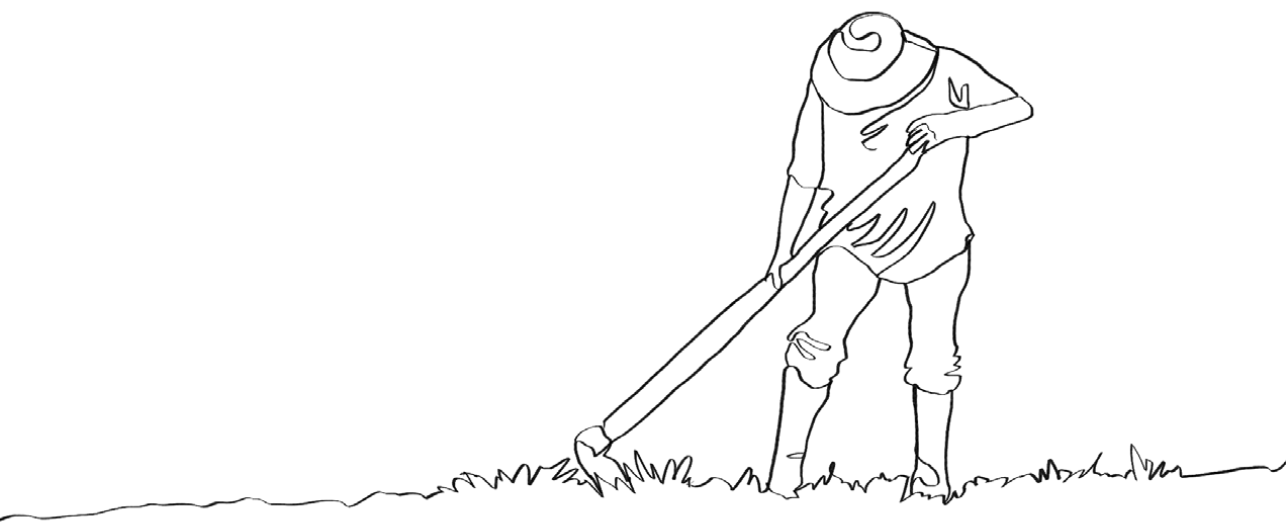
Silva, C. 2017. 20 de junio. «La extracción petrolera completa cinco meses de caídas y vienen más». *Portafolio*. Entrevistador. e https://www.portafolio.co/economia/finanzas/produccion-petroleo-colombia-sigue-cayendo-prevision-bpd-2016-497829







Un minero muestra el resultado de fundir una pequeña porción de oro. Marmato, departamento de Caldas, 11 de junio de 2011. Foto: Federico Ríos.



Economías ilegales y paz en Colombia

Catalina Niño Guarnizo

Como muestran la mayoría de las entrevistas incluidas en este libro, las economías ilegales han sido un factor muy importante en las diversas dinámicas de conflicto y conflictividad en Colombia, desde la escala interpersonal y de convivencia ciudadana hasta la social y política en el ámbito nacional, aun si su influencia es más evidente en lo local y regional. En este texto se recogen algunos de los testimonios surgidos de las entrevistas y grupos focales que se hicieron en el desarrollo de este proyecto, para ilustrar el impacto de las economías ilegales en los territorios analizados y en las concepciones que las comunidades tienen sobre lo que significa la paz, en un contexto en el que existen también otros factores interrelacionados que agudizan dicho impacto: un conflicto armado largo y degradado, la ausencia o la inoperancia de las instituciones del Estado, la desconfianza de las comunidades frente a las autoridades. El texto también señala la oportunidad que representa (¿o representaba?) el Acuerdo de Paz de La Habana frente a las economías ilegales, y los problemas que ha enfrentado su implementación, relacionados también con el impacto que esas economías tienen sobre la integridad física y los derechos humanos. Siguiendo la línea de las entrevistas, se plantean luego posibilidades de transformar las dinámicas de violencia que generan los mercados ilegales y se identifican los actores que pueden incidir en esa transformación. Por último, se hacen algunas consideraciones sobre la coyuntura actual y los efectos que la pandemia puede tener sobre las economías ilegales y sobre los actores que trabajan en el terreno intentando construir mejores condiciones de convivencia y de paz para las comunidades en el país.

1. Las economías ilegales: uno de varios ingredientes en nuestro caldo de violencia

Las economías ilegales han desempeñado un papel central en Colombia desde hace al menos treinta años, tanto en las dinámicas del conflicto armado, como en otro tipo de conflictos sociales e incluso políticos que se juegan sobre todo en lo local y lo regional, pero que tienen también impactos en el ámbito nacional. Los recursos de estas economías, especialmente la del narcotráfico, pero también de la minería ilegal, el contrabando, la extorsión a pequeña y gran escala, la trata de personas o el lavado de dinero, han sido una fuente clave de financiación de diversos grupos armados ilegales, de izquierda y derecha, con aspiraciones o al menos discursos políticos o de naturaleza puramente criminal. También han representado oportunidades de movilidad social para sectores de las poblaciones locales que se sienten ignorados por el Estado. El siguiente testimonio refleja bien esa situación:

> «La coca hizo sujeto de derechos a muchas personas, y ¿por qué? Porque los derechos en este país se compran, entonces si la coca me dio plata, con la coca fui y me hice atender en el médico, con la coca fui y mandé a mi hijo a la universidad, con la coca arreglé mi casa y con la coca damos para arreglar la vía» (Grupo focal en Tibú, Norte de Santander).

Existe un consenso relativo entre expertos y analistas con respecto a que, sin esos recursos ilegales, el conflicto armado en Colombia habría terminado hace bastante tiempo. Esto no significa que la ausencia de dichos recursos implique de manera directa el logro de una paz sostenible. Muchos otros factores influyen en las dificultades que el país ha tenido y sigue teniendo para transformar las maneras de relacionarse y convivir de sus ciudadanos. Las formas en que se ha dado el proceso de descentralización, el clasismo y racismo de las élites centralistas del país, y las formas clientelares y corruptas del juego político son algunos de ellos, mencionados en las entrevistas.

Un factor central en esas dificultades para construir condiciones de convivencia más pacíficas en todos los niveles, y que ha potenciado de modo particular el papel que han tenido las economías ilegales y los actores que las controlan en la vida política, social y económica en mu-

chas regiones del país, es la ausencia o la debilidad de las instituciones del Estado en ellas (Crisis Group, 2019; Felbab-Brown, 2020). Ello se evidencia en la falta de acceso a bienes y servicios públicos de educación y salud, por ejemplo, pero sobre todo de mecanismos de resolución de conflictos entre la ciudadanía, de acceso a la justicia y de seguridad y garantía para la vida y los bienes de la población. Como bien se señala, por ejemplo, en una entrevista en Buenaventura:

> «(…) desde el ámbito familiar los elementos de conflictividad están asociados con la ocurrencia de agresiones verbales y físicas, como resultado de la carencia de acuerdos de solución o trámite dialógico frente a las causas de los conflictos. Con frecuencia se observa la intervención intimidatoria de algunos familiares, generalmente vinculados a actividades ilícitas o a grupos armados al margen de la ley (...)» (Entrevista en Buenaventura, Valle del Cauca).

Esa falta de presencia histórica ha hecho que las comunidades pierdan confianza no solo en las capacidades del Estado central, sino también en su voluntad para cumplir con sus funciones. En estas regiones las instituciones públicas carecen de legitimidad a los ojos de la gente. Como señala un participante en una entrevista realizada dentro de este proyecto:

> «Tibú está marcado por el 99% de sus necesidades insatisfechas en todos los sectores, esto genera un cierto rechazo de las comunidades hacia la institucionalidad y a su vez afinidad con los grupos ilegales dentro de la comunidad, porque ellos llevan un proyecto productivo, brindando herramientas para que se auto sostengan» (Entrevista en Tibú, Norte de Santander).

La otra cara de esta moneda es la desconfianza de las élites centrales frente a las capacidades de las comunidades locales y sus líderes y lideresas para administrar recursos y tomar decisiones sobre los asuntos que les afectan. Desde los centros de poder, particularmente Bogotá, se asume que se sabe qué se debe hacer y cómo debe hacerse en estas regiones, y hay poco espacio para consultar la opinión o convocar la participación de las poblaciones rurales, que generalmente son vistas como atrasadas, presas de prácticas clientelares y necesitadas de la mano asistencialista del Estado.

El círculo vicioso que se genera en la relación de desconfianza mutua entre el centro y las regiones del país se ha convertido en el obstáculo fundamental para la construcción de un contrato social que permita el fortalecimiento de la democracia y la construcción de una paz sostenible (Rettberg, 2018).

Como muestran las entrevistas realizadas para este proyecto, estos fenómenos se observan con claridad en los territorios. La región del Catatumbo, Buenaventura, el norte del Cauca, La Guajira y el Meta son todas regiones en las que el Estado, al menos en la forma en que se lo concibe desde el centro, ha tenido poca o ninguna presencia. Todas son zonas periféricas, fronterizas en términos de desarrollo y de vínculos con las partes más urbanizadas, industrializadas y desarrolladas del país, y en todas ellas se observan complejas dinámicas de violencia y de presencia de economías ilegales.

El Meta fue hasta hace relativamente poco un área de colonización, a la que llegaban personas desplazadas de otras partes del país por la falta de oportunidades o por la violencia bipartidista que caracterizó toda la mitad del siglo XX. Mesetas fue uno de los municipios que hizo parte de la zona de distensión establecida durante el fallido proceso de paz del Caguán entre la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) y las Farc-EP , que por mucho tiempo fueron el único Estado, ejerciendo como la autoridad local y mediando en las relaciones entre los habitantes:

> «Hubo cosas buenas como que no había robos, uno podía dejar lo que fuera abierto, la casa abierta, no había un robo. Un compañero de estudio una vez se robó unas gallinas y lo pusieron a barrer en el parque con un letrero: "Me tienen barriendo en el parque porque robé gallinas". ¿Quién iba a hacer algo?» (Entrevista en Mesetas, Meta).

Buenaventura y el norte del Cauca, zonas con una alta proporción de población afrodescendiente e indígena, han sido territorios marcados por conflictos étnicos, por el conflicto armado, y en los que los grupos criminales organizados se han disputado violentamente el territorio y han establecido corredores de tránsito para bienes ilícitos. Todo esto ha sido una fuente constante de inseguridad y violencia contra las comunidades locales, tal como recogen las entrevistas respectivas.

La Guajira, por su condición de territorio de frontera con Venezuela y con el mar Caribe, y también por sus dinámicas sociodemográficas, ha sido históricamente una región de contrabando, y en los años setenta y ochenta fue el epicentro de la llamada bonanza marimbera, la entrada de Colombia al mercado internacional de las drogas. La otra parte de la frontera colombo-venezolana estudiada para este libro, el Catatumbo y Cúcuta, también ha servido como zona de tránsito de diversos bienes y servicios ilegales: contrabando, tráfico de drogas y gasolina, migración ilegal y trata de personas.

2. El Acuerdo de Paz: una oportunidad, ¿perdida?, frente a las economías ilegales

Las negociaciones de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Farc-EP, que tuvieron lugar en La Habana entre 2012 y 2016, parecían ser una oportunidad de oro para buscar atender no solo el problema histórico de las economías ilegales, sino también para transformar las regiones más afectadas por el conflicto armado, consolidar la presencia y la legitimidad del Estado en todo el territorio y comenzar a construir una paz sostenible. El proceso generó muchas expectativas, quizá demasiadas, en particular en los territorios más afectados por el conflicto:

> «Había mucha expectativa, pues el Acuerdo de Paz sería la solución de muchas cosas, sobre todo habría inversión social ya que eso reclama el Catatumbo, incluso las personas de Caño Indio decían que por el hecho de ser Zona Veredal tendrían en cierta parte prioridad para la solución de tantas problemáticas» (Entrevista en Tibú, Norte de Santander).

La agenda inicial de negociaciones pone de presente que ambas partes entendían la centralidad de la transformación de los territorios. Esto se evidencia en la inclusión del punto 1 sobre reforma rural integral, el punto 2 sobre participación política y el punto 4 sobre la solución al problema de las drogas. En esa línea, el Acuerdo Final planteó estrategias que, de implementarse, podrían tener un efecto realmente transformador para el desarrollo del país y para la forma en que se relacionan las regiones con el centro.

Así, para la transformación del campo, el Acuerdo contempló la creación de un Fondo de Tierras para distribuir tres millones de hectáreas en diez años y un programa de formalización masiva de tierras para pequeños y medianos campesinos, así como inversiones en infraestructura, adecuación y recuperación de suelos, proyectos productivos y de comercialización, asistencia técnica y capacitación de los beneficiarios. Un elemento crucial fue la creación de los PDET, como instrumentos de planificación y gestión del desarrollo construidos y monitoreados de manera participativa desde los territorios de ciento setenta municipios priorizados[1].

En cuanto al problema de las drogas de uso ilícito, se buscaba un nuevo tratamiento del fenómeno, de los cultivos hasta el consumo, con un enfoque de salud pública y derechos humanos. En esa línea se creó el ambicioso Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) con el objetivo de priorizar la sustitución voluntaria, generar desarrollo en las regiones afectadas, integrarlas a los circuitos económicos nacionales y facilitar la superación de la desconfianza histórica entre autoridades y comunidades, además de implementar mecanismos para proteger los Parques Nacionales Naturales y otras áreas sensibles.

Sin embargo, la oportunidad que constituía el Acuerdo parece estarse perdiendo por las dificultades que ha enfrentado su implementación. Esas dificultades tienen que ver con diversos factores, que se relacionan entre sí. Por un lado, es claro que la postura y las políticas del actual gobierno nacional, elegido con una agenda explícitamente opuesta al Acuerdo de La Habana, debilitan los esfuerzos de implementación e ignoran asuntos claves relativos a los puntos más transformadores del Acuerdo: los de reforma rural integral y participación política.

> «El proceso era una esperanza de las víctimas para encontrar consuelo, una oportunidad para saber la verdad de lo que pasó. Hoy esa esperanza no es muy real, porque a este gobierno le interesa invertirle más a la guerra que a proyectos sociales. Santos no fue un santo, pero en Buenaventura la guerra disminuyó, desde que llegó Duque la guerra volvió a Buenaventura: toques de queda, patrullas

[1] Para más detalles, véase http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf

> en los barrios, incremento de la violencia. Se perdió la esperanza de una paz» (Grupo focal en Buenaventura, Valle del Cauca).

La visión del gobierno sobre el desarrollo del campo pasa por el fortalecimiento de la agroindustria a gran escala, lo que va en directa contravía con la visión establecida en el Acuerdo que se enfocaba en generar oportunidades para los pequeños productores. Las agencias gubernamentales creadas para la implementación están desfinanciadas, no logran trabajar de manera coordinada y en varios casos están dirigidas por personas que se oponían al Acuerdo incluso desde que se estaba negociando (Díaz, 2019).

> «La oferta institucional del Estado con las agencias que creó para la implementación del Acuerdo de Paz, aparte de la ART (Agencia de Renovación del Territorio), las demás agencias no han sido funcionales, (…) es muy complejo que una organización productiva pueda acceder a la oferta de la ADR (Agencia de Desarrollo Rural), terminan accediendo los que tienen un nivel productivo más alto o los que tienen un músculo financiero, de resto no. Ni decir de la ANT (Agencia Nacional de Tierras). La oferta del Estado como tal es inoperante» (Entrevista en Tibú, Norte de Santander).

Por otro lado, diversos grupos armados, el ELN, las disidencias de las Farc-EP y otros actores criminales, siguen teniendo presencia en los territorios, compitiendo entre ellos por el control de rutas de tráfico y mercados ilegales, y ejerciendo control sobre las poblaciones en sus zonas de influencia. Todo ello hace que la violencia esté de nuevo en aumento después de 2017, el año más seguro en tres décadas. En el caso del grupo focal de Santander de Quilichao, por ejemplo, varios participantes hablaron del recrudecimiento del conflicto tras la salida de las Farc-EP y de la «profunda incertidumbre que se comenzó a sentir» con la llegada de otros actores «como el ELN o disidencias», que como lo expresó un líder «no es muy claro quiénes son, pero sí es claro que están más cercanos a la delincuencia común que a mantener un proyecto político como el que caracterizaba a las Farc».

El recrudecimiento del conflicto se evidencia de manera dramática en los continuos asesinatos de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos. Aunque los datos al respecto varían según las fuen-

tes, el asesinato de personas con liderazgos sociales es un fenómeno muy claro, como lo muestra el llamado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al gobierno nacional, hecho en enero de 2020, al señalar que en 2019 al menos ciento siete líderes, lideresas y activistas habían sido asesinados, lo que se suma a los ciento quince de 2018 y a los diez que murieron en las primeras dos semanas de 2020 (Semana.com, 2020). La respuesta del gobierno frente a esta tragedia ha sido lenta, poco efectiva y totalmente carente de empatía[2].

Por otro lado, es necesario señalar que partes de lo acordado en La Habana, específicamente algunas características del PNIS, representan retos de implementación que aun un gobierno con la mayor voluntad política tendría problemas en superar. El diseño del programa, de entregar subsidios a las familias cultivadoras que arrancaran sus matas de coca, generó incentivos negativos para que otras familias comenzaran a cultivar para recibir el beneficio, o descontento entre quienes no lo recibieron porque, por la razón que sea, no participan en la economía de la coca. Y aunque esta no es la única causa del crecimiento de los cultivos de coca, es innegable que estos comenzaron a aumentar sustancialmente a partir de 2013 y alcanzaron su máximo histórico en 2017, de acuerdo con los datos tanto del Departamento de Estado como del Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), 2020). Las razones de este incremento son múltiples y tienen que ver con la reconfiguración de los actores armados en los territorios de los cuales salieron las Farc-EP; los bajos niveles de erradicación manual y sustitución en zonas claves para la producción, relacionados con las dificultades de acceso y riesgos de seguridad para los equipos de erradicadores, junto con la prohibición de las aspersiones aéreas con glifosato a partir de 2015; el aumento de las incautaciones de cocaína que podría haber estimulado la siembra de coca; y, es necesario reconocerlo, los incentivos perversos generados por lo acordado en el proceso de paz en relación con los beneficios que recibirían las familias cultivadoras (Garzón y Llorente, 2018).

[2] Las declaraciones de Alicia Arango, entonces ministra del Interior, comparando las muertes de líderes y lideresas con las relacionadas con el robo de celulares son el ejemplo más patente de esa postura.

Otro de los problemas del PNIS es que su estructura no favorece el fortalecimiento del tejido social en las comunidades donde se implementa, dado su enfoque en los núcleos familiares. Además, por su concepción, el costo del programa es enorme. Alrededor de 130.000 familias firmaron acuerdos colectivos para hacer sustitución voluntaria y unas 99.000 se vincularon al PNIS con la firma de acuerdos individuales. Para 2019 el programa requería una inversión de $1,6 billones de pesos para cumplir sus compromisos básicos, que no incluyen a quienes solo tienen acuerdos colectivos. La erradicación voluntaria ha sido muy exitosa: el nivel de cumplimiento de las familias comprometidas con ella es de 94% y el nivel de resiembra, de acuerdo con Unodc, de 0,6%. En palabras de uno de los participantes en el grupo focal hecho en Tibú en 2019, frente a la pregunta sobre lo que es la paz:

> «En la Zona Veredal de Caño Indio que eran cinco veredas más, erradicaron el cien por ciento de la coca, ellos mismos, sin necesidad que el gobierno les diera pa' que lo arrancaran, para ahorrarle eso al gobierno y esta es la fecha y los pagos no llegaron. Hablar de paz para la gente es algo efímero, para ellos la paz está en poder sustituir la coca y quieren sustituirla».

Sin embargo, el gobierno del presidente Duque ha priorizado la erradicación forzada de los cultivos y quiere reanudar las fumigaciones aéreas con glifosato, y tomó la decisión de no vincular a las más de 33.000 familias que firmaron acuerdos colectivos, argumentando que para ello se necesitarían $1,3 billones de pesos adicionales (Fundación Ideas para la Paz, 2019). Por supuesto, esta postura solo profundiza la desconfianza de las comunidades frente al Estado y mina también el apoyo que existía en las regiones al Acuerdo. Así se expresó en el grupo focal de Tibú:

> «La gente con el proceso de paz tuvo una ilusión muy grande, que fue un mal ejemplo, porque una negociación con el ELN ya no va a ser posible. Comunidades que lo dieron todo como Caño Indio, comunidades que están aguantando hambre hoy en día por erradicar toda su coca, entonces hubo un concepto de paz, que usted les nombra la palabra paz a ellos y le sacan un machete y lo sacan de allá de una» (Grupo focal en Tibú, Norte de Santander).

Obviamente, otras comunidades que estaban en conversaciones para suscribir acuerdos, pero no alcanzaron a hacerlo antes del cambio de gobierno, tampoco tendrán la posibilidad de hacerlo. Frente a ese panorama cabe la pregunta sobre si un diseño enfocado a la transformación más integral de esos territorios, que los dotara de infraestructura de transporte y comunicaciones y de servicios que promovieran su inclusión en los circuitos económicos y comerciales legales del país, más que a dar subsidios a las familias cultivadoras, habría tenido más sentido y, además, más éxito.

Un último factor que impacta negativamente la implementación del Acuerdo son los problemas de coordinación interinstitucional, particularmente entre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, pero también por la división de responsabilidades sobre los asuntos de drogas en múltiples instancias y agencias del gobierno. Este es un problema que viene desde la administración Santos, como señaló el primer informe «¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?», publicado en julio de 2017 por la Fundación Ideas para la Paz, y que genera duplicación de esfuerzos, un gasto no optimizado de los limitados recursos con los que cuenta el programa y retrasos muy significativos en el cumplimiento de los compromisos que el Estado adquirió con los campesinos que arrancaron sus cultivos (*Colombia2020*, 2020a, b, c y d).

Como se señala en las entrevistas, en algunas de las regiones analizadas en este libro hay familias inscritas en el PNIS: en el Meta, el Cauca y Norte de Santander hay más de 18.000, y en esos departamentos casi 4.000 hectáreas de coca han sido erradicadas voluntariamente. Sin embargo, la situación actual en esas regiones es dramática. En Mesetas (Meta) han sido asesinados dos excombatientes de las Farc-EP en menos de un año y otras personas desmovilizadas han denunciado casos graves de persecución e intimidación. Por su parte, el Cauca no ha vivido los dividendos de la paz. La violencia entre grupos armados en esa zona continúa y el asesinato de líderes y lideresas sociales, desmovilizados de las Farc-EP y miembros de las comunidades indígenas ha arreciado en los últimos meses: doscientos quince líderes y lideresas y al menos treinta y seis excombatientes han sido asesinados o asesinadas desde que se firmó el Acuerdo de Paz, en hechos ocurridos en treinta y siete de los cuarenta y dos municipios del departamento. Las amenazas

de muerte y las intimidaciones también han aumentado, en general suscritas por las Águilas Negras y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (*El Espectador*, 2020).

Y como se refleja en los testimonios surgidos en las entrevistas y los grupos focales, en el Catatumbo la situación también es muy compleja, alimentada por factores diversos que deberían abordarse integralmente: los diferentes grupos armados que se disputan el control y la regulación de la región y de sus economías ilegales, el impacto de la crisis venezolana y de la dinámica de la migración masiva de venezolanos por la frontera, y el deterioro de la seguridad y su impacto humanitario generado por los dos primeros (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

En Buenaventura, como muestran las entrevistas, la violencia aumentó después de la firma del Acuerdo y los homicidios, la extorsión y las amenazas, asociados o no al tráfico de drogas, son un problema grave. De acuerdo con un reporte del International Crisis Group, el modelo de extorsión que existe en el puerto es muy sofisticado y es la causa del alto costo de vida, aun si la ciudad es una de las más pobres de Colombia (International Crisis Group, 2019). En ese escenario, la falta de oportunidades de movilidad social, sobre todo para la población joven, hace muy complejo encontrar una solución sostenible a los factores que generan violencia e inseguridad en el puerto más importante del país, que históricamente ha crecido y desarrollado sus operaciones de espaldas a la población local. Todo esto quedó evidenciado en las conversaciones en el marco de los grupos focales hechos para este proyecto:

> «Vemos que por la falta de educación y de estabilidad económica se han generado otras dinámicas en la población, en especial en los jóvenes, quienes por falta de oportunidades laborales entran a participar en economías ilegales o en los grupos al margen de la ley».

Por supuesto, esto legitima a los actores armados, que son quienes ejercen la autoridad y dan oportunidades a la población local.

> «En Buenaventura la autoridad ha perdido la legitimidad, se ha desdibujado, por esto, las personas han empezado a identificar a grupos armados al margen de la ley como la autoridad».

La minería ilegal, el otro negocio importante en las economías ilícitas, representa el único sustento de algunas poblaciones en regiones como el Pacífico nariñense, el bajo Cauca y el Chocó, y es una actividad importante en el norte del Cauca, como se señala en las entrevistas en Santander de Quilichao. Esta dinámica solo refuerza el poder y el control de los grupos armados sobre las y los habitantes, a la vez que tensiona su relación con el Estado. Aquí es importante mencionar que tanto la minería ilegal como el tráfico de drogas involucran en muchos casos la participación activa de la población local, que recibe beneficios concretos por esa participación, como el pago de «compensaciones» por daños ambientales causados por la minería ilegal o por el acopio o transporte de cargamentos de drogas en lanchas rápidas hacia Centroamérica. Y aunque el actual gobierno insiste en su lema de la defensa de la legalidad, la realidad en los territorios es que, sin esos recursos de las economías ilegales, el sustento y la vida de poblaciones que ya son extremadamente vulnerables también se ven afectados.

A pesar de esto, el común denominador de las intervenciones hechas por las instituciones del Estado ha sido su énfasis en el aumento de la presencia militar en los territorios y, en términos del discurso, su insistencia en la necesidad de combatir y erradicar las economías ilegales, sin plantear soluciones a las consecuencias negativas que eso tiene en la vida de las poblaciones locales. Aún no se ha logrado una verdadera articulación institucional que permita al menos instalar las condiciones necesarias para construir una paz sostenible y transformar la situación de los territorios. Y esto es algo que se mencionó en las entrevistas y grupos focales:

> «¿Cómo hablar de paz, cuando no hay suficientes oportunidades para el trabajo, no hay condiciones de salud o educación dignas?» (Grupo focal en Santander de Quilichao, Cauca).

> «Para lograr una paz sostenible es necesario solucionar la desigualdad, los problemas de vivienda, de educación, de salud, de tierras y de trabajo digno» (Entrevista con excombatiente, Mesetas, Meta).

3. Oportunidades de transformación de los conflictos

Como muestran las entrevistas, en los territorios existen diversas instituciones formales e informales, públicas, comunitarias y privadas, que llevan a cabo diversas tareas de organización y gestión de la vida comunitaria, desarrollo productivo y social, solución de conflictos y activismo político. Estas instituciones cumplen papeles variados en la transformación de los conflictos locales y también de los que se relacionan con los ámbitos regional y nacional. En lo que tiene que ver con los conflictos generados por las economías ilegales, el nivel de dependencia de una comunidad o territorio de dichas economías determina el rol que cada institución/actor puede desempeñar en transformar esos conflictos.

En esa línea, en las regiones con población indígena y afro, como Santander de Quilichao y Buenaventura, las autoridades tradicionales (los consejos comunitarios y los cabildos o asociaciones de ellos) cumplen funciones de organización política interna, mediación y solución de conflictos y lucha por los derechos de estos grupos frente a las autoridades del gobierno nacional e incluso frente a los actores armados ilegales que operan en los territorios y que controlan (o se disputan el control de) las economías ilegales. Es el caso, emblemático, de la Guardia Indígena del Norte del Cauca, que por años se ha enfrentado a los actores armados que han intentado controlar sus territorios para beneficiarse en especial de la economía del narcotráfico, con enormes costos en vidas de los miembros de la Guardia y debilitamiento al tejido comunitario. Por su parte, las comunidades campesinas se organizan por medio de las Juntas de Acción Comunal que, en algunas regiones, por ejemplo en el Catatumbo, han sido fundamentales para generar lazos de solidaridad y sana convivencia, y promover acciones colectivas para evitar o mitigar los impactos del conflicto armado y de la presencia de actores armados ilegales en el territorio, como en el ejemplo de la comunidad de Pacelli.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que las relaciones de las poblaciones locales con las economías ilegales y con los actores que las controlan son complejas y pueden ir desde el enfrentamiento hasta la cooperación y la colaboración mutua, teniendo en cuenta que hay regiones en

donde el sustento de muchos y muchas pobladores viene de su trabajo en el marco de dichas economías. En la vereda de Caño Indio, en Tibú, esto se observa de manera clara y se ve reflejado en los testimonios recogidos en el grupo focal: muchos y muchas habitantes vivían de sus cultivos de coca y buena parte estaban dispuestos a sustituir esos cultivos ante la esperanza de que el Acuerdo de Paz generaría cambios sostenibles en la región. En Buenaventura la existencia de esas relaciones de cooperación y coerción también surgieron en las conversaciones en los grupos focales:

> «Inicialmente estos actores armados ilegales eran personas foráneas que llegaban a las comunidades y se asentaban en los barrios más lejanos, pero con el tiempo fueron vinculando a los jóvenes más vulnerables de la zona y las veredas. Ofrecían a la población un millón de pesos y un arma sin importar qué uso les dieran a estas».

Los grupos de desmovilizados y desmovilizadas también se están convirtiendo en actores que hacen parte de la vida social y política local, y a pesar de que en algunas regiones excombatientes están siendo perseguidos y perseguidas, y asesinadas y asesinados, no se puede dejar de lado su potencial como transformadores de conflictos en las zonas en las que se han asentado.

En algunas regiones la iglesia católica también ha jugado un rol importante, apoyando a las organizaciones comunitarias en la creación de mecanismos de solución de controversias, en la visibilización de los problemas que afectan a las poblaciones locales e incluso como parte de alianzas entre autoridades locales, comunidad internacional, empresarios y comunidades, como está incurriendo con el proyecto de compra del terreno en donde se ubica el ETCR de Caño Indio. En Buenaventura la iglesia también ha sido un actor clave, apoyando local y nacionalmente a las organizaciones comunitarias y étnicas en sus luchas para atender los graves problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que enfrenta la ciudad.

Los y las empresarias y asociaciones empresariales también han desempeñado roles, positivos y negativos, en los conflictos que surgen en las zonas en las que operan. De hecho, frente a la influencia de las

economías ilegales, las empresas están en una posición privilegiada en tanto que pueden convertirse en generadores de empleo o de proyectos productivos en asocio con organizaciones o cooperativas locales, e incluso en facilitadores de diálogo entre diversos actores de la comunidad para la promoción del desarrollo local. La Corporación Vallenpaz, mencionada en entrevistas en Santander de Quilichao, es un ejemplo de este tipo de acción que puede tener un gran potencial transformador de los conflictos.

Con respecto a las autoridades del orden local, departamental y nacional, su papel en términos de la gestión de conflictos varía mucho dependiendo de las características del territorio. En casos como el de Buenaventura, en las entrevistas y los grupos focales quedó patente la desconfianza de las comunidades sobre todo frente a las autoridades nacionales y a las instituciones de la fuerza pública, a las que perciben como desinteresadas en los problemas del territorio o como estigmatizadoras e incluso victimarias de la población local. Esto explica además por qué los actores criminales asociados a las economías ilícitas tienen mayor legitimidad entre algunos sectores sociales que las entidades públicas. En otros casos se reconoce la voluntad, sobre todo de las alcaldías y las gobernaciones, como en el caso de Tibú, para apoyar procesos de transformación, en particular los relacionados con la reinserción de las personas desmovilizadas de las Farc-EP.

En cuanto a las organizaciones de la cooperación internacional, en varios casos se reconoce su papel de apoyo a las comunidades locales y su función como caja de resonancia de los problemas que estas enfrentan, entre ellos los generados por las economías ilegales, ante las autoridades nacionales, la opinión pública y otros actores internacionales.

Un elemento que conviene resaltar con respecto a las oportunidades de transformación de los conflictos relacionados con las economías ilegales es el rol central que tiene la iniciativa local para enfrentarlos. Una publicación reciente de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y la Fundación Ideas para la Paz, *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*, de Andrés Bermúdez Liévano y Juan Carlos Garzón (2020), parte de señalar la importancia de, precisamente, enfocarse en lo local y reconocer que los cultivos ilícitos, factor central de las economías ilegales en

Colombia, no son solo un gran problema único e igual en todos lados, sino «un conjunto de problemas concretos que, identificados y entendidos apropiadamente, pueden ser resueltos, uno a la vez» (Bermúdez Liévano y Garzón, 2020: 15). El libro retoma diez experiencias en las que comunidades locales han buscado maneras de salir de las economías ilegales vinculadas al narcotráfico y analiza los obstáculos que enfrentaron, la forma en que buscaron superarlos y los logros que consiguieron. El propósito es alimentar el debate y dar ideas sobre cómo otros actores (las y los funcionarios públicos, las instituciones locales y nacionales y las agencias de cooperación internacional y las grandes empresas) pueden apoyar este tipo de iniciativas para comenzar a construir soluciones concretas a los problemas específicos que enfrenta cada comunidad, en lugar de perseguir una solución única que sirva para todo y que claramente no existe.

4. La coyuntura del coronavirus

El manejo que las autoridades han dado al asunto de los cultivos ilícitos en el contexto de la pandemia es un ejemplo más de las dificultades de generar condiciones de paz y la transformación de los territorios. Las erradicaciones forzadas han continuado en Putumayo, el Catatumbo, el Cauca, Chocó, Nariño, Córdoba y Caquetá, en contravía no solo con el Acuerdo de Paz sino también con la medida de cuarentena nacional ordenada por el presidente Iván Duque. Las erradicaciones ponen en riesgo la salud y la seguridad alimentaria de las comunidades que se ven obligadas a salir de sus casas, violando la cuarentena, para defender sus cultivos que son a fin de cuentas su único medio de sustento.

Al momento de escribir este texto (20 de junio 2020), los operativos de erradicación ya han dejado un indígena awá y dos campesinos muertos en Tumaco y el Catatumbo, respectivamente. En todas las zonas del país en donde se están llevando a cabo estas acciones, las comunidades y muchas autoridades locales han pedido que estas sean suspendidas durante el tiempo de la pandemia. Sin embargo, en una entrevista con el periódico *El Espectador*, el entonces ministro de Defensa Carlos Holmes Trujillo, defendió las erradicaciones, enarbolando el discurso de la defensa de la legalidad y dar respuestas concretas y directas a los inte-

rrogantes sobre la sobrevivencia de las comunidades en materia tanto alimentaria como sanitaria (*El Espectador*, 2020).

Así, ante la pregunta sobre la concentración de personas que se produce en las zonas de erradicación, en contra de las medidas decretadas por el gobierno frente a la pandemia, el ministro respondió que las operaciones de la fuerza pública se han mantenido dado que «su finalidad es la seguridad y tranquilidad de los colombianos». Frente a las preguntas sobre cómo evitar las concentraciones cuando los y las campesinas salen a defender sus cultivos y cómo garantizar la seguridad alimentaria de las familias cultivadoras, habló de la ilegalidad de los cultivos de coca y de la misión de la fuerza pública defender el orden constitucional. Además, a la pregunta sobre las muertes ocurridas en medio de los operativos, su respuesta fue que aún estaban bajo investigación, al igual que la masacre de El Tandil (Tumaco), sin mencionar que esa masacre, en la que ocho personas fueron asesinadas, ocurrió en 2017 y a la fecha no hay ninguna condena ni sanción de la Procuraduría General de la Nación a ninguno de los cuarenta miembros de la Fuerza Pública investigados.

Al mismo tiempo, los actores armados están viendo la coyuntura de la pandemia como una oportunidad para ganar legitimidad frente a las comunidades locales, por lo que en regiones como el Cauca, Nariño, Meta o Arauca están actuando como autoridades sanitarias por medio del uso de la violencia para forzar a la población a cumplir con la cuarentena. De esta manera aumentan su control sobre los territorios y ganan legitimidad. Un ejemplo que demuestra que esa estrategia funciona es que, aun cuando muchos líderes y lideresas locales denuncian y cuestionan estas acciones, hay sectores de las comunidades que ven con buenos ojos que los grupos armados ayuden en el propósito de evitar la expansión de la pandemia (*La Silla Vacía*, 2020).

Retomando las palabras de Vanda Felbab-Brown en una entrevista sobre crimen organizado y covid-19:

> «(…) los gobiernos latinoamericanos tienen que darse cuenta de que están en una competencia con el crimen por la construcción del Estado y deben luchar para conseguir el apoyo de las poblacio-

nes locales. Para ganar necesitan volverse mejores proveedores de seguridad, orden, resolución de conflictos, empleo y servicios que los grupos criminales» (Fescol, 2020).

Sobre ese punto hay acuerdo entre muchos y muchas investigadores, expertas y actores políticos. De hecho, el Acuerdo de Paz de La Habana, con su enfoque en la llamada paz territorial, también lo reconoce. Sin embargo, las políticas del actual gobierno debilitan las posibilidades de implementación de un acuerdo ya de por sí muy ambicioso (Felbab-Brown, 2018). Y si el Acuerdo no se implementa, será muy difícil transformar los territorios y competir con los grupos criminales y las economías ilegales, que son quienes dan trabajo y sustento a muchas poblaciones rurales.

Referencias

Bermúdez Liévano, A. y J. C. Garzón. 2020. *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/16314.pdf

Colombia2020. 2020a. «Los rostros y luchas de los líderes sociales asesinados en lo corrido del 2020". 9 de abril. https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/los-rostros-y-luchas-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-lo-corrido-del-2020-articulo-913792

----------. 2020b. «Así va el Acuerdo de paz: lejos de superar el problema de las drogas ilícitas». 4 de mayo. https://www.elespectador.com/colombia2020/asi-va-el-acuerdo-de-paz-lejos-de-superar-el-problema-de-las-drogas-ilicitas-articulo-917713

----------. 2020c. «Gobierno no detendrá la erradicación de coca en la cuarentena: Mindefensa». 1 de junio. https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/ministro-de-defensa-gobierno-no-detendra-erradicacion-forzada-de-coca/

----------. 2020d. «Enfrentamientos por erradicación forzada de coca dejan un muerto en Tumaco». 22 de abril. https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/enfrentamientos-por-erradicacion-forzada-de-coca-dejan-un-muerto-en-tumaco-articulo-916008

Díaz, Fabio. 2019. «Violence climbs in Colombia as president chips away at landmark peace deal with Farc guerrillas». *The Conversation*. https://theconversation.com/violence-climbs-in-colombia-as-president-chips-away-at-landmark-peace-deal-with-farc-guerrillas-115112

El Espectador. 2020. «'El Estado le falló al Cauca': Mesa Territorial de Garantías». 18 de mayo. https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-estado-le-fallo-al-cauca-mesa-territorial-de-garantias-articulo-920081

----------. 2020. «En plena pandemia de covid-19, el Estado hace erradicación forzada en Catatumbo». https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-plena-pandemia-de-covid-19-el-estado-hace-erradicacion-forzada-en-catatumbo-articulo-910030

Felbab-Brown V. 2020. «Detoxifying Colombia's drug policy». Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/01/FP_20200106_colombia_drug_policy_felbab-brown.pdf

----------. 2018. «Death by bad implementation? The Duque administration and Colombia's peace deal(s)». https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/24/death-by-bad-implementation-the-duque-administration-and-colombias-peace-deals/

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). 2020. Entrevista con Vanda Felbab-Brown y Ariel Ávila sobre crimen organizado y covid-19. https://www.fes-colombia.org/detail/los-gobiernos-latinoamericanos-estan-en-una-competencia-con-el-crimen-por-la-construccion-de-estado-como-cambia-la-covid-19-el-juego

Fundación Ideas para la Paz. 2017. «¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente». Julio. http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a0c4651caaef.pdf

----------. 2019. «¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso». Abril. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf

----------. 2020. «Inseguridad en el Catatumbo: el punto débil de la transformación territorial». 26 de febrero. http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1812

Garzón, Juan Carlos y María Victoria Llorente. 2018. «¿Por qué siguen aumentando los cultivos de coca en Colombia? Los desafíos para el nuevo Gobierno». Fundación Ideas para la Paz. http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5b329de72d085.pdf

Indepaz. 2019. «Informe líderes y defensores de DDHH asesinados al 26 de julio de 2019». http://www.indepaz.org.co/informe-lideres-y-defensores-de-ddhh-asesinados-al-26-de-julio-de-2019/

International Crisis Group. 2019. «Calming the Restless Pacific: Violence and Crime on Colombia's Coast». Reporte 76, agosto de 2019. https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/076-calming-restless-pacific-violence-and-crime-colombias-coast

La Silla Vacía. 2020. «Los armados ahora también juegan a autoridad sanitaria». 1 de mayo. https://lasillavacia.com/los-armados-ahora-tambien-juegan-autoridad-sanitaria-76482

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2018. «Así es el turismo por la paz que ofrecen excombatientes de Farc en el Cesar». 14 de noviembre. https://colombia.unmissions.org/as%C3%AD-es-el-turismo-por-la-paz-que-ofrecen-excombatientes-de-farc-en-el-cesar

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Sim-

ci). 2020. «Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019». Unodc-Simci. Bogotá. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Ilicitos_2019.pdf

Rettberg, A. 2018. «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». *Análisis*. 5. Fescol. Bogotá.

Semana.com. 2020. «ONU marca alerta por incremento de asesinato a líderes sociales». 15 de enero. https://www.semana.com/nacion/articulo/la-onu-le-jala-las-orejas-al-presidente-por-el-asesinato-a-lideres-sociales/648109

Semana Rural. 2019. «Las exguerrilleras que volvieron su pasado un atractivo turístico». 8 de junio. https://semanarural.com/web/articulo/un-grupo-de-exguerrilleras-le-apuesta-a-la-reincorporacion-con-un-proyecto-de-turismo-en-pondores-la-guajira-que-busca-derribar-estereotipos/984



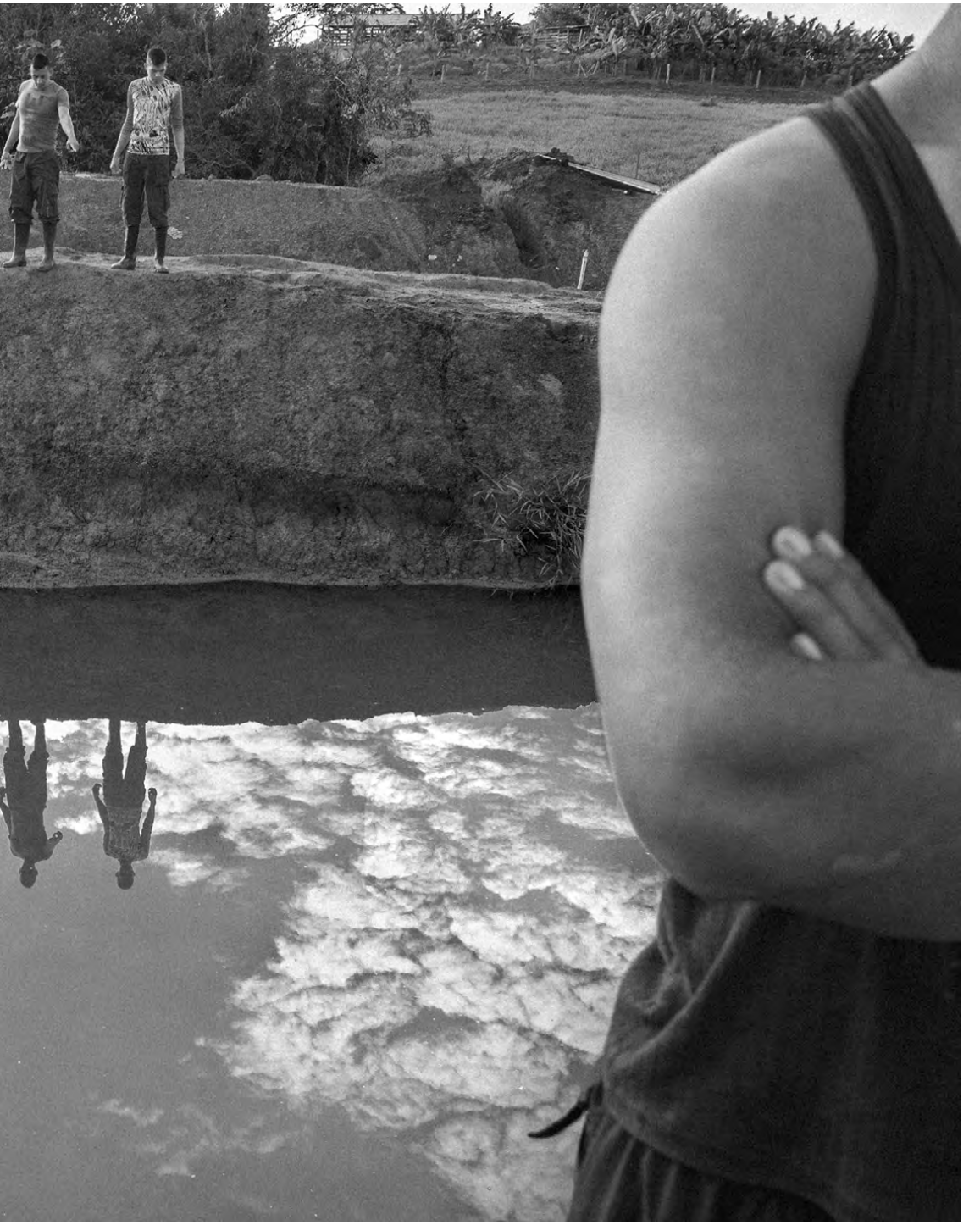


Familia de la gobernadora indígena Cristina Bautista después de su entierro en el caserío La Susana, cerca de Tacueyó, departamento de Cauca. 2 de noviembre de 2019. Foto: Malcolm Linton.

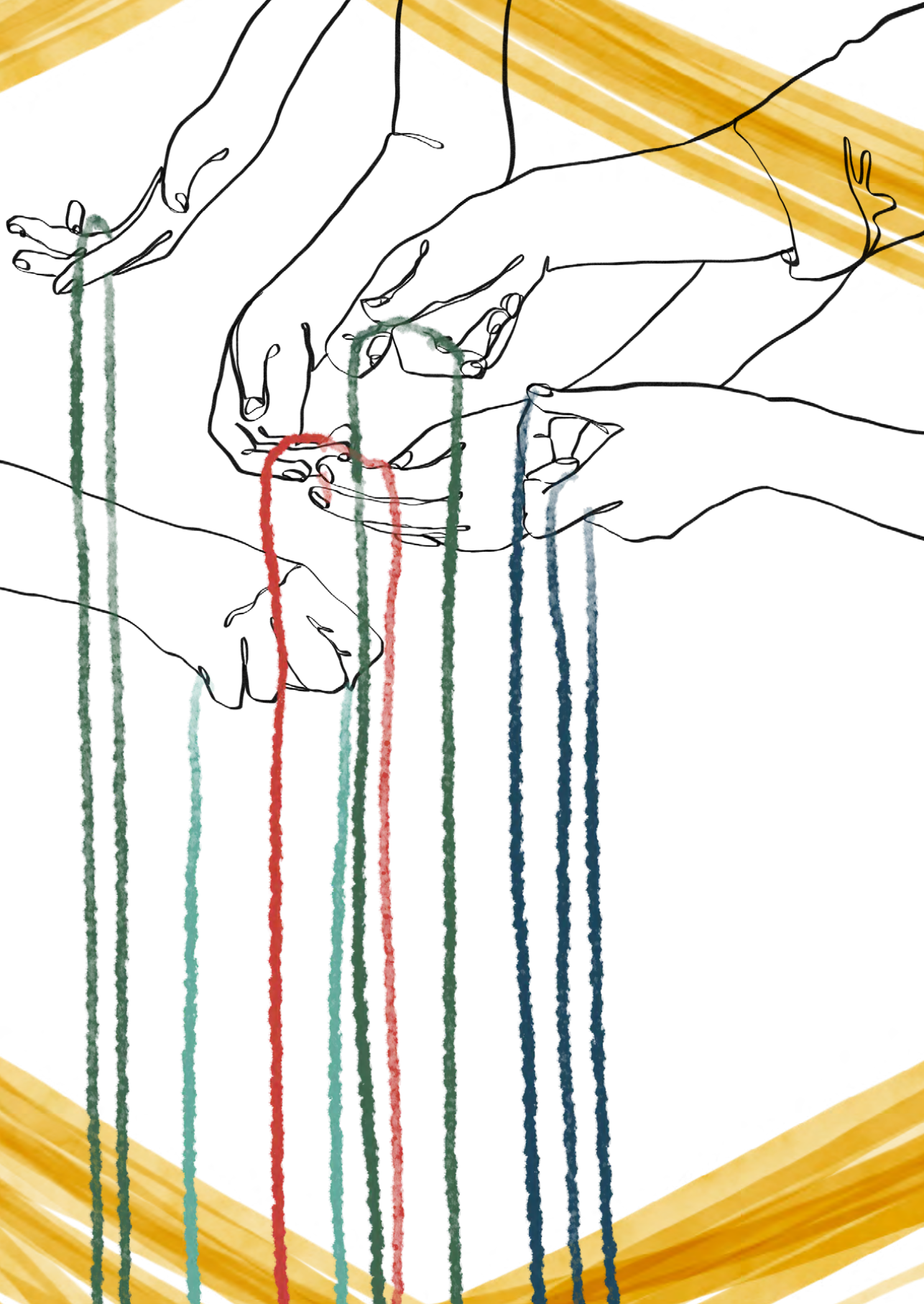




Miembros de la comunidad indígena de la gobernadora Cristina Bautista durante su funeral en el caserío La Susana, cerca de Tacueyó, departamento de Cauca. 2 de noviembre de 2019. Foto: Malcolm Linton.

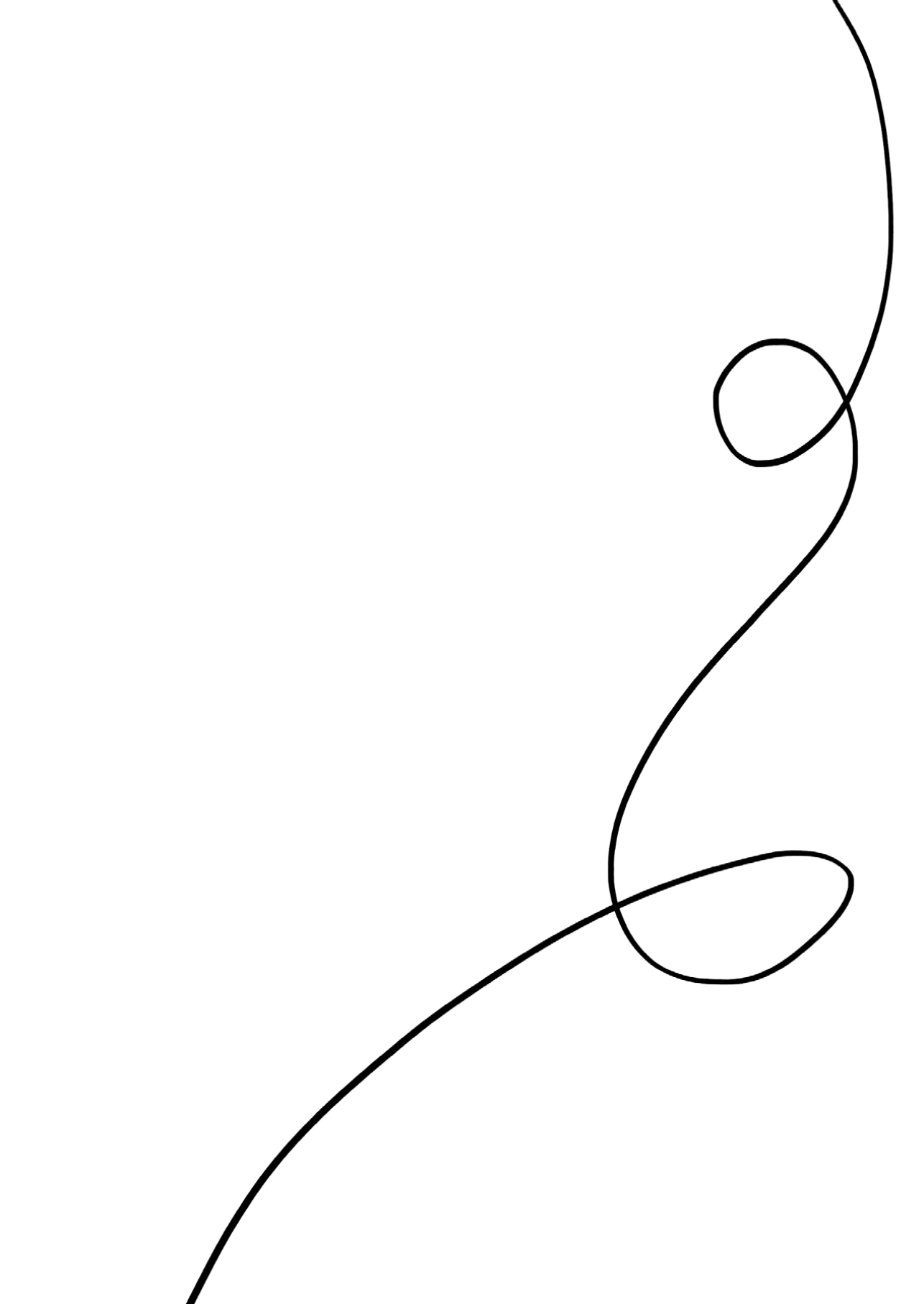


Proyecto de piscicultura establecido por desmovilizados de las Farc-EP en una zona de transición cerca de Colinas, departamento de Guaviare. 15 de mayo de 2017. Foto: Malcolm Linton.



TERCERA PARTE

Actores clave



Actores nacionales en la construcción de paz

Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach



La construcción de paz es un proceso complejo y multinivel, por lo cual depende de una serie de actores en los niveles local, subnacional, nacional e internacional. Durante el proceso de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y la guerrilla de las Farc-EP que finalizó en 2016 con la firma del Acuerdo de Paz, se puede destacar que la atención en el nivel nacional disminuyó porque se decidió enfatizar un «enfoque territorial» para ampliar la legitimidad de la construcción de paz. Al mismo tiempo, durante el proceso el Estado central exige que los actores y las instituciones nacionales sigan siendo cruciales, porque definen el marco político, jurídico y económico de la construcción de paz, y, en caso de acuerdo, como firmantes son actor central en su implementación. Colombia es entonces un caso excepcional para analizar la complejidad de estos procesos.

Primero, distintos actores del Estado colombiano y de la sociedad civil han adquirido capacidades para promover desarrollos inclusivos y pacíficos en el contexto de los procesos de paz anteriores. El Acuerdo de Paz con las Farc-EP debe ser uno de los mejor monitoreados del mundo: el monitoreo oficial está a cargo de las Naciones Unidas y del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, que publican informes regularmente. Pero también la bancada multipartidista por la paz en

el Congreso y varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el movimiento social diverso Defendamos la Paz, evalúan y publican periódicamente informes importantes[1].

Segundo, ya antes de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno Santos y las Farc-EP, en 2011 el Congreso colombiano aprobó la ley 1448 (ley de víctimas), un paso importante para el camino de la guerra hacia la paz. Mediante un acto legislativo de 2017, avalado por la Corte Constitucional, el gobierno Santos blindó y protegió el Acuerdo, dándole el rango de política estatal durante tres periodos legislativos.

Tercero, con las elecciones presidenciales y para Congreso del año 2018, el contexto político cambió drásticamente, pues aunque durante la campaña Iván Duque prometió no hacer trizas al acuerdo, sí habló de cambiarlo sustancialmente. Hasta la fecha no logró este objetivo, frenado tanto por la oposición dentro del Congreso como por las cortes: la implementación del Acuerdo, a pesar de unos programas de apoyo a procesos productivos de reincorporados, no fue prioritaria en las políticas de su gobierno y ha sido desfinanciada y ralentizada.

Las diferencias de concepción y actuación en relación con la paz se pueden analizar tanto entre los presidentes como jefes del ejecutivo y sus gobiernos, como entre los distintos actores y niveles. Para empezar, presentaremos concepciones muy diferentes de lo que significa la paz con base en un análisis de discursos, documentos de gobierno y tuits de los presidentes o candidatos[2]. En la segunda parte analizaremos la institucionalidad de la paz, el papel del Congreso y del sistema judicial. Terminamos con un análisis del papel de las organizaciones de la socie-

[1] Ejemplos aparte de los Informes anuales de la bancada por la paz (compuesta por integrantes de siete partidos políticos y varias personas) y de las cartas públicas del movimiento Defendamos la Paz, son las publicaciones del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (Cesed), de la Fundación Ideas para la Paz, de PARES y del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep), entre otros.

[2] Agradecemos el apoyo de investigación de María Fernanda Ramírez Medina, Daniel Rodríguez Aldana y Andrés Rodas Vélez durante su pasantía en el GIGA a principios de 2019.

dad civil. Este análisis nos ayudará en la evaluación de las relaciones de poder en favor y en contra de ciertas concepciones de paz y de las posibilidades o límites de la transformación en relación a la paz.

1. Las concepciones de la paz de los presidentes Santos y Duque[3]

Analizar las distintas concepciones de paz de los presidentes Santos y Duque (2018-) es importante porque de ellas derivan sus políticas para promover la paz e implementar el Acuerdo (Santos) o tratar de reducirlo a meros aspectos formales y dejar de lado asuntos sustanciales como cambios en el sector rural, la reducción de la inequidad y el empoderamiento de poblaciones históricamente discriminadas (Duque).

Como firmante del Acuerdo, la concepción de paz de Juan Manuel Santos reflejó la visión amplia y transformadora del Acuerdo y la noción de la paz como un proceso transformador (Valenzuela, 2019). Esta visión se relaciona fácilmente con los tres pilares de la paz que hemos desarrollado en el concepto de paz glocal. Esto se puede ilustrar con tuits del presidente en los que la relaciona con:

1. La reducción de la violencia: «Pensemos en las vidas que la paz salvará, en las víctimas que no tendrán que sufrir y en las oportunidades de progreso. #AFirmarLaPaz»[4].

2. El reconocimiento de los derechos humanos: «El respeto de los derechos humanos es nuestro norte. Seguiremos enfocados en esa línea de acción. Gracias @OEA_oficial y @CIDH por el respaldo

[3] Lo siguiente se basa en un análisis de varias fuentes como las cuentas de Twitter de Iván Duque y de Juan Manuel Santos durante la campaña presidencial de 2018 y de los planes de desarrollo «Todos por un nuevo país», 2014-2018 y el «Pacto por Colombia», 2018-2022.

[4] https://twitter.com/JuanManSantos/status/801241917258432512

hacia nuestra construción de paz un avance de Colombia que le pertenece a la humanidad»[5]; y

3. La transformación constructiva de conflictos: «Con el acuerdo de paz abrimos las puertas a la vida, al progreso y a la construcción de un mejor país. Es la muestra de que con diálogo, y respetando las diferencias, se resuelven los conflictos»[6].

Esto no quiere decir que la paz del gobierno Santos se haya basado en un concepto similar, pero por lo menos en la superficie resuena con los mismos asuntos. El Plan de desarrollo «Todos por un nuevo país», 2014-2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2014) y todavía más el concepto de paz territorial también retoman estos aspectos.

La concepción de paz de Iván Duque, como candidato y como presidente, es mucho más limitada, enfatizando dos elementos:

- La seguridad: «El reto que tenemos para Colombia es muy grande, por eso quiero ser presidente, para que regrese la seguridad a todo el territorio. La seguridad no es de derecha ni de izquierda, es un bien público y un derecho de todos»[7].

- La legalidad: «Nuestra premisa de legalidad será: 'El que la hace la paga'. Así se construye una paz con justicia, y no con selectividad»[8].

A pesar de su afirmación de buscar la legalidad y la seguridad para el país, es muy claro que las Farc no caben ahí por cuanto, para él, quedan «impunes». Este discurso en contra del Acuerdo de Paz será el eje central de su mandato como presidente. En el Plan Nacional de Desarrollo

[5] https://twitter.com/JuanManSantos/status/966717627182866432

[6] https://twitter.com/JuanManSantos/status/930602328943726592

[7] https://twitter.com/IvanDuque/status/987409054703259648

[8] https://twitter.com/IvanDuque/status/982369001396408321

2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» (Departamento Nacional de Planeación, 2018)"plainCitation":"(Departamento Nacional de Planeación 2018 se estipula claramente que «[l]a paz se construye con legalidad y la legalidad se construye con seguridad y justicia» (Departamento Nacional de Planeación, 2018: 749). Procesos de cambio social o de transformación de las causas estructurales de la violencia no son considerados ni necesarios ni legítimos. La ola de protestas de finales de 2019, que continuó durante la pandemia en 2020, fue manejada mediante la represión, el desprestigio y la criminalización. Las fuerzas de seguridad del Estado reprimieron con muchísima violencia, con el efecto de severas lesiones e, incluso, la muerte de varios manifestantes pacíficos. Dilan Cruz, un estudiante de 18 años, murió el 23 de noviembre 2019 y se convirtió en el símbolo de la protesta contra el gobierno del presidente Duque y su agenda neoliberal y violenta. A pesar de la violencia de los agentes de seguridad del Estado contra sus ciudadanos, la violencia contra líderes sociales, que es multicausal, ha aumentado considerablemente durante el gobierno de Duque. Aunque el gobierno no esté involucrado directamente, se puede destacar que no ha hecho bastante para frenarlo ni ha cumplido con su deber de protección.

Para implementar el Acuerdo y acompañar el proceso de transformación en el cual se basa la concepción de paz son importantes una serie de instituciones formales e informales, entre ellas instituciones del Estado diseñadas para desarrollar partes específicas del Acuerdo, el legislativo porque necesita formular las bases legales para este proceso, el poder judicial como institución clave del manejo de los conflictos que surjan en el proceso y, no menos importante, instituciones y organizaciones de sociedad civil que apoyan (o se resisten a) este proceso transformativo. Después de las negociaciones de La Habana, estas instituciones han tenido un papel clave tanto para la implementación del Acuerdo como para el diseño de políticas públicas relevantes.

2. La institucionalidad de la paz

Numerosas instituciones existentes y de creación reciente desempeñan un papel central en la implementación del Acuerdo de Paz. Desde 1994, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) coordina y asesora

a la Presidencia en la materia. En 1998 dicha Oficina se convirtió en una institución permanente, confirmada también por el gobierno de Álvaro Uribe. Desde 2010 hubo una serie de reestructuraciones de la administración presidencial. En 2014 adicionalmente se creó la Alta Consejería para el Posconflicto. Pero faltaba una demarcación clara entre ambas instituciones, lo cual produjo problemas de coordinación entre ellas. El gobierno de Iván Duque no solo abrogó la Consejería para el Posconflicto, sino que cambió su nombre por el de Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. La falta del término «paz» en la denominación es muy diciente.

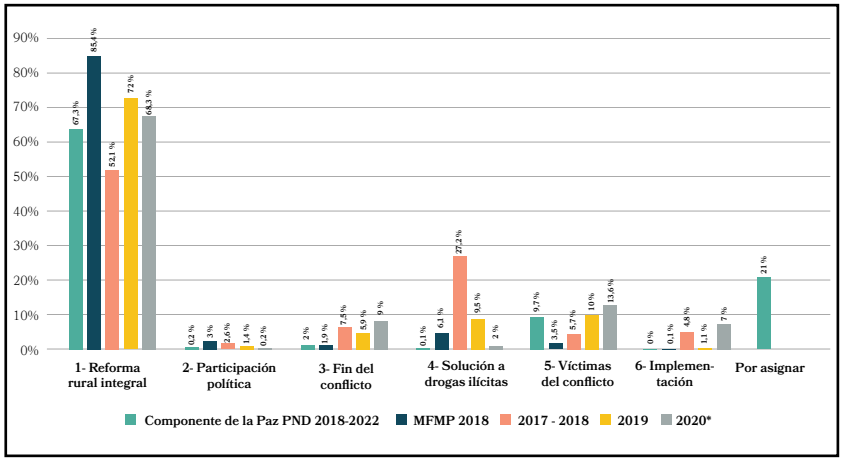
El gobierno de Juan Manuel Santos comenzó a impulsar proyectos importantes de reforma ya antes de la firma del Acuerdo, sobre todo durante su segundo mandato (desde 2014). Los lineamientos centrales están formulados en el Plan Nacional de Desarrollo «Todos por un nuevo país, 2014-2018» (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Este plan de desarrollo es relevante en su totalidad para las reformas en el contexto del proceso de paz, porque aquí ya se abordan las cuestiones clave de las negociaciones. Para las reformas centrales del proceso de paz, los capítulos sobre desarrollo de la paz, justicia social y seguridad, justicia y democracia orientan la acción. Aquí se formulan proyectos centrales de reforma. La indemnización a las víctimas y la devolución de tierras recibieron una base legal en 2011 con la ley de víctimas y restitución de tierras (1448). Sobre esta base, entre otras cosas, se creó la Unidad para las Víctimas, en cuyo registro (al 5 de septiembre de 2020) se han registrado 9'041.303 víctimas. También en 2011 se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el cual publicó informes importantes. Además, se inició un proceso de preparación institucional para la implementación de un convenio con las Farc-EP. Un ejemplo de esto es la creciente institucionalización y cambio en el enfoque de contenido de la Agencia para la Reintegración y la Normalización (ARN).

Con las negociaciones en La Habana y la firma del Acuerdo de Paz se intensificaron los esfuerzos de reforma. En las negociaciones, algunas reformas se hicieron más precisas, por ejemplo, la persecución penal de ciertos delitos (tanto la violencia como la participación en el cultivo de coca y el tráfico de drogas), que ha sido discutida de manera muy controvertida en partes de la sociedad colombiana. Desde que se firmó el Acuerdo, las reformas se han centrado principalmente en la imple-

mentación de los puntos centrales. Esto incluye el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes de las Farc, así como su participación política; el procesamiento de las graves violaciones de derechos humanos en el contexto de la guerra por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); una reforma agraria, aunque limitada, y la sustitución de los cultivos de coca por productos legales.

A pesar de esto, muchas de estas instituciones para la paz tienen carácter temporal y dependen del compromiso del gobierno y del financiamiento del Estado. Mientras lo último ya fue precario en el gobierno de Santos –entre otras razones, por la caída del precio del petróleo, la fuente más importante para el presupuesto– con el cambio al gobierno de Iván Duque este financiamiento se redujo más todavía. El Gráfico 16, del cuarto Informe de la Controlaría General de la República (2020), da una imagen detallada sobre el desarrollo del financiamiento de los distintos puntos del Acuerdo de Paz.

Gráfico 16. La financiación del Acuerdo



Fuente: Contraloría General de la República, 2020: 30.

2.1. El Congreso

La implementación de las reformas debe estar anclada en la ley, por eso el Congreso desempeña un papel importante (Rettberg y Quiroga, 2014). Dos problemas estructurales tienen impacto significativo en

la legislación para la paz: primero, la fragmentación del sistema partidista colombiano durante las últimas décadas tiene fiel reflejo en el Congreso; y segundo, los problemas de formar alianzas y coaliciones. El sistema bipartidista, el cual dominó la política colombiana del siglo XX, desapareció tanto por la asignación de representación a minorías en la Constitución de 1991 como por la fundación de nuevos partidos y alianzas electorales. Si las elecciones de 1990 fueron las últimas con un apoyo fuerte de los partidos tradicionales, a partir de 2002, cuando Álvaro Uribe (2002-2010) fue electo presidente en la primera vuelta, el número de partidos ya había aumentado a seis o siete (Gutiérrez Sanín, 2007: 467). Actualmente hay quince con representación en el Congreso y trece con representación en el Senado. Esto implica que para legislar es cada vez es más difícil formar y organizar mayorías, y más en un asunto tan conflictivo como la implementación del Acuerdo de Paz.

En 2017, el primer año legislativo después de la firma del Acuerdo, se alcanzaron compromisos, aunque fue bastante difícil. Hitos de la legislación en 2017 fueron la ley que permitió a las Farc-EP transformarse en partido político (abril) y la de la JEP (noviembre). El Acuerdo definió que las Farc tendrían una representación garantizada en el Congreso de la República, independientemente del resultado electoral, durante dos legislaturas (es decir hasta 2026) con cinco representantes y cinco senadores[9]. No obstante, el procedimiento de «vía rápida» para las leyes en el contexto del Acuerdo de Paz expiró el 30 de noviembre de 2017. Para entonces se habían aprobado once leyes. Otros ocho proyectos de ley, incluido el de las circunscripciones especiales para la paz, diseñado para ampliar la representación de organizaciones sociales y las víctimas sobre todo en los territorios más afectados por la violencia, no se aprobaron. El presidente Santos también expidió treinta y seis decretos legislativos y otros sesenta de implementación del Acuerdo de Paz. A partir de 2018, con las elecciones a la vista (en marzo y mayo de ese año), cada vez más partidos y políticos se distanciaron de la agenda de paz del gobierno Santos.

Con la toma de posesión del gobierno de Iván Duque en agosto de 2018 el cumplimiento del Acuerdo se dificultó significativamente. Pero como

[9] Con el cambio del gobierno en 2018, la JEP y la presencia de las Farc en el Congreso encontraron un rechazo considerable del presidente y su partido.

el gobierno no tuvo mayoría ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes, no fue hecho «trizas» aun cuando su implementación se frenó de modo sustancial en asuntos como la justicia transicional. Una coalición en el poder legislativo y la Corte Constitucional protegieron los elementos centrales del Acuerdo. Uno de los puntos más controvertidos fue el estatuto de la JEP, necesario para que dicha Jurisdicción pudiera empezar a trabajar, lo que solo pudo empezar a hacer a principios de junio de 2019. La mayoría de las iniciativas legislativas del gobierno Duque se dirigen a reformas económicas de corte neoliberal, que tienen el efecto de profundizar en vez de mitigar las causas estructurales del conflicto. Los planes para reducir el salario mínimo para los jóvenes fueron una razón clave para las protestas generalizadas de fines de 2019.

En este contexto complejo, de un gobierno que dispone de poca motivación o voluntad política para implementar un concepto amplio de paz, hubo dos señales de que el país no había dado la espalda al Acuerdo. Primera, el fortalecimiento de actores políticos que promueven una agenda de políticas alternativas, una agenda que, entre otras reformas, también tiene como asunto importante la implementación del Acuerdo Paz, no solo en Bogotá sino en muchas ciudades grandes y medianas. En las elecciones regionales de 2019 hubo mucho respaldo a estas candidaturas alternativas, pero apoyo limitado a las y los candidatos de la denominada entonces Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc), el partido político creado por las Farc luego de la firma del Acuerdo de Paz[10]. Aunque las primeras elecciones después de la terminación de una guerra o un conflicto armado no suelen determinar el futuro de rebeldes convertidos en partido político, lo que sí es cierto es que la propaganda de que el país será entregado a las Farc si ellos pueden participar en elecciones en vez de irse a la cárcel es leyenda negra y no reflejo de la realidad.

Segunda, para cuestionar las políticas gubernamentales, grupos a favor de la paz y el proceso de cambios se movilizaron en el parlamento y en la sociedad civil (véase abajo). La bancada por la paz, compuesta por

[10] Un solo excombatiente fue elegido, pero con el aval de un partido diferente del entonces llamado partido Farc. Tampoco fueron elegidos candidatos o candidatas no excombatientes de las Farc.

cerca de cincuenta parlamentarios y parlamentarias –en ambas cámaras–, incluye un espectro de siete partidos políticos y algunos individuos. A lo largo de tres años ha presentado propuestas de ley y tenido audiencias públicas, ha hecho un importante monitoreo de la implementación del Acuerdo y desarrollado algunas actividades conjuntas territoriales en zonas afectadas por el conflicto. Ha tenido visibilidad por sus excelentes informes de monitoreo, elaborados principalmente por la oficina de la representante Juanita Goebertus, de la Alianza Verde. También los y las veinticinco senadores que conforman la Comisión de Paz en el Congreso han hecho gestiones para consolidar la paz, la protección de líderes y lideresas sociales y víctimas del conflicto, con cuestionamientos al gobierno por estos asuntos. Sin embargo, dentro de esta Comisión hay conceptos de paz divergentes que no siempre han hecho fácil su agenda. Para enfrentar la pandemia, esta solicitó, en paralelo a la iniciativa del secretario general de las Naciones Unidas, a todos los grupos y organizaciones generadoras de violencia un alto al fuego como medida humanitaria. El gobierno ni le hizo caso a esta propuesta ni al comunicado de la guerrilla del ELN, que había declarado lo mismo antes. Además, la Comisión ha hecho visitas a los territorios para dialogar sobre los progresos de la implementación del Acuerdo de Paz.

2.2. El poder judicial

El poder judicial colombiano contribuyó significativamente a la transformación del conflicto armado en las últimas décadas. Primero, porque, no solo en Colombia, es un actor clave para la transformación constructiva de los conflictos. La Constitución de 1991 estableció bases importantes para la independencia del poder judicial y para las garantías de derechos humanos (véase el Capítulo 2). Segundo, en relación con la implementación del Acuerdo de Paz, las altas cortes, especialmente la Constitucional, han tenido un papel clave por la alta polarización política al respecto. Han protegido partes centrales del Acuerdo de la oposición del gobierno del presidente Duque, como la JEP, al igual que los derechos fundamentales. Esta es una de las razones por las que forma parte del conflicto entre el gobierno y la oposición. El papel activo del poder judicial ha generado nuevos conflictos y una serie de intentos de limitar su independencia.

Otro proceso es la politización de la justicia. El gobierno de Duque nombró un amigo cercano al presidente como fiscal general (enero de 2020) y otro como jefe de la Defensoría del Pueblo (agosto de 2020). El gobierno quiere socavar la independencia del poder judicial bajo el título «Reforma». El problema con la politización en un contexto muy polarizado es que debilita la credibilidad de estas instituciones, sumamente importantes para la transformación constructiva de conflictos. Los procesos penales contra el expresidente Álvaro Uribe por los que fue puesto bajo arresto domiciliario a principios de agosto 2020 han intensificado el debate sobre el papel del poder judicial.

Optar en el Acuerdo de Paz por un sistema de justicia transicional, más en términos de reconciliación en contra de legalismo colombiano con tendencia punitiva[11], ha creado muchos conflictos. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) compuesto por tres organizaciones[12], ha enfrentado muchos ataques políticos a lo largo de los años. El Sistema tiene un enfoque integral y está estrechamente vinculado con la implementación de los demás puntos. Sin embargo, sus organizaciones, sobre todo la JEP han estado en medio de la crítica pública en la capital y en el centro de muchos debates urbanos sobre la implementación del acuerdo. La JEP debe investigar y sancionar los graves delitos cometidos por civiles, militares y guerrilleros durante la guerra (crímenes de lesa humanidad, genocidio, ejecuciones extrajudiciales, toma de rehenes, torturas, violencia sexual, desapariciones forzadas, reclutamiento de menores, desplazamiento forzado) hasta el año 2031. Quienes cooperen con la Jurisdicción y ayuden a establecer la verdad pueden esperar sentencias reducidas de un máximo

[11] Rodrigo Uprimny (2010) ha descrito a Colombia como un país paradójico. Es legalista, porque muchas discusiones sociales y políticas tienen un inevitable componente jurídico. Y, a su vez, muchos debates jurídicos tienen un impacto político considerable. Eso contrasta con el alto uso de la violencia, la falta de acceso al estado de derecho, aún más, la falta del estado de derecho en muchas regiones.

[12] Las tres organizaciones que forman parte de este sistema son la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad de Búsqueda para Personas Dadas por Desaparecidas; y la Jurisdicción Especial para la Paz.

de ocho años. Evitar la repetición de la violencia y compensar a las víctimas tiene un papel central. Se presta especial atención a la violencia contra la mujer, que representa más de la mitad (52%) de los más de nueve millones de víctimas de diversas formas de violencia registradas en la Unidad de Víctimas.

La JEP ha trabajado con prioridad asuntos particularmente sensibles en términos políticos, como la práctica del secuestro por parte de las Farc-EP y la participación de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado (policías y militares) en ejecuciones extrajudiciales. En enero de 2021, dos años y medio después de que empezara a funcionar, formuló su primera acusación en el caso 001 que trata de los secuestros de la guerrilla de las Farc-EP. Acusándolas de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad dejó claro que su rol no es repartir impunidad[13], como lo habían afirmado los y las críticos. Es muy probable que la justicia ordinaria no hubiera llegado a pronunciamientos tan claros como la JEP en este auto, que hubiera tardado mucho más y no se hubiese hecho un aporte tan significativo en términos de verdad.

En 2019 llegaron a la JEP los casos de ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por militares entre 2002 y 2008, los denominados falsos positivos. De acuerdo con la información recopilada por la Sala de Reconocimiento de la Verdad y la Responsabilidad, entre 2002 y 2008 al menos 6.402 personas fueron asesinadas ilegalmente en el territorio nacional y presentadas como muertos en acción. Los familiares de las víctimas también estuvieron presentes en las audiencias de septiembre de 2019 por este macrocaso. Un informe basado en el testimonio de miembros de las Fuerzas Armadas involucradas en relación con setenta y dos víctimas en la región del Catatumbo encontró que los asesinatos, que debían ser encubiertos, fueron planeados por militares y no un accidente. Además, los testimonios de los militares en el macrocaso muestran que había sistemas de recompensa e incentivos a los soldados por involucrarse en estos hechos.

[13] *El Tiempo*. 31 de enero de 2021. «No, la JEP no iba a ser un tribunal de indulgencias".

2.3. La sociedad civil

Las perspectivas sobre la paz dentro de la sociedad civil organizada son tan distintas como las organizaciones que la representan. Además, reflejan dinámicas en constante cambio con sus entornos políticos. Como toda la sociedad colombiana, la ciudadanía organizada ha sido fuertemente afectada por décadas de conflicto armado. Entre 2010 y 2018 aumentaron las capacidades, el empoderamiento y las acciones colectivas por la paz. Sin embargo, después del plebiscito de octubre de 2016, las organizaciones en favor de la paz han enfrentado el estigma generado por la politización de la paz. Pero solo a partir de 2018 las acciones colectivas disminuyeron, quizá por la falta del apoyo del gobierno. En gran parte, después del plebiscito la sociedad civil organizada ha tratado de buscar diálogos con actores difíciles y con opositores a la paz, como muestran, por ejemplo, la serie Diálogos improbables, el trabajo de la Conferencia Episcopal con la Comisión de Conciliación Nacional y los Diálogos de no repetición de la Comisión de la Verdad. Diálogos que «promueven un diálogo público alrededor de las preguntas difíciles que el país no ha encarado y frente a las causas y las consecuencias del conflicto armado»[14]. En una investigación del Cinep, varias organizaciones y redes relevantes de paz están de acuerdo en que:

> «para gran parte de la sociedad en su conjunto resulta evidente que la paz no significa solamente la finalización de un conflicto armado, sino la superación de los factores estructurales de desigualdad y exclusión que lo condicionan. Esto implica un proceso de transformación integral de la relación entre Estado y sociedad en donde la sociedad civil tiene una importante función de mediación para prevenir los desenlaces violentos que ese proceso puede generar. Para la sociedad civil organizada la resistencia [contra la violencia armada] tiene un significado de sobrevivencia, lo cual es un contenido vital y concreto que la sociedad civil organizada no puede ignorar» (Cinep 2019, 135).

Desde el principio de la administración Duque la sociedad civil ha tenido menos posibilidades de participar en la política nacional de paz,

[14] https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/arrancan-los-dialogos-para-la-no-repeticion-de-la-comision-de-la-verdad julio 2019

aunque el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia ha servido como un órgano asesor y consultor del gobierno. El Consejo tiene mucha representatividad de la sociedad colombiana y reúne un gran número de sectores de la sociedad civil con representantes de órganos estatales de control y del gobierno nacional, ministros, altos comisionados y el presidente Duque. El órgano mostró sus posibilidades con un pacto de no violencia durante el proceso electoral de 2019 pero, en general, hasta ahora no ha podido desarrollar su potencial.

Los diálogos con las y los opositores a la paz tampoco han tenido los resultados esperados, de encontrar un consenso mínimo sobre la implementación del Acuerdo; y a lo largo de dos años la estrategia de la sociedad civil se ha convertido, cada vez más, en defensiva. Las objeciones del presidente Duque a la JEP, en febrero de 2019, animaron una alianza de políticos (entre ellos el senador del Polo Democrático Alternativo (PDA) Iván Cepeda, el ministro del Interior del gobierno de Santos, Juan Fernando Cristo y el negociador de paz del gobierno Santos, Humberto de la Calle) para crear el movimiento Defendamos la Paz (DLP). En un diálogo nacional, el movimiento está desarrollando una agenda política para la implementación del Acuerdo. La iniciativa abarca los y las multiplicadores de los sectores de víctimas, líderes sociales, defensores de derechos humanos y constituyentes, e incluye exnegociadores, reinsertados, políticos, militares, empresarios y exministros. Defendamos la Paz trabaja «por consolidar la paz y propone seguir defendiendo las conquistas históricas obtenidas, a asumir la paz como política de Estado y a contribuir a sumar nuevos logros que la consoliden definitivamente»[15]. Sirviéndose de las herramientas digitales, Defendamos la Paz tiene siete capítulos sectoriales y treinta y cuatro territoriales, agrupando 3.453 personas muy diversas de todo el territorio colombiano. Adicionalmente tiene un capítulo internacional que cuenta con trescientos veintidós activistas en veintiocho países de cuatro continentes[16]. A pesar de una gran diversidad de posiciones políticas y percepciones de paz, el grupo siempre ha mantenido el consenso firme

[15] Defendamos la Paz, presentación durante el primer Encuentro nacional de Defendamos la Paz, Centro Cultural García Márquez, Bogotá, 17 de junio de 2019.

[16] Informe Defendamos la Paz 2019, publicado en 2019 por https://www.facebook.com/DefendamosLaPazColombia, y @DefendamosPaz en Twitter.

sobre la paz como «un fin supremo de la nación». Defendamos la Paz ha publicado en dos años más de cincuenta comunicados sobre asuntos urgentes, cartas y reclamos al gobierno e instancias internacionales. Su capacidad de movilización se mostró durante 2019 y 2020 en conferencias y manifestaciones grandes en los ámbitos nacional e internacional. Entre los asuntos más importantes y destacados de Defendamos la Paz ha estado la lucha por la vida de los líderes y las lideresas sociales y excombatientes, reclamar la aprobación de las dieciséis circunscripciones especiales para la paz y la búsqueda de una paz completa, incluyendo negociaciones con el ELN.

En 2019, sin embargo, la paz recibió otro golpe tras el anuncio de dos altos excomandantes de las Farc-EP (Seuxis Paucias Hernández Solarte, *Jesús Santrich*, congresista de las Farc, y Luciano Marín Arango, *Iván Márquez*, principal negociador de la guerrilla en las negociaciones de paz en La Habana), de volver a armarse. El hecho ha sido condenado no solo por los y las excombatientes de la Farc en el Congreso, sino también públicamente por todos las y los promotores del proceso de paz. En 2021, el partido Farc cambió su nombre por el de partido Comunes, lo cual significa una ruptura política significativa con su pasado guerrillero.

Durante todo 2019, Colombia vivió manifestaciones y movilizaciones ciudadanas masivas, sobre todo en ciudades grandes y con la participación de una variedad mayor de sectores de la sociedad que no tienen estructuras organizativas. La huelga nacional más grande en la historia reciente de Colombia tuvo lugar en noviembre de ese año. Además de los sindicatos, participaron principalmente estudiantes, organizaciones populares y campesinas. El trasfondo inicial fue un paquete de reformas anunciado por el presidente Duque, que, entre otras cosas, propone recortar el salario mínimo de los jóvenes y cambiar el sistema de pensiones. La protesta pacífica se intensificó después de que el gobierno, que de antemano había alimentado el temor a protestas violentas, envió fuerzas especiales de la Policía a las calles para atacar a los manifestantes con gases lacrimógenos y balas de goma. Murió un escolar de 18 años, quien se convirtió así en un símbolo de la acción represiva estatal contra las protestas. Es difícil evaluar si las protestas fueron algo más que aglomeraciones de distintas causas e indignaciones de la sociedad en general. Pero se destacaron algunos grupos con sus demandas

mucho más concretas, como por ejemplo los y las excombatientes y lideresas y líderes sociales reclamando su vida, comunidades indígenas pidiendo consultas previs y migrantes venezolanos reclamando ayuda en su crisis humanitaria. Durante gran parte de 2019 y 2020, el gobierno no quiso escuchar ninguno de los reclamos. Aunque muy tarde en 2019, inició la que llamó una «gran conversación nacional», un supuesto diálogo nacional, que estuvo muy guiado por sus propias expectativas y en el que numerosas organizaciones y sectores de la sociedad civil no participaron, al no considerarlo realmente un diálogo.

Se puede destacar que al final de 2020 y principios de 2021 la sociedad colombiana tiene un descontento general con su gobierno, reflejado en los pésimos porcentajes de apoyo que constantemente tiene el presidente. Este desencanto tiene mucho que ver –entre otras razones– con los enredos de la paz y la falta de implementación de aspectos fundamentales en el desarrollo del país (véase el Capítulo 16). El desarrollo del país, según las necesidades de los distintos territorios, sigue siendo una tarea tan importante como la apertura democrática. La sociedad civil, junto con la oposición parlamentaria, tiene en este momento un papel importante y transcendente en el monitoreo de la implementación del Acuerdo de Paz.

Es importante que haya un pacto político nacional por la paz con una coalición estable y con posibilidades de ganar el poder político en 2022, y perseverar en ello parece la única solución de no entrar en otro ciclo de violencia (Gutiérrez Sanín, 2020). Durante 2021 se observará la creación de por lo menos dos alianzas entre poderes alternativos, aun cuando todavía se tiene que decidir si para ellas la política de la paz es un fin político superior, por el cual estén dispuestas a cambiar y transformar estructuras esenciales de la economía política y del sistema político colombiano. Esta sería la única oportunidad de garantizar que la sociedad de verdad encuentre mayor tranquilidad y equidad de opciones para vivir su vida en paz.

Referencias

Cinep. 2019. *Sociedad civil y construcción de paz 2018-2019*. Cinep. Https://Www.Cinep.Org.Co/Publicaciones/Pdfs/20190823_Sociedad_Civil_Y_Construcci%C3%B3n_De_Paz.Pdf

Contraloría General de la República. 2020. «Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones». https://Drive.Google.Com/File/D/1wpdndpy_Gfqfwsgrmwuvtvrqjndjcm2n/View.

Departamento Nacional de Planeación. 2014. «Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país».

----------. 2018. «Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad».

Gutiérrez Sanín, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

----------. 2020. *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Bogotá.

Rettberg, Angélika y Daniel Quiroga. 2014. «Kolumbien: Der Kongress Und Die Friedensverhandlungen». *GIGA Focus Latein Amerika*. 6: 8.

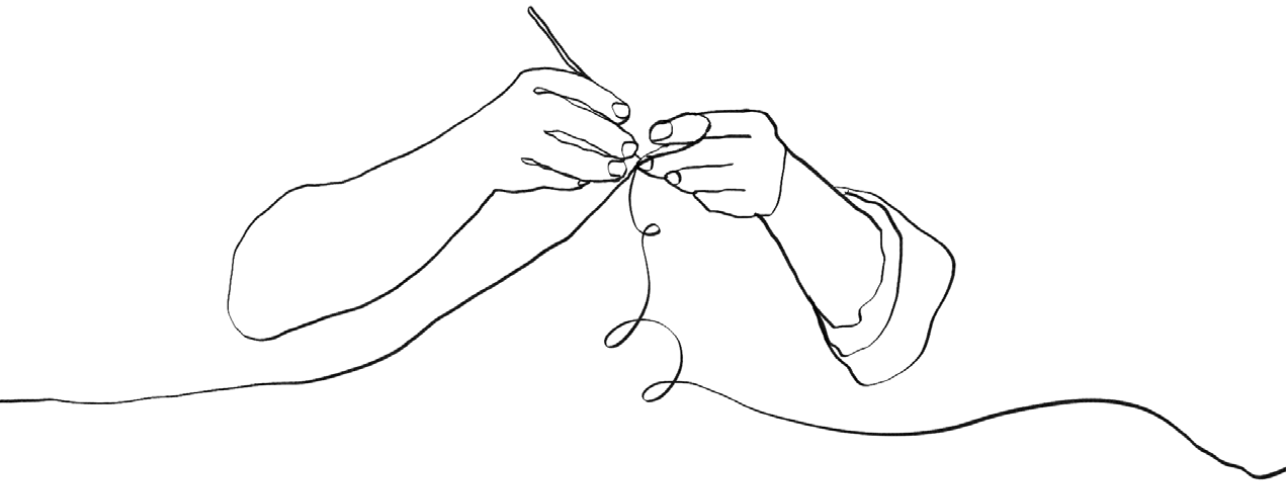
Uprimny, Rodrigo. 2010. «La paradoja colombiana: legalismo y violencia». Blog. 13 de octubre de 2010. https://Www.Dejusticia.Org/La-Paradoja-Colombiana-Legalismo-Y-Violencia/.

Valenzuela, Pedro. 2019. «The Values of Peace in the Colombian Peace Agreement: Discursive Progress and Empirical Hurdles». *Peacebuilding*. 7 (3): 297-313. Https://Doi.Org/10.1080/21647259.2019.1629522





Grupo de guerrilleras conversando en la baranda de una casa campesina. Mandé, departamento de Antioquia, 3 de mayo de 2016. Foto: Federico Ríos.



Las mujeres: incrementando la inclusión

Theresa Bachmann y Kristina Birke Daniels

¡Paz sin mujeres no va!
(Céspedes-Báez y Jaramillo Ruiz, 2018: 83)

Para tener paz es fundamental la tranquilidad, tener una vida digna y libre de violencia, como también un trabajo que nos ayuda a suplir estas necesidades diarias, individual y familiar

(Joven de Guapi).

Las mujeres[1] han sido fundamentales en los procesos de paz en Colombia, sobre todo en el último con las Farc-EP. Se han preparado y han participado en procesos de construcción de paz en los niveles locales, regionales y a nivel nacional por décadas y su presión durante las negociaciones con las Farc-EP logró la participación de negociadoras en la mesa por parte de ambas partes. Además, las mujeres representan casi la mitad de personas incluidas en el Registro Único de Víctimas. Finalmente, por presión internacional, el Acuerdo de Paz en Colombia fue el primero en el mundo con un enfoque integral de género explícito. ¿Cuál es el papel y cuáles los desafíos específicos de las mujeres en

[1] Por razones de visualización, el concepto de 'género' en la encuesta nacional solo usa categorías binarias. Otras partes del estudio dejaron espacio para una autoidentificación de género más diversa. La concepción de mujeres usada en este capítulo se refiere a todas las personas que se autoidentifican como tales.

este proceso de paz? ¿Cómo pueden promoverlo? ¿Y cuáles son sus percepciones de paz? Antes de responder a estas preguntas es importante recordar el punto de partida: la sociedad colombiana es sumamente patriarcal, con muchas manifestaciones de misoginia tanto en público como en privado. Espacios reales de participación de mujeres son pocos, aún menos en la política. El derecho de voto para ellas solo se introdujo en 1957.

Más allá de ser desproporcionadamente afectadas por el conflicto, durante las últimas décadas las mujeres se movilizaron para poner fin a varios tipos y estructuras de violencia local, regional y nacional. Incluso en tiempos de crisis de las negociaciones de paz, en Colombia había una importante tradición de movimientos de mujeres antimilitaristas que trataron de promover salidas negociadas al conflicto armado.

En el ámbito internacional, la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz firmado en 2016 ha sido ampliamente reconocida (Barometer Initiative et al., 2019; Oettler, 2019). Sin embargo, el panorama actual de construcción de paz para mujeres y niñas se caracteriza por tres obstáculos principales: un alto nivel de violencia, discriminaciones estructurales, sobre todo en términos económicos, y una representación política baja y recurrente. Cuatro años después de la firma del Acuerdo parece difícil lograr cambios políticos estructurales, especialmente en relación con asuntos de apertura democrática y reforma rural integral. Así, la implementación de las medidas en relación con estos dos puntos apenas está avanzando, a pesar de representar una precondición crítica para construir una paz más incluyente y sostenible con las mujeres y las niñas.

Este capítulo se basa en el análisis de varias fuentes de datos. Primero, analiza cuantitativamente los resultados de la encuesta nacional realizada en el marco del proyecto desde una perspectiva de género. Examina también una serie de entrevistas cualitativas y grupos focales en varias regiones del país, para ilustrar así cómo mujeres colombianas toman la iniciativa para promover una concepción de paz que va más allá de la seguridad y del Acuerdo con las Farc-EP, y que desafía las causas fundamentales que dieron lugar a varios conflictos en el país.

En la primera parte se destaca la importancia de la participación de las mujeres en la construcción de paz. La siguiente sección introduce cómo el contexto global en el marco de la Agenda mujeres, paz y seguridad de las Naciones Unidas permitió que las mujeres colombianas demandaran su inclusión en el proceso de paz. Luego se da una mirada crítica al debate nacional. Finalmente, el análisis cualitativo examina percepciones de paz de mujeres en Colombia y evalúa los resultados de la encuesta a luz del actual proceso de paz.

1. De víctimas a actores clave para la construcción de paz en Colombia

Tradicionalmente, el papel de las mujeres y niñas en conflictos armados y la construcción de paz se limitaba a su condición de víctimas. Sin embargo, las últimas dos décadas vieron una proliferación de literatura que en vez de entenderlas como sujetos pasivos en contextos violentos más bien destaca su agencia. Restrepo (2016) analiza cómo algunas víctimas superan esa condición y se convierten en lideresas en la construcción de la paz, lo cual lleva consigo serios riesgos personales. Desde su punto de vista, ellas son «agentes poderosas de cambio: capaces de lograr curación, empoderamiento e incluso reconciliación de la sociedad». Esto confirmaron muchas mujeres en las entrevistas del estudio. Una miembro de una Junta de Acción Comunal lo describe así:

> «Nosotros no necesitamos una política para que nos cuide, no necesitamos un batallón del ejército para que cuide la montaña, nosotros necesitamos que a la gente que está dentro de la finca, dentro de la montaña, le lleguen proyectos y les lleguen recursos independientemente de la raza, de color, de sus creencias, independientemente de todo eso, que a todo el mundo se le den las oportunidades de trabajar, las oportunidades de estudiar, de salir adelante, prepararse para ser alguien en la vida».

Sánchez Mora y Rodríguez Lara (2015) destacan la acción política de las mujeres en la construcción de paz y construcción de memoria histórica, refiriéndose a los casos de la Ruta Pacífica de las Mujeres, que logró recopilar testimonios de mujeres víctimas como un ejercicio ejemplar de reconstrucción de memoria individual y colectiva, y de la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz.

Varias autoras y autores se dedicaron a investigar la presión femenina para un mayor grado de inclusión de las mujeres en las negociaciones de La Habana. Céspedes-Báez y Jaramillo Ruiz (2018), por ejemplo, estudian las tácticas de varios actores de la sociedad civil colombiana para «desafiar el masculinismo en las negociaciones de paz». Gruner y Rojas (2018) examinan con un enfoque territorial cómo mujeres afrocolombianas e indígenas aún se movilizan por la paz en la Colombia del posacuerdo y las implicaciones de la ola de asesinatos que las afecta directamente en su activismo por la paz.

Oettler (2019) ubica el Acuerdo de Paz dentro de décadas de lucha por la democracia, la paz y los derechos humanos de las mujeres y la comunidad LGBTI. Reconociendo el papel de actores locales, nacionales e internacionales, ella identifica estrategias de largo plazo para «localizar violencia de género dentro del marco del conflicto armado y para articular estrategias coherentes de cambio» (ibid.: 4). En una crítica feminista del Acuerdo de Paz, Paarlberg-Kvam (2018: 2) afirma que «la paz antimilitarista, antineoliberal y antipatriarcal propuesta de activistas feministas es más comprehensiva, más transformativa y más estable» que la concepción de paz del Acuerdo. Sin embargo, cabe reconocer avances importantes también. Tres años después de la firma del Acuerdo, la Alta Instancia de Género (2019: 7) destaca tres dimensiones de una implementación comprehensiva del enfoque de género:

> «La económico-social, que garantice a las mujeres, igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos y bienes del desarrollo, en especial a la propiedad de la tierra; la cultural que interpele el orden androcéntrico imperante, el cambio de las costumbres y las prácticas culturales que discriminan, subordinan y violentan las mujeres y lo femenino y, la dimensión política que garantice a las mujeres en su diversidad y diferencias, igualdad en la representación política».

A pesar del interés académico creciente en la participación de las mujeres en procesos de construcción de paz, poco se sabe sobre sus nociones de paz en el contexto colombiano. Además, la mayoría de los estudios se limita a exámenes cualitativos. Por tanto, este libro contribuye a cerrar una laguna importante al presentar los resultados de una encuesta representativa nacional que permite sacar algunas conclusiones

de concepciones de paz de las mujeres colombianas. Sin embargo, es importante contextualizar los datos primero, tanto dentro del contexto nacional colombiano como dentro del contexto global, íntimamente relacionado con la llamada Agenda mujeres, paz y seguridad de las Naciones Unidas.

2. Las Naciones Unidas y la Agenda mujeres, paz y seguridad

Desde el comienzo del nuevo siglo, el Consejo de Seguridad ha enfatizado en varias resoluciones en la importancia de mujeres y niñas para la paz global. Al mismo tiempo, destaca la importancia de protegerlas de la violencia sexual que ocurre frecuentemente en zonas afectadas por conflictos armados y guerras. Estos reconocimientos representan la base de la llamada Agenda mujeres, paz y seguridad. En 2000, la Resolución 1325 –votada por unanimidad– estableció una serie de mecanismos con el fin de construir una paz justa y sostenible desde una perspectiva de género. Así, exige entre otros la consideración de necesidades distintas de las mujeres excombatientes en comparación con sus colegas masculinos en procesos de desmovilización y de reintegración. Reconfirmando y ampliando la Resolución 1325, ocho resoluciones más son consideradas hoy en día el fundamento de la Agenda mujeres, paz y seguridad. A propuesta de Alemania, recientemente se adoptó la Resolución 2467 (Naciones Unidas, 2019a), en un intento de llamar la atención del mundo sobre los derechos humanos individuales de las mujeres y de mejorar la protección y rehabilitación de las víctimas de violencia sexual (Wisotzki, 2019).

Sin embargo, Wisotzki (2019) comenta que varios observadores y gobiernos (por ejemplo, Rusia y China) rechazan la responsabilidad del Consejo de Seguridad como máxima instancia en cuestiones de paz y seguridad global para asuntos «blandos» como el de mujeres y niñas. Dada la posición del gobierno de Donald Trump (2017-2021), la Resolución 2467 (Naciones Unidas, 2019) contiene incluso provisiones fuertemente criticadas como retrocesos en relación con derechos reproductivos de mujeres afectadas por violencia sexual.

Según las Naciones Unidas (2019b), «las mujeres continúan siendo excluidas de los procesos políticos y de paz». Donde sí hay avances, como

por ejemplo el caso de Guinea-Bissau, citado por las Naciones Unidas, es porque las mujeres lideraron una movilización sin precedentes en favor de las leyes de paridad. Más allá de tales debates retóricos, la implementación revela problemas aún más serios. En la conmemoración del vigésimo aniversario de la Resolución 1325, el secretario general de las Naciones Unidas reconoció por ejemplo que:

> «(…) pese al amplio consenso internacional que genera la inclusión de la mujer en asuntos de paz y seguridad, ya sea mediante resoluciones aprobadas en el Consejo de Seguridad o a través del reconocimiento mundial del papel central que deben desempeñar las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, la realidad no se traduce en avances reales» (Naciones Unidas, 2019b).

La falta de avances reales y tangibles amenaza con convertir la retórica fuerte en un discurso vacío con poca relevancia en zonas afectadas por la violencia y la guerra. El caso de Colombia, analizado a continuación, ofrece evidencia importante para esta afirmación, pero al mismo tiempo ilustra como la agenda global ayudó a las mujeres colombianas en su búsqueda de la paz.

3. Desafíos de las mujeres en el conflicto armado colombiano y el proceso de La Habana

Aproximadamente 40% de combatientes de las Farc-EP eran mujeres (Castrillón Pulido, 2015: 77). Al mismo tiempo, las mujeres son más afectadas por la violencia y las amenazas sexuales. Además, mujeres y niñas constituyen la mayoría de víctimas de desplazamiento forzado interno (Unidad Nacional de Víctimas, 2021). La Unidad Nacional de Víctimas (2021) registra, al momento de escribir este texto, 500.065 víctimas fatales mujeres y 73.100 casos de despojo de tierras o de bienes durante el conflicto armado. Asimismo, existe evidencia abundante de mujeres y colectivos de mujeres locales, regionales y nacionales como actores clave en la promoción de la no-violencia, la construcción de paz y el apoyo a víctimas del conflicto.

Sin embargo, el protagonismo de las mujeres colombianas no se vio reflejado inicialmente en su participación en las negociaciones entre el gobierno colombiano y las Farc-EP en La Habana. De las veinte per-

sonas negociadoras oficiales en la primera fase de conversaciones en 2012, solo una era mujer (Bouvier, 2016: 19). Ese número aumentó significativamente en ambos lados luego de varias acciones y demandas por un proceso de paz incluyente desde varios organismos de la sociedad civil colombiana, incluso más notablemente de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz en 2013 (Ibid). Hoy activistas por los derechos de las mujeres afirman que el apoyo de la comunidad internacional en pos de la Agenda de Naciones Unidas ayudó a fortalecer su posición.

El Acuerdo de Paz (Cancillería de Colombia, 2016: 35) fue pionero en incluir un enfoque de género integral y en reconocer que:

> «(…) las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como resultado de una profunda discriminación y desigualdad, así como condiciones estructurales de exclusión y subordinación, que generan mayores desafíos para garantizar su derecho a la participación».

En el ámbito internacional, el Acuerdo de Paz firmado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Farc-EP en 2016 fue ampliamente reconocido. No solo por su contenido comprehensivo, sino también por la participación de actores de la sociedad civil, entre ellos por lo menos varios colectivos de mujeres, y por el reconocimiento de las mujeres en la prevención del conflicto y la construcción de paz. Además, la labor pionera de una Subcomisión de Género en 2014, conformada por cerca de veinte organizaciones de mujeres, logró la inclusión de la perspectiva de género como asunto transversal en todos los capítulos (Paarlberg-Kvam, 2018). Esta se ve reflejada en la adopción del principio de paridad en la estructura institucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), por ejemplo. Adicional a un acompañamiento internacional y un proceso complementario de verificación, se crearon varias instancias para seguir su implementación, entre ellas la Instancia Especial de Mujeres (Barometer Initiative et al., 2019).

Sin embargo, el enfoque de género fue sujeto de debates políticos, controversias que sumaron importancia en el debate nacional colombiano en torno al plebiscito sobre el Acuerdo de Paz. Agrupándose bajo el liderazgo del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), oponentes

utilizaron un discurso que caracterizaba el Acuerdo como medio para establecer una «ideología de género» con el fin de desvalorizar la institución de la familia mediante el apoyo al aborto y a las comunidades LGBTI (Oettler, 2019). El tema se politizó mucho y la comunidad internacional comenzó a abstenerse de enfatizar el componente de género del acuerdo, especialmente en la etapa de implementación.

4. Nociones de paz desde una perspectiva de género: una encuesta nacional

En este contexto sociopolítico se llevó a cabo la encuesta nacional cuyos resultados se analizan a continuación desde una perspectiva de género. Mientras los datos en general indican pocas diferencias entre los sexos, existe una excepción importante: dentro de un nivel bajo de conocimiento en la población entera, las mujeres reportan aún menos conocimiento del contenido del Acuerdo de Paz que sus homólogos de otros sexos. Así, 40% de los hombres afirma que conoce la JEP en comparación con 28,9% de las mujeres. La imagen es parecida en cuanto a la ley de víctimas: aquí, 39,5% de las mujeres indica conocimiento de esa ley. A pesar de carecer con frecuencia de conocimiento detallado, 60% de ellas (53% para los hombres) expresan la opinión de que la ley de víctimas es importante para una coexistencia en paz. Más allá del Acuerdo de Paz, la mayoría de la población colombiana no cree que la reconciliación con las Farc sea posible. Es notable que el porcentaje de hombres con disposición de reconciliación sea de 40,3%, el cual disminuye a apenas 35,8% entre las mujeres.

Los desafíos vinculados a la implementación del Acuerdo y la construcción de paz se reflejan también en la evaluación de la población colombiana de preguntas relacionadas con los pilares de paz ilustrados en el Capítulo 2. Es notable la existencia de pocas diferencias significativas entre los géneros. Así, tanto hombres como mujeres expresan un nivel relativamente comparable de experiencias de violencia y conflicto. Cerca del 16% dice haberse inscrito en el Registro Único de Víctimas, mientras que 18% de la población total indica haber sido desplazada forzadamente.

Lo mismo resulta de las preguntas relacionadas con el segundo pilar de nuestro concepto de paz, la protección de los derechos humanos indi-

vidual o colectivamente. Esto implica que el género no aparece como factor clave en cuanto a la evaluación del estado de protección de los derechos humanos en Colombia. Así, un tercio de quienes participaron considera que los derechos humanos son respetados en sus respectivas comunidades, un tercio piensa lo opuesto y un tercio opta por no responder. El análisis de género converge además con el análisis desde la perspectiva de la juventud (véase el Capítulo 12) en que existe poca diferenciación según actores relevantes para la protección de los derechos humanos. Esto se expresa emblemáticamente en la evaluación del presidente: mientras la población colombiana lo identifica por un lado como el actor más importante para garantizar los derechos humanos, personas de todos los géneros y edades lo identifican como el actor que más los viola también.

Por último, el análisis de instituciones para la transformación de conflictos y su interacción con los pilares analizados arriba permite presentar una imagen más detallada de nociones de paz de la población colombiana. Consistente con los resultados expuestos, existe una desconfianza generalizada en relación con la mayoría de las instituciones. Así, por ejemplo, tres de cuatro colombianas o colombianos sostienen que en Colombia las leyes no se respetan. Esto explica por qué ciudadanas y ciudadanos de todos los géneros evalúan el trabajo de la justicia por la paz más negativamente que el de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la evaluación del trabajo por la paz de actores e instituciones específicos carece de validez, ya que el porcentaje de no respuestas es muy alto, llegando en algunos casos a niveles superiores a 80%. No obstante, es posible identificar ciertas tendencias. Más allá de instituciones estatales, solo autoridades tradicionales son percibidas neutral o positivamente por la población entera. Mientras tanto, la presencia de muchas ONG no necesariamente se ve reflejada en cómo la población evalúa su contribución a la paz: más de 50% de hombres y mujeres expresa su descontento, con tasas de respuestas altas de 99%.

Los resultados de la encuesta indican grandes retos en la construcción de paz que van más allá de la falta de implementación del Acuerdo de Paz, entre ellos experiencias frecuentes de violencia, la falta de protección de los derechos humanos y la existencia de pocas instituciones consideradas capaces de resolver los conflictos. Las mujeres son vitales en la búsqueda de soluciones a estos desafíos. Por ende, la parte si-

guiente se acerca cualitativamente a las propuestas de varias mujeres de distintas regiones colombianas.

5. Análisis comparativo de los estudios de caso

En las concepciones de paz de las mujeres entrevistadas sobresalen dos dimensiones: primero, la paz de las mujeres es personal y política. En las entrevistas se asocia frecuentemente con la unidad de la familia. Varias mujeres de la localidad de Fonseca, en el departamento de La Guajira, sostienen por ejemplo que para ellas paz significa «vivir en armonía con la familia». Esto contrasta con los altos niveles de abuso físico, violación y feminicidios de mujeres y niñas en la familia en todos los estratos sociales en Colombia. Segundo, y refiriéndose al punto recién expuesto, existe la tendencia de relacionar la paz con bienestar económico, educación y creación de oportunidades para las y los jóvenes. De acuerdo con sus pensamientos respecto a lo que sería paz en la ciudad fronteriza de Cúcuta, una participante destaca la «justicia social, oportunidades, oportunidad de empleo, oportunidad de acceder a la educación superior, ni hablemos de la educación básica». De ahí surge una noción muy amplia de paz que es importante desde una perspectiva femenina que se podría resumir en las palabras de dos participantes cucuteñas: «Paz es no violencia, es no tener miedo». Por el lado opuesto, «no es paz caminar con miedo en las calles». A su vez, una ciudadana de Mesetas en el departamento de Meta, detalla: «Para mí la paz es tener un entorno libre de violencias. Es poder hablar y decir lo que pienso y lo que siento sin temor a que alguien vaya a hacerme daño a mí o a mi familia».

Independientemente del nivel de violencia asociado con el conflicto armado y la situación posacuerdo, las participantes del estudio mencionan la violencia intrafamiliar y de género como formas comunes de violencia en sus comunidades. Al mismo tiempo, vinculan este tipo de violencia con el contexto más amplio del conflicto armado y la firma del Acuerdo de Paz. Una participante cercana a las víctimas en la comunidad de Mesetas, relata por ejemplo que:

> «Respecto a género ya hay muchas mujeres empoderadas porque se les ha hecho bastante formación, con ayuda de la plataforma

> EICOS, con LIMPAL, han recibido bastante formación, orientación y apoyo porque por lo general mujeres han sido víctimas. Entonces de cierta manera las han apoyado para que puedan salir de eso» (Entrevista/Grupo focal con mujeres, Mesetas, Meta, 2019).

El grupo focal con mujeres de Tibú hace hincapié incluso en la manera en que hacen uso de su identidad de mujeres para promover la paz: «No es un misterio que las mujeres somos más activas que los hombres, tanto que creamos identidad dentro de la comunidad. Tenemos hasta guardias campesinas, sin armas».

Ahora bien, el contexto posacuerdo desde 2016 también generó cambios frente a cómo enfrentan la violencia de género las ciudadanas colombianas. Una de las participantes en Cúcuta dice, por ejemplo, que «ahora se visibilizan esos feminicidios en las comunas 6, 7 y 8 donde viven las mujeres más pobres, pero en general Cúcuta es una ciudad peligrosa para las mujeres». En Mesetas, una de las entrevistadas afirma que «ya podemos hablar libremente y que nadie nos diga nada». Como consecuencia se destaca que desde 2016 aumentaron las denuncias de mujeres por casos de violencia doméstica. El panorama en el municipio de Ramiriquí, departamento de Boyacá, parece ser similar. Un participante con historia política en el municipio afirma que las mujeres tienden a callarse menos frente a casos de violencia intrafamiliar, lo cual confirmaron ellas en un grupo focal de mujeres en la misma localidad. Además, ellas mencionan que «existen muchas mujeres en el municipio que han tomado la iniciativa de salir adelante por su cuenta», a pesar de experimentar discriminación por ello.

Sin embargo, en todas las regiones incluidas en este estudio las mujeres manifiestan descontento debido a la falta de apoyo institucional para enfrentar la dimensión de género dentro la construcción de paz en el país. Una activista ramiriquense dice que «hay muchísima gente que no nos quiere, sobre todo las administraciones, porque hacemos cosas diferentes que no están dentro de las prioridades. Nunca nos han dado presupuesto, todo lo conseguimos con convocatorias independientes». Desde el punto de vista de varias participantes, esta falta de voluntad tiene que ver con que en toda la sociedad hay poca aptitud para empoderar a las mujeres. Una participante añade que «hay otro conflicto bastante grande en la atención a la mujer», y las instituciones responsables de atender casos de violencia de género «a veces no toman medidas

pertinentes o de pronto la atención no es la más adecuada». Por tanto, un cambio en las respuestas de las instituciones estatales frente a la violencia de género solo sería el primer paso en el proceso de construir paz que sea reconocido como tal por las colombianas. Para introducir estos cambios, la participación política mayor de las mujeres es fundamental.

6. Evaluación de los resultados a la luz del proceso de paz en Colombia

La acción política de las mujeres en la construcción de paz y de memoria histórica merece cada día más atención. Entre muchos ejemplos sobresalen la Ruta Pacífica de las Mujeres, que logró la recopilación de testimonios de mujeres víctimas como un ejercicio ejemplar de reconstrucción de memoria individual y colectiva, y la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (Sánchez Mora y Rodríguez Lara, 2015). Las mujeres lesbianas y bisexuales de Colombia Diversa presentaron por primera vez en el mundo un informe sobre violencia sexual a un tribunal de justicia transicional (Colombia Diversa, 2020) (véase también el Capítulo 14). Con un enfoque territorial, las mujeres afrocolombianas e indígenas aún se movilizan por la paz en la Colombia del posacuerdo y por las implicaciones de la ola de asesinatos que las afecta directamente en su activismo por la paz (Gruner y Rojas, 2018).

Sin embargo, la participación activa y diversa en la construcción de paz de las mujeres ha generado resistencias violentas. El informe «Defensoras, voces de vida y resistencia» (2019), elaborado por el Programa Somos Defensores, Sisma Mujer, Limpal y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, muestra que mujeres políticamente activas están expuestas a «violencias específicas y diferenciadas por ser mujeres en una sociedad en la que ha predominado la vocería masculina y en donde las prácticas y discriminaciones machistas están lejos de desaparecer». Activistas destacan que «los riesgos en el entorno familiar están enfocados, por ejemplo, en el reclutamiento forzado y la intimidación de verse obligadas a desplazarse. Y en el comunitario, amenazas contra ellas o el proceso que están liderando» (Ortiz, 2020).

En general, las acciones políticas investigadas se concentran en el nivel de constructoras de paz y lideresas de derechos de mujeres, pero hay

poca preocupación por la escasa y decreciente representación política de las mujeres que podría, según las Naciones Unidas, hacer la diferencia para promover un mayor grado de inclusión de mujeres en la construcción de la paz.

Por tanto, puede decirse que las mujeres en Colombia han logrado éxitos parciales en participar en las mesas de la paz, sobre todo en las negociaciones y en la adopción del Acuerdo que crea espacios para cambios estructurales. Sin embargo, no logran la representación política pro mujeres para promover cambios estructurales. Un posible efecto transformador por la paz con mujeres en la sociedad colombiana todavía parece incierto y poco visible. En buena parte, esto se debe a la lenta implementación del Acuerdo en general. Pero además tiene una dimensión clara de género. El cuarto informe del Instituto Kroc (2020) sobre el enfoque de género señala la falta de implementación en tres puntos casi coincidentes con los puntos destacados por la Alta Instancia: reforma agraria, reformas políticas y el problema de las drogas ilícitas (punto 4). El informe concluye que garantizar la seguridad continúa siendo la mayor amenaza a la implementación, que se refleja en las experiencias de muchas mujeres también.

En medio de un contexto global favorable, las mujeres colombianas han venido promoviendo con mucho éxito su empoderamiento y su inclusión, tanto en las negociaciones como en el Acuerdo final con las Farc-EP. Sin embargo, desde entonces, olas de resistencia política contra las demandas de las mujeres han frenado este proceso tanto en lo nacional como en lo global. Persisten desafíos importantes que amenazan con socavar los avances alcanzados desde el inicio del proceso de La Habana. La falta de implementación del Acuerdo y su desfinanciación especialmente en los componentes de género y étnicos, solo son un síntoma de una problemática más amplia con las relaciones de género que aún dominan Colombia. No es una sorpresa entonces que muchas mujeres entrevistadas para este estudio destaquen un nivel preocupante de violencia de género y tengan una concepción de paz que incluya acabar con las desigualdades estructurales de género. Considerar las visiones de paz de todas las colombianas, incluyendo la paz de las mujeres con sexos-géneros diversos, implica por ende una noción de paz que va más allá de los niveles nacionales, regionales y locales e incluye los conflictos familiares y las capacidades individuales de reacción frente

a la violencia doméstica, así como la resolución de otros problemas estructurales, como por ejemplo la desigualdad económica y política. Tales capacidades han venido aumentando durante décadas de conflicto armado. Respecto a la construcción de una paz sostenible e inclusiva, el Congreso colombiano tomó una decisión histórica en 2020 que es resultado de la campaña «ParidadYa», una movilización ciudadana articulada en colaboración con congresistas de distintos partidos: por primera vez en la historia de Colombia, se oficializa la paridad electoral en listas para las elecciones del Congreso en 2022. Ojalá que esto implique transformaciones y reflexiones en todos los partidos sobre agendas de género y de paz.

Referencias

Alta Instancia de Género. 2019. «Enfoque de género y paz territorial: balance a tres años de la firma del Acuerdo de paz». Alta Instancia de Género. Bogotá. https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf

Barometer Initiative, Peace Accords Matrix, Kroc Institute for International Peace Studies, UN Women, FDIM, Sweden. 2019. «Gender Equality for Sustainable Peace. Second Report on the Monitoring of the Gender Perspective in the Implementation of the Colombian Peace Accord». University of Notre Dame. South Bend/Bogotá.

Bouvier, V. 2016. *Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process*. UN Women. New York.

Cancillería de Colombia. 2016. «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera». Bogotá, 12 de noviembre. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Castillo Díaz, P. y S. Tordjman. 2012. «Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence». UN Women. New York.

Castrillón Pulido, G. Y. 2015. «¿Víctimas o victimarias? El rol de las mujeres en las Farc. Una aproximación desde la teoría de género». Opera. 16, 77-95. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4142/4486

Céspedes-Báez, L. M. y F. Jaramillo Ruiz. 2018. «Peace Without Women Does Not Go! Women's Struggle for Inclusion in Colombia's Peace Process with the Farc». Colombia Internacional. 94, 83-109.

Colombia Diversa 2020. «¿Quién nos va a contar?: Informe para la Comisión de la Verdad sobre experiencias de personas LGBT en el conflicto colombiano». https://colombiadiversa.org/publicaciones/quien-nos-va-a-contar/

Council on Foreign Relations. 2020. «Women's Roles in Peace Processes: Colombia». https://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/explore-the-data

Gruner, S. y C. M. Rojas. 2018. «Black and Indigenous Territorial Movements: Women Striving for Peace in Colombia». Canadian Women Studies. 33 (1), 211-221.

Instituto Kroc. 2020. «Tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: hacia la transformación territorial». http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf

Naciones Unidas. 2000. Resolución 1325 (2000), S/RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000. https://www.undocs.org/es/S/RES/1325%282000%29

----------. 2019a. Resolución 2467 (2019), S/RES/2467 (2019), 23 de abril de 2019. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Resoluci%C3%B3n%202467%20%282019%29%20%28S-RES-2467%29.pdf

----------. 2019b. «Las mujeres siguen excluidas en los procesos políticos o de paz». Noticias ONU. 29 de octubre. https://news.un.org/es/story/2019/10/1464541

Oettler, A. 2019. «The Struggle for Gendered Peace and LGBT Rights in Colombia». Violence, Security, and Peace Working Papers. 2. http://eprints.lse.ac.uk/101624/1/Oettler_ the_struggle_for_gendered_peace_and_lgbt_rights_in_colombia_published.pdf

Ortiz, M. I. 2020. «Entre 2013 y 2019 hubo 1.339 agresiones a mujeres líderes». El Tiempo, 20 de septiembre. https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/cifras-de-homicidios-y-amenazas-contras-defensoras-de-derechos-humanos-538909

ParidadYa. 2020. https://www.facebook.com/paridadya

Paarlberg-Kvam, K. 2018. «What's to Come Is More Complicated: Feminist Visions of Peace in Colombia». International Feminist Journal of Politics, 1-31.

Programa Somos Defensores et al. 2019. «Defensoras, voces de vida y resistencia». https://drive.google.com/file/d/1ztkaVm3AHLHQsRf3w4UBiMI_mMCIDjc9/view

Restrepo, E. M. 2016. «Leaders Against All Odds: Women Victims of Conflict in Colombia». Palgrave Communications. 2 (16014). https://www.nature.com/articles/ palcomms201614

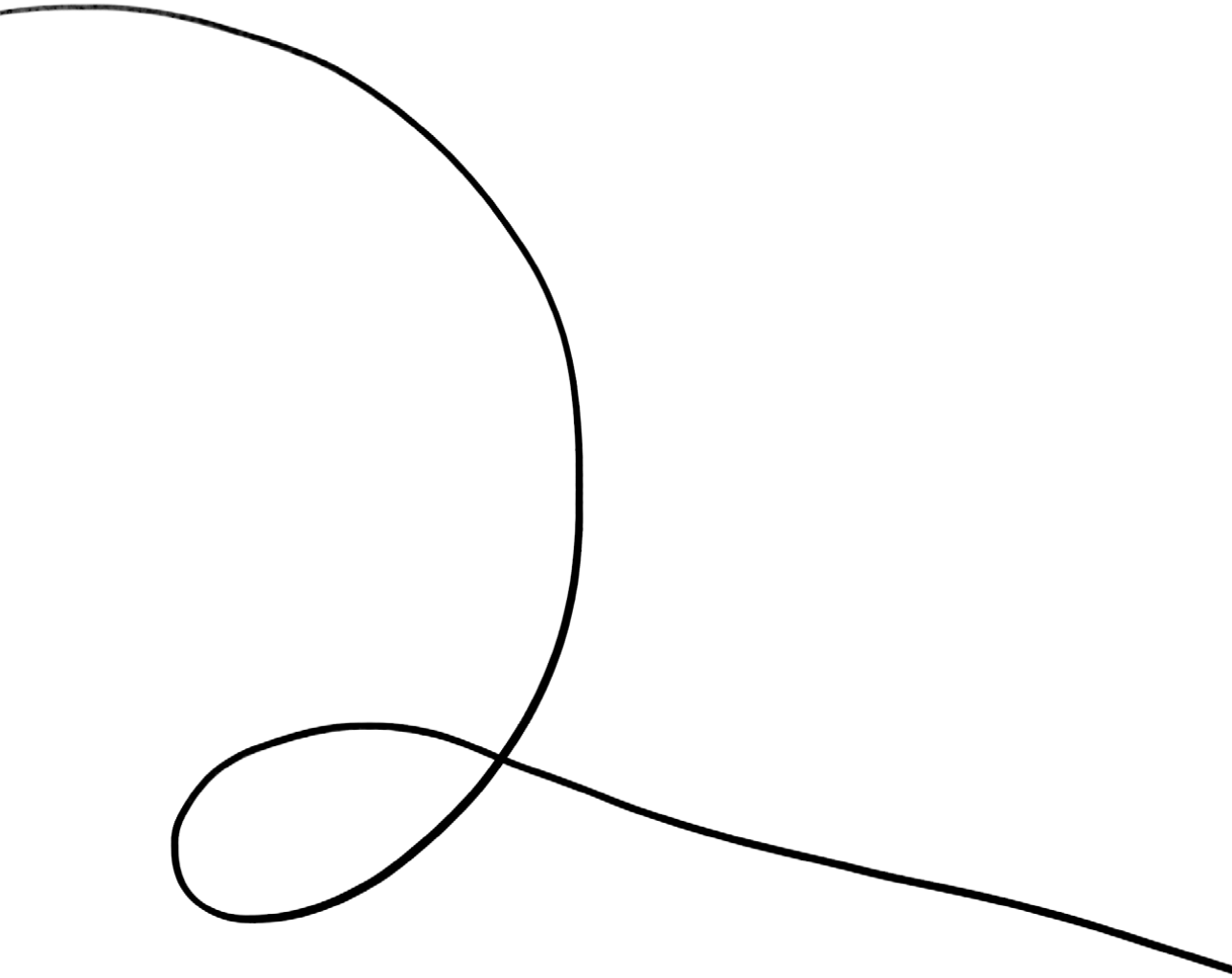
Sánchez Mora, M. L. y Z. Rodríguez Lara. 2015. «Acciones colectivas de las organizaciones de mujeres por la paz en Colombia». Revista de Paz y Conflictos. 8 (2), 149-177.

Unidad Nacional para las Víctimas. 2017. «En Colombia, 4.2 millones de víctimas del conflicto armado son mujeres». https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/en-colombia-42-millones-de-victimas-del-conflicto-armado-son-mujeres-alan

Wisotzki, S. 2019. «Vom Verhandlungstisch in die Konfliktzonen: Die Menschenrechte von Überlebenden sexueller Gewalt stärken». PRIF Blog. 29 de mayo. https://blog.prif.org/2019/05/29/vom-verhandlungstisch-in-die-konfliktzonen-diemenschen-rechte-von-ueberleben den-sexueller-gewalt-staerken/



Construyamos el mundo, cambiemos la historia. Manifestación en la Plaza de Bolívar. Bogotá, 24 de noviembre de 2019. Foto: Diana Rey Melo.



Las y los jóvenes: ignorados pero esenciales para la sostenibilidad de la paz

Theresa Bachmann y Sabine Kurtenbach

> «Estamos teniendo actualmente mucha presencia de actores armados, paramilitares, por controles del territorio. Aquí no sentimos paz» (MLC, integrante del colectivo Las Policarpas, Cúcuta).

La juventud colombiana es un actor de suma importancia en los procesos de paz y los conflictos armados del país. El reclutamiento tanto forzado como con base en necesidades económicas ha sido una característica permanente de la guerra colombiana. Pero la juventud también ha desempeñado un papel protagónico en algunos procesos de paz. Hace treinta años se movilizó para la famosa séptima papeleta por una Asamblea Constituyente y hoy en día son quienes se toman las calles para defender el cumplimiento del Acuerdo de Paz y que se hagan los cambios necesarios para una paz sostenible. Los y las jóvenes enfrentan una serie de desafíos más allá de los generacionales.

En las vidas cotidianas del posacuerdo, existe una variedad de experiencias y realidades sociales relacionadas con diferencias de género, de estatus social y de localidad de domicilio. La persona mencionada anteriormente, que participó en el proyecto de paz glocal, vive en Cúcuta, la capital del departamento de Norte de Santander y ciudad fronteriza con Venezuela. Desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre 2016, poco cambió en términos de violencia física. En otras zonas como Ramiriquí, zona rural del departamento de Boyacá, el nivel de la violencia bajó hace años.

Este capítulo se acerca a las múltiples nociones, ideas y expectativas de paz de las y los jóvenes colombianos de acuerdo con el concepto de paz establecido en este libro (véase el Capítulo 2). A su vez, muestra que los conflictos que perciben como obstáculos para la paz en sus comunidades ocurren en varios niveles, desde el personal hasta el comunal y nacional.

El capítulo está compuesto por cuatro secciones. En la primera presentamos un examen del concepto de juventud. A continuación, damos una mirada a la literatura reciente sobre jóvenes en Colombia, la cual revela lo que también vemos en el ámbito internacional: un enfoque a su papel como víctimas y autores de violencia. Sin embargo, estudios etnográficos han empezado a incorporar nuevas perspectivas al estudio de jóvenes en el contexto colombiano. En la tercera sección analizaremos las nociones de paz de jóvenes en el ámbito nacional con base en los resultados de la encuesta nacional encargada para este estudio (véase el Capítulo 3). Vamos a complementar nuestra encuesta con el informe de la consulta nacional con jóvenes de Colombia para el reporte de implementación de la Resolución 2250 de las Naciones Unidas sobre «Jóvenes, paz, y seguridad» (John, 2017). Por último, presentamos el análisis comparado de jóvenes en distintos espacios locales del estudio en los cuales se realizaron grupos focales con estos actores: Cúcuta, Ramiriquí, Tibú y Mesetas.

1. Juventud, una categoría social construida

Aunque todas y todos tenemos una idea bien clara acerca de qué significa juventud, es un concepto estrechamente ligado a procesos de cambio social como la industrialización y la urbanización. En sociedades agrarias tradicionales no hay un periodo extendido de juventud, en la cual las y los jóvenes se educan y preparan para la vida adulta. En contextos rurales, poco a poco niños y niñas asumen tareas para la comunidad. Aunque sí hay ritos de pasaje entre la niñez y la sociedad de adultos, las ceremonias que suelen sobrevivir son más bien ceremonias específicas, como la de quince años en muchos países de América Latina. Por tanto, los conceptos de juventud dependen del contexto específico,

aun cuando hay tres pasajes más o menos universales: la independencia financiera de la familia, el matrimonio y la fundación de una familia, y la adquisición de derechos de ciudadanía como participar en elecciones o ser electo (Kurtenbach, 2012; Kurtenbach y Pawelz, 2015). En contextos de guerra o violencia, los y las jóvenes se ven muy afectados por las dinámicas y las consecuencias de los conflictos armados (Berents, 2018: 3).

En el ámbito internacional, el papel de niños, niñas y jóvenes ha sido reconocido en los últimos años. La adopción unánime de la Resolución 2250 en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 2015, fue una señal importante de reconocimiento del papel protagónico de la juventud (Naciones Unidas, 2015). Por primera vez, niñas, niños y jóvenes fueron vistos no solo como víctimas de la violencia o como actores violentos, sino como importantes constructores de paz, que, además de ser protegidos, también deben participar activamente. A partir de la aprobación de la resolución se inició un proceso muy interesante en el cual jóvenes en muchos países y con una alta diversidad de trasfondos recibieron la invitación a opinar sobre lo que piensan y desean en relación con la paz. Poner énfasis en las nociones de paz de jóvenes es importante porque lleva a centrar lo tradicionalmente marginado y puede ser útil en identificar nuevas vías hacia la construcción de una paz sostenible e incluyente.

2. El debate sobre los y las jóvenes en Colombia

Durante mucho tiempo, el debate académico y político sobre jóvenes en Colombia se limitó a investigar su papel en actos de violencia y el impacto del contexto estructural del conflicto armado sobre ellas y ellos (Aguilar-Forero y Muñoz, 2015). Andrade (2010) ofrece un análisis de los varios tipos de vinculación y trayectorias de niños y niñas en los grupos armados ilegales en Colombia basado en las historias de vida de menores desvinculados del conflicto. A su vez, Downing (2014) centra su trabajo en los desafíos en términos de construcción de paz y desarrollo que resultan del reclutamiento de niñas, niños y jóvenes por parte de grupos armados colombianos. Denov y Marchand (2014) investigan el rechazo y los estigmas a los que se ven expuestos usualmente quienes fueron niños o niñas soldados.

Solo recientemente varios autores se han dedicado a ampliar la perspectiva hacia el papel de los y las jóvenes en la construcción de la paz. Comparando las experiencias del Congo, Nepal y Colombia, McGill y colegas (2015) sostienen que mayor participación juvenil lleva a la reducción de la violencia y la discriminación y produce mayor apoyo a grupos vulnerables. Desde la perspectiva del municipio de San Carlos, Masullo (2018) muestra que la falta de cooperación cívica durante el conflicto armado facilitó la emergencia de una nueva generación de jóvenes líderes y lideresas comunitarias que recibió apoyo sustancial de la comunidad en la construcción de la paz desde abajo. Enfatizando el papel de las y los niños como actores en la construcción de paz, Nabuco Martuscelli y Duarte Villa (2018) presentan un análisis discursivo crítico del Acuerdo de Paz. El estudio sugiere que niñas y niños soldados son categorizados como víctimas con oportunidades de participar en la construcción de la paz y, a la vez, como posibles desafiadoras del proceso de paz.

Varias contribuciones han destacado el papel de las artes tanto en las narrativas del conflicto como en el proceso de paz. Amador-Baquiro (2016) centra su análisis en jóvenes participantes de un festival de cine comunitario en Ciudad Bolívar (Bogotá) para investigar su construcción social del tiempo en el contexto del conflicto armado colombiano. Definiendo relaciones sociales como determinante clave de conflicto y paz, Fisher-Yoshida y colegas (2017) investigan cómo jóvenes en un barrio de Medellín usan las artes para facilitar la construcción de paz en su comunidad. A su vez, Thomas (2019) examina la actuación de paz y la (re)creación de imágenes de jóvenes urbanos a través del hip hop.

Criticando la ausencia de niñas, niños y jóvenes en discursos y prácticas tradicionales de construcción de paz, un creciente número de autores (Berents, 2014, 2018; Lederach, 2019) usa métodos etnográficos para entender la dimensión cotidiana de las experiencias y los espacios imaginarios de jóvenes colombianos antes y después de la firma del Acuerdo de Paz. Mientras la literatura sobre niñas, niños y jóvenes afectados por conflictos violentos enfatiza en la necesidad de crear un sentimiento de estabilidad y seguridad por medio de instituciones como escuelas, Berents (2014) analiza cómo jóvenes colombianos perciben estas instituciones dentro de sus vidas cotidianas en un contexto violento. Además (2014, 2018), investiga cómo jóvenes de un barrio periférico

al sur de Bogotá negocian las dimensiones cotidianas de violencia y exclusión social. Desde su perspectiva, entender la paz como encarnada, cotidiana y ubicada entre violencia constante ayuda a teorizar la construcción de paz y en esfuerzos concretos para construirla. De acuerdo con una lógica de exploración interseccional, Lederach (2019) investiga procesos territoriales de construcción de paz en la organización Jóvenes Provocadores de Paz de la Alta Montaña y concluye que la participación en un movimiento de paz intergeneracional facilita la construcción de identidades juveniles en contra de redes conectadas con violencias patriarcales, militares y racistas.

Sin embargo, en términos cuantitativos poco se sabe sobre las opiniones y expectativas de los y las jóvenes acerca de la construcción de paz en Colombia. El estudio de Wilches Tinjacá y Hernández Pérez (2016) es una excepción notable: encuestas con varios cientos de estudiantes los llevan a la conclusión de que:

> «(…) preguntas asociadas a la bipolaridad guerra-paz son más fáciles de responder que las asociadas al reconocimiento de actores, discursos y estrategias que han incidido en la comprensión del enfrentamiento bélico en Colombia. Aún más complejo cuando se solicita proponer soluciones o ideas en un posible escenario de posconflicto» (Hernández Pérez, 2016: 33).

A pesar de carecer de representatividad, algunas variables aún son desconocidas. Extendiendo el trabajo de Wilches Tinjacá y Hernández Pérez, a continuación evaluamos los resultados de la encuesta nacional mencionada (hecha a mediados de 2019), para aportar a una imagen más detallada de las nociones y expectativas de jóvenes colombianos y colombianas con respecto a la construcción de paz en Colombia.

3. Nociones de paz de juventud colombiana: la encuesta nacional

Entre las y los jóvenes colombianos las nociones de paz y de construcción de paz parecen estar más basadas en experiencias personales y cotidianas que en el conocimiento del contenido del Acuerdo de Paz.

Ese análisis se refleja en el hecho de que más de la mitad de las personas encuestadas entre 18 y 25 años ni conoce la JEP ni la ley de las víctimas y restitución de tierras. Por ende, tampoco tienen opinión sobre la contribución de dichos mecanismos a la construcción de paz en Colombia. Aunque entre la población colombiana se puede observar una falta de conocimiento general, esa tendencia es aún más fuerte entre jóvenes. Mientras tanto, la mayoría de dicha población no considera posible la reconciliación con las Farc, inclusive el grupo de menores de 35 años. Sin embargo, ese grupo también muestra el mayor optimismo con respecto a la misma pregunta: mientras a más de 40% de jóvenes colombianos le parece posible, ese porcentaje baja a apenas 28% en el grupo de quienes tienen entre 36 y 45 años.

Tomando esos resultados como punto de partida del análisis, las respuestas de los y las jóvenes colombianas revelan grandes desafíos en términos de los tres pilares de la paz que informan el presente libro.

3.1. Integridad física

Un 13,2% de menores de 25 años reporta haber sido desplazado forzadamente. El porcentaje sube a más de un cuarto cuando se incluye el desplazamiento de un familiar. Un 14% de las y los jóvenes forman parte del Registro Único de Víctimas, lo cual es comparable con el promedio de la población total. Más allá de agresiones a la integridad física en el pasado, uno de cada cinco jóvenes reclama haber sido víctima de un crimen durante los doce meses anteriores.

3.2. Garantía de derechos humanos

Aquí la experiencia de las y los jóvenes refleja la de la población en general: solo entre 30% y 40% ven los derechos humanos garantizados en sus comunidades, y el mismo porcentaje dice que esta garantía no existe. De las varias instituciones responsables por garantizar los derechos humanos, el presidente es percibido como el actor que más los viola, seguido por el Congreso, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, los alcaldes, los concejos municipales y la justicia. Confirmando

los resultados del estudio de Wilches Tinjacá y Hernández Pérez (2016) con universitarias y universitarios colombianos, en la totalidad de la población colombiana hay pocas diferencias con respecto al estado de protección de derechos humanos específicos. Sin embargo, sobresalen dos excepciones: la mayoría de las personas encuestadas (más de 60%) de todas las edades responde que los derechos de quienes trabajan no se protegen. Por otro lado, el derecho a participar en elecciones se percibe como el más protegido, con evaluaciones positivas mayores a 50%. Esa percepción es compartida aún más por colombianos y colombianas entre 18 y 25 años: una de cada cinco personas de esa edad considera que el derecho a participar en elecciones es protegido «mucho» (la categoría más alta entre siete opciones). Otra vez sin diferencias marcadas en términos de edad, la mayoría de la población encuestada afirma que para construir la paz es importante respetar los derechos humanos.

3.3 Instituciones para la transformación de conflictos

Por último, existe muy poca confianza en instituciones para la resolución de conflictos. Sin embargo, esa tendencia no está vinculada necesariamente a la edad. Así, aproximadamente 75% de la población adulta colombiana opina que en Colombia las leyes no se respetan. Aunque 15% identifica a las Farc-EP y a los grupos armados ilegales como actores que están por encima de la ley, la tasa que no responde sobre las causas de ese fenómeno es muy alta, más de 80%.

Al mismo tiempo, las y los jóvenes colombianos se muestran aún más críticos que sus conciudadanos y conciudadanas en términos de evaluación de instituciones o actores específicos. En una evaluación negativa generalizada, 30% de personas colombianas entre 18 y 25 años evalúa muy negativamente el trabajo para la paz del presidente, por lo menos 5% más del valor que en otros grupos de edad. Este resultado es consistente con la tasa de aprobación del presidente Iván Duque en general: solo 12% de las y los jóvenes lo evaluó positivamente, mientras el mismo porcentaje sube con la edad y llega a un máximo de 46% entre las personas mayores de 65 años. Aunque menos marcado en comparación con la evaluación del presidente, la edad parece desempeñar un papel no tan relevante en determinar evaluaciones negativas de la mayoría de

las otras instituciones incluidas en el estudio, entre ellas el Congreso, los gobernadores, la justicia, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, los concejos municipales, etcétera. Sin embargo, dos resultados merecen mayor atención: a pesar de su involucramiento en el conflicto armado, el estudio muestra que más colombianas y colombianos de todas las edades evalúan más positivamente a las Fuerzas Armadas que a la justicia. Además, un porcentaje sustancial de casi 25% de la población manifiesta descontento con el trabajo por la paz de organizaciones no gubernamentales. En total, solo las autoridades tradicionales se perciben de manera más neutral o positivamente, tanto entre jóvenes como entre personas mayores. La desconfianza en instituciones políticas también se ve reflejada en el comportamiento electoral. Mientras en otras edades la participación en las elecciones presidenciales de 2018 llegó a un máximo de 87%, entre personas de 18 a 25 años solo 44% votó.

3.4 Nociones de paz

Con relación a las nociones de paz, en el ámbito nacional los y las jóvenes también demuestran unas perspectivas algo diferentes de la población adulta. Como la mayoría, priorizan igualmente el respeto como elemento central, los derechos y la tranquilidad son mencionados después y la justicia y el bienestar posteriormente. Esto último tal vez podría explicarse porque este grupo etario tiene menos experiencia con la violencia, que disminuyó significativamente en la última década.

Es muy interesante que quienes participaron en la consulta nacional para el reporte de las Naciones Unidas parecen tener una concepción más amplia de la paz. Los y las jóvenes hacen énfasis en la necesidad de reconstrucción social, justicia y derechos humanos, y finalmente en cuanto a las oportunidades (John, 2017). Estas diferencias se pueden explicar sobre todo por el hecho de que esta consulta nacional no fue representativa, sino que incluyó a muchas y muchos jóvenes activos en construcción de paz, por lo cual parecen tener más conocimiento de los debates acerca de ello.

4. La paz en las entrevistas

Más allá de tendencias generales nacionales, las nociones y expectativas de paz de la juventud colombiana varían de acuerdo con las condiciones y realidades sociales, económicas y políticas locales. En ese sentido, es necesario complementar los resultados de la encuesta y contrastarlos de manera comparativa con las experiencias vividas por jóvenes en diversas localidades. Las localidades elegidas para este estudio (Tibú, Cúcuta, Ramiriquí y Mesetas) contribuyen a contextualizar el análisis y demuestran la necesidad de establecer una noción de paz glocal lo suficientemente flexible y abierta para ganar significado en múltiples realidades cotidianas.

Como ilustra la cita introductoria, la primera gran línea de distinción entre las entrevistas se abre entre ciudades y zonas rurales. El análisis comparativo de los datos recolectados en Tibú y Cúcuta ofrece lecciones importantes en este sentido. Ubicadas en el departamento Norte de Santander en la frontera con Venezuela, en ambas localidades se registran altos niveles de violencia, tanto antes como después de la firma del Acuerdo de Paz. Mientras Tibú cuenta con aproximadamente 30.000 habitantes, Cúcuta es poblada por más de 775.000 personas.

Las y los jóvenes participantes en el grupo focal de Tibú destacan el conflicto armado como el principal conflicto del territorio que afecta a la comunidad entera. En términos económicos, esto se refleja en que identifican las economías ilegales relacionadas con el conflicto como obstáculo para la paz y para el desarrollo económico de la zona. Además, relacionan indirectamente fallas del Estado con la fuerza de las economías ilegales, ya que, según su opinión, el mal estado de las vías dificulta el transporte de alimentos y lleva a las y los campesinos a pensar que la coca es la única salida. Critican también el sistema de educación en su comunidad: «No hay salida educativa para los jóvenes, nos quedamos estancados en medio de la guerra». Frente a sentimientos constantes de inseguridad y el miedo a que la guerra pueda continuar, reducen la paz a cuestiones básicas de tranquilidad, seguridad, libertad



y oportunidades[1]. Esta noción predominante de paz se debe en parte a que las y los jóvenes dicen no contar con apoyo de instituciones públicas del Estado colombiano, con la excepción del aporte de la Casa de la Cultura del municipio. Más allá del apoyo financiero del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) a la organización CorpoCatatumbo, opinan que los tres actores más importantes para la paz en la comunidad son las Farc, las ONG y la iglesia.

El plano individual también tiene un papel importante en las nociones de paz de las y los jóvenes de Cúcuta. Además, paz se relaciona fuertemente con actos cotidianos y la convivencia familiar, y requiere «una manera racional de solucionar las diferencias». Al contrario de los y las jóvenes de Tibú, se notan contrastes marcados en cuanto a la dimensión pública de sus nociones de paz. Mientras en Tibú critican la falta de apoyo público, en Cúcuta ven representantes del Estado como responsables de la continuación de la violencia en su comunidad. Desde su perspectiva, estructuras paramilitares vinculadas a políticos locales y regionales «están haciendo control social de los barrios». Según las y los jóvenes, esto incluye el control territorial en barrios periféricos de la ciudad. Debido a la infiltración de la política por actores armados, sostienen que la comunidad no tiene opciones políticas. Más allá del combate a la corrupción, la activista entrevistada sostiene que una condición para facilitar la construcción de una paz sostenible en Cúcuta sería la realización de «ejercicios democráticos limpios y en eso, que la gente tuviera posibilidades de elegir».

Aparte de distinciones territoriales importantes que influyen nociones de paz, la experiencia de violencia tiene un impacto significativo en cómo entiende la juventud colombiana el concepto de paz y los conflictos que considera los más relevantes en su comunidad. Mientras Tibú y Cúcuta están íntimamente relacionados con el conflicto armado y un nivel alto de violencia física, las entrevistas de Ramiriquí, en el departamento de Boyacá, y Mesetas, en el Meta, se ubican en localidades

[1] Los y las jóvenes mencionan asimismo conflictos comunales, causados por lo que perciben como sobrepoblación del municipio y daños ecológicos ocasionados por la siembra de palma y la tala de árboles. Sin embargo, estos últimos aparentemente no afectan sus nociones de paz de la misma manera que los factores ilustrados antes.

donde se registraron niveles más bajos de violencia física. Ambos son municipios pequeños de aproximadamente 11.000 habitantes.

Mientras los grupos focales en las localidades mencionadas enfatizan en gran medida en el conflicto armado y los actores involucrados, los y las jóvenes participantes del grupo focal en Mesetas demuestran una diferenciación importante entre el conflicto armado y otro tipo de conflictos. Reflejando que su realidad cotidiana no está tan determinada por el conflicto armado en comparación con sus conciudadanos de Cúcuta y Tibú, se forman ideas de paz fuera de escenarios de miedo y violencia física que reconocen la paz como un proceso multinivel que se construye paso a paso y en diferentes escalas. Ese resultado se muestra en que las y los jóvenes de Mesetas destacan la imposibilidad de vivir en paz cuando hay guerra y muertos, mientras al mismo tiempo citan también como fuentes importantes de falta o ausencia de paz conflictos intra o interfamiliares, de género o en el colegio. Estas y estos jóvenes llegan a un nivel de diferenciación importante entre conflicto y violencia. A su vez, permiten enfocar la construcción de paz en los conflictos sociales y comunitarios que identifican como importantes en su vida diaria y que no necesariamente tienen que ser violentos. Esta perspectiva informa la necesidad de «dejar atrás la violencia del conflicto armado del pasado», expresan las y los jóvenes, y al mismo tiempo su demanda de mayor capacidad de acción para ellas y ellos mismos a la hora de transformar los conflictos en los que se ven inmersos e inmersas en su día a día.

Una imagen distinta se presenta en el caso de los y las jóvenes de Ramiriquí. Mientras se reconocen conflictos en la misma comunidad estudiantil, se enfocan en procesos en la comunidad, de los que se ven relativamente desvinculados. Así, se refieren al problema de la discriminación, especialmente en relación con la comunidad LGBTI (véase el Capítulo 14), que carece de aceptación. Además, en su comunidad notan una cultura machista muy arraigada, que según ellas y ellos es especialmente fuerte en las zonas rurales del municipio. Con excepción de los grupos de teatro y cultura de la comunidad, no identifican otros actores que contribuyan a la transformación de conflictos locales. Al contrario, más bien destacan los problemas con la Alcaldía, influenciado por una percepción compartida de mucha corrupción y clientelismo en los procesos políticos locales. Desde una perspectiva comparativa, esto último revela un punto que las entrevistas tienen en común: más

allá de sus ideas y percepciones de paz, conflictos y posibilidades de su transformación, las y los jóvenes participantes de los grupos focales muestran una gran desconfianza en representantes e instituciones estatales en su comunidad, lo cual corresponde con la encuesta nacional. A pesar de distinciones territoriales y niveles diferentes de violencia y abusos de derechos humanos, este resultado no solo demuestra el papel clave que la juventud colombiana le atribuye a las instituciones estatales en la construcción de una paz multidimensional, sino indica también los pasos a seguir en los procesos de paz locales y nacionales.

5. Sin jóvenes no hay paz

La construcción de paz en Colombia debe tener en cuenta las perspectivas de diversos actores clave, y las y los jóvenes son, sin duda, uno de ellos. Durante mucho tiempo marginados de los discursos y prácticas dominantes de construcción de paz, personas académicas y trabajadoras y trabajadores del campo poco a poco están reconociendo la importancia vital de aumentar la participación de la juventud en la construcción de paz para transformar conflictos de manera sostenible. Al mismo tiempo, muchos de ellos y ellas se movilizaron por la paz tanto después del fallido plebiscito en 2016 como en 2019 en las protestas más importantes que vivió el país en las últimas décadas. Es importante señalar también que algunas y algunos de los políticos más comprometidos con la implementación del Acuerdo de Paz y con cambios estructurales en el país formaron parte de una generación anterior que luchó por la paz. La hoy alcaldesa de Bogotá, Claudia López, fue una de las estudiantes que promovió la séptima papeleta por la paz hace tres décadas. En esta trayectoria personal se puede observar que la construcción de paz es un proyecto a largo plazo.

Este estudio nos enseña también que en Colombia hay una variedad de concepciones, nociones e ideas acerca de la paz. Mientras algunas de estas diferencias se originan en las experiencias individuales de los y las participantes, la comparación de las entrevistas indica la importancia de soluciones locales que incluyan y valoren diferencias entre zonas urbanas y rurales, y entre comunidades afectadas por niveles altos o menores de violencia física. En este sentido, el capítulo revela la nece-

sidad de poner a dialogar nociones individuales, locales, nacionales y universales de paz con las ideas específicas de la juventud colombiana de cómo alcanzar esa paz, para ir avanzando en los varios procesos de construcción de paz que ocurren en el país actualmente.

Referencias

Aguilar-Forero, N. y G. Muñoz. 2015. «La condición juvenil en Colombia: entre violencia estructural y acción colectiva». *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 13 (2), 1021-1035.

Amador-Baquiro, J. C. 2016. «Jóvenes, temporalidades y narrativas visuales en el conflicto armado colombiano». *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 14 (2), 1313-1329.

Andrade, G. A. 2010. *Los caminos a la violencia: vinculación y trayectorias de los niños en los grupos armados ilegales en Colombia*. Ediciones Uniandes. Bogotá.

Berents, H. 2014. «It's about finding a way: Children, Sites of Opportunity, and Building Everyday Peace in Colombia». *International Journal of Children's Rights*. 22 (2), 361-384.

----------. 2018. *Young People and Everyday Peace: Exclusion, Insecurity and Peacebuilding in Colombia*. Routledge. New York.

Denov, M. e I. Marchand. 2014. «One Cannot Take Away the Stain: Rejection and Stigma Among Former Child Soldiers in Colombia». *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. 20 (3), 227-240.

Downing, C. 2014. «Child Recruitment to Illegal Armed Groups in Colombia: Peacebuilding and Development Challenges». *Journal of Peacebuilding & Development*. 9 (3), 33-49.

Fisher-Yoshida, B. et al. 2017. «Youth Leaders and the Arts: From Conflict to Strategic Community Building». *In Factis Pax*. 11 (2), 133-151.

John, Gabrielle. 2017. «Colombian National Consultation for the Progress Study on Youth, Peace & Security». https://www.youth4peace.info/system/files/2017-10/2017.06.05%20-%20Informe%20-%20Consulta%20Nacional%20en%20Colombia%20para%20el%20Estudio%20de%20Progreso%20sobre%20Juventud%2C%20Paz%20y%20Seguridad%20-%20FINAL.pdf

Kurtenbach, Sabine. 2012. «Youth and gender and the societal dynamics of fragility». Background paper for World Bank report on the societal dynamics of fragility.

Kurtenbach, Sabine y Janina Pawelz. 2015. «Voting is not enough: Youth and political citizenship in post-war societies». *Peacebuilding*. 3 (2): 141-156.

Lederach, A. 2019. «Youth Provoking Peace: An Intersectional Approach to Territorial Peacebuilding in Colombia». *Peacebuilding*, 1-21.

Masullo, J. 2018. «Civilian Non-Cooperation as a Source of Legitimacy: Innovative Youth Reactions in the Face of Local Violence». E. Hancock y C. Mitchell (eds.). *Local Peacebuilding and Legitimacy: Interactions Between National and Local Levels*. Routledge. London.

McGill, M. et al. 2015. «Evaluating Children and Youth Participation in Peacebuilding in Colombia, DRC and Nepal: Lessons Learned and Emerging Findings. Global Partnership for Children & Youth in Peacebuilding». https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/evaluation_global_report_child_and_youth_participation_in_peace_builing.pdf

Nabuco Martuscelli, P. y R. Duarte Villa. 2018. «Child Soldiers as Peace-Builders in Colombian Peace Talks Between the Government and the Farc-EP». *Conflict, Security & Development*. 18 (5), 387-408.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2015. Resolución 2250. «Jóvenes, paz, y seguridad». https://undocs.org/es/S/RES/2250(2015).

Pruitt, L. J. 2014. «Gendering the Study of Children and Youth in Peacebuilding». *Peacebuilding*. 3 (2), 157-170.

Thomas, Z. 2019. «Deploying Youth: Colombian Peacebuilding in Performance». *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*. 24 (2), 478-497.

Wilches Tinjacá, J. y M. Hernández Pérez. 2016. «Jóvenes universitarios: percepciones y encuestas sobre conflicto armado y paz en Colombia». *Reflexiones*. 95 (2), 33-55.



Las poblaciones indígenas y afrocolombianas y los desafíos actuales de la implementación del Acuerdo de Paz



Oficina Regional Pares-Pacífico

A lo largo de las últimas décadas, Colombia ha atravesado un proceso de reconocimiento étnico en planos políticos y culturales con sustento jurídico en la Constitución política de 1991. Sin embargo, este reconocimiento estuvo inicialmente ausente de los diálogos de paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc-EP, y fue necesario que las poblaciones étnicas indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (NARP) crearan la Comisión Étnica para tener algún nivel de interlocución con la mesa y, principalmente, incluir salvaguardas a los derechos étnicos y territoriales en el proceso de negociación e implementación de lo pactado.

El trabajo de la Comisión fue fundamental para la elaboración del Capítulo étnico y la posterior inclusión en el numeral 6.2 del documento final, en el que se incluyó también a los pueblos rom (gitano), que señalaron haber sido afectados también por el conflicto armado interno (Comisión Étnica para la Paz, 2019).

El Capítulo étnico es el resultado del trabajo mancomunado de los pueblos étnicos por el reconocimiento en la mesa de conversaciones de las victimizaciones diferenciadas que padecieron por parte de los grupos armados. Este esfuerzo marca un precedente en los pactos de paz en el país y en el mundo: es el único que ha exigido que la implementación de todo lo pactado cuente con la participación de las poblaciones étnicas y que se garantice el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, teniendo en cuenta sus intereses y cosmovisiones (Cancillería de Colombia, 2016).

Casi cuatro años después de la firma del Acuerdo de Paz y a dos años de la llegada de Iván Duque a la presidencia (2018-), se reconocen avances en aspectos como la reincorporación de los y las excombatientes, la participación política del partido creado tras la desmovilización de las Farc-EP, ahora llamado Comunes, el diseño de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y la puesta en marcha, aunque con tropiezos, de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR): la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). Sin embargo, el proceso de implementación se ha visto empañado por el asesinato de líderes y lideresas sociales de los grupos étnicos y el recrudecimiento de la violencia en sus territorios.

Partiendo del hecho que las poblaciones étnicas tienen un rol protagónico en la implementación del Acuerdo de Paz debido a las graves violaciones de derechos humanos, colectivos y territoriales que sufrieron en el marco del conflicto armado, el objetivo de este capítulo es plantear *los principales desafíos* que enfrentan estas poblaciones a partir de los compromisos pactados en el Capítulo étnico en los cinco ejes centrales de dicho Acuerdo.

Es importante destacar que al final del análisis del punto 3 se presenta un ejemplo de las posibilidades de promover el proceso de paz por parte de las poblaciones étnicas y cómo se pueden conectar algunos actores territoriales a favor de la paz en el caso de las guardias comunitarias en el norte del Cauca[1].

[1] *Nota sobre la pandemia*. Aun cuando no tenemos certezas de las consecuencias que nos deparará la pandemia mundial de la covid-19 y reconocemos que su impacto ya comienza a tocar varios puntos neurálgicos del Acuerdo de Paz en un contexto de incertidumbre social, económica y política, en este capítulo nos concentramos en presentar los resultados de la investigación que viene haciendo la oficina Pares-Pacífico desde 2018 sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz para los grupos étnico-raciales en Colombia y en la región suroccidental.

1. Primer punto: Hacia un nuevo campo colombiano, reforma rural integral

Los avances en la implementación de este punto marchan a paso lento. En febrero de 2019, el Instituto Kroc en la actualización del Informe 3. «Estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz de Colombia 2 años de implementación», señala que, aun cuando se ha avanzado en la construcción de los principales instrumentos del fondo de tierras, los PDET[2] y los planes relacionados con inversión en bienes y servicios públicos en los municipios priorizados,

> «(…) preocupa que la implementación de este punto continúa siendo lenta. Es necesario acelerar y avanzar en temas normativos pendientes como la reforma de la ley 160 de 1994 (ley de tierras), y los mecanismos para democratizar y generar seguridad jurídica sobre el uso y el acceso a la tierra» (Instituto Kroc, 2019: 3).

Por otro lado, un informe de la Defensoría del Pueblo (2020) sobre el posacuerdo en los territorios étnicos, llama la atención que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) no ha reglamentado la subcuenta de tierras para dotación a las comunidades étnicas, por ese motivo no se ha operativizado el proceso de compra y restitución para los grupos étnico-raciales, teniendo en cuenta lo anterior, a las organizaciones étnico-territoriales les preocupa la reducción de 19% en el presupuesto de la ANT para el año 2021.

---

[2] El proceso de planeación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se adelantó en tres fases: en la primera, denominada veredal, cada municipio conformó núcleos veredales encargados de elaborar el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR), en el cual se plantearon las visiones de desarrollo productivo y social del municipio; luego, en la fase municipal, representantes del sector privado, la institucionalidad local, organizaciones campesinas, étnicas, entre otras de la sociedad civil, con base en el Pacto Comunitario acordaron el Pacto Municipal. Finalmente, en la fase subregional los delegados de los municipios que hacen parte de la subregión elaboraron el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El diseño de los dieciséis PATR culminó en febrero de 2019 tras un arduo proceso de planeación participativo liderado por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desde 2017. En este proceso los pueblos étnicos tuvieron una fuerte incidencia, debido a que quince de los dieciséis PDET tienen influencia en sus territorios, como es el caso de los Programas del occidente colombiano: Pacífico Medio; Alto Patía y Norte del Cauca; Pacífico y Frontera Nariñense; y Chocó. Sin embargo, a casi tres años de la elaboración de los primeros PATR la ejecución se encuentra estancada, dado que la Agencia de Renovación del Territorio no cuenta con asignación presupuestal suficiente para poner en marcha las iniciativas territoriales, especialmente las que corresponden a los territorios étnicos.

A las dificultades presupuestales se suma que la ejecución de estos no depende solo de la Agencia de Renovación del Territorio, sino también de otras entidades públicas, con las cuales se deben coordinar rutas de acción y de priorización de los presupuestos.

Cuatro desafíos en la implementación del primer punto

La oficina Pares-Pacífico identificó cuatro desafíos principales en la implementación del proceso de paz en territorios étnicos. El *primero*, según las fuentes consultadas, es que existe mucha incertidumbre con el gobierno del presidente Duque, el cual no permite que la paz avance tanto en la implementación del Capítulo étnico como en el Acuerdo de Paz en general. Un ejemplo es el bajo presupuesto asignado para este proceso, que desestabiliza a las instituciones encargadas de la implementación y lesiona las iniciativas de paz de las comunidades en los territorios. Ante este panorama, las comunidades observan la cooperación internacional como un medio para apoyar las propuestas contempladas en los Planes de Acción para la Transformación Regional.

El *segundo* desafío consiste en que las administraciones municipales puedan escalar en el posicionamiento administrativo para poder postular proyectos, y desde luego, puedan hacerse los que están contemplados en el Plan de Acción para la Transformación Regional, pues sería un desgaste y saludo a la bandera hacer este ejercicio y que quedara en el papel. Asimismo, es una necesidad que los gobiernos de turno se

comprometan con la implementación de los PATR, reconociendo que en muchos casos ya se encuentran articulados a los planes de desarrollo de las alcaldías municipales con proyectos priorizados que contemplan distintas fuentes de financiación. En el caso de Buenaventura, existe una alta expectativa por parte de las organizaciones afro e indígenas con la nueva administración distrital, teniendo en cuenta que los últimos cinco alcaldes electos han sido encarcelados por hechos relacionados con corrupción.

El *tercer* desafío es que las comunidades identifican como un problema la no priorización de los proyectos y la no participación en las discusiones sobre presupuestos y asuntos relacionados, pues de su participación real y efectiva en todo el proceso depende la legitimidad del ejercicio.

> «(…) digamos hoy la Agencia de Renovación del Territorio está intentando hacer una ruta para el tema de priorización, hoy no hay proyectos priorizados ni por las comunidades ni por la Agencia de Renovación del Territorio. Se va haciendo a medida que se abren convocatorias y hay plata, eso es lo que ellos van presentando como avance» (Entrevista en el marco del proyecto de paz glocal, 2019).

El *cuarto* desafío es el corto tiempo para la implementación, diez años: han corrido cuatro y apenas están empezando la ejecución de algunas iniciativas del Plan de Acción para la Transformación Regional. La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac manifiesta que «es claro que un solo gobierno no alcanzará a ejecutar los planes en forma completa. Pero es claro también que los primeros años de la implementación son claves para lograr buenos resultados en la transformación» (Instituto Kroc, 2019: 24).

Por último, en el caso del Pacífico medio es imperativo esclarecer cómo va a ser el funcionamiento, la ejecución de los recursos y la ruta participativa entre la ART y las organizaciones sociales ahora que el gobierno nacional los fusionó con el PDET Alto Patía, principalmente teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto y la complejidad del proceso de implementación en los municipios del Pacífico medio.

2. Segundo punto: Participación política, apertura democrática para construir la paz

El punto 2 del Acuerdo de Paz, «Participación política, apertura democrática para construir la paz», contempla la ampliación democrática y la participación política como aspectos cruciales para la construcción de paz en el país. En referencia a este punto, el Capítulo étnico plantea que se garantice la participación plena y efectiva de las autoridades étnicas y de sus organizaciones en las distintas instancias que se creen para la implementación del Acuerdo de Paz, así como el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana para garantizar el ejercicio democrático y la inclusión de candidatas o candidatos de grupos étnicos en las circunscripciones territoriales especiales de paz (Cancillería de Colombia, 2016).

El Plan Marco de Implementación (PMI) en diálogo con el equipo étnico definió para el acuerdo de participación política veinticinco indicadores a alcanzarse entre 2017 y 2029. Estos atañen a las siguientes temáticas:

1. Despliegue preventivo de seguridad para líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.

2. Participación étnica en los ajustes normativos relacionados con la garantía de derechos a la libre expresión, protesta y movilización social.

3. Participación étnica en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y en los Consejos Territoriales de Planeación.

4. Creación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en territorios étnicos.

5. Condiciones para ejercer el derecho al voto.

6. Participación étnica en medios de comunicación públicos.

7. Promoción de la participación en política de la mujer étnica.

8. Inclusión en los ejercicios de elección de las circunscripciones territoriales especiales de paz (Comisión Étnica para la Paz, 2019).

Sin embargo, este punto del Acuerdo de Paz es uno de los que más tropiezos ha tenido en la etapa de implementación; en el informe del Instituto Kroc de junio de 2020 se advierte que los avances en este punto han sido prácticamente nulos, sobre todo en términos de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la reforma política y los ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica. Ya en el informe anterior de 2019, el Instituto señalaba datos preocupantes como que solo 13% de lo pactado se encontraba en etapa completa, mientras 35% en etapa mínima, o sea que el avance ha sido poco significativo o ni siquiera ha iniciado (Instituto Kroc, 2019). En suma, el cumplimiento de los indicadores étnicos y del resto de los trazados para este punto está en vilo.

La Fundación Paz y Reconciliación en sus informes «Cómo va la paz» (2017, 2018) señaló las dificultades que debieron enfrentar en el Congreso de la República las circunscripciones territoriales especiales de paz y la reforma política electoral, las cuales, finalmente, no fueron aprobadas debido a las fuertes disputas políticas y, particularmente, a la oposición ejercida por el partido Centro Democrático, actualmente en el poder ejecutivo.

> «El tema de circunscripciones territoriales especiales de paz es uno de los que más expectativas despertaron en los pueblos étnicos y su rechazo en el Congreso se ha interpretado como un claro ejemplo de la histórica discriminación y segregación que viven las comunidades campesinas y étnicas apartadas de los centros de poder del país. Estas fueron las principales víctimas del conflicto armado y tenían derecho a ser reparadas a través de las circunscripciones; además, esta era una gran oportunidad para que tuvieran representación directa y significativa en el Congreso, situación que nunca se ha dado» (Entrevista a persona activa en organización de sociedad civil en temas de las comunidades indígenas, 2019).

Podríamos señalar que el principal desafío para los grupos étnicos en este punto estriba más en la voluntad política del Congreso de la República y, por supuesto, del gobierno nacional. No obstante, en el ámbito legislativo desde sectores alternativos se han venido elaborando propuestas para revivir la posibilidad de las circunscripciones especiales, que poco a poco gana espacio para volver a discutir este punto en el Congreso. En suma, aunque las fuerzas políticas en el país están dividi-

das y la balanza se inclina un poco más hacia el partido de gobierno, el proceso de ampliación de participación política iniciado en el Acuerdo e impulsado por la Comisión Étnica aún no ha desaparecido.

3. Tercer punto: Fin del conflicto

En el punto 3. «Fin del conflicto», se establecieron un conjunto de medidas para dar cumplimiento al cese al fuego definitivo y bilateral, medidas que pueden agruparse en tres ejes: dejación de armas e implementación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); reincorporación socioeconómica y política de excombatientes y menores de edad que hacían parte de las Farc-EP; y garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales.

En lo que refiere a este punto, el Capítulo étnico definió las siguientes demandas: en el eje de dejación de armas solicitó la consulta previa y el consentimiento libre e informado para la creación de las ZVTN en territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas; en cuanto a la reincorporación, señaló la concertación de un programa de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial, étnico y de género; y en garantías de seguridad, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos –guardia indígena y guardia cimarrona–, y la creación del Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, con perspectiva étnica y cultural. Estos requerimientos están plasmados en ocho indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación a alcanzarse entre 2017 y 2027 (Conpes 3932, 2018).

En 2019 el punto 3 había avanzado en algunos de sus componentes iniciales, por ejemplo, en el proceso de dejación de armas, en la constitución de las Zonas Veredales; incluso las Naciones Unidas certificaron más armas que excombatientes en el proceso de las Farc-EP, lo cual constituye un hito nacional e internacional. No obstante, las dificultades de este avance fueron señaladas en diversas publicaciones de la Fundación Paz y Reconciliación, iniciando por las deficiencias en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos como agua potable y salud y también por el mal estado de los alimentos que llegaban a las Zonas Ve-

redales, elementos que deterioraron el estado de salud de las personas en proceso de reincorporación, especialmente de mujeres en estado de embarazo y en etapa lactante, y a niñas y niños producto del llamado *baby boom* (gran número de recién nacidos) que trajo consigo la firma del Acuerdo de Paz.

Es importante señalar que varios de estos ETCR también se encuentran en territorios étnicos, y en el proceso de constitución de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y posterior transición a los ETCR, no se consultó a algunas comunidades si estaban de acuerdo o no con la instalación y continuidad de estas. Tampoco los gobiernos nacionales, regionales ni locales tomaron medidas efectivas para mitigar las afectaciones sociales, políticas y económicas que estas zonas pudieran generar. Por ejemplo, se vivieron múltiples tensiones entre los pueblos étnicos, excombatientes de las Farc-EP y el Ejército –encargado de la seguridad del espacio–. Como bien se sabe, pueblos como el nasa tienen guardias indígenas o autoridades tradicionales que asumen la protección del territorio sin el uso de armas más allá del bastón que los dota de poder, y en el marco del conflicto armado han actuado bajo principios de neutralidad e imparcialidad, es decir, que no permiten el ingreso de grupos armados legales o ilegales a los resguardos. En este sentido, la presencia del Ejército custodiando las Zonas Veredales significó, en algunos casos, una afrenta a la jurisdicción propia.

Por otra parte, podemos afirmar que el Acuerdo sobre el desmantelamiento de las estructuras criminales y el fortalecimiento de los procesos colectivos de protección ha sido un fracaso. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creada como una instancia intersectorial con participación de los pueblos étnicos, tenía como propósito el diseño de alternativas para desmantelar estructuras criminales y hacer seguimiento continuo a las dinámicas de seguridad de los territorios desde un enfoque de seguridad humana. No obstante, esta comisión fue desechada por el gobierno actual mediante la creación del Plan de acción oportuna de prevención y protección (PAO), que duplica la instancia del Acuerdo de Paz pero excluye de la participación a la sociedad civil. En otras palabras, el enfoque militarista y represivo de la seguridad se ha impuesto y ha dado lugar a nuevas violaciones de derechos humanos y también a la reproducción de las espirales de violencia en los territorios más afectados por la guerra.

En suma, los principales desafíos en la implementación de este eje en territorios étnicos son:

- Respetar la consulta previa y el consentimiento libre e informado al que tienen derecho los pueblos étnicos, al formularse y ejecutarse actividades en sus territorios que puedan afectarlos directa o indirectamente.

- Mejorar la coordinación en asuntos políticos, económicos y sociales, así como los canales de comunicación para mitigar las tensiones con las comunidades.

- Tomar medidas efectivas de protección y seguridad en los territorios ante la arremetida de grupos armados organizados que buscan el control territorial, mediante la imposición de economías ilegales y formas escabrosas de asesinar para generar terror.

4. Mecanismos de protección y autoprotección comunitarios: una apuesta por la paz territorial

Aunque el Acuerdo de Paz reconoce la relevancia de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos y dentro del Plan Marco de Implementación están incluidos, el decreto 660 de 2018, que crea y reglamenta el Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones, los excluye. No obstante, los pueblos étnicos encuentran una posibilidad en las principales medidas de protección a las comunidades consignadas en el artículo 2.4.1.7.4.7 de dicho decreto, sobre el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y organizaciones, ya que las considera prioritarias. Empero, las comunidades indígenas manifiestan que temen que, «el Plan integral se ahogue en la práctica por falta de recursos, voluntad política y articulación, así como que su desarrollo no responda a los compromisos asumidos por las partes en el Acuerdo final de paz» (Cric, 2019, párr. 36).

Con respecto al papel de los mecanismos de autoprotección comunitaria, en el contexto de la agudización de la violencia en el norte del Cauca después de la firma del Acuerdo de Paz, es importante destacar que la guardia es el principal instrumento de control territorial en los resguardos indígenas (Toribío, Jambaló, Caldono, Suárez y Buenos Ai-

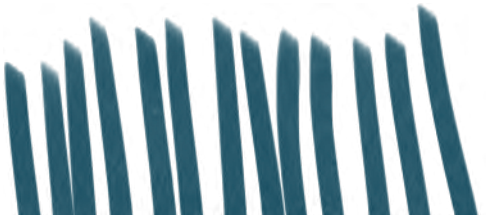
res), y que ha sido reproducido exitosamente por el movimiento campesino en sus territorios, incluyendo los campesinos negros nortecaucanos asociados en la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (Aconc), mejorando su capacidad de incidir positivamente en la autoprotección y la seguridad de las comunidades rurales en zonas de posconflicto.

En los últimos quince años se han venido creando en Colombia una multiplicidad de «guardias campesinas» y «guardias cimarronas» que ejercen legítimamente un control territorial y permiten la reproducción de un orden social campesino y comunitario en condiciones de relativa paz. En la zona rural de Buenaventura, las comunidades y los consejos comunitarios de la cuenca del río Calima ya están pensando en la creación de una guardia propia siguiendo el modelo de la guardia Kekelo Ri Tielo Prieto de Aconc.

Como señalan Rojas y Useche (2019), los movimientos sociales indígenas, campesinos y negros se caracterizan por su capacidad de resistencia y por haber enfrentado innumerables desafíos comunes con estrategias creativas ante las circunstancias adversas, y por su capacidad de articular elementos del pasado incorporados en sus tradiciones de organización.

Recientemente se han hecho algunos eventos de guardias que pueden ser denominados como encuentros «interétnicos e interculturales», con participación de guardias indígenas, campesinas y afrodescendientes, en los cuales se han discutido formas de trabajo conjunto y la posibilidad de crear mecanismos permanentes de coordinación (Rojas y Useche, 2019).

Uno de los principales retos de las guardias territoriales que se han venido configurando en el norte del Cauca con una proyección regional y nacional, tiene que ver con las tensiones y posibilidades de coordinación con las instituciones del Estado y específicamente con la fuerza pública, sobre todo teniendo en cuenta que este actor armado ha sido protagonista de hechos victimizantes ocurridos en la guerra que aún se vive en varios territorios.



5. Cuarto punto: Solución al problema de drogas ilícitas

En relación con este punto –uno de los de menores avances–, el Capítulo étnico concentra sus demandas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y en el desminado humanitario: solicitan la participación y la concertación con los pueblos étnicos, tanto en el diseño y ejecución de los PNIS, como en el Programa de desminado y limpieza en sus territorios. Igualmente, exigen como gesto de voluntad de paz y de reparación que el gobierno nacional, la insurgencia y los pueblos étnicos se comprometan a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios de los pueblos indígenas nukak, embera katío del alto San Jorge Resguardo Cañaveral, y de las comunidades negras del Consejo Comunitario Alto Mira, Frontera, Curvaradó y Jiguamiandó (Acuerdo de Paz, 2016).

En el caso del PNIS, el principal desafío radica en que este se acordó para ser implementado mediante acuerdos individuales entre familias propietarias que se acogerían a lo pactado en La Habana. Sin embargo, el Capítulo étnico señala que todo lo referido al PNIS tenía que ser consultado y construido en conjunto con las autoridades del pueblo negro e indígena: crear un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos apropiado a los territorios étnicos. Por ese motivo, a pesar de que existen acuerdos colectivos entre comunidades étnicas, como es el caso de Chocó, no ha podido ser implementado porque no existe una ruta para adelantar el programa de esa manera.

En cuanto al desminado, las organizaciones étnicas señalan que concertar no es desminar, aunque se han priorizado algunos territorios y se ha avanzado en la concertación con los pueblos étnicos. En lo que atañe a territorios saneados de minas antipersonal y municiones sin explotar (MAP/Muse) contemplados en el Capítulo étnico, no hay adelantos significativos, según el informe de resultados de las operaciones de desminado humanitario por metros cuadrados despejados entre 2004 y 2019 (consultados en la página web de la OACP con corte a diciembre de 2019). El principal motivo de parálisis de las labores han sido los riesgos de seguridad para los operadores: en varias zonas han sufrido ataques y amenazas (Misión de Verificación de la ONU, 2019).

6. Quinto punto: Víctimas del conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición»

El punto 5. «Víctimas del conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición" (SIVJRNR)», plantea la creación de dicho Sistema, compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). A la par, incorpora medidas de reparación integral para las víctimas en materia de rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento, restitución de tierras y fortalecimiento de la Política de atención y reparación integral de víctimas.

En términos generales, el punto 5 ha tenido importantes avances en materia de implementación:

- Culminaron las jornadas de recolección de insumos para los diseños institucionales de la CEV, la UBPD y de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP. Las jornadas incluyeron un proceso conjunto de consulta previa, libre e informada con pueblos étnicos.

- Ha habido avances en la presencia territorial de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y de los equipos de la Jurisdicción Especial para la Paz en territorios indígenas y negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros. Así, por ejemplo, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad tiene Casas de la Verdad en Buenaventura, Cali, Popayán y Pasto; y la Jurisdicción Especial para la Paz cuenta con enlaces territoriales en Apartadó, Quibdó y Buenaventura.

- La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP definió sietes casos prioritarios según vulnerabilidad de las víctimas, afectación de sujetos colectivos, representatividad de los responsables, la gravedad de los hechos, la magnitud de la victimización y la disponibilidad de la información, entre otros criterios. Los casos son:

> Caso 001 sobre retención ilegal de personas por parte de la insurgencia; Caso 002, en relación a la situación humanitaria de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, en el departamento de Nariño; Caso 003, centrado en ejecuciones extrajudiciales o «Muertes ilegítimamente presentadas como bajas de combate por agentes del Estado»; Caso 004, sobre la situación humanitaria en Urabá; Caso 005, que analiza las victimizaciones en el marco del conflicto en el norte del Cauca; Caso 006, que prioriza la victimización a integrantes de la Unión Patriótica; y Caso 007, en relación con el reclutamiento de menores de edad en el conflicto armado (Instituto Kroc, 2019). La Sala de Reconocimiento amplió el plazo hasta el 15 de marzo de 2021 para que organizaciones de la sociedad civil y víctimas presenten informes a estos casos, es decir, un año más que el inicialmente planteado.

En lo que respecta al SIVJRNR, el Capítulo étnico señala que debe garantizar la participación efectiva, la consulta previa y el consentimiento libre e informado a las comunidades y organizaciones en territorios étnicos; consultar a los sistemas de justicia de comunidades indígenas y negras, afrodescendientes, raizales y palenqueros los casos judiciales presentados a la JEP que competen a su ámbito territorial, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes; e incluir el enfoque étnico y cultural dentro del Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (Comisión Étnica para la Paz, 2019).

En materia del derecho a la participación en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el principal desafío es que se tengan en cuenta los estándares internacionales en materia de consulta previa para próximas concertaciones y que no se retroceda en el derecho fundamental de los pueblos étnicos.

Conclusión

La implementación del Acuerdo de Paz ha tenido pocos avances, en especial lo concerniente al Capítulo étnico, que hasta el momento se ha quedado en cuestiones reglamentarias y de participación de las comu-

nidades indígenas, rom y negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros en actividades de planeación, como lo son las de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Además, a pesar de ser reconocidas como las principales víctimas del conflicto armado, las reformas al Acuerdo durante el gobierno del presidente Duque les ha impedido tener una representación parlamentaria cuando a las víctimas se les negaron las curules que se habían acordado.

De lo implementado se puede concluir que el eje que más ha avanzado en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial del punto 1 es la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional, es decir, la fase de planeación de los PDET, una serie de planes y programas a desarrollarse en un periodo de diez años en los ciento setenta municipios que constituyen las dieciséis subregiones priorizadas en el Acuerdo.

El punto 2 ha avanzado en algunos elementos como el Estatuto de oposición, la participación directa de las Farc en el Congreso y algunos mecanismos de participación ciudadana como los Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Y como se señaló, los partidos de la bancada alternativa vienen adelantando iniciativas para retomar las circunscripciones territoriales especiales de paz.

Preocupan los tropiezos que ha tenido la mayoría de las medidas que buscan garantizar la movilización y la protesta social, especialmente en los procesos de liberación de la madre tierra en el Cauca. El asunto de la protesta social es de especial importancia para los pueblos étnicos ya que sus movilizaciones suelen ser estigmatizadas y acusadas de estar infiltradas por grupos armados ilegales.

En el punto 3 vimos el éxito del proceso de desarme y desmovilización, aunque el desmantelamiento de las estructuras criminales y el fortalecimiento de los procesos colectivos de protección no presentan avances significativos.

En el punto 4, sobre la implementación del PNIS en los territorios vinculados, en la mayoría de ellos la sustitución voluntaria está por encima de 90% de la meta. No obstante, en el actual gobierno se viene desfinanciando esta estrategia al tiempo que se reactiva la represión al

pequeño productor mediante la erradicación forzada y la fumigación de cultivos de uso ilícito, con intenciones de retomar la aspersión aérea con glifosato.

Finalmente, en el punto 5, sobre víctimas, urge que el gobierno nacional implemente una estrategia integral que ataque los principales factores de victimización en las subregiones, tales como los grupos armados organizados (GAO) y los grupos armados pos Farc (GAPF); las economías ilegales, en particular el narcotráfico y la minería ilegal; la inequidad y la pobreza extrema; y la corrupción.

Referencias

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). 2019. «Mapa de los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)». http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Los-ETCR.aspx

Cancillería de Colombia. 2016. «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera». 2016. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. 2019. «1er Informe de cumplimiento del Capítulo étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno de Colombia y las Farc-EP». Marzo. Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. Medellín.

Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric). 2019. «Registro de ocurrencia de tipo de victimizaciones en el Cauca. Programa de Defensa de la Vida y DD. HH». Popayán.

Defensoría del Pueblo. 2020. «Posacuerdo en los Territorios Étnicos: Balance del Cumplimiento del Capítulo étnico en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera». Bogotá

Fundación Paz y Reconciliación. 2017. «Cómo va la Paz». Segundo informe de la iniciativa Unión por la Paz, 2017.

----------. 2018. «Cómo va la Paz». Sexto informe de la iniciativa Unión por la Paz, 2018.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2019. Informe del Secretario General, 2019.

Instituto Kroc. 2019. 19 de febrero. «Actualización del informe 3, Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación». https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

----------. 2020. 16 de junio. «Informe 4: Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial». https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/802-instituto-kroc-presenta-nuevo-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo.html

Rojas, Axel y Vanesa Useche. 2019. *Guardias indígenas, afrodescendientes, campesinas. Trayectorias y desafíos*. CAPAZ, Universidad del Cauca. Popayán.

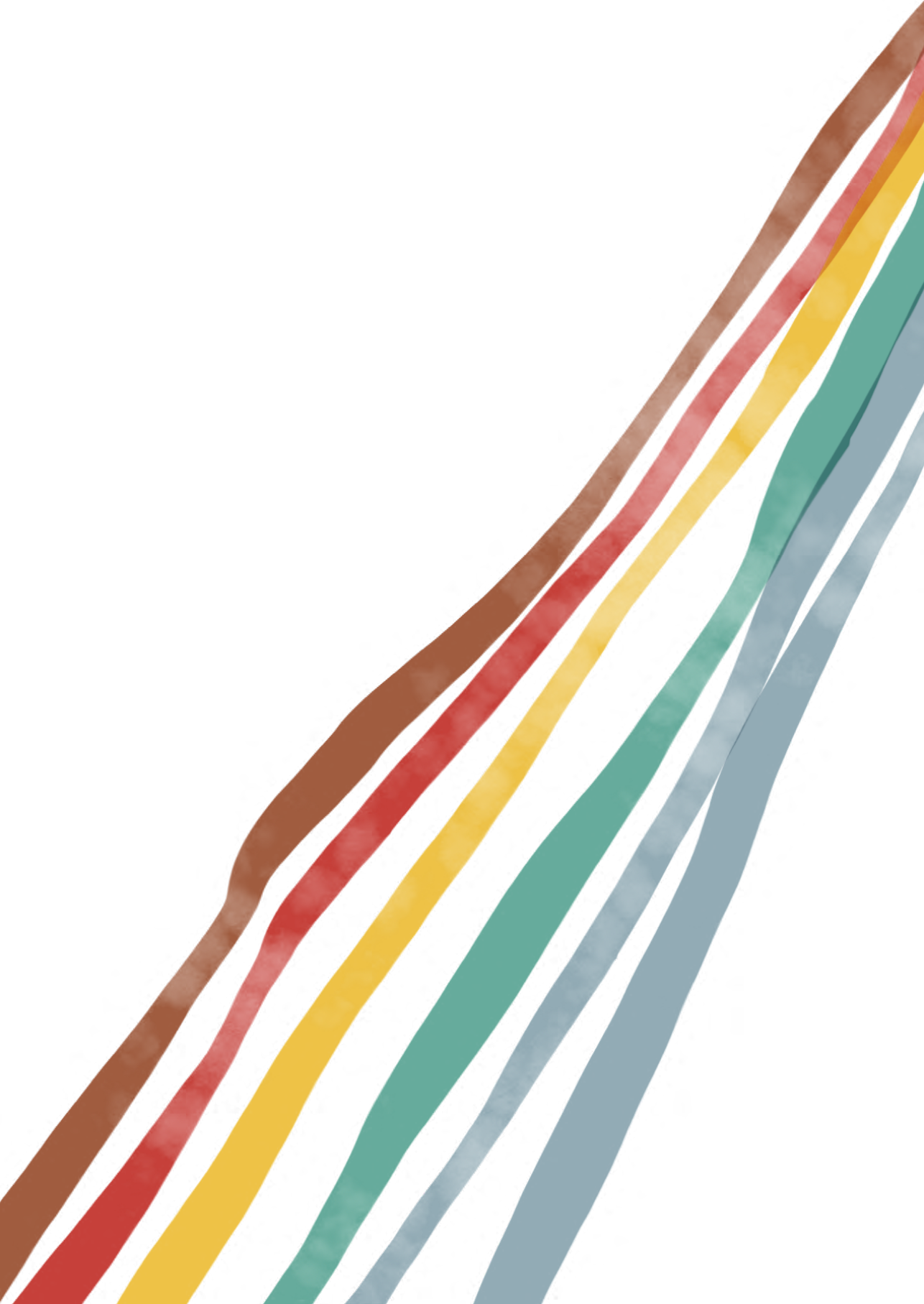
Valencia, León et al. 2017. *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo. A un año del acuerdo de paz*. Clacso. Buenos Aires, Bogotá.

----------. 2019. *La Reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Sello Editorial Unicatólica. Cali.





Berenice, desplazada por la violencia, secando la ropa al sol y al viento. San Andrés islas, 2014.
Foto: Natalia Botero.





La paz desde las disidencias sexuales y de género. Una apuesta por una paz incluyente

Caribe Afirmativo

Históricamente, las personas LGBT[1] han sido discriminadas y excluidas; el discurso de reconocimiento a las disidencias sexuales y de género no ha sido ni es generalmente aceptado en distintos países de América (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015: 81). Esto pasa por experiencias cotidianas de violencia sistemática en distintos entornos de la vida, desde el familiar hasta el educativo (ibid: 82), y también por escenarios tan hostiles como los de guerras y conflictos armados nacionales e internacionales (Serrano, 2013: 56). Así, en el marco de conflictos armados, las personas LGBT han experimentado un *continuum* de violencias en razón de sus orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género (en adelante *osigeg*) diversas, lo cual ha sido reconocido por comisiones de la verdad en algunos escenarios de posconflicto en el mundo, como en Brasil, Ecuador, Honduras, Irlanda del Norte, Nigeria, Paraguay, Perú y Sudáfrica (Hayner, 2006).

[1] A lo largo del texto haremos uso de la sigla LGBT (lesbianas, gais, bisexuales y trans) para referirnos a las personas que desde las disidencias sexuales y de género subvierten los sistemas binarios de la sexualidad y el género y se apartan también de la heteronorma; a su vez, hablaremos también de disidencias sexuales y de género. Por otro lado, en algunos apartados del texto haremos referencia a personas LGBTI, sectores sociales LGBTI, diversidad sexual y de género, entre otros, por ser palabras que se utilizaban en ese momento histórico que se señala o las que utilizan las personas que se citan en el documento. El uso de la sigla no reduce la apuesta política de quienes se nombran desde otras identidades y lugares.

Colombia no es la excepción a lo anterior, pues en el marco del conflicto armado interno las personas LGBT fueron víctimas de formas diferenciadas de violencia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015[2]; Caribe Afirmativo, 2019a: 31). En este sentido, como hicieron en otros procesos de salida negociada al conflicto armado[3], las personas LGBT participaron de la última negociación celebrada entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc-EP. Sin embargo, también han enfrentado obstáculos para lograr su participación efectiva en el posicionamiento de sus concepciones sobre la paz, los cuales no han provenido únicamente de actores armados, sino incluso de la población civil y gobernantes que han querido impedir o reducir las posibilidades de incidencia social y política de esta población[4]. Para enfrentar esta situación, el movimiento LGBT ha buscado y encontrado apoyo en otros movimientos sociales como el de mujeres, organismos internacionales y otros.

[2] El Centro Nacional de Memoria Histórica sacó dos publicaciones más sobre experiencias LGBTI en el conflicto armado en 2018 y 2019.

[3] Así, a finales de los 90 y principios del siglo XXI, personas LGBTI de todo el país se organizaron en la plataforma de Planeta Paz para aportar a la construcción de paz, momento en el cual se hizo una amplia caracterización llamada *Documentos de caracterización sectorial LGBT-Planeta Paz* (2002). Durante todo ese proceso se discutieron muchos elementos de la construcción de paz para personas LGBTI, que más tarde se incorporaron al proceso de negociación que finalizó con el Acuerdo de Paz de 2016, entre ellos las afectaciones diferenciadas que vivieron las personas LGBT en los territorios donde se vivía el conflicto armado (Giraldo-Aguirre, 2018: 118).

[4] De acuerdo con la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2019), en el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado y las Farc-EP se adoptó un enfoque de género que reconoció a las víctimas LGBT, aunque no de la manera que se esperaba, pero su implementación ha representado múltiples desafíos desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016 (p. 9), y más precaria aún en materia LGBT, debido a la falta de voluntad política del gobierno nacional y de los gobiernos locales (p. 21).

Con todo lo anterior, el presente capítulo tiene como intención visibilizar una lectura de la paz glocal desde las disidencias sexuales y de género en el municipio de Maicao, ubicado en el departamento de La Guajira. Para ello, se expondrá sucintamente la manera en que el conflicto armado afectó a las personas LGBT de este municipio, las concepciones sobre el significado de la paz en Maicao desde las disidencias sexuales y de género en perspectiva de la integridad física, los derechos humanos individuales y colectivos y la transformación de los conflictos como los pilares esenciales de la paz glocal (véase el Capítulo 2); se explicará cuáles han sido y siguen siendo los retos para el posicionamiento de la concepción de paz para las personas LGBT en un escenario glocal; las posibilidades que como movimiento se han hallado para no desistir a la paz; y, finalmente, las conclusiones.

1. La paz en Colombia será diversa o no será: ¿un Acuerdo de Paz con o sin las personas LGBTI?

Como se ha mencionado, las personas LGBT de todas las regiones del país fueron víctimas de violencias diferenciadas en el marco del conflicto armado, entre ellas la región Caribe colombiana, donde se ubica el municipio de Maicao. Allí se ha identificado que actores armados desarrollaron planes criminales contra personas LGBT, configurando patrones macrocriminales que se adecúan al crimen de persecución por prejuicios contra la *osigeg* de las víctimas. Con estas violencias, los actores armados buscaban consolidar su control territorial y ganar legitimidad social, con el fin de obtener ventajas militares en medio de la guerra. Amenazas y desplazamientos forzados, violencia sexual, tortura, esclavitud, homicidios, feminicidio, secuestro, desaparición forzada, entre otras, son algunas de las conductas que integran este patrón macrocriminal por medio del cual se violentaron los derechos de las personas LGBT (Caribe Afirmativo, 2019a: 72).

Esto ha hecho que las personas LGBT, tanto de Maicao como del país en general, se hayan involucrado desde las distintas aproximaciones a diálogos de paz en los últimos años, desde Planeta Paz hasta el Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las Farc-EP en 2016. En estos espacios, particularmente en este último, las personas LGBT han

intentado posicionar un concepto de paz positiva e incluyente de sus voces; una paz que, como ellas mismas aseguraron en el marco de un ejercicio participativo desarrollado en Maicao en 2019 con veinte personas LGBT, «sea respetuosa de la diversidad porque sin diversidad no hay paz». Esto alimenta las teorías que afirman que, para los grupos de la sociedad civil, la paz se manifiesta esencialmente en detener las causas de las dinámicas de violencia hacia ellas, en este caso las violencias por prejuicios hacia las *osigeg* diversas.

Así, de manera específica, luego del mismo ejercicio participativo en el municipio de Maicao, se analizaron las concepciones de paz para estas personas LGBT, evidenciando cómo el respeto a la diversidad, a la «diferencia», la tolerancia y el reconocimiento hicieron parte fundamental de estas nociones, llegando a ser los comunes denominadores. De igual manera, se halló como elemento común la noción de paz como un proceso que genera «tranquilidad» en las personas LGBT: «tranquilidad de ser», «tranquilidad conmigo mismo», «tranquilidad con mi familia», «tranquilidad con los demás», etcétera. Esto último puede entenderse de acuerdo con una lógica en la que las personas LGBT de Maicao han sufrido por décadas de zozobra, intranquilidad, angustia y miedo a/por ser LGBT, expresarse y amar en libertad debido al conflicto.

Por su parte, teniendo en cuenta los tres pilares propuestos en esta investigación como esenciales para la paz: integridad física, derechos humanos individuales y colectivos y transformación de los conflictos, las personas LGBT de Maicao han sido contundentes en que para ellas cobran mayor importancia los dos últimos elementos. Entre los hallazgos obtenidos se identificó que a la pregunta propositiva sobre qué entienden por paz, mencionaron aspectos relacionados con los derechos humanos y la transformación de los conflictos. De esta manera, de dieciocho personas entrevistadas, once incluyeron la transformación de los conflictos como elemento de la paz; cinco los derechos humanos; y solo dos la integridad física.

Sobre la transformación de los conflictos como elemento indispensable de la paz, las personas LGBT de Maicao mencionaron frecuentemente las palabras «reconciliación», «perdón», «convivencia» y «armonía», tal como lo aseguraron algunas de ellas:

«Es reconciliarnos con todo lo que nos hizo daño, cuando aprendemos a perdonar».

…

«Es perdón y reconciliación interior respetando a los demás sus diferentes puntos de opinión y pensamientos».

…

«Es tranquilidad y felicidad al estar bien con los demás, al no estar en constante desacuerdo, en conflicto… tranquilidad».

…

«Es estar tranquilo conmigo mismo, con mi familia y con la sociedad en general. Aceptarme como soy y a los demás respetando las opiniones y sentimientos de los demás de manera abierta».

…

«Es vivir en armonía, en amor, ser unidos para que así haya un buen diálogo y no haya más guerra».

…

«Es que nos aprendan a querer y a aceptarnos como somos, independientemente de cada uno de nuestros errores, defectos y nuestras virtudes; cuando logran aceptarnos tal cual como somos, podemos aceptar a todas las personas que viven en nuestro entorno y aprender a aceptar la sociedad tal cual como es. Entonces, la paz es un estado de la vida donde podemos ser felices aceptando todo nuestro entorno».

…

«Es serenidad y tranquilidad con uno mismo» (Discusión en grupo focal con personas LGBTI en Maicao, La Guajira, 2019).

Respecto a los derechos humanos individuales y colectivos, las personas LGBT de Maicao identificaron especialmente los derechos a la

igualdad, la equidad y la justicia como centrales en este elemento, tal como señala una lideresa lesbiana del municipio: «es dejarle a nuestros hijos y nietos un país libre de inequidad, desigualdad y violencia» (Discusión en grupo focal con personas LGBTI en Maicao). Finalmente, las dos personas que hicieron alusión al elemento de la integridad física como esencial para la paz lo hicieron aludiendo al respeto del tránsito en las vías públicas del municipio independientemente, lo cual podría corresponder a la violencia física histórica que viven las personas LGBT en el espacio público, especialmente las personas trans, aquellas con expresiones de género diversas o parejas del mismo sexo/género.

Cabe resaltar que como hallazgo de este análisis se identificó que las personas LGBT que participaron de este ejercicio, cuando fueron interrogadas sobre qué no entendían por paz, resaltaron en primera instancia y comúnmente que, contrario a las respuestas anteriores, la violencia física no es sinónimo de paz. Así, de dieciocho entrevistadas, siete personas aseguraron que la integridad física es un elemento central de una sociedad en conflicto, haciendo énfasis en la falta de garantías para la integridad física de quienes ejercen liderazgos o se movilizan socialmente, mencionando que:

> «Callar, matar a las personas que luchan por un mundo mejor o las personas que pretenden luchar por mejor calidad de vida. Colombia es un país donde el miedo y el temor son constantes cuando das una voz de protesta y aún de esa manera el colombiano lucha por su pueblo sabiendo que su vida está en peligro» (Discusión en grupo focal con personas LGBTI en Maicao, La Guajira).

Por su parte, siete personas identificaron que una sociedad no está en paz cuando no tiene mecanismos de transformación de conflictos, señalando adjetivos como «rencor», «envidia», «disputas», «intolerancia», «discriminación», «estigmatización», «falta de diálogo», etcétera: «Resentimiento, el monosílabo no. No perdono, no quiero reconsiderar, no deseo perdonar, el odio, el reconocimiento, el daño a nuestro prójimo sin consideración alguna». Por último, tres personas señalaron que la no garantía de los derechos humanos como la igualdad, la justicia y la equidad, los mismos mencionados previamente, era característica de una sociedad sin paz, particularmente de aquellas en que son violados por el mismo Estado.

Estas concepciones de paz que tienen las personas LGBT de Maicao coinciden con las que el movimiento LGBT colombiano ha extrapolado a instancias nacionales e internacionales al momento de posicionar esta discusión desde la lectura de las disidencias sexuales y de género. Estas nociones son las que se han reflejado en escenarios como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en el que en estos diálogos, con y desde las regiones sobre la paz con víctimas LGBT, se ha incidido desde organizaciones y alianzas LGBT para la presentación de informes estratégicos ante las instancias del sistema, y la participación en espacios de concertación y planeación[5].

Este es parte del camino que ha recorrido el movimiento LGBT del país en el actual escenario de construcción de paz, en el que desde organizaciones y colectivos territoriales se ha buscado posicionar una visión

[5] Entre las organizaciones y alianzas que presentaron informes, Caribe Afirmativo presentó: 1) cuatro informes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP): «Que nunca más se repita: Informe sobre violencias contra personas LGBTI en el marco del conflicto armado en Antioquia» (2019b), en marzo de 2019; «Nos mantenemos de pie: Informe sobre violencias contra personas LGBTI en el marco del conflicto armado en los Montes de María» (2019c), en julio de 2019; una ampliación de «Que nunca más se repita: Informe sobre violencias contra personas LGBTI en el marco del conflicto armado en Antioquia» (2019b) en diciembre de 2019; y «Lo que perdimos. Informe sobre violencias en el marco del conflicto armado sobre sujetos colectivos LGBT en Antioquia: casos de La Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín y el Colectivo LGBT de San Rafael» en septiembre de 2020; 2) un informe ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), titulado «¡Nosotras Resistimos! Informe sobre violencias contra personas LGBT en el marco del conflicto armado» (2019a), donde, desde las voces de cincuenta y seis víctimas, se plantean diferentes discusiones sobre las disidencias sexuales y de género, el conflicto armado, las concepciones de paz y su construcción, los factores de persistencia, las resistencias y los impactos, y se firmó un convenio de trabajo conjunto con la Comisión para documentar más casos de violencia contra personas LGBT, y se ha acompañado al Grupo de Género de la entidad; 3) y se participó de la construcción del Plan nacional de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).

de la paz desde las disidencias sexuales y de género; una paz, como le hemos llamado, diversa.

2. Obstáculos y retos de las personas LGBT en el posicionamiento de una paz incluyente en Colombia

El posicionamiento de estas concepciones de paz incluyente desde las disidencias sexuales y de género en Colombia no ha sido fácil. Esto ha pasado por ataques generalizados y sistemáticos contra el movimiento LGBT por parte de grupos antiderechos y el desconocimiento por parte del gobierno nacional en la implementación del Acuerdo de Paz.

Frente a lo primero, en 2016, luego de que el Acuerdo de Paz de La Habana reconociera la necesidad de un enfoque de género transversal e incluyente de las disidencias sexuales y de género, sectores conservadores del país señalaron este como uno de los puntos por los que votarían *No* en el plebiscito por la paz, estigmatizándolo como una acción que debilitaría la vida familiar y social en Colombia, pues la presentaban como enemiga de la familia y los roles tradicionales, llamándola incluso como una «ideología de género» para adoctrinar jóvenes. Si bien el Acuerdo de Paz del Teatro Colón modificó algunos aspectos del enfoque de género, se mantuvo la esencia del reconocimiento a las formas diferenciadas en que el conflicto armado ha afectado a las personas LGBT, así como acciones afirmativas necesarias para responder a ello, como los principios de igualdad y no discriminación.

Igualmente, la implementación del Acuerdo de Paz ha estado rodeada de incumplimientos por parte del gobierno colombiano, lo cual ha afectado y generado desconfianza en las personas LGBT. Incluso, de acuerdo al ejercicio participativo realizado en 2019 con personas LGBT de Maicao, solo cuatro de dieciocho identificaron progresos en dicha implementación, y de estas solo una señaló algún tipo de progreso en el reconocimiento y respeto de las personas LGBT, mientras que otra indicó como un avance para las personas LGBT los hallazgos de fosas comunes de personas dadas por desaparecidas por parte de la JEP y la UBPD. Además, de las dieciocho personas participantes solo tres señalaron a instituciones del gobierno como actores clave en la implemen-

tación del Acuerdo, pues en su mayoría identifican a organizaciones de la sociedad civil como sus principales promotoras.

Lo anterior, sin duda, ha configurado un ambiente de escepticismo en las personas LGBT con respecto a una paz positiva e incluyente en el país. En materia de mecanismos de transformación de conflictos, las personas que participaron del ejercicio coinciden en que no se han socializado escenarios ni formas para ello; en materia de derechos humanos, siguen viendo vulnerados sus derechos diariamente en un sistema corrupto, precario, machista y discriminador estructuralmente; y en materia de integridad física, que el abandono estatal y la captación de instituciones públicas por parte de estructuras ilegales en municipios como Maicao no han brindado garantías de este tipo para las personas y liderazgos LGBT, llegando incluso a señalar amenazas constantes.

Por ello, existen varios retos en el posicionamiento de las concepciones de paz desde las disidencias sexuales y de género, y aquí se nombrarán seis.

El *primer* reto es lograr la participación efectiva de las personas LGBT en toda la implementación del Acuerdo de Paz, con el fin de alcanzar consensos sociales que contribuyan a eliminar las violencias, fortalecer la democracia y garantizar la equidad de género y la diversidad en el pacto de país que se construye (Serrano y Caribe Afirmativo, 2016: 10); reclamar este espacio es una tarea constante y que no puede sacrificar la presencia de unos espacios por otros. Esto también pasa por aceptar que el posconflicto no es total sino con un solo actor armado, porque, aun cuando la violencia ha disminuido, el conflicto no ha terminado, y la falta de respuesta oportuna del Estado es caldo de cultivo para que la violencia se repita, mientras que la falta de escenarios que potencien mecanismos de transformación de conflictos, la falta de garantías a los derechos humanos y a la integridad física siguen preocupando a las personas LGBT (Mazzoldi, Huertas, Cuesta y Tobo, 2019); aquí, nuevamente se reclama el diálogo con los actores y actoras locales, sin la imposición de agendas extrañas al territorio que impidan dar una respuesta efectiva a estos elementos.

En consecuencia, el *segundo* reto de las personas LGBT en este sentido es propiciar espacios de diálogo entre las partes en conflicto, para así

seguir dejando el camino de las armas y consolidar un escenario para imaginar y hallar maneras de materializar una paz incluyente. Por ello, promover que el Estado colombiano retome los diálogos de paz con el ELN es indispensable para una paz verdadera, territorial y que reconozca a las disidencias sexuales y de género (Caribe Afirmativo, 2016a, 2017b).

El *tercer* reto tiene que ver con las discusiones sobre representatividad y representativo para la participación en espacios de posicionamiento de una paz incluyente. Esta discusión como movimiento es obligatoria para seguir teniendo incidencia y, al mismo tiempo, no carecer de legitimidad o resultar desaprobada dicha incidencia.

El *cuarto* es la necesidad de que las personas LGBT puedan llevar la agenda de las disidencias sexuales y de género a otros espacios de movilización social y política, y se discutan, a partir de ella, otros problemas estructurales que impiden que haya una paz que reconozca a las personas LGBT. Esto pasa por abordar todos los tipos de discriminación, los prejuicios, los sistemas económicos, la pobreza, la desigualdad, entre muchos otros escenarios, siempre desde una mirada interseccional, territorial y de derechos humanos. A su vez, obliga a «cuestionar los sistemas políticos corruptos y centralistas que invisibilizan las agendas LGBT territoriales» (discusión en grupo focal con personas LGBTI en Maicao, La Guajira), impidiendo así que la diversidad sexual y de género se aborde esencialmente desde las siglas LGBT y algunas agendas globales y nacionales de derechos humanos que no tienen diálogos y construcciones propias con las necesidades locales.

El *quinto* reto para seguir construyendo una paz incluyente es que desde las agendas que movilizan las personas LGBT se visibilice y reconozca el lugar de las mujeres LBT, y así también, desde adentro, se trabaje por superar la desigualdad de género. En la sigla LGBT, las mujeres se siguen invisibilizando, y la paz pasa también por reivindicar su papel, sus derechos y sus causas particulares. Por otro lado, este reconocimiento y visibilización de las mujeres LBT también puede llevarse a los espacios organizativos de mujeres para la implementación del Acuerdo de Paz, porque, como señala una lideresa guajira, «las mujeres LBT debemos tener incidencia desde lo LGBTI y desde el enfoque de mujeres para asegurar que las afectaciones que sufrimos, por ser mujeres o por

nuestra orientación sexual o identidad de género, no se repitan más» (Discusión en grupo focal con personas LGBTI en Maicao, La Guajira).

El *sexto* reto es lograr que el SIVJRNR reconozca las afectaciones diferenciadas que vivieron las personas LGBT, algo esencial para una noción de paz incluyente. Esto quiere decir que en la JEP se reconozca, de manera particular y diferenciada, que los actores armados violentaron los derechos de las personas LGBT por prejuicios asociados con sus *osigeg*, no solo en las situaciones territoriales, sino que también aparezcan en los casos nacionales, especialmente si abren uno de violencias de género o por prejuicio; que la CEV dedique un capítulo de su informe a abordar qué significó ser disidente de la sexualidad y el género en el marco del conflicto armado, y presente recomendaciones específicas para que estas violencias no se repitan; y que la UBPD encuentre a las personas LGBT dadas por desaparecidas[6], por solicitudes hechas tanto por sus familias nucleares como sociales, «haciendo entregas de cuerpo dignas que respeten la identidad de género de las personas y cómo se reconocían en vida» (Discusión en grupo focal con personas LGBTI en Maicao, La Guajira).

El SIVJRNR tiene que cumplir con su nombre: con verdad, justicia, reparación y no repetición para las personas LGBT, lo que implica garantizar un proceso no solo restaurativo, sino también transformador[7], que ayude a consolidar una visión de sociedad y país que deje de lado las lógicas patriarcales, donde se reivindique a las personas LGBT y su papel en la sociedad. Este es un ejercicio que reconoce los paradigmas de justicia restaurativa globales en los procesos de justicia transicional, al tiempo que las realidades de las personas LGBT que fueron afectadas por el conflicto armado y que antes del mismo tampoco gozaban de sus derechos plenamente, por lo que una paz positiva e incluyente debe ser garante de mecanismos de transformación de conflictos, de derechos

[6] En este escenario, las personas LGBTI también piden ser escuchadas para pedir la búsqueda de sus familias nucleares, pero también sus familias sociales, conformadas también por personas LGBTI con las que se reunían en espacios privados y públicos para vivir libremente sus orientaciones sexuales e identidades de género.

[7] Sobre el paradigma de justicia transformadora puede verse a Uprimny y Saffon (2009).

humanos y de integridad física para ser un ejercicio transformador eficaz que se articule *glocalmente* con lo restaurativo.

Así, podrían seguirse presentando más retos, por ejemplo, lograr el reconocimiento de más colectivos de disidencias sexuales y de género como sujetos de reparación colectiva, trasladar la agenda de construcción de paz a más escenarios de la vida de las personas, amplificar las discusiones sobre paz para las disidencias sexuales y de género en la periferia, entre otros, para consolidar el papel de las personas LGBT en el posicionamiento de sus concepciones de paz. El abordaje que se haga a estos retos puede permitir que la implementación del Acuerdo de Paz sea uno de los caminos que dirija al Estado y a la sociedad colombiana para asegurar, sin prejuicios ni discriminación, y de manera igualitaria e incluyente, a las personas LGBT.

3. Oportunidades para promover el proceso de una paz incluyente desde las personas LGBT y en alianza con otros actores

En medio del contexto actual, que cobija los retos descritos, existen también escenarios puntuales que pueden catalogarse como oportunidades para seguir promoviendo la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente lo concerniente a las personas LGBT. Por un lado, la promoción de una paz incluyente pasa por visibilizar las experiencias que ya tienen lugar en los territorios del país y que son lideradas por personas LGBT y los procesos de formación y capacitación en construcción de paz. En este sentido, es necesaria una apuesta por visibilizarles y por extender sus voces para que más personas se sumen a ellas. Así, es fundamental que estos procesos continúen posicionándose localmente y que otros mecanismos de construcción de paz del orden nacional y global dialoguen con ellos, reconociéndoles sus espacios.

Otra oportunidad para seguir impulsando el Acuerdo de Paz desde la inclusión es la participación de personas LGBT en las elecciones a cargos de elección popular, quienes, desde esos lugares, pueden impulsar debates y discusiones alrededor de la importancia de materializar el Acuerdo y tomar decisiones políticas y presupuestales que incluyan a las personas LGBT. En manos de las autoridades locales está par-

te de la implementación del Acuerdo y del enfoque de género, como por ejemplo en el caso de la ejecución de los PDET y de la creación y funcionamiento de los Consejos Territoriales, Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC).

Siguiendo con lo anterior, otra oportunidad es la participación de personas LGBT en los Consejos Nacional y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Es importante recordar que para el caso de los PDET, las personas LGBT hicieron parte, con todas sus dificultades, de la etapa de construcción, están actualmente participando de su etapa de implementación y existen algunos ejercicios que han iniciado la etapa de seguimiento y veeduría; en este sentido, el ejercicio de promover que se implemente y se haga seguimiento efectivo a lo contenido en los PDET pasa por que las personas LGBT de los territorios priorizados sean formadas en esta materia y reconozcan las iniciativas de paz locales que sus gobiernos deben garantizarles por estar contenidos en el articulado del Programa[8]. De igual manera, con respecto a los CTPRC, según el decreto ley 885 de 2017, las personas LGBT deben tener como mínimo dos representantes ante los Consejos Nacional y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, escenario en el cual se espera puedan asesorar al gobierno nacional en asuntos de paz, derechos humanos, reconciliación y convivencia[9].

Finalmente, la incidencia ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición es una oportunidad histórica para que las personas LGBT visibilicen las violencias que vivieron en el marco del conflicto armado en razón de sus *osigeg* diversas. Así, también planeen escenarios de verdad y justicia con *perspectivas glocales* que las comprendan desde las narrativas locales y desde las necesidades globales y locales de restauración y transformación. Hasta el momento, como se señaló, organizaciones y alianzas LGBT del país han presentado informes ante la JEP y la CEV en los que se reflejan los patrones macrocriminales con los que los actores armados ejecutaron las violencias hacia las personas LGBT en el país. Estos informes han sido pioneros, al ser

[8] Para más información, se puede consultar Caribe Afirmativo, 2019d.

[9] Para consultar sobre estos temas se puede consultar Caribe Afirmativo, 2019e.

los primeros en ser presentados ante un tribunal de justicia transicional en el mundo por parte de organizaciones LGBT, y se espera que sea una oportunidad para la magistratura de la JEP, el pleno de comisionadas de la CEV y la dirección de la UBPD para que en sus labores, hallazgos, reflexiones y recomendaciones se visibilice el enfoque de género.

En cada uno de los escenarios planteados, las personas LGBT y el movimiento LGBT han logrado articularse para consolidar su incidencia con otros actores y actoras de la sociedad civil, especialmente con otros movimientos sociales que le han apostado a la construcción de la paz y al Acuerdo de Paz, como los movimientos y organizaciones de mujeres, indígenas, afrodescendientes, jóvenes, campesinos, entre otros. En concreto, se ha podido trabajar de la mano para la construcción, implementación y seguimiento de los PDET con el movimiento de mujeres, jóvenes y la academia; se han hecho alianzas para lograr y mejorar la participación de personas LGBT en los CTPRC y en las Mesas de víctimas; se han establecido alianzas con organizaciones de mujeres, afrodescendientes e indígenas para incidir de manera conjunta ante el SIVJRNR; finalmente, las articulaciones con otros movimientos son un escenario de oportunidades y de reflexiones que hacen entender que la paz y su construcción es una lucha que nos atraviesa a todas las personas de distintas maneras, y que el reconocimiento de las causas de las y los otros es lo que nos permite la existencia de las nuestras.

A pesar de que se han identificado estas oportunidades para seguir incidiendo, también se hallan dificultades, especialmente la falta de garantías de seguridad por parte del Estado, ya que la presencia de actores armados en el territorio sigue vigente; el Acuerdo de Paz firmado con las Farc-EP no cesó las armas de los demás actores de las zonas ni de sus disidencias. Las personas LGBT, que le han apostado a la construcción de la paz y a la implementación del Acuerdo, han recibido amenazas por parte de dichos actores y algunas incluso han sido violentadas nuevamente, al punto de desplazarse de manera forzada, algo que solo podría entenderse como revictimización[10].

[10] Véase Caribe Afirmativo. 2020b. 25 de marzo. Atentado líder del proceso de Casa Diversa de Comuna 8, Jhon Restrepo: https://caribeafirmativo.lgbt/atentado-jhon-restrepo-lider-social-lgbti-la-comuna-8-medellin-fundador-la-casa-diversa-la-misma-comuna/

4. Conclusiones

Las personas LGBT han sido una población históricamente discriminada y excluida por las políticas del Estado y las dinámicas de la sociedad colombiana; estas violencias también fueron perpetradas y exacerbadas por actores armados en el marco del conflicto, y fueron diferenciadas en razón de sus *osigeg* diversas. Estas acciones de los actores armados contra las disidencias sexuales y de género eran parte de sus ejercicios de control social, político y económico, para consolidarse en los territorios y obtener ventajas militares en la guerra. Estas acciones constituyeron un patrón de macrocriminalidad que devela un plan criminal y que podemos afirmar constituyen el crimen de persecución por prejuicio hacia las personas LGBT, considerado a su vez un crimen de lesa humanidad.

Frente a estas realidades, las personas y organizaciones LGBT han desarrollado distintas estrategias para posicionar las concepciones de paz que se construyen desde las disidencias sexuales y de género en el país, concepciones que buscan eliminar la violencia contra personas LGBT e incluir la diversidad. Así, las personas LGBT han identificado como elementos centrales de una paz positiva e incluyente, en su orden, la existencia de mecanismos de transformación de conflictos, la garantía de derechos humanos individuales y colectivos, y la integridad física. Cada uno de estos elementos se ha analizado en perspectiva de sus vivencias.

Este posicionamiento de una paz positiva e incluyente desde las disidencias sexuales y de género ha pasado por un amplio recorrido, de la mano también de la diversificación de agendas en torno a las disidencias sexuales y de género, donde se ha dialogado con las agendas globales LGBT, que se han caracterizado por la movilización para el reconocimiento de ciertos derechos, con el fin darle importancia a las necesidades nacionales y locales que son necesarias para promover cambios reales y que implican la incidencia en construcción de paz. De igual manera, el trabajo LGBT local no solo permea el discurso LGBT global para mutar a lo glocal a la hora de implementarse en Colombia, sino que también ha logrado atravesar la agenda de construcción de paz, donde se busca que tanto instituciones como sociedad reconozcan que superar el conflicto, aun cumpliendo con los estándares globales de jus-

ticia transicional, parte por reconocer las afectaciones de las disidencias sexuales y de género, sus experiencias en el conflicto, y por transformar los sistemas sociales para que esto nunca más se repita.

Sin embargo, también ha estado permeado por grandes obstáculos como los debates sobre el enfoque de género adoptado en el Acuerdo de Paz y la implementación del mismo. Obstáculos que vienen acompañados de retos importantes por superar, como: 1) lograr la participación efectiva de las personas LGBT en toda la implementación del Acuerdo; 2) propiciar espacios de diálogo entre las partes en conflicto, para así seguir dejando el camino de las armas; 3) profundizar en las discusiones sobre representatividad y representativo para la participación en espacios de deliberación; 4) llevar la agenda de las disidencias sexuales y de género a otros espacios de movilización social; 5) seguir construyendo paz es que desde las agendas que movilizan las personas LGBT se visibilice y reconozca el lugar de las mujeres LBT; y 6) lograr que el SIVJRNR reconozca las afectaciones diferenciadas que vivieron las personas LGBT; entre otros. Todo lo anterior, como se ha señalado, relacionando los discursos globales, nacionales y locales en diálogos para la transformación y el cambio.

Finalmente, es importante que estas acciones de incidencia para posicionar una concepción de paz positiva e incluyente desde las disidencias sexuales y de género continúen planeándose y desarrollándose de manera efectiva; sin embargo, son necesarias de manera urgente las garantías de seguridad, sostenibilidad, materialización de derechos humanos y de mecanismos de transformación de conflictos por parte del Estado, pues, de lo contrario, se repetirá un sinfín de revictimizaciones y nuevas violencias, como las ya ocurridas en distintas partes del país con liderazgos LGBT defensores de las causas de paz.

Referencias

Caribe Afirmativo. 2013a. Junio 21. Caribe Afirmativo participa en el Foro nacional de participación política en el marco del proceso de paz. https://caribeafirmativo.lgbt/caribe-afirmativo-participa-en-el-foro-nacional-de-participacion-politica-en-el-marco-del-proceso-de-paz/

----------. 2013b. Octubre 2. Taller: diversidad sexual, conflicto armado y paz. Cuatro años de Caribe Afirmativo. https://caribeafirmativo.lgbt/taller-diversidad-sexual-conflicto-armado-y-paz-cuatro-anos-de-caribe-afirmativo/

----------. 2013c. Octubre 23. Caribe Afirmativo presente en la cumbre: «Mujeres y paz». https://caribeafirmativo.lgbt/caribe-afirmativo-presente-en-la-cumbre-mujeres-y-paz/

----------. 2014. «Una mirada a la participación política de personas LGBTI en movimientos y partidos políticos en Colombia. Barranquilla». Caribe Afirmativo y Victory Institute. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12655.pdf

----------. 2015a. *Des Armar sexualidades. Personas LGBTI y aplicación de la ley de víctimas en el Caribe colombiano*. Caribe Afirmativo. Barranquilla.

----------. 2015b. Junio 20 de 2015. Caribe Afirmativo acompañó jornadas especiales de declaración de personas LGBTI afectadas por el conflicto armado. https://caribeafirmativo.lgbt/caribe-afirmativo-acompano-jornadas-especiales-de-declaracion-de-personas-lgbti-afectadas-por-el-conflicto-armado/

----------. 2015c. Diciembre 15. Personas LGBTI: conflicto y postconflicto – Proceso de paz, La Habana. https://caribeafirmativo.lgbt/personas-lgbti-conflicto-y-postconflicto-proceso-de-paz-la-habana-2/

----------. 2016a. Marzo 30. Inicia un nuevo proceso de paz, esta vez con el ELN. https://caribeafirmativo.lgbt/inicia-nuevo-proceso-paz-esta-vez-eln/

----------. 2016b. Julio 25. Mesa de diálogo entre Gobierno y las Farc-EP adopta enfoque de género. https://caribeafirmativo.lgbt/mesa-dialogo-gobierno-las-Farc-ep-adoptan-enfoque-genero-reconocimiento-personas-lgbt/

----------. 2017a. «Arcoíris en Blanco y Negro: Reflexiones en torno a derechos, condiciones de vida y construcción de paz de personas LGBTI en el Caribe». Caribe Afirmativo. Barranquilla.

----------. 2017b. Febrero 6. Propuestas de Caribe Afirmativo para el inicio de los diálogos con el ELN. https://caribeafirmativo.lgbt/propuestas-caribe-afirmativo-inicio-los-dialogos-eln/

----------. 2019a. ¡Nosotras Resistimos! Informe sobre violencias contra personas LGBT en el marco del conflicto armado. Caribe Afirmativo. Barranquilla.

----------. 2019b. «Que nunca más se repita: Informe sobre violencias contra personas LGBTI en el marco del conflicto armado en Antioquia». Informe no público.

----------. 2019c. «Nos mantenemos de pie: Informe sobre violencias contra personas LGBTI en el marco del conflicto armado en los Montes de María». Informe no público.

----------. 2019d. *Cuadernillo afirmativo* Núm. 9: «Reflexiones sobre los Programas de desarrollo con enfoque territorial en el marco del postconflicto desde una perspectiva de género». Caribe Afirmativo. Barranquilla.

----------. 2019e. *Cuadernillo afirmativo* Núm. 6: «Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: a 20 años de incertidumbre». Caribe Afirmativo. Barranquilla.

----------. 2020a. Con-trastes. Derechos económicos, sociales y culturales de personas indígenas, afrodescendientes, negras y palenqueras LGBTI en Uribia, Riohacha y Cartagena. Publicación en curso.

----------. 2020b. Marzo 25. Atentado contra Jhon Restrepo, líder social LGBTI de la Comuna 8 de Medellín y fundador de la Casa Diversa de la misma comuna. https://caribeafirmativo.lgbt/atentado-jhon-restrepo-lider-social-lgbti-la-comuna-8-medellin-fundador-la-casa-diversa-la-misma-comuna/

Centro Nacional de Memoria Histórica. 2015. *Aniquilar la diferencia. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano*. CNMH-UARIV-USAID-OIM. Bogotá.

----------. 2018. *Un carnaval de resistencias. Memorias del reinado trans del río Tuluní*. CNMH. Bogotá.

----------. 2019. *Ser marica en medio del conflicto armado. Memorias de sectores LGBT en el Magdalena Medio*. CNMH. Bogotá.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. Violencia contra personas LGBT. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf

Giraldo-Aguirre, S. 2018. «Diversidad sexual y de género en el marco del conflicto armado en Colombia. Algunas reflexiones para su estudio». *Revista Eleuthera*. 19, 115-133.

González, O. 2017. «La otra subversión: la emergencia del "género" en el proceso de paz en Colombia». *TraHs Números especiales*. 1, pp. 115-129. https://www.unilim.fr/trahs/415&file=1

Hayner, P. 2006. «Comisiones de la verdad». *International Review of the Red Cross*. 862. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_862_hayner.pdf

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. 2019. *Enfoque de género y paz territorial. Balance a tres años de la firma del Acuerdo de paz*. Bogotá. AltaVoz Editores. https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf

LGBTI Por la Paz. 2019. Memorias del I Encuentro de Personas LGBTI Por la Paz. 27 y 28 de abril de 2017. https://issuu.com/lgbti-porlapaz/docs/i_congreso_nacional_lgbti_por_la_pa_a646d-754f281a6

Mazzoldi, G., R. Huertas, I. Cuesta y P. Tobo. 2019. *Las violencias de género en la transición: legados del conflicto y desafíos para la paz*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

Montoya, C. y M. Vallejo. 2018. «Development vs peace? The role of media in the Law of Victims and Land Restitution in Colombia». *Media, War & Conflict*. 11 (3), 336-357. https://doi.org/10.1177/1750635217710677

Planeta Paz. 2002. *Documentos de caracterización sectorial. LGBT lesbianas-gays-bisexuales-transgeneristas*. Planeta Paz. Bogotá.

Pohjonen, S. 2010. «Peace Versus Justice?». http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1557890

Serrano, J. 2013. «Agenciamiento e (in)visibilidad de la diversidad sexual y de género en la construcción de paz». J. Serrano y A. Baird (eds.). *Paz, paso a paso. Una mirada a los conflictos colombianos desde los estudios de paz*, pp. 53-78. Cinep, Universidad Javeriana. Bogotá.

Serrano, J. y Caribe Afirmativo. 2016. «Oportunidades y retos de la inclusión del enfoque de género y diversidad sexual en los acuerdos de la Mesa de conversaciones». http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12782.pdf

Uprimny, R. y M. Saffon. 2009. «Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática». En C. Díaz, N. Sánchez y R. Uprimny (eds.). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, pp. 31-70. De Justicia e ICTJ. Bogotá.

Actores externos y la paz en Colombia

Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach



El debate sobre la posibilidad de participación de actores externos en la promoción de la construcción de paz es amplio y muy complejo. A finales del siglo XX hubo un corto periodo de optimismo internacional con la percepción de que la promoción de acuerdos de paz, la democratización y las economías de mercado –elementos centrales de la paz liberal (Paris, 2004)– serían elementos clave. Tres décadas después sabemos que el papel de actores externos en la construcción de paz es mucho más modesto y que la paz la construyen los actores internos nacional y localmente (Kurtenbach, 2010). Algunas autoras y autores enfatizan que a partir de 2010 hubo una tendencia creciente a favor de la terminación de conflictos armados por la fuerza (victoria militar) o por métodos autoritarios (Lewis, Heathershaw y Megoran, 2018).

Colombia quedó por fuera de este debate por dos razones: primero, es un país de ingresos medianos y, por tanto, no forma parte del grupo objetivo de estas actividades, que incluye países que se caracterizan por pobreza, fragilidad o fracaso del Estado central, niveles muy bajos de desarrollo económico y falta de trayectoria democrática. Segundo, los actores colombianos desde el principio del actual proceso de paz hicieron énfasis en el hecho de que ellos serían los actores centrales. A pesar de esto sí hubo aportes importantes desde el exterior para mantener el debate sobre la paz en la agenda pública. El *Informe nacional de desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD) con el título programático *El conflicto. Callejón con salida* (PNUD, 2003), fue un aporte importante al respecto. Otros actores como el Banco Mundial y la Unión Europea contribuyeron con su apoyo a los primeros laboratorios de paz o a la preparación del terreno para las negociaciones entre el gobierno y las Farc-EP (Helfrich y Kurtenbach, 2006; Bouvier, 2014).

En la preparación y el acompañamiento de los diálogos entre el gobierno colombiano y las Farc-EP, los gobiernos de Noruega y Cuba, Chile y Venezuela desempeñaron un papel importante como observadores, los dos primeros, y garantes del proceso, los dos últimos. La firma del Acuerdo de Paz fue alabada en el ámbito internacional. En una reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Bogotá el 3 de mayo de 2017 (*El Tiempo*, 4 de mayo de 2017), el embajador uruguayo, quien presidía el encuentro, dijo que con la firma del Acuerdo de Paz en Colombia, América Latina quedó «libre de conflictos activos». Aunque esta visión de paz, basada en la ausencia de guerra, es muy limitada, lo que sí es cierto es que la comunidad internacional está interesada en que el proceso colombiano sea exitoso para que sirva como caso paradigmático de que la terminación de la guerra y la construcción de paz son posibles en contextos muy complejos. En esta línea, la misión de las Naciones Unidas para la verificación de la implementación del Acuerdo de Paz y el secretario general de la ONU desempeñan un papel clave con sus informes sobre el cumplimiento del Acuerdo y los problemas en la implementación (véase https://colombia.unmissions.org/documentos). Existen otros actores externos explícitamente mencionados en el Acuerdo de Paz (Tabla 2). Adicionalmente, la cooperación alemana es mencionada para el apoyo en cuanto a las víctimas y la JEP[1].

[1] El proyecto de cooperación bilateral «Apoyo a la construcción de paz en Colombia (ProPaz)» (https://www.giz.de/en/worldwide/34735.html) es el proyecto más grande para cooperación alemana global en construcción de paz. Alemania en este momento se concentra en el papel en defensa de la justicia transicional en el Acuerdo. Aunque los impactos directos de esta cooperación no se vean a corto plazo tan claramente, sí ha contribuido a que el gobierno del presidente Duque no la arrincone. Fuera de la cooperación directamente mencionada en el Acuerdo, una multitud de organizaciones alemanas y de otros países también trabajan en asuntos relacionados con la construcción de paz.

Tabla 2. Acuerdo Instancia de Acompañamiento Internacional

Elemento del Acuerdo	Actor*
1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral	- Unión Europea - FAO - Vía Campesina - PNUD
2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	- Unasur - Suiza - NIMD - Centro Carter
3.2 Reincorporación	- Unión Europea - Unesco - PNUD - Oclae - OEI
El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las Farc-EP	- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
3.4 Lucha y desmantelamiento de las organizaciones criminales	- Unodc - Estados Unidos
3.4 Unidad especial de investigación	- Estados Unidos - Unión Europea

3.2 Garantías de seguridad y personal	- Estados Unidos - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	- Unodc - Comisión Global de Drogas
5. Víctimas Derechos humanos de las víctimas	- OACNUDH - CICR - ICTJ - Acnur - Suecia
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas	- Suecia - CICR - ICMP
Enfoque de género	- ONU Mujeres - Representante del secretario general para violencia sexual en el conflicto - FDIM - Suecia

*** Véase el desarrollo de las siglas en la sección de Siglas y acrómnimos.**

Fuente: Acuerdo de Paz, 12 de noviembre de 2016, pp. 215-216.

Como hemos estado enfatizando en esta investigación, la construcción de paz va mucho más allá de la terminación de una guerra y debe posibilitar la reducción de violencia directa, la garantía de derechos humanos y la transformación constructiva de conflictos existentes y emer-

gentes (véanse los tres pilares de la paz en el Capítulo 2). Con esta perspectiva, existen muchos actores externos estatales, multilaterales y de ONG internacionales y países vecinos que influyen directa o indirectamente en la construcción de la paz. Mientras unos trabajan con entidades del gobierno colombiano, otros cooperan con organizaciones de la sociedad civil o tratan de construir agendas conjuntas entre los dos. Lo importante es que tienen perspectivas de paz tan diversas como los actores colombianos, que van desde conceptos reduccionistas hasta percepciones amplias de transformación de las causas estructurales.

En las siguientes páginas vamos a enfocarnos primero en aquellos actores externos que tienen una visión más amplia en la construcción de paz como lo son las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la Unión Europea. En la segunda parte discutimos actores con visiones más limitadas como los distintos gobiernos de Estados Unidos, que han generado un consenso bipartidista en las estrategias de cooperación con Colombia, y organizaciones regionales como la OEA. Finalizamos con algunas consideraciones acerca de la paz colombiana en la geopolítica regional de América Latina, sobre todo su relación con la crisis venezolana.

1. Una paz transformadora: las Naciones Unidas y la Unión Europea

La perspectiva de paz de las Naciones Unidas se ha desarrollado considerablemente desde mediados del siglo XX. Fundadas para mantener la paz mundial, el papel central de las misiones de paz de la ONU fue el de monitorear ceses al fuego y situarse en medio de las tropas de países enfrentados, como por ejemplo en el Medio Oriente o hasta hoy día en Chipre (*peace-keeping*). A partir de la Agenda de Paz del entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali de 1992 (Boutros-Ghali, 1992), emergió una agenda mucho más activa, incluyendo la mediación para terminar no solo guerras interestatales sino también guerras internas (*peace-making*). El involucramiento de las Naciones Unidas en los procesos de paz en El Salvador, Guatemala, Mozambique y Camboya a principios de los años noventa caracteriza esta fase. La construcción de paz (*peace-building*) es un concepto más amplio ya que incluye el apoyo a transformaciones profundas de las sociedades que salen de una

guerra o un conflicto armado. Más recientemente el concepto de sostener la paz (*sustaining peace*) (United Nations, 2015a) y los Objetivos de desarrollo sostenible, sobre todo el número 16: «Paz, justicia e instituciones sólidas» (United Nations, 2015b), van más allá, incluyendo la prevención de violencia armada.

Con esta perspectiva, las organizaciones de las Naciones Unidas en teoría tienen una de las visiones más integrales de paz. En el terreno, como suele ser el caso, la realidad es mucho más complicada. Por un lado, estas organizaciones –como el PNUD, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), etcétera– tienen mandatos muy específicos y necesitan acuerdos con el gobierno de turno en el país en el cual trabajan.

Colombia es un caso paradigmático para analizar las dificultades y los compromisos involucrados. En febrero y marzo de 2020 el gobierno del presidente Iván Duque (2018-) protestó fuertemente contra el informe de la oficina de la ACNUDH sobre la situación de derechos humanos en el país y el informe del relator especial para las defensoras y los defensores de derechos humanos. El primero había recomendado una reforma a la Policía Nacional (trasladarla al Ministerio del Interior), y el segundo enfatizó en los déficits graves de la política de seguridad, los cuales no protegen a las y los defensores de derechos humanos. El gobierno Duque caracterizó esto como injerencia indebida en asuntos internos, demostrando su falta de voluntad para hacer reformas. En el terreno, las agencias de las Naciones Unidas tienen un papel muy importante en el monitoreo no solo de la implementación del Acuerdo de Paz, sino también en asuntos relacionados con los derechos humanos y la violencia contra sus defensores y defensoras. Al igual que durante la primera década de los años 2000 el gobierno de Álvaro Uribe cambió la narrativa de conflicto armado hacia un discurso de terrorismo y criminalidad, actualmente las agencias de las Naciones Unidas tienen un papel clave en insistir en la implementación del Acuerdo con sus reformas estructurales y en el apoyo de actores a favor de mantener el espíritu de la paz transformadora.

La Unión Europea (UE) tiene una visión común, aunque las diferencias nacionales han sido notables en los últimos años debido a visiones y lecturas divergentes sobre los acontecimientos en Colombia. Estas diferencias se hicieron más evidentes al principio de los años 2000 y se redujeron significativamente con el proceso de paz del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018). Sin embargo, se puede destacar el trabajo de algunos países que han sido persistentes con sus concepciones de paz, entre ellos especialmente Noruega, que ha dado un apoyo crucial con su trabajo de facilitación en las negociaciones de La Habana con las Farc-EP y en las negociaciones con el ELN.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, los asuntos en juego en Colombia están relacionados principalmente con problemas a largo plazo de desarrollo desigual y fragilidad de las instituciones democráticas. La percepción es que la violencia y el conflicto armado tienen sus raíces en la historia de Colombia. Aunque están influenciados por situaciones políticas e incentivos económicos contemporáneos, no se resolverán con soluciones a corto plazo. El documento de estrategia de la Unión Europea para la cooperación con Colombia (2007-2013) afirmó que «no existe una única solución para promover la paz en Colombia. Los distintos componentes del conflicto deben abordarse simultáneamente, mientras que los resultados de estas diversas medidas se harán evidentes solo después de diferentes periodos de tiempo» (European Commission, 2007: 6). La política de la Unión Europea se dirige principalmente a proteger y aumentar los espacios cívicos y las posibilidades de las actividades de la sociedad civil, con énfasis en el apoyo y fortalecimiento de las capacidades locales para la transformación de conflictos. Para este fin, entre 2002 y 2012, por medio de los «laboratorios de paz», entre 2012 y 2017 en los «territorios de paz» y a partir de la firma del Acuerdo de Paz con el Fondo Europeo para la Paz (European Commission, 2007: 6). Entre los aspectos más importantes se encuentra el apoyo a la reconciliación, la reincorporación de excombatientes de las Farc-EP, la inclusión de jóvenes, mujeres y grupos étnicos, proyectos de productividad incluyente y sostenible, la institucionalidad y presencia del Estado legitimadora. Estos aspectos reflejan la visión integral y amplia de la construcción de paz.

Aunque esta visión es muy acorde con el Acuerdo de Paz, una evaluación del Parlamento Europeo resume que el impacto de la cooperación

fue limitado porque a «la mayoría de las élites políticas colombianas no les convencía esta perspectiva. En cambio, la clase política colombiana considera desde hace mucho tiempo la violencia en Colombia como un problema de seguridad interior y control territorial» (European Parliament. Directorate General for Parliamentary Research Services, 2019, I). Esta perspectiva ha vuelto a ser dominante en la administración de Iván Duque.

2. La paz en función de la guerra contra las drogas: Estados Unidos

Al contrario de las amplias percepciones de las Naciones Unidas y la Unión Europea, para los distintos gobiernos de Estados Unidos la cooperación con Colombia ha estado dominada por la seguridad y la «guerra contra las drogas». El Plan Colombia ha sido un instrumento crucial de financiamiento y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas a partir del año 2000. Diseñado como apoyo para combatir la producción y el tráfico de drogas, desempeñó un papel importante en la guerra contra las Farc-EP, lo cual generó muchas críticas no solo por parte de ONG de derechos humanos sino también por la falta de eficacia en la reducción de la producción de drogas (GAO, 2008; Isacson y Poe, 2009; Tickner, 2014; Mejía, 2016). En 2016, después de un acercamiento al presidente Juan Manuel Santos, la administración Obama (2009-2017) desarrolló el programa Colombia Paz para apoyar la construcción de paz después de la firma del Acuerdo con tres enfoques: 1) consolidación y expansión de seguridad y políticas de combate a las drogas mientras las Farc se reintegran; 2) expansión de la presencia del Estado y las instituciones para fortalecer la vigencia de la ley en zonas rurales; y 3) promover justicia y servicios esenciales para las víctimas del conflicto (The House White, 2016).

La política de la administración Trump (2017-2021) con relación a América Latina, aunque inconsistente, se caracterizó más como una estrategia electoral que una política de cooperación continental. El foco de la política sobre Colombia volvió a estar dominado por el narcotráfico. En 2019, en un informe del Atlantic Council sobre las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos (Marczak, 2019), el énfasis central fueron asuntos como el desarrollo económico (infraestructura

en zonas rurales, formalización de trabajo, modernización del sistema tributario), el fortalecimiento de las instituciones, el Estado de derecho, el combate a las economías ilícitas y el papel de Colombia en la crisis venezolana. El informe toca, en un apartado corto, la protección de líderes y lideresas sociales y la construcción de paz. Sin embargo, esto se concibe más bien como un resultado de desarrollo económico. Este último se podría esperar que sea eje central de la nueva administración Biden (2021-), la cual, se podría esperar, buscará una transformación pacifica del país por medio del desarrollo económico. Aunque Biden fue uno de los primeros promotores del Plan Colombia, en 2018 le pidió al presidente Duque no renunciar al proceso de paz. Por primera vez una administración estadounidense tendrá a un colombiano como asesor para América Latina, lo que alimenta especulaciones sobre un rol destacado del país en las relaciones en el continente.

3. La OEA: paz y no intervención

En enero de 2014, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) declaró a América Latina y el Caribe como una «zona de paz» (Celac, 2014). Los jefes de gobierno destacaron que esto incluye el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de conflictos, la no injerencia en asuntos internos, la no proliferación nuclear y el fomento de una cultura de paz. La cooperación multilateral en la región tiene una larga tradición basada en el sistema interamericano de resolución de conflictos institucionalizado en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el pacto de Bogotá firmado en 1948. Aunque tuvo éxitos en frenar y regular conflictos interestatales, la cooperación frente a conflictos armados internos y a la violencia cotidiana, dominantes a partir de la mitad del siglo XX, ha sido mucho más limitada (Kurtenbach, 2018).

Colombia es un caso interesante, ya que el primer acuerdo entre el gobierno de Colombia y la OEA se firmó en 2004 con el establecimiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA). El mandato es apoyar al gobierno en sus políticas de paz y verificar el «cese del fuego y de hostilidades, la desmovilización y desarme y la reinserción de los miembros de grupos armados organizados al margen

de la ley» (Organización de los Estados Americanos, 2004). Al mismo tiempo se establece que la Misión no intervendrá en los asuntos internos. Este mandato es limitado y refleja las políticas tradicionales de *peace-keeping* de las Naciones Unidas y el énfasis de la OEA en la paz como terminación de la guerra. La primera tarea importante de la MAPP-OEA fue el monitoreo de la desmovilización de los grupos paramilitares a partir de 2006 (Inksater y Jiménez, 2016). En la prorrogación del acuerdo en 2010 se incluyó el monitoreo del proceso de Justicia y Paz, y en 2011 el mandato se amplió de manera importante al incluir el acompañamiento y el monitoreo de la restitución de tierras del gobierno de Juan Manuel Santos en el ámbito de la ley de víctimas (1448). Esta ampliación fue la base para que la Misión se desplazara a los territorios y sobre todo hacia las áreas más remotas del país para monitorear las dinámicas locales. Con este mandato y financiada con fondos de donantes europeos y de Estados Unidos, la Misión desarrolló una metodología de alerta temprana reportando y documentando regularmente. El contacto y el trabajo con actores locales, por ejemplo en la serranía del Perijá y los departamentos de Arauca y Chocó, entre otros, ha contribuido a amplificar la voz de actores poco presentes en el debate nacional. La última prolongación del mandato se firmó en 2017 para extender la existencia y el trabajo de la Misión hasta finales de 2021. Aunque el mandato de la MAPP-OEA incluye la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, refleja también una visión limitada de paz como ausencia de guerra. Al fin y al cabo, el mandato de la MAPP-OEA depende del consentimiento de los gobiernos en turno por lo cual refleja más bien consensos mínimos.

4. Venezuela como actor externo en la paz y la geopolítica sudamericana

Venezuela comparte una frontera de más de 2.000 kilómetros con Colombia, la mayor parte poco accesible. Durante las últimas décadas las relaciones bilaterales han sido muy complicadas debido a profundas diferencias ideológicas y políticas entre los gobiernos de turno. En ambos lados de la frontera ha habido acusaciones de injerencia en los asuntos internos y apoyo a grupos armados en contra de los gobiernos respectivos. Al mismo tiempo, el apoyo de los gobiernos de Venezuela

y Cuba fue clave para el inicio y acompañamiento de las negociaciones de paz en La Habana tanto entre el gobierno colombiano y las Farc-EP como de los diálogos con el ELN. De igual forma, la relación colombo-venezolana siempre ha sido complicada y se hizo más difícil con la toma de posesión del gobierno Duque en 2018, los problemas en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia y el incremento de la crisis en Venezuela. Ambos conflictos se enredan sobre todo en las zonas fronterizas, reforzando las economías criminales y la cooperación de actores armados, lo cual complica la búsqueda de soluciones pacíficas y democráticas en ambos lados (International Crisis Group, 2020; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020).

La creciente injerencia de actores fuera de la región como Rusia, Irán, China o Turquía tampoco facilita la transformación de conflictos y la construcción de paz por tres razones: primero reproduce conflictos ideológicos de la Guerra Fría; segundo, consolida el modelo de desarrollo extractivo el cual es una parte del problema estructural tanto en Colombia como en Venezuela; y tercero, permite a los gobiernos un discurso polarizador culpando a actores externos de injerencia indebida. La construcción de paz en Colombia y en Venezuela tendrá que basarse en un diálogo sobre el futuro de las relaciones bilaterales y de la región fuera de los antiguos esquemas y con inclusión de las respectivas sociedades.



Como hemos visto, actores externos contribuyen de distintas maneras a la construcción de paz en Colombia. Sin duda para la mayoría de estos actores el énfasis actual está en la implementación del Acuerdo de Paz, y la comunidad internacional está ejerciendo cada vez más presión para que el gobierno Duque cumpla lo acordado. En 2020, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos reiteró la urgencia de detener las masacres y el asesinato de excombatientes. En diciembre de 2020, el Reino Unido anunció que le pediría al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que inste al gobierno colombiano a acelerar la ejecución del proceso de paz.

Los esfuerzos de la comunidad internacional son muy importantes, especialmente en relación a lo acordado en asuntos clave para la transformación constructiva de los conflictos subyacentes como lo son la economía rural, el Fondo de Tierras y la vigencia y garantía plena de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el apoyo de actores externos refleja la variedad de concepciones de paz y las prioridades relacionadas. Perspectivas limitadas se concentran en el proceso de desmovilización y el desarme de las Farc-EP mientras otras más amplias van más allá. Esto se traduce en alianzas entre actores con concepciones parecidas de paz como por un lado entre el gobierno Duque y la entonces administración Trump y, por otro, entre ONG internacionales y colombianas de derechos humanos. Lo complicado es que estas alianzas no son estables sino cambiantes. Como en otros contextos internacionales, la terminación de la guerra parece ser un consenso mínimo, mientras el Acuerdo de Paz y sus artículos transformativos ya forman parte de la disputa entre actores nacionales e internacionales y las alianzas entre ellos. Por tanto, una pregunta clave para el futuro inmediato es: ¿puede el gobierno Duque cambiar el Acuerdo en cuestiones sustanciales como la JEP? Y si lo hace, ¿quién lo podría sancionar? Fuera de esto, el problema central es que con el tiempo se pierda el enfoque de paz como un proceso que va mucho más allá del Acuerdo con las Farc-EP y su implementación.

Referencias

Boutros-Ghali, Boutros. 1992. «An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.A/47/277». http://www.jstor.org/stable/20693723

Bouvier, Virginia M. (ed.). 2014. *Colombia: La construcción de la paz en tiempos de guerra*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Celac. 2014. «Proclamation of Latin America and the Caribbean as a Zone of Peace». http://celac.cubaminrex.cu/articulos/proclamation-latin-america-and-caribbean-zone-peace

European Commission. 2007. «Colombia Country Strategy Paper 2007-2013». https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/Colombia%20Country%20Strategy%20Paper%202007-2013.pdf

European Parliament. Directorate General for Parliamentary Research Services. 2019. «Paz y seguridad en 2019: evaluación de los esfuerzos de la Unión para apoyar la paz en Colombia». LU: Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2861/217163.

Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020. «(Un-)Sicherheit in Kolumbien und Venezuela- Welche Rolle kann und sollte die EU in der Region spielen?» *FES-Briefingpapier*. Januar.

GAO (U. S. Government Accountability Office). 2008. «Plan Colombia. Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U. S. Senate». https://www.gao.gov/assets/290/282511.pdf

Helfrich, Linda y Sabine Kurtenbach (eds.). 2006. *Colombia: caminos para salir de la violencia*. Iberoamericana / Vervuert. Madrid, Frankfurt/Main.

Inksater, Kimberly y Paola Jiménez. 2016. *The Organization of American States Mission to Support the Peace Process in Colombia*. Idea International. Stockholm. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-organization-of-american-states-mission-to-support-the-peace-process-in-colombia.pdf

International Crisis Group. 2020. «Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela». *Informe sobre América Latina*. 84. International Crisis Group. Bruselas, Bogotá. https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/084-disorder-on-the-border-spanish.pdf

Isacson, Adam y Abigail Poe. 2009. «After Plan Colombia. Evaluating "Integrated Action", the next phase of U. S. assistance». http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5124-001_g.pdf

Kurtenbach, Sabine. 2010. «Why Is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. 88: 95-110.

----------. 2018. «Latin America – Multilateralism without Multilateral Values». *GIGA Focus Latein Amerika*. 7: 11.

Lewis, David, John Heathershaw y Nick Megoran. 2018. «Illiberal peace? Authoritarian modes of conflict management». *Cooperation and Conflict*. 53 (4): 486-506.

Marczak, Jason (dir.). 2019. *The Untapped Potential of the US-Colombia Partnership*. Independent Task Force Report. Atlantic Council. Adrienne Arsht Latin America Center. Washington DC. https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/untapped-potential-us-colombia-partnership/

Mejía, Daniel. 2016. «Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs». *Foreign Policy at Brookings*. 7. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/mejia-colombia-final-2.pdf

Organización de los Estados Americanos. 2004. «Acompañamiento al proceso de paz en Colombia». https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2018/06/CONVENIO-INICIAL.pdf

Paris, Roland. 2004. *At War's End. Building Peace after Civil War*. Cambridge University Press. Cambridge.

PNUD. 2003. *El conflicto. Callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. PNUD. Bogotá.

Tickner, Arlene. 2014. «Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy». *Report for the Washington Office on Latin America*. http://www.academia.edu/download/41528249/Colombia__US_and_Security_Cooperation_by_Proxy.pdf

The White House. Office of the Press Secretary. 2016. «FACT SHEET: Peace Colombia -- A New Era of Partnership between the United States and Colombia». https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and%20

United Nations. 2015a. «The Challenge of Sustaining Peace».

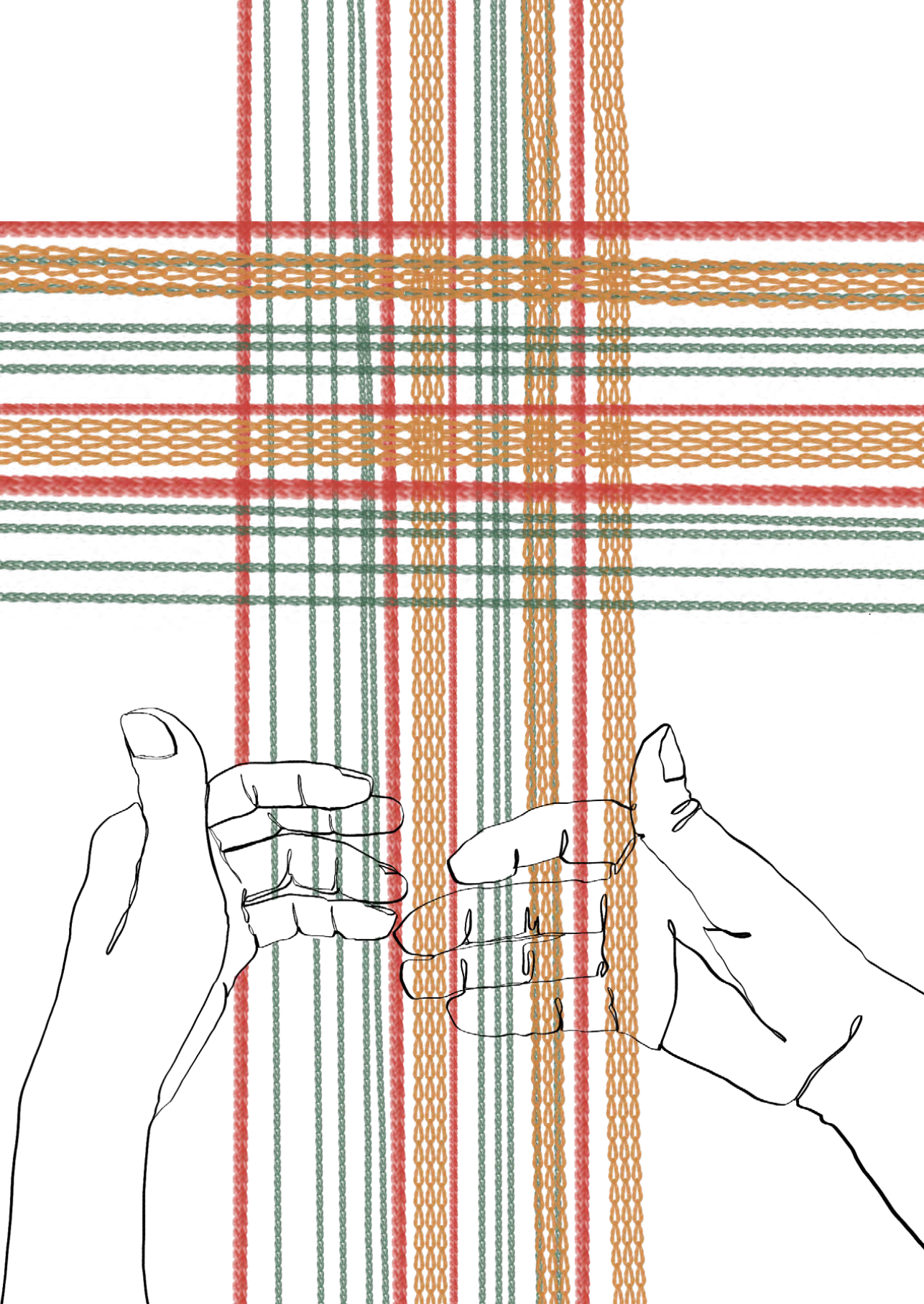
----------. (ed.). 2015b. «Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development». United Nations. New York, NY. https://doi.org/10.1891/9780826190123.ap02.

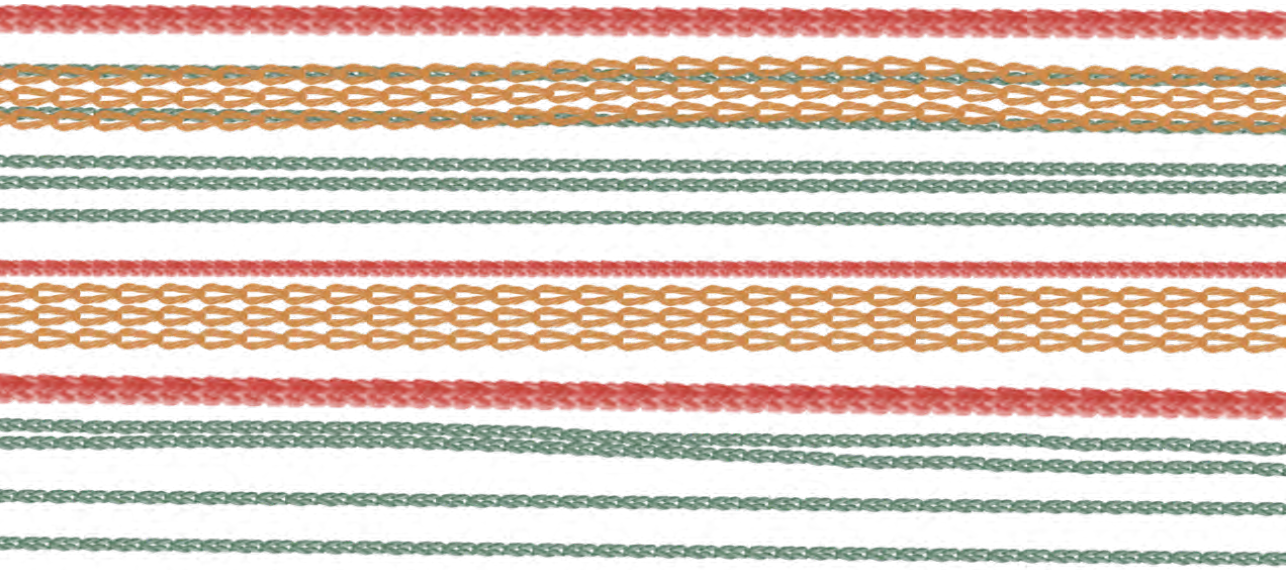






Botas y zapatos después de aseados luego de una jornada de trabajo y escuela. Urabá, 1994. Foto: Natalia Botero.





CUARTA PARTE

Lecciones aprendidas



Los enredos de la paz

Sabine Kurtenbach

Al final de esta investigación compleja surge la pregunta de cómo interactúan los distintos elementos (en los ámbitos estructural y de actores) y cómo se valora la experiencia colombiana desde una perspectiva comparada. Muchas sociedades de posguerra se encuentran en una situación denominada «ni guerra ni paz», «paz híbrida» o «paz intermedia» (Suhrke y Berdal, 2012; Richards, 2005; Richmond y Mitchell, 2011). Estas autoras y autores enfatizan la complejidad de los procesos de paz, pero estas denominaciones suelen resonar como concepciones binarias muy difundidas en los ámbitos de las políticas internacionales de construcción de paz. Aquí no se niega la complejidad del proceso, pero se suele hacer énfasis en la necesidad de definir secuencias y prioridades, como primero estabilizar o desmovilizar y luego reformar y atacar causas estructurales. En el terreno esto no suele funcionar tanto porque los actores internacionales suelen irse a otros escenarios de guerra antes de haber llegado a los cambios estructurales. Otro elemento es la persistencia y el poder de los actores que se resisten a este cambio y solo favorecen cambios superficiales y cosméticos. El conde de Lampedusa llamó esto el cambio gatopardiano, cambiar todo para que todo siga igual.

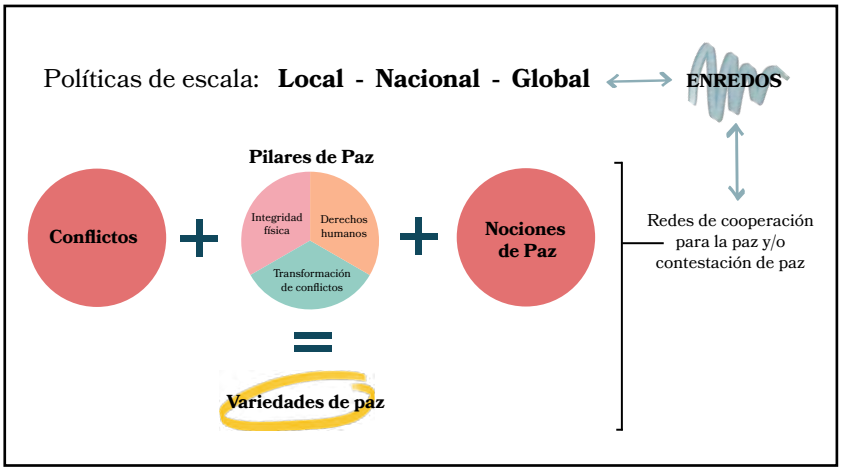
El estudio de Colombia y el análisis integral de la paz como proceso permite identificar esta conflictividad y los enredos en la construcción de la paz. Es necesario analizar estas capas de entrelazamiento tanto en el espacio (local, nacional, global) como entre actores a favor de la paz más amplia y aquellos que quieren mantener el *statu quo* o una paz minimalista. En Colombia esto se llama la paz grande y la chica.

Cuando empezamos este estudio pensamos que las diferencias más grandes las íbamos a encontrar en relación con las nociones de paz entre distintos sectores de la población. Lo que observamos es diferente y partiendo del análisis de los distintos conflictos que identificamos tanto nacional como localmente podemos identificar los enredos más significativos de la paz. Los enredos tienen dos dimensiones: 1) se dan por la interacción entre las distintas escalas territoriales: local, nacional, global; y 2) por la existencia de redes de actores con nociones distintas de qué significa la paz. Esto corresponde con visiones muy distintas sobre el alcance del Acuerdo de Paz y las necesidades de cambio.

En las próximas páginas vamos a analizar esto en relación con tres cuestiones centrales, aunque habría más: el acceso y uso de la tierra, la participación política y social, y el manejo de las atrocidades del pasado. Mientras estas cuestiones forman parte central del Acuerdo de Paz, al mismo tiempo tienen un alcance mucho más amplio. Estos conflictos están arraigados en la experiencia histórica colombiana, por lo cual añaden una dimensión temporal a su manejo y transformación. Con esta perspectiva, el Acuerdo de Paz puede o hubiera podido ser un punto crítico (*critical juncture*) (Capoccia, 2016) para la transformación de estos conflictos. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la construcción de paz y las reformas y cambios necesarios para ello no ocurren en un vacío, sino que están moldeadas por experiencias históricas anteriores y dependen de trayectorias y contextos específicos, los cuales definen las relaciones de poder tanto en lo local e internacional como en lo regional (Almohamad, Kirchschlager y Kurtenbach, 2020). Esta dependencia de camino (*path dependence*) (Mahoney, 2000; Ansorg y Kurtenbach, 2017) suele limitar las posibilidades de cambio a pesar de las ventanas de oportunidad existentes.

Como nos interesa la variedad de experiencias y posibilidades de la paz como proceso, vamos a analizar estos conflictos en su trayectoria histórica, su relación con los pilares de paz –integridad física, derechos humanos, instituciones para su transformación– y las percepciones de paz. El Gráfico 17 ilustra la metodología usada para ello.

Gráfico 17. Factores analizados en la investigación



Fuente: elaboración propia.

1. El acceso y el uso de la tierra

El conflicto por el acceso y el uso de la tierra conforma una de las grandes líneas de la historia de Colombia, relevante para el desarrollo económico, el sistema político y la sociedad. La economía colombiana ha sido y es dominada por el modelo extractivo de acuerdo con el cual las materias primas (desde el oro en tiempos coloniales hasta el petróleo y la minería en la actualidad) forman ejes centrales de este conflicto entre las élites rurales, por un lado, y campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianas por el otro (Palacios, 1979; González González, 2014). Los principales actores en estos conflictos han sido distintos actores armados no-estatales (entre los diversos grupos guerrilleros históricos y actualmente el Ejército de Libración Nacional (ELN), las disidencias de las Farc-EP, además de los grupos criminales organizados). Al mismo tiempo, estos grupos formaron y forman redes con élites políticas locales y nacionales. Un ejemplo muy debatido es el de la parapolítica en la primera década del milenio (Duncan, 2005).

En relación con este conflicto y en la perspectiva de los pilares de paz se pueden constatar distintas violaciones del derecho a la integridad física de diversos sectores de la población. Más de nueve millones de

colombianas y colombianos se registraron como víctimas en el Registro Único de Víctimas. En los años posteriores a la firma del Acuerdo, el número de víctimas bajó, pero todavía con números altos de personas victimizadas. Entre 2017 y 2019, 354.316 personas fueron afectadas[1]. Entre ellos hay víctimas de distintas formas de violencia entre las cuales se destacan los homicidios y el desplazamiento forzado. Sobre todo los desplazamientos se relacionan claramente con el acceso y uso de la tierra. Lo mismo es cierto para buena parte de los asesinatos de líderes y defensoras de derechos humanos, gran parte de ellas y ellos luchadores por derechos individuales o colectivos a la tierra. Otra forma de violencia física por el control de la tierra se puede observar en la lucha armada entre grupos armados no-estatales. Aquí la meta es el control de la producción o de corredores estratégicos para comercialización en la economía ilegal: droga, trata de personas, minería ilegal, madera, entre otros.

En las regiones con disputa por el control y el uso de la tierra, la violación de derechos humanos individuales y colectivos es más grave que en otras partes del país. Los derechos civiles como elecciones libres y el derecho a la libre expresión se violan mucho más en estos contextos. Basta mirar tanto los mapas de riesgo electoral (Misión de Observación Electoral, 2019) como los de los asesinatos de líderes sociales y defensoras de derechos humanos, los cuales afectan, sobre todo, aquellos que luchan por derechos de campesinos y comunidades indígenas y afrocolombianas (Indepaz, 2020). Aquí las instituciones designadas para la transformación constructiva de conflictos –sea el Estado central, sean las Juntas de Acción Comunal o autoridades tradicionales– suelen ser parte de este conflicto.

Dos ejemplos ilustran la complejidad y las dificultades de la transformación constructiva del conflicto por la tierra. Ya en 2011 el Congreso colombiano aprobó la ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448), la cual se designó como mecanismo para devolver la tierra y/o recompensar a los desplazados. El primer problema es que esto es y ha sido un proceso muy lento, entre otras causas por la falta de catastro y la falta de títulos formales de muchos desplazados. Segundo, en cuanto a las

[1] https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia

personas que recibieron títulos sea a la tierra antigua o a otras tierras, esto ha (re-)producido la violencia contra estas mismas personas que las reclamaron (Comisión Colombiana de Juristas et al., 2019). El segundo ejemplo se relaciona con el cultivo de coca. Según el Acuerdo de Paz, su erradicación iba a ser manual, voluntaria y acompañada por asistencia financiera y técnica, proyectos de participación social y apoyo alimentario durante dos años de transición. El mecanismo de transformación fue el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), al cual se vincularon 130.000 familias en el primer año (Vélez-Torres y Lugo-Vivas, 2021). De acuerdo con los informes de monitoreo de Unodc (2019), al principio este proceso fue relativamente exitoso, tanto en relación con la erradicación como con el apoyo a las familias. Cuando el gobierno del presidente Iván Duque asumió (7 de agosto de 2018), las prioridades en la política de droga volvieron a la fumigación, lo que amenazó la producción de cultivos legales y de alimentos. Las familias y comunidades que habían firmado acuerdos de erradicación en el marco del PNIS se quedaron solas con el argumento de que faltaba dinero para financiar el programa y que la superficie cultivada se había incrementado. Pero no hay que equivocarse, en el fondo del conflicto sobre las políticas de droga tanto del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) como del gobierno Duque se encuentran los conflictos históricos estructurales nunca resueltos y muy violentos entre terratenientes grandes que apuestan por el modelo extractivo (ganadería, palma africana, minería, petróleo, entre otros) y los pequeños campesinos que tratan de sobrevivir con productos de subsistencia. Los cambios imaginados con la llamada reforma agraria en el Acuerdo de Paz a lo mejor hubieran mejorado las perspectivas de vida para algunos excombatientes y víctimas, pero no tenían un alcance transformador general (Gutiérrez Sanín y Marín Jaramillo, 2018).

Aunque las cifras de implementación del Acuerdo de Paz son parte del conflicto político, no hay duda de que en el punto de la tierra, esta es y ha sido muy lenta. Al mismo tiempo, en los últimos años se observa el incremento de la violencia política y la violación de los derechos humanos de aquellos actores con una agenda transformadora tanto dentro como más allá del Acuerdo de Paz. Entonces hay que preguntar: ¿dónde se enreda el conflicto por la tierra? De acuerdo con la perspectiva de

nuestro análisis se pueden señalar por lo menos dos asuntos relevantes en los que se enredan y solapan intereses, lógicas y recursos de poder distintos:

1. Los intereses económicos de los actores que se benefician del modelo extractivo (petróleo, minería legal, entre otros) chocan con las normas legales (nacionales e internacionales) como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las normas colombianas para su implementación. Esto produce conflictos entre distintos actores y sus redes en y a través de diferentes niveles. En lo local las comunidades indígenas y afrocolombianas luchan por el mantenimiento del uso y del control de sus tierras (sobre todo comunales), en lo nacional las élites comerciales y el Estado colombiano se apoderan de las regalías (que en parte se distribuyen a otras regiones). ONG nacionales e internacionales apoyan los derechos de las comunidades tanto como empresas globales cooperan con los grupos que apoyan el extractivismo. Las luchas correspondientes tienen lugar en las cortes, pueden generar corrupción y también violencia selectiva y/o represión. Según la perspectiva de paz integral, se deberían transformar tanto por vía del sistema político, mediante consensos entre los distintos actores, como en el sistema judicial y el estado de derecho.

2. Los conflictos en relación con la economía ilegal (cultivo, producción y comercio de drogas, minería ilegal, trata humana, maderas, animales, entre otros) son más complicados por tres razones: primero, la característica de la ilegalidad indica que la ley y el estado de derecho han fallado en el manejo y han sido sustituidos por la corrupción y la violencia. Segundo, el enfoque en la represión y la penalización del nivel jerárquico más bajo del crimen organizado y no-organizado y mucho menos en los poderes locales y nacionales e internacionales que los respaldan, algo que ocurre tanto en Colombia como en otras regiones del mundo. Tercero, hay un déficit inmenso en la prevención del crimen, la cual necesitaría un enfoque distinto en políticas sociales y de empleo en los ámbitos rural y urbano, que se debería orientar a facilitar perspectivas viables y dignas a sectores marginados como los jóvenes.

Por el lado de las nociones de paz, los partidarios del modelo extractivo (en los ámbitos local, nacional e internacional) la entienden como la ausencia de la guerra, la cual permite mantener el *statu quo* social, político y económico en condiciones de desarme de lo que fue la guerrilla de las Farc-EP. Al mismo tiempo, estos sectores legitiman el uso de la represión contra y criminalizan actores de cambio y la oposición a este modelo societal, como se pudo ver en la reacción del gobierno frente a las protestas pacíficas de la Minga social en 2019. Ahí hubo un escalamiento verbal el cual sostenía que la Minga estaba infiltrada por grupos armados ilegales primero, y después varios muertos en la confrontación con el ESMAD (González Posso, 2019). Esta visión mínima de paz choca con la de las y los campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianas, que comparten visiones más ambiciosas y ven la paz como un proceso de garantía de sus derechos históricos e incremento de bienestar. Para ellos y ellas «la paz es entendida desde una perspectiva que supera la protección de la integridad física, más bien se extiende al logro del bienestar social» (Estudio Buenaventura, p. 18). Un argumento similar aparece en el estudio de Santander de Quilichao, donde se relata:

> «[hay] una narrativa persistente en los liderazgos afro e indígenas en la región y tiene que ver con los impactos que puede tener la paz a nivel regional y que se expresa en «*que la paz no se lleve lo poco que la guerra dejó*». Para el caso de Santander de Quilichao y del norte del Cauca, esto tiene relación con cómo la paz que se consigue en lo local, puede pronunciar la continuidad de lógicas extractivas tanto de actores legales (empresas madereras, mineras) como de actores armados ilegales que buscan captar rentas ilegales asociadas a los cultivos de uso ilícito, y la minería de oro» (Estudio Santander de Quilichao, pp. 17-18).

Desenredar estos conflictos sobre el acceso y el uso de la tierra y su transformación constructiva es esencial para darle una base económica a la paz. A pesar de que Colombia se autodefine como país urbano y que el gobierno dice que quiere cerrar brechas, el problema no se puede solucionar con recetas neoliberales ni con el crecimiento económico basado en el modelo existente y un sistema tributario que genera pocos recursos para el Estado y menos para políticas sociales activas. Para romper las dinámicas violentas se trata, ni más ni menos, de respetar

los derechos de las comunidades y darle perspectivas legales y trabajo digno a la población rural. Sin estas transformaciones estructurales tanto el avance en el reconocimiento legal de los derechos colectivos como la reducción de violencia de las últimas décadas no serán sostenibles.

2. La ampliación de la participación política y social

El segundo conflicto histórico en Colombia se relaciona con la participación política y social, que ha generado diferentes ciclos de violencia política e iniciativas para mayor inclusión. Al final de la Violencia en 1958, el Frente Nacional formalizó un acuerdo bipartidista de élites que repartía todos los puestos políticos entre los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador. En este contexto hubo elecciones, que sirvieron solo para la distribución de influencia de distintas corrientes dentro de los mismos partidos. Este sistema de poder compartido (*power sharing*) entró en crisis abierta a partir de 1970 (Dix, 1980). La Alianza Nacional Popular (Anapo), partido fundado por el exgeneral Gustavo Rojas Pinilla, reclamó haber ganado las elecciones y denunció que había fraude. Tres años más tarde se formó la guerrilla Movimiento 19 de Abril (M-19), la cual al principio actuó sobre todo en las ciudades y cuyas acciones espectaculares como el robo de la espada de Simón Bolívar posicionaron la guerra en Colombia en las páginas principales de los medios nacionales e internacionales.

En los años siguientes se incrementó la violencia de los distintos grupos guerrilleros que reclamaban mayor participación política en las ciudades y en el campo. En el contexto de diálogos de paz también hubo por lo menos dos iniciativas de reforma política al respecto. Es importante recordarlos porque nos enseñan que la vía de las reformas institucionales nunca es lineal y menos en contextos de violencia (Kurtenbach, 2017). La primera reforma importante fue la política de descentralización del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) que introdujo la elección directa de los alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales. Las consecuencias de este proceso han sido ambivalentes: por un lado, partidos nuevos como la Unión Patriótica –fundada por una coalición amplia entre excombatientes desmovilizados de las Farc, el Partido Comunista y sectores de sociedad civil– amplia-

ron el espectro político. Por primera vez participó un partido de izquierda en las elecciones. En marzo de 1986 resultaron elegidos un número significativo de congresistas y senadores, alcaldes y concejales de la UP. En mayo del mismo año su candidato presidencial, Jaime Pardo Leal, recibió 4,5% de los votos. Pero estos éxitos también encontraron resistencia violenta, con el asesinato y la desaparición de más de cuatro mil activistas, candidatos y miembros de la UP, entre ellos los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal en 1987 y Bernardo Jaramillo en 1990. El Centro de Memoria Histórica (Melo Moreno y Centro de Memoria Histórica (Colombia), 2018) califica estos crímenes como genocidio. Hasta hoy, estos crímenes siguen impunes.

El segundo mecanismo central para ampliar la participación política y social fue la elaboración y promulgación de una nueva Constitución política en 1991. La Asamblea Nacional Constituyente fue resultado de una movilización de la sociedad civil (la séptima papeleta) y de un mal cálculo de las élites tradicionales, las cuales no movilizaron sus bases. Como resultado, un tercio de los asambleístas fueron miembros del partido surgido de la desmovilización del M-19 y muchos otros de sectores reformadores de los partidos tradicionales. Cuando se promulgó, la Constitución fue calificada como una de las más progresistas del mundo, y a pesar de muchas críticas no cabe duda de que abrió espacios muy significativos para la participación política y la garantía formal de derechos humanos individuales y colectivos. Y más allá, la Constitución también se puede interpretar como el diseño de un mecanismo de transformación de conflictos: «Con la aprobación de la nueva Constitución se formalizó un pacto de sociedad para construir un Estado social de derecho que permitiera tramitar pacíficamente los conflictos sociales y políticos» (González Posso, 2012: 13).

Pero, otra vez, la historia no se desarrolló de forma lineal, sino que hasta hoy tanto la Constitución como la garantía de los derechos humanos ahí formalizada confronta resistencias e intentos de reducirla. En la perspectiva de los tres pilares de paz, los indicadores para esta resistencia se relacionan con los altos niveles de violencia directa en el contexto de las elecciones locales (Misión de Observación Electoral, 2019) y contra defensoras y defensores de derechos humanos y líderes y lideresas en general (Indepaz, 2020). En el ámbito de la garantía de derechos humanos colectivos, un ejemplo importante y relacionado con

el conflicto por la tierra (véase arriba) es la falta de utilización de la consulta previa del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el contexto del Acuerdo de Paz sobresalen tres conflictos acerca de la participación política y social de actores hasta ahora marginados:

1. La participación política de los excombatientes de las Farc-EP, los cuales en 2017 fundaron un partido político con el mismo acrónimo Farc como Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, el cual renombraron Comunes en enero de 2021.

2. El Acuerdo había previsto el establecimiento de «circunscripciones especiales para la paz» para aumentar las posibilidades de articulación y la representación de organizaciones sociales (incluyendo de víctimas) con dieciséis curules en la Cámara de Representantes de las zonas más afectadas por el conflicto.

3. La resistencia feroz de sectores tradicionales, religiosos, y de la derecha a una liberalización social y el reconocimiento de los mismos derechos tanto para mujeres como otros grupos estigmatizados como los sectores LGTB.

El punto 2 del Acuerdo de Paz contiene una serie de propuestas para una reforma política integral, entre ellas medidas para garantizar la participación política de partidos políticos y organizaciones sociales. La representación política de los excombatientes desmovilizados tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes queda asegurada con un mínimo de cinco senadores y cinco representantes durante dos periodos constitucionales (2018-2026), sin que el partido necesite, entre otros requisitos, pasar el umbral de votantes determinado por la legislación electoral. Este reglamento es similar a las reglas de inclusión de la población indígena formuladas en la Constitución. La idea de las curules especiales por la paz tenía el mismo margen temporal.

La participación privilegiada de las Farc ha generado y todavía genera mucha resistencia en la derecha colombiana, la cual sostiene que el gobierno de Juan Manuel Santos «entregó» el país a las Farc y que el Acuerdo beneficia actores violentos (González, 2017). Encuestas muestran que la mayoría de la población no tiene confianza en las Farc o

está en contra de su participación política (García-Sánchez y Carlin, 2020; PNUD y PRIO, 2020). Los resultados de la Farc tanto en las elecciones nacionales de 2018 como en las municipales de 2019 reflejan esta falta de apoyo, fuera de casos aislados. La participación de las Farc en el Congreso sigue siendo conflictiva, a pesar del hecho que las y los senadores y representantes hacen un trabajo serio. La politóloga Angelika Rettberg de la Universidad de los Andes dice que el partido «Busca aliados, evita la confrontación en los debates, y pareciera haber entendido que en los dos periodos legislativos con los que cuenta se está jugando la posibilidad de alianzas hacia el futuro, más que logros concretos en el presente»[2]. Los excombatientes desmovilizados tienen una visión bastante diferente. Se sienten estigmatizados y reclaman que el gobierno colombiano no ha cumplido mientras las Farc sí lo han hecho (véase el Capítulo 5).

El proyecto de las circunscripciones especiales para la paz nunca se aprobó, primero por la falta de quórum en el Senado y hasta ahora por la falta de voluntad de las élites dominantes de incluir a la población marginada del país. Otra vez fue necesario la intervención de las altas cortes. A finales de mayo del año 2021 la corte constitucional aprobó la creación de ocho circunscripciones especiales en las zonas más afectadas por la violencia para las elecciones en 2022. Un asunto clave acerca de la ampliación de la participación política se relaciona con la seguridad física de excombatientes y líderes y lideresas sociales. El informe de las Naciones Unidas del 29 de diciembre de 2020 documenta doscientos cuarenta y ocho asesinatos de excombatientes desde la firma del Acuerdo (setenta y tres de ellos en 2020), más cincuenta y cinco intentos de homicidio y veinte desapariciones[3]. Esta violencia pone en peligro la participación política y social y también los derechos humanos de los excombatientes y de las comunidades donde viven. Al mismo tiempo, se puede interpretar como un intento de destruir un mecanismo importante de la transformación del conflicto desde las armas a las urnas.

[2] El Tiempo. 4 de octubre de 2019. https://www.eltiempo.com/politica/congreso/balance-del-partido-Farc-en-el-congreso-de-la-republica-419740

[3] https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf

Otro conflicto importante se relaciona con el empoderamiento de grupos marginados como mujeres, indígenas, afrocolombianos y LGTB. El Acuerdo de Paz es hasta hoy el más integral en relación con los derechos de género y la población LGTB. Estos avances importantes se pueden leer como un proceso de co-construcción entre cambios sociales como la urbanización y el crecimiento de las clases medias y la organización de mujeres y grupos LGTB en el contexto de la violencia (Oettler, 2019). Al mismo tiempo, el rechazo al Acuerdo de Paz en el plebiscito se nutrió de valores muy conservadores y religiosos en estos asuntos, criticando por ejemplo la mal llamada «ideología de género». El no del plebiscito también fue apoyado por el rechazo de la legislación a favor de la legalidad de matrimonios de personas del mismo sexo en ese mismo año. Este conflicto cultural y de identidades no se terminó. Mientras las mujeres han tenido algunos avances en su participación con la ley de paridad (véase el Capítulo 11), las comunidades LGTB tienen un largo camino por recorrer todavía (véase el Capítulo 14).

Los enredos más importantes relacionados con estas cuestiones de ciudadanía se dan en todos los niveles, sobre todo entre actores con una imagen del mundo tradicional y jerárquica, y aquellos a favor de una diversidad cultural, de valores liberales. Conflictos similares se pueden observar en toda la región y a través del mundo con redes que traspasan la diferenciación territorial entre lo local, lo nacional y lo global. Para que estos conflictos se transformen de manera constructiva se necesita tanto el reconocimiento de la ciudadanía de todas y todos como la garantía de los derechos humanos para poder ejercer la ciudadanía.

3. Confrontar las atrocidades de la guerra

El tercer conflicto macro se relaciona con un aspecto muy complejo en todas las sociedades con experiencias violentas –sea después de una guerra, violencia genocida o regímenes autoritarios–. La pregunta es: ¿cómo confrontar el pasado violento? Hacer frente a las atrocidades de la guerra y la justicia transicional es un buen ejemplo para demonstrar cómo las interacciones entre el pasado y el presente pueden limitar la construcción de la paz. Aunque el asunto se suele limitar a formas de violencia consideradas «políticas», la frontera entre las formas de vio-

lencia política y «criminal» no es clara (Barnes, 2017) y enfatizar en una u otra tiene implicaciones políticas. Con criminales no se suele negociar formalmente, aunque sí por debajo de la mesa. Colombia es un caso paradigmático en el cual se pueden observar los discursos cambiantes de identificación de distintos actores armados como criminales o políticos (Kurtenbach, 2015). Esto es relevante para las Farc-EP, las cuales fueron caracterizadas como actores criminales (narcoterroristas) después del fracasado proceso de paz de la administración Pastrana (1998-2002). Pero también se puede investigar con los grupos paramilitares, que empezaron como ejércitos privados de grandes terratenientes y desarrollaron una agenda política cuando quisieron negociar con el gobierno Uribe (2002-2010).

A pesar de los avances en la legislación internacional sobre crímenes de lesa humanidad y la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) para sancionarlos, manejar las atrocidades del pasado sigue siendo una de las cuestiones más polémicas en todo el mundo. En las últimas décadas hemos visto una serie de mecanismos nacionales y locales, como las comisiones de la verdad o los tribunales tradicionales Gacaca de Ruanda, basados en procesos de las comunidades locales. Aunque esto es importante, la rendición de cuentas de los actores violentos en contextos de acuerdos de paz rara vez se ha producido y sigue siendo muy conflictiva (Sriram, 2017). Incluso en casos con la victoria militar de un lado, confrontar la violencia es un debate público de larga duración como se puede ver en los ejemplos de España o Alemania. Pero la justicia transicional no solo mira hacia atrás en el tiempo, sino que también tiene una función muy importante hacia el futuro. Reconocer el sufrimiento de las víctimas y responsabilizar a los autores es una señal importante de que la violencia no es aceptable y no se tolerará en el futuro. Con esta perspectiva procesos de justicia transicional se pueden interpretar como una forma de prevención de violencia. Al mismo tiempo, el reconocimiento de responsabilidades es una base necesaria para la reconciliación y el establecimiento de la confianza entre antiguos enemigos.

Colombia es un caso interesante. Durante gran parte de su historia, las élites han puesto fin a la violencia y a las guerras civiles mediante «acuerdos de caballeros» y pactos de élite con amnistía, que permitían a la facción que perdía militarmente seguir participando en la política nacional. Con la firma del tratado de la CPI esto dejó de ser posible

porque los crímenes de lesa humanidad no pueden ser amnistiados. Por tanto, era necesario poner en marcha soluciones nuevas. En el proceso de desmovilización de las fuerzas paramilitares entre 2003 y 2006 hubo una reducción del castigo con la condición de decir la verdad. En el Acuerdo de Paz de 2016 se desarrolló un mecanismo similar llamado Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Ambos procesos fueron muy polémicos: mientras el primero fue criticado por organizaciones de derechos humanos locales, nacionales e internacionales apoyadas por algunos gobiernos europeos, el actual mecanismo es atacado por el gobierno derechista de Iván Duque y las élites regionales, tratando de desmantelarlo, hasta ahora sin éxito.

Al fin y al cabo, en el centro del conflicto sobre las atrocidades del pasado se encuentra el poder de diseñar la narrativa histórica. ¿Quiénes han sido los perpetradores, quiénes las víctimas? ¿Cómo se puede legitimar o deslegitimar la violencia? ¿Hay una base para la reconciliación? La historia la escriben muchas veces los que han ganado sea en el campo de batalla, sea en la política. Pero en las condiciones políticas de una democracia (aunque tenga fallos) y con las tecnologías de comunicación modernas y digitales, esto ya no es posible.

La relación con los tres pilares de paz es obvia: la integridad física es un derecho que hay que garantizar a todos los niveles y su vulneración se tiene que sancionar. La justicia transicional o en el caso colombiano la JEP no promueve la impunidad, sino que reduce las sentencias en el caso (y solo en este) de que los perpetradores contribuyan a la búsqueda de la verdad. Durante 2021 la JEP promulgará sus primeras sentencias en una serie de macro casos y lo importante será que las partes las acepten y cumplan. De lo contrario se tendrán que confrontar con el sistema judicial normal y probablemente con penas mucho más altas. Los fallos de la JEP serán dolorosos para todos y todas pero pueden ser un elemento crucial para que la paz sea más que la ausencia de una guerra abierta y ayude a reducir y prevenir otras formas de violencia. De ser así, Colombia entraría a la historia global como un ejemplo importante.

El asunto de los derechos humanos está muy ligado a la integridad física porque el ejercicio pleno de estos derechos depende de ella. El trabajo de la JEP puede tener consecuencias preventivas importantes al respecto. Los asesinatos de las y los defensores de derechos humanos son

un ejemplo atroz del daño que la violencia causa, independientemente de quiénes son los perpetradores. El discurso en parte de la opinión pública, según el cual la violencia actual se relaciona con actores de la economía criminal, ignora que esos actores tienen aliados formales e informales en la política y la economía legal del país. Además, no es casualidad que las víctimas de esta violencia sean aquellas que tienen una agenda de reforma y de cambio social y político. El reconocimiento de estos reclamos civiles y pacíficos necesita ser la base para la protección de estas y estos defensores y para evitar un nuevo ciclo de violencia y contribuir a la transformación constructiva de conflictos.

La base institucional para esta transformación de conflictos son instituciones formales e informales independientes cuyas reglas se aplican a todos y todas. Colombia avanzó mucho en la independencia judicial con la Constitución de 1991, pero hay intentos de politizar el sistema de justicia colocando a partidarios políticos y amigos en los puestos más importantes. Las consecuencias de esto se pueden estudiar en toda la región y ojalá Colombia no vaya por este camino.

Los enredos en el manejo de las atrocidades del pasado y los de hoy en día se dan en distintos niveles. Tanto en el ámbito local como nacional hay víctimas y perpetradores (directos e indirectos) de todos los bandos políticos. Reconocer esto es un proceso muy difícil pero necesario para aprender las lecciones del pasado y no volver a cometer los mismos errores. En este sentido, el énfasis del gobierno de Juan Manuel Santos en la «no-repetición» y en las víctimas ha sido muy clarividente. Para no repetir hay que transformar los conflictos subyacentes.

Hay enredos de la paz en muchos asuntos y con muchos actores más. En una perspectiva de construcción de paz integral el problema no es que haya actores que se opongan a cambios profundos. El problema es que con sus discursos algunos de ellos legitiman, generan o usan la violencia para sus fines políticos, económicos y sociales. Identificar y encontrar posibilidades para disolver estos enredos de una forma constructiva (lo cual es diferente a consensual) y no violenta debe ser un hito fundamental en la búsqueda de la paz.

Referencias

Almohamad, Selman, Markus A. Kirchschlager y Sabine Kurtenbach. 2020. «Peacebuilding after War and Violence – Neighbourhood Matters". *GIGA Working Paper*. 324. https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/22561100-peacebuilding-after-violence-neighbourhood-matters/.

Ansorg, Nadine y Sabine Kurtenbach. 2017. *Institutional Reforms and Peacebuilding Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities*. Studies in Conflict, Development and Peacebuilding. Routledge. London.

Barnes, Nicholas. 2017. «Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence". *Perspectives on Politics*. 15 (04): 967-987. https://doi.org/10.1017/S1537592717002110

Capoccia, Giovanni. 2016. «Critical Junctures". En *The Oxford Handbookof Historical Institutionalism*. Oxford University Press. Oxford, UK.

Comisión Colombiana de Juristas et al. 2019. "Radiografía de la restitución de tierras en Colombia".

Dix, Robert H. 1980. «Consociational Democracy: The Case of Colombia". *Comparative Politics*. 12 (3): 303-21. https://doi.org/10.2307/421928

Duncan, Gustavo. 2005. *Del campo a la ciudad en Colombia: la infiltración urbana de los señores de la guerra*. Universidad de los Andes. Bogotá. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/3652.pdf

García-Sánchez, Miguel y Ryan E. Carlin. 2020. «The Farc in the Public Eye: Negotiation, Integration, and Political Participation". *Journal of Politics in Latin America*. 12 (3): 239-251. https://doi.org/10.1177/1866802X20970805.

González González, Fernán E. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Cinep. Bogotá.

González, María Fernanda. 2017. «La "posverdad" en el plebiscito por la paz en Colombia». *Nueva Sociedad*. 269: 114-126.

González Posso, Camilo. 2019. «La MINGA "Por la vida, el territorio, la justicia y la paz" en el Sur occidente de Colombia». 8 de marzo.

----------. 2012. *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Centro de Memoria, Paz, y Reconciliación. Bogotá. http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Memorias-para-la-democracia-y-la-paz.-Veinte-a%C3%B1os-de-la-constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica1.pdf

Gutiérrez Sanín, Francisco y Margarita Marín Jaramillo. 2018. «Tierras en el posconflicto: ¿en el fondo cuál es el problema?». *Análisis Político*. 31 (92): 18-38. https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095.

Indepaz. 2020. «Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma de los Acuerdos de paz del 24/11/2016 al 15/07/2020». Informe Especial. Instituo de estudios para el desarrollo y la paz. Bogotá. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf

Kurtenbach, Sabine. 2017. «The Challenges of Institutional Reforms in the Midst of War: Lessons from Colombia». En Nadine Ansorg y Sabine Kurtenbach (eds.). *Institutional Reforms and Peacebuilding Change. Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communitie:* 83-102. Conflict, Development and Peacebuilding. Routledge. London.

----------. 2015. «El lado político de la violencia "a-política"». En Günther Maihold y Werner Mackenbach (eds.). *La transformación de la violencia en América Latina*: 57-86. F&G Editores. Guatemala.

Mahoney, James. 2000. «Path dependence in historical sociology». *Theory and society*. 29 (4): 507-548.

Melo Moreno, Vladimir y Centro de Memoria Histórica (Colombia). 2018. *Todo pasó frente a nuestros ojos: el genocidio de la Unión Patriótica, 1984-2002*.

Misión de Observación Electoral. 2019. «Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones autoridades locales Colombia 2019». https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-_DIGITAL.pdf

Oettler, Anika. 2019. «The Struggle for Gendered Peace and LGBT Rights in Colombia». *Violence, Security, and Peace Working Papers*. 2. LSE Latin America and Caribbean Center. http://eprints.lse.ac.uk/101624/1/Oettler_the_struggle_for_gendered_peace_and_lgbt_rights_in_colombia_published.pdf

Palacios, Marco. 1979. *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*. Editorial Presencia. Bogotá.

PNUD y PRIO. 2020. «Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Actitudes y percepciones en los territorios PDET». https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=12577; https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colom.html.

Richards, Paul (ed.). 2005. *No peace, no war: An anthropology of contemporary armed conflicts: In memoriam Bernhard Helander*. Ohio University Press [u.a.]. Athens.

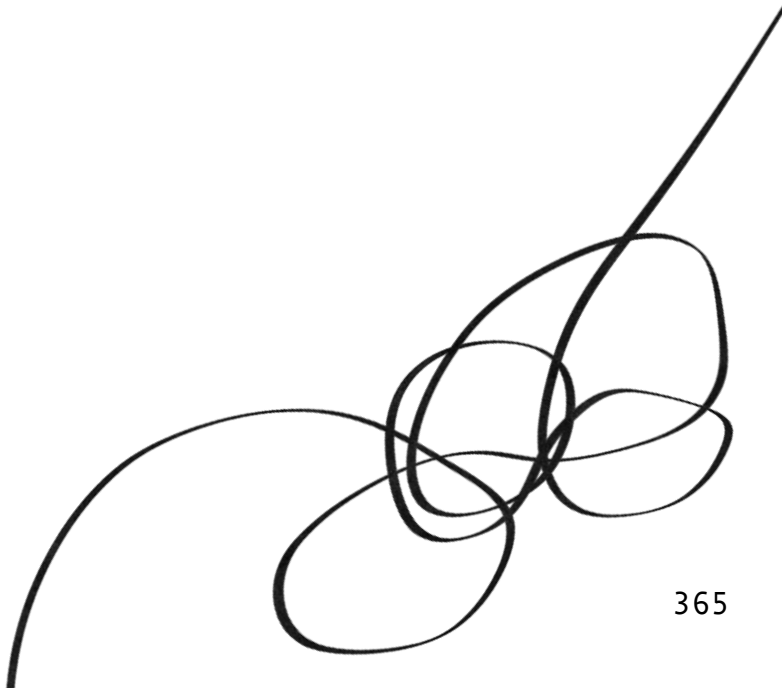
Richmond, Oliver P. y Audra Mitchell (eds.). 2011. *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Palgrave Macmillan. Houndsmill, Basinkstoke.

Sriram, Chandra Lekha. 2017. «Beyond Transitional Justice: Peace, Governance, and Rule of Law». *International Studies Review*. 19 (1): 53-69. https://doi.org/10.1093/isr/vix006.

Suhrke, Astri y Mats Berdal (eds.). 2012. *The Peace In Between: Post-War Violence and Peacebuilding*. Routledge. London and New York.

UNODC. 2019. «Informe No.19. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS».

Vélez-Torres, Irene y Diego Lugo-Vivas. 2021. «Slow Violence and Corporate Greening in the War on Drugs in Colombia». *International Affairs*. 97 (1): 57-79. https://doi.org/10.1093/ia/iiaa159





¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en la construcción de la paz en Colombia?

Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach



Este estudio ofreció una serie de elementos importantes para la construcción de la paz en Colombia. Vimos que la construcción de la paz varía localmente según la presencia y las combinaciones de una serie de factores estructurales como economías ilegales, actores armados, comunidades indígenas y afrocolombianas. El argumento central –compartido por colegas colombianos como Fernán González González (2020) y Francisco Gutiérrez Sanín (2020)– es que la construcción de la paz no se debe y no se puede reducir al Acuerdo de Paz entre el gobierno y las Farc-EP y a su implementación. El Acuerdo es importante como una ventana de oportunidad para cambios importantes en Colombia, que pueden prevenir la repetición de la guerra. Pero la falta de implementación de sus partes transformativas en todos los aspectos (agro, justicia, reforma política) ya está cerrando esta ventana. Se pueden observar cuatro tendencias peligrosas tanto para el Acuerdo como para el proceso más amplio de construcción de paz:

1. La presencia de un conjunto de actores violentos –como el ELN, disidencias de las Farc-EP, paramilitares, actores del crimen organizado nacionales e internacionales a veces llamados Bacrim (bandas criminales)– que siguen activos y se han trasladado a las regiones de donde la antigua guerrilla de las Farc-EP se retiró. El

Estado colombiano, por cualquier motivo, no ha podido prevenirlo y en donde trata de darle respuesta al problema, la única que se le ocurre es la represión.

2. El alto número de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y excombatientes de las Farc-EP tiene consecuencias terribles en distintos niveles: a) esta violencia destruye la poca confianza que había en que el cambio era posible; b) los asesinatos ponen en peligro y reducen el espacio de acción social y política necesario para que actores de la sociedad civil y del sistema político puedan cumplir con su rol de proponer reformas y cambios de forma no-violenta; c) el regreso de las masacres y el nuevo reclutamiento de jóvenes reanudan traumas de la guerra en los sectores más vulnerables del país.

3. La pandemia de la covid-19, sobre todo sus consecuencias sociales y económicas, aumenta la desigualdad estructural por las consecuencias económicas y sociales que tiene. Al mismo tiempo, ha servido al gobierno como pretexto para frenar aún más la implementación del Acuerdo de Paz, restringir los derechos humanos y criminalizar y reprimir las protestas, todo lo cual ha sido una constante desde 2019, lo mismo que el incremento de la violencia policial urbana durante los últimos años.

4. Estas políticas del gobierno del presidente Iván Duque (2018-), de falta y retraso en la implementación, sobre todo en los aspectos estructurales, y su reacción represiva a las protestas al respecto deslegitiman la democracia como sistema político. El gobierno Duque, desde el principio, dejó muy en claro que la paz no era su prioridad, sino que optaba por lo que llamó «legalidad» y las recetas clásicas de crecimiento económico basado en el modelo extractivo.

En este contexto, Colombia corre el peligro de quedar en una situación que puede no ser una vuelta a la guerra, pero estaría lejos de una paz que sea más que la ausencia de esta. Esto podría llevar a un «un nuevo ciclo de la guerra» (Gutiérrez Sanín, 2020). La historia de Colombia y la obra de Robert Karl (2017) sobre la «paz olvidada» nos enseñan cómo se puede perder una oportunidad histórica para la construcción

de paz. Karl enfatiza que la búsqueda de la paz se tiene que relacionar con un proceso de memoria en distintos niveles (local, regional, nacional) para abrir posibilidades para la transformación, aunque esto produce, al mismo tiempo, limitaciones (Karl, 2017: 2). El sistema de poder compartido entre el Partido Liberal y el Conservador frenó la violencia partidista, pero excluyó la participación autónoma de sectores marginados rurales y de nuevas fuerzas emergentes en las ciudades. Estas limitaciones reprodujeron la violencia y la llevaron de las zonas rurales a las ciudades. El punto de inflexión estaría en una combinación de factores: la pérdida de énfasis en hacer reformas en las zonas rurales, la redefinición de la violencia como «criminal» y ya no política (bandidos y bandoleros) y la «pacificación militar» entre 1962 y 1964. Muchos de estos procesos resuenan en lo que observamos hoy día.

Pero Colombia tiene también una experiencia histórica importante de construcción de paz. La política de descentralización del sistema político del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y la nueva Constitución de 1991 fueron pasos importantes en este camino. Estas reformas son elementos esenciales en procesos de transformación, de cambio político y de aumento de la inclusión al ampliar el contrato social. Pero ni son lineales ni necesariamente logran evitar resistencias y consecuencias no deseadas. La ola de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y excombatientes también se puede entender como un intento político de intimidación y para evitar cambios profundos en el sistema político y la sociedad colombiana. Antecedentes históricos de la violencia actual son los asesinatos masivos de miembros del partido Unión Patriótica en los años ochenta y noventa del siglo XX, así como los asesinatos de líderes y lideresas de lo que fue la guerrilla M-19.

La construcción de paz en Colombia –como en otras partes del mundo– es mucho más que un Acuerdo de Paz y su implementación, aunque estos tienen un papel clave, sobre todo si diseñan una ruta para un proceso profundo de transformación como en el caso colombiano. En la concepción integral de la construcción de paz hay tres tareas centrales:

- Reducir la violencia con base en el Estado de derecho y no por la vía de la militarización. Aquí la necesidad es mantener y ampliar la independencia del sistema judicial para que nadie esté por fue-

ra de la ley. La JEP también cumple un papel importante porque sanciona las atrocidades de la guerra como su primera decisión de fondo contra las Farc ya nos enseñó. Aceptar estos fallos es duro y veremos cómo lo hacen los distintos actores. El próximo macrocaso será sobre los «falsos positivos», y aquí se podrá ver qué posición adoptan el gobierno y los militares.

- Garantizar los derechos humanos individuales y colectivos. Hay que reconocer que todos los derechos humanos son importantes y que tanto la libertad de expresión y medios de comunicación independientes y de trasfondo plural son tan importantes como elecciones transparentes, libres y generales. Lo mismo es cierto para los derechos colectivos, que la mirada de los países desarrollados y el enfoque individualista del neoliberalismo suelen menospreciar. La garantía de los derechos humanos es el fundamento de una democracia moderna.

- Transformar los conflictos subyacentes. Como explicamos al principio de este estudio, la existencia de conflictos no es un problema, porque los hay en cada sociedad y en todos los niveles. Por tanto, el término de posconflicto es engañoso porque sugiere una armonía social que no hay y no hubo nunca. Lo importante es que los conflictos interpersonales e intergrupales se resuelvan de una manera constructiva y no violenta. Para esto hay instituciones formales e informales a distintos niveles. Al mismo tiempo, se necesita reconocer estos conflictos y tener confianza en las instituciones.

Para llevar a cabo estas tareas se necesita buena fe y voluntad, así como paciencia y, sobre todo, un compás claro de construcción de paz. Las experiencias de otras partes del mundo demuestran que procesos de paz en teoría muy extensos y al principio muy exitosos como el salvadoreño o el guatemalteco pueden fracasar sin que haya un retroceso a la guerra (Kurtenbach, 2013, 2017). Lo que vemos ahí es que los acuerdos de paz se cumplieron solo parcialmente en lo referente a la desmovilización de los grupos guerrilleros, la documentación de las atrocidades y la introducción de elecciones. Todo lo demás, relacionado con los conflictos estructurales de reconocimiento de los pueblos indígenas en el caso guatemalteco y la reducción de la desigualdad tanto en Guatemala

como El Salvador, no se logró. Muy pronto se perdió la dinámica inicial de la paz y se enfatizaron otras políticas. Hoy estos países pasan por un retroceso de niveles de democracia y garantía de derechos humanos y sufren altos niveles de violencia.

Colombia debe aprender de estas experiencias y enfrentar los problemas estructurales para la construcción de paz más allá de la implementación del Acuerdo firmado en 2016. Temáticamente (véanse los capítulos 5 al 9), estas reformas se deberán enfocar en un cambio de las políticas de desarrollo socioeconómico, las políticas de seguridad y el reforzamiento del Estado de derecho y sus instituciones sociales.

El país tiene el desafío de desarrollar un nuevo modelo económico que reduzca las desigualdades y genere empleo urbano y rural. Esto no será posible con el mantra de crecimiento económico que tiene el modelo vigente, basado en la extracción de recursos naturales y sustentado en sectores económicos con poco valor agregado y poca mano de obra en general y femenina en particular. El nuevo modelo debe reducir la pobreza y la desigualdad, ser socialmente justo y, a la vez, ambientalmente sustentable. Con estas premisas el modelo de desarrollo no seguirá siendo un caldo de cultivo para la reproducción de distintas violencias.

Las políticas de desarrollo socioeconómico en los territorios también se deben conectar sistemáticamente con la política de paz. Por ejemplo, hay avances en el trabajo digno de las mujeres rurales en varias regiones, que se podrían fortalecer si se trata con prioridad el problema de la propiedad de la tierra y la reforma rural integral para estas poblaciones. Los mismos lazos existen entre la política de sustitución de cultivos ilícitos, el combate al narcotráfico y la reparación de las víctimas. Conectar estas políticas podría beneficiar a las mujeres –especialmente las madres cabeza de familia– y darles más oportunidades de desarrollar su vida económica y aumentar el bienestar de su familia. Esto daría opciones de educación a sus hijos e hijas, que podrían evitar el reclutamiento por parte de grupos armados, hoy día muchas veces su única opción, aparte de casarse, en algunas regiones.

El modelo de desarrollo también se tendrá que alinear con una política de medio ambiente que se concentre en la preservación de la naturaleza y la mitigación del cambio climático. En esta perspectiva, los proble-

mas ambientales requieren soluciones integrales y complejas y no solo estrategias de seguridad pensadas desde la óptica del interés nacional. Hoy día el enfoque de las Zonas futuro prioriza la estabilización antes que el desarrollo y, por tanto, deshabilita una política de desarrollo basada en los planes de desarrollo hechos participativamente con las comunidades en los PDET. Al mismo tiempo, la priorización de la estabilidad del *statu quo* mantiene la militarización que ha existido tradicionalmente en los territorios más afectados por la guerra.

El segundo asunto importante para la construcción de paz es reconocer que Colombia necesita una reforma integral del sector seguridad, que explícitamente no se incluyó en el acuerdo. Una reforma del sector seguridad debe empezar con la separación institucional de la policía y las Fuerzas Armadas y la redefinición clara de sus mandatos distintos: seguridad pública para la policía y seguridad fronteriza para las Fuerzas Armadas. Con la perspectiva de la construcción de paz, la doctrina del enemigo interno, que todavía permea al sector, no sirve y es necesario redefinir el rol de los y las militares dentro de una sociedad democrática. Hay que fortalecer el control político y establecer un sistema que permita la rendición de cuentas transparente por parte del sector de seguridad, especialmente en el Congreso. Es necesario también un debate público serio sobre la justicia penal militar y su relación con la justicia ordinaria. Para la construcción de paz las políticas de seguridad deben tener un enfoque incluyente y sostenible en la prevención de la violencia. La seguridad es un bien público que debe ser accesible a toda la ciudadanía, independiente de su territorio, ingresos, clase, etnia, sexo o afiliación política.

Otro asunto pendiente en la agenda de seguridad se refiere a los actores armados como el ELN y las organizaciones criminales nacionales e internacionales. Los intentos de lograr un acuerdo con el ELN no llegaron a ningún lado tanto por su intransigencia como por la falta de voluntad política del gobierno actual. Frente a los otros actores armados no-estatales el combate se debe dar: 1) con énfasis en el Estado de derecho en vez de la represión militar; 2) con un enfoque en la prevención, la provisión de oportunidades legales de vida y trabajo digno para la inclusión social de los y las jóvenes y otros grupos hasta hoy marginados.

El tercer pilar de las reformas necesarias para la construcción de paz es el fortalecimiento de las instituciones del Estado social de derecho, lo que implica garantizar la suficiente financiación del Estado mediante un sistema tributario progresivo, equitativo y eficiente, como lo exige la Constitución de 1991. El fortalecimiento del Estado social de derecho también es necesario para aumentar la confianza en el gobierno y en otras instituciones estatales. Los informes de Latinobarómetro de 2018 (https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp) demuestran que alrededor de 75% de los encuestados tiene poca o ninguna confianza en el gobierno, el parlamento y el poder judicial. Esto se podría cambiar con una política pública de garantías a la protección colectiva de líderes y lideresas, pero también disminuyendo la represión de la protesta social.

Todas estas reformas profundas necesitan el trabajo y el apoyo de una serie de actores internos y externos. Para empezar, se necesita una coalición política o por lo menos un pacto político a favor de estos cambios en una perspectiva de construcción de paz en el Congreso y localmente. El apoyo y la protección de actores de la sociedad civil es igualmente importante para fortalecer el consenso nacional, que sí existe entre algunas partes de la sociedad civil colombiana y actores políticos, en la oposición al momento. Pero a esta dinámica aún le falta traducirse en un nuevo «pacto político por la paz». Hay un cierto riesgo en el hecho de que las necesidades supuestamente más urgentes de la pandemia dominen la agenda electoral y no se haga el enlace crucial entre transformar las causas estructurales de la violencia, por ejemplo, la desigualdad, y el camino de reconstrucción económica y social para superar los efectos socioeconómicos devastadores de la pandemia.

Estos cambios deben incluir también a los jóvenes. A pesar de la Resolución 2250 de las Naciones Unidas (Juventud, paz y seguridad), adoptada unánimemente en 2015, en Colombia no hubo un esfuerzo formal de incluir a los y las jóvenes ni en el diálogo de La Habana ni en su implementación. Las consecuencias de la pandemia hacen de esta inclusión más urgente todavía, porque las pérdidas en educación disminuirán las posibilidades de encontrar trabajo digno. La vuelta del reclutamiento forzoso de jóvenes marginados es una señal de alerta. La construcción de paz también se basa en el empoderamiento de las mujeres más allá del catálogo de «medidas de género» dentro del Acuerdo, con perspectivas feministas sobre la paz. Este empoderamiento se con-

sigue con el apoyo de medidas transformadoras dentro de la sociedad, que cuestionan los roles tradicionales de hombres y mujeres y que intentan desarrollar nociones de masculinidad que las desconecten de la militarización y la guerra.

Aunque todas estas medidas se tomaran en serio y se implementasen, la construcción de paz en Colombia no ocurre en un vacío. Hay por lo menos una dimensión más que complica el camino. En la región andina, la historia, la economía y la política de Colombia están estrechamente vinculadas al país vecino, Venezuela. Esto tiene implicaciones para la estabilidad y la seguridad de la región en su conjunto. La vecindad es importante para la construcción de paz (Almohamad, Kirchschlager y Kurtenbach, 2020). Los elementos de interconexión entre ambos países son múltiples entre las economías criminales, actores armados como el ELN operando en ambos lados de la frontera, convirtiéndose en un actor binacional, los millones de refugiados y migrantes y la instrumentalización de los conflictos bilaterales y regionales por parte de ambos gobiernos. Por tanto, la construcción de paz en Colombia y la transformación pacífica de la crisis venezolana dependen mutuamente (Birke Daniels, Stollreiter y Wegner, 2021). Grupos armados colombianos dentro del territorio venezolano utilizan este como refugio, pero también responden a la demanda y el apoyo del régimen de Nicolás Maduro (2013-). El ELN es uno de los actores que compite en el Arco minero del Orinoco por el control de las minas de oro y el control de las comunidades en esta región. Estas economías criminales proveen fondos al gobierno de Maduro. «Lejos de los centros de poder de Venezuela, donde se está llevando a cabo la lucha para decidir el futuro político del país, las vastas regiones tropicales al sur están expuestas a graves riesgos de intensificación del conflicto» (International Crisis Group, 2019).

La crisis venezolana también ilustra la dimensión geopolítica de la construcción de paz para la región. La integración regional se ha quebrado por la injerencia directa e indirecta de actores como Estados Unidos, Rusia, Turquía y China. Por tanto, la construcción de paz en Colombia y en Venezuela pasa por la cooperación bilateral, regional e internacional. En la sociedad civil y con un enfoque en la cooperación en la frontera hay iniciativas muy interesantes en las cuales se pueden basar políticas de cooperación.

En una charla virtual organizada por el Instituto Catalán Internacional para la Paz (https://www.youtube.com/watch?v=7cpMZTV80XU, 4 de mazo 2021), John Paul Lederach desarrolló la imagen de la telaraña para la construcción de paz. La telaraña es una construcción frágil, multidimensional, con participación amplia pero también con la capacidad de rehacer partes rotas. Pensando en las experiencias históricas de construcción de paz, podemos ver que estos procesos siempre han sido frágiles, conflictivos, con avances como la Constitución de 1991 y retrocesos como la violencia contra excombatientes (desde la Unión Patriótica hasta del M-19 y de las Farc-EP, hoy día partido Comunes), líderes y lideresas sociales y defensoras y defensores de derechos humanos. El reto central es proteger, ampliar y conectar los avances en la construcción de paz, superar los retrocesos y marginar los actores que se resisten a la construcción de paz. Los enredos de la paz que hemos analizado en este libro se tienen que convertir en procesos de construcción de consensos alrededor de la paz y de empoderamiento de actores civiles.

A principios de 2021 el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes publicó un estudio de opinión titulado «Colombia 2020, un país en medio de la pandemia». Después de investigar las opiniones de los y las colombianos concluyó que por primera vez la mayoría apoya el Acuerdo de Paz. Según el estudio, el apoyo se ha incrementado 10% desde que se perdió el plebiscito. ¿Es esto una señal de que se están desenredando algunos de los complejos enredos? La respuesta tardará probablemente algunos años, pero la encuesta sobre las concepciones de paz que aquí presentamos también es una señal de esperanza al respeto. La construcción de paz es un proceso continuo, lo importante es mantener la dinámica y no perder el norte.

Referencias

Almohamad, Selman, Markus A. Kirchschlager y Sabine Kurtenbach. 2020. «Peacebuilding after War and Violence – Neighbourhood Matters». *GIGA Working Paper*. 324. https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/22561100-peacebuilding-after-violence-neighbourhood-matters/

Birke Daniels, Kristina, Susanne Stollreiter y Katharina Wegner. 2021. «La UE como potencia de paz: Propuestas para solucionar los conflictos en Colombia y Venezuela». Friedrich-Ebert-Stiftung Oficina UE; Friedrich-Ebert-Stiftung Departamento América Latina y el Caribe. Berlín. Febrero. http://library.fes.de/pdf-files/iez/17401.pdf

González González, Fernán. 2020. *Mas allá de la coyuntura. Entre la paz territorial y "la paz con legalidad"*. Cinep. Bogotá.

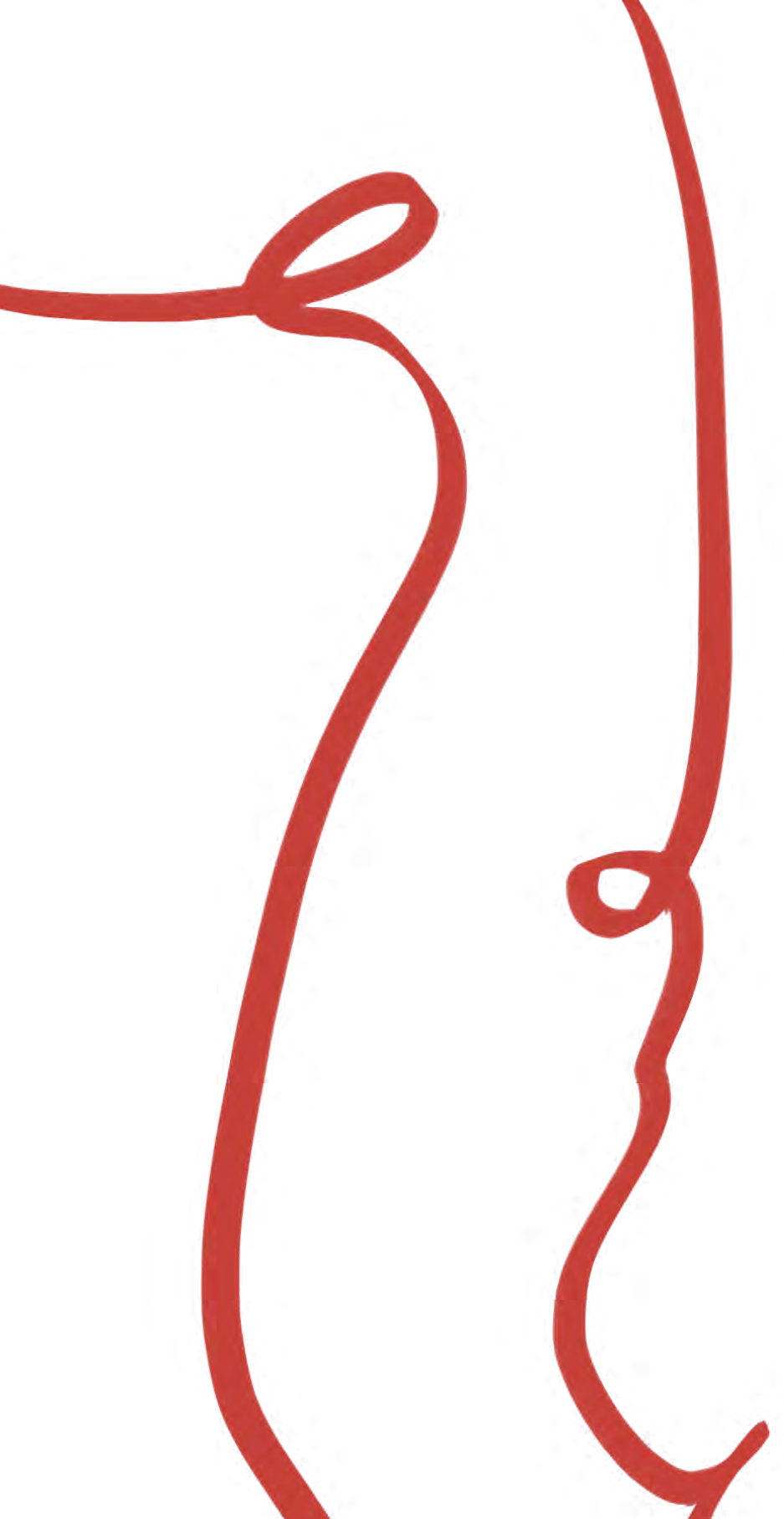
Gutiérrez Sanín, Francisco. 2020. *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Bogotá.

International Crisis Group. 2019. «Gold and Grief in Venezuela's Violent South». https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south

Karl, Robert A. 2017. *Forgotten peace. Reform, Violence, and the Making of Contemporary Colombia*. Universidad de California Press. Oakland, Cal.

Kurtenbach, Sabine. 2017. «Procesos de paz: Colombia en perspectiva comparada». *Foreign Affairs Latinoamérica*. 17 (1). http://revistafal.com/fal-17-1/

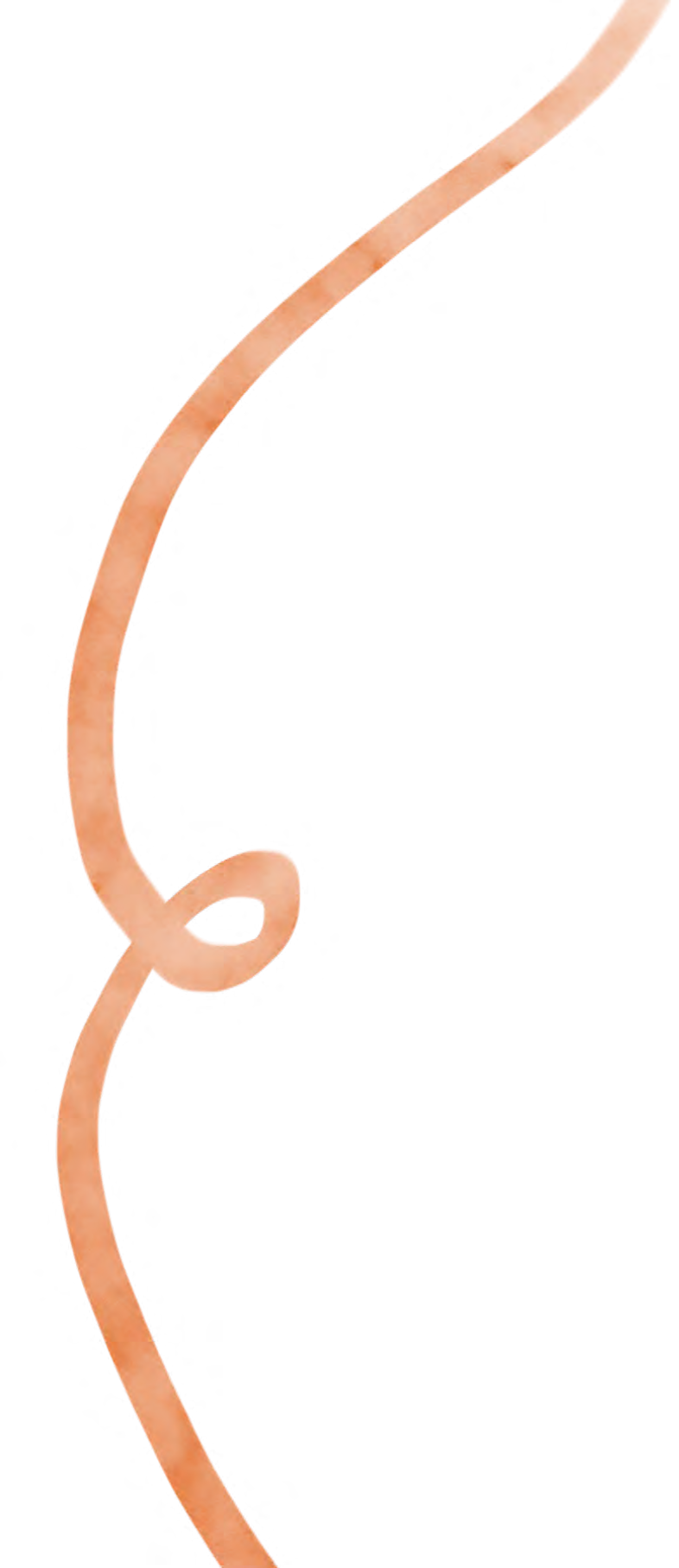
----------. 2013. «The 'Happy Outcomes' May Not Come at All – Postwar Violence in Central America». *Civil Wars*. 15 (sup1): 105-122. https://doi.org/10.1080/13698249.2013.850884







Familia en San Francisco, departamento de Antioquia, camina de retorno a su casa en el campo, con banderas blancas que piden el respeto por la vida. San Francisco, 2000. Foto: Natalia Botero.



Perfiles de personas y organizaciones

Autoras y autores

Theresa Bachmann

Es doctoranda por la Universidad de Kent en Canterbury. En su tesis examina desde una perspectiva crítica la construcción de paz ambiental en la Colombia posacuerdo. Está particularmente interesada en actores marginados en discursos y prácticas de construcción de paz. Tiene una licenciatura en Estudios latinoamericanos por la Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt, así como una maestría binacional en Estudios de paz y conflictos por las universidades de Kent y Marburg. Estudió y trabajó en Alemania, Argentina, Brasil, Bélgica, Reino Unido y Mozambique. Hace parte de varias organizaciones de paz, sobre todo en su Alemania natal.

Kristina Birke Daniels

Magistra (Msc Econ) en Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberystwyth. Se integró en la Friedrich Ebert Stiftung en 2003 y es Directora y representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), antes Directora y representante en Marruecos, Rabat, 2012-2016, Co-Directora de la oficina FES en la India y Directora del Proyecto Regional para la Equidad de Género y Feminismo Político en Asia, además de tener varios cargos en el departamento de América Latina (en relación con los países Andinos, América Central, la coordinación sindical en América Latina, Colombia y Uruguay) dentro del departamento de asuntos globales fue responsable por la Gestión de Cualidad por el Departamento de la Cooperación Internacional.

Caribe Afirmativo

Organización civil que adelanta agendas conjuntas de investigación, formación, asesoramiento, defensa, acceso a la justicia, movilización y promoción de los derechos humanos de las personas LGBTI, abordan- do de manera transversal ejes de posconflicto y construcción de paz y movilidad humana, para las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas en diferentes subregiones del país a partir del trabajo comunitario. Su principal foco de acción es el fortalecimiento de la integración social y la generación de liderazgos de las personas LGBTI, con énfasis en mujeres lesbianas, bisexuales y trans, en las agendas políticas en el entorno del posconflicto, la investigación de las afectaciones realizadas por los actores armados y el desarrollo de acciones afirmativas para garantizar el acceso a las reparaciones integrales establecidas en la ley. Las y los principales investigadores que participaron en este caso de estudio fueron:

Alfredo Andrés Bula Beleño

Abogado especialista en derecho penal, graduando de la maestría en derechos fundamentales por la Universidad de Granada, y estudiante de la maestría en derecho del Estado con énfasis en gobierno y desarrollo de las entidades territoriales de la Universidad Externado de Colombia. Ha desarrollado investigaciones en materias de derechos humanos, conflicto armado, construcción de paz, violencia por prejuicio, y diversidad sexual y de género. Actualmente es subdirector e investigador de la Corporación Caribe Afirmativo. alfredo.bula@hotmail.com y territorio@caribeafirmativo.lgbt

Vivian Fernanda Cuello Santana

Profesional en relaciones internacionales con énfasis en ciencia política por la Universidad del Norte de Barranquilla. Ha desarrollado investigaciones sobre mujeres, género, diversidad sexual, conflicto armado, construcción de paz e interseccionalidad. Actualmente se desempeña como investigadora y coordinadora del Área de Paz y Conflicto Armado de la Corporación Caribe Afirmativo, desde donde se desarrollan procesos articulados a la construcción de la

paz desde los territorios colombianos mediante la documentación de casos de violencia por prejuicio contra personas LGBT en el marco del conflicto armado, representación judicial y acompañamiento psicosocial a víctimas LGBT, incidencia ante los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, veeduría e impulso a iniciativas de paz y diversidad sexual en los PDET, visibilización de las resistencias de las personas LGBT, entre otras. resistencia@caribeafirmativo.lgbt

Cifras y Conceptos

Una de las firmas más reconocidas en el levantamiento, procesamiento y análisis de información en Colombia. Su foco son los temas que contribuyen a la construcción y discusión de una mejor agenda pública. Dentro de sus productos más emblemáticos está el Panel de Opinión, que anualmente consulta cerca de 2.000 líderes del país y Polimétrica que de forma periódica indaga por los cambios sociales, económicos y políticos en el país. En el marco del Grupo de Memoria Histórica realizó el estudio "Colombia: Una sociedad secuestrada" donde se conformó la base de datos mas grande del país en este tema. Fue fundada en el 2007.

Fundación Paz y Reconcialiación – PARES

Fundación Paz y Reconciliación: organización no gubernamental sin ánimo de lucro, cuyo propósito principal es generar conocimiento e intervención social, mediante la investigación y el análisis cualificado de la realidad en los ámbitos de seguridad, conflicto armado interno; postconflicto, criminalidad; gobernabilidad, gobernanza y democracia; derechos humanos, y conflictos asociados al desarrollo; para incidir en la opinión pública y ante tomadores de decisiones del orden institucional y privado, generando cambios y transformaciones que aporten a la construcción de la paz, la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia.

Juan Manuel Torres Erazo

Sociólogo por la Universidad del Valle. Coordinador de la oficina regional PARES-Pacífico en Buenaventura desde febrero de 2019. Se ha desempeñado como analista de datos en observatorios sociales con participación en varios proyectos de investigación académica en un grupo de investigación del CIDSE-Universidad del Valle. Tiene amplia experiencia en cargos directivos en la administración pública para la coordinación de programas sociales y trabajo con grupos comunitarios organizados.

Ha liderado procesos de memoria con población víctima del conflicto armado en el sur del Cauca y contribuido en equipos técnico-sociales para el diagnóstico, formulación y socialización de proyectos como planes de desarrollo. Cuenta con destrezas para la construcción de indicadores sociodemográficos y manejo de sistemas de información geográfica (SIG). De las materias recientes de interés se destacan las conflictividades socio-ambientales, crisis climática, espacialidad, violencia, implementación del Acuerdo de Paz e incorporación de enfoques diferenciales.

Sabine Kurtenbach

Politóloga enfocada en investigaciones de paz y conflicto con énfasis en sociedades de posguerra, instituciones, transformación de conflictos y jóvenes. Trabaja en el Instituto de Estudios Latinoamericanos del German Institute for Global and Area Studies y es profesora honoraria de la Philipps-Universität Marburg. Adicional a su trabajo académico, es consultora de distintas instituciones y organizaciones de cooperación para el desarrollo. Entre sus publicaciones más recientes están:

The Limits of Peace in Latin America (https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21647259.2019.1618518)

Judicial Reform - A Neglected Dimension of SSR in El Salvador (https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17502977.2018.1517112)

Catalina Niño

Coordinadora de Proyectos de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y del Proyecto de Seguridad Regional para América Latina de la FES desde 2010. El foco de su trabajo han sido las dinámicas del crimen organizado y sus efectos en la gobernanza democrática y el imperio de la ley en la región, y las reformas institucionales necesarias para enfrentar de manera más efectiva esos problemas. También coordinó un proyecto sobre política de drogas entre 2015 y 2016 que sostenía la necesidad de hacer reformas a las políticas de drogas tradicionales, especialmente las relacionadas con la reducción de la oferta, teniendo en cuenta los pobres resultados de las estrategias implementadas hasta ahora. Además, ha hecho análisis político sobre la resolución del conflicto y la construcción de paz en Colombia. Fue investigadora de la Fundación Ideas para la Paz e hizo parte de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de los Estados Americanos en Washington DC. de 2005 a 2007. Ha sido editora de varios libros publicados por Fescol sobre de seguridad regional.

Pau Palop-García

Investigador en la Willy Brandt School of Public Policy de la Universidad de Erfurt e investigador asociado en el German Institute for Global and Area Studies (GIGA). Doctor en ciencias políticas por la Universidad Libre de Berlín (2019). Está especializado en el estudio de políticas migratorias y la representación política de comunidades migrantes. Ha publicado de forma extensa sobre estas materias en revistas científicas como *Democratization*, *Citizenship Studies*, *Comparative Migration Studies* y el *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Andrés Rodas Vélez.

Antropólogo e investigador de paz y conflicto egresado de la Philipps-Universität Marburg con particular interés en derechos humanos, conflictos de recursos naturales y desarrollo sostenible. Ha trabajado en el área de investigación sobre la paz en Colombia en el Instituto de

Estudios Latinoamericanos del German Institute for Global and Area Studies (GIGA), y sobre el liderazgo social en Colombia como pilar de la construcción de paz local. Adicional al trabajo investigativo, ha trabajado en organizaciones de cooperación internacional alemanas con un foco hacia el desarrollo sostenible y la implementación coherente de políticas en ámbitos ambientales y de biodiversidad.

Diana Rico Revelo

Investigadora asociada. Doctora en procesos políticos contemporáneos por la Universidad de Salamanca y la Universidad de Santiago de Compostela. Magíster en educación y desarrollo humano, con pregrado en psicología. Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Investigadora de UN Caribe-Universidad del Norte. Coordinadora del Grupo de investigación en Conflictos y Posconflictos desde el Caribe de la Universidad del Norte. Miembro del Consejo Científico de la Red Internacional de Estudios en Territorio y Cultura-RETEC. Autora de publicaciones sobre movilizaciones sociales, reconciliación social en sociedades que han salido de conflictos violentos, procesos cognitivos y emocionales vinculados a la desescalada de conflictos, procesos territoriales y cultura de paz.ricod@uninorte.edu.co

Mauricio Romero Vidal

Asesor de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Obtuvo un doctorado en ciencia política por el New School for Social Research, en la ciudad de New York, y un máster en ciencia política y estudios históricos por la misma universidad. Es editor de La economía de los paramilitares: redes de corrupción, negocios y política; Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos; autor de Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003, y de numerosos artículos en revistas académicas nacionales e internacionales sobre el conflicto armado colombiano, la ilegalidad asociada con la guerra y las posibilidades y dificultades de construcción de paz.

Ha sido director del Grupo de Investigación Estado, Conflictos y Paz en la Universidad Javeriana; del Observatorio del Conflicto Armado en la Corporación Nuevo Arco Iris; del programa de Memoria e Historia del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) en Colombia; del Área de DDR de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); y del Centro de Estudios Políticos e Internacionales en la Universidad del Rosario. Ha trabajado en el Cinep, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el Iepri de la Universidad Nacional de Colombia.

Luis Trejos Rosero

Profesor investigador. Doctor en estudios americanos con mención en estudios internacionales (IDEA/USACH). Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Director del Centro de Pensamiento UN Caribe-Universidad del Norte. Miembro de los grupos de investigación en Conflictos y Posconflictos desde el Caribe, del grupo de investigación Agenda Internacional de la Universidad del Norte. Autor de publicaciones sobre clientelismo armado, construcción de paz, conflicto armado y crimen organizado. trejosl@uninorte.edu.co

Inge Helena Valencia

Phd en Antropología. Profesora asociada y directora del Departamento de Estudios Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI (Cali, Colombia).

Investigadores e investigadoras regionales

Solange Bonilla Valencia

Socióloga por la Universidad del Valle, especialista en cultura de paz y derecho internacional humanitario por la Pontificia Universidad Javeriana, y magíster en construcción de paz por la Universidad de los Andes. Sus áreas de investigación son género, raza y vulnerabilidad sociodemográfica; memoria y territorio; espiritualidad y construcción de paz en el Pacífico colombiano; economías ilegales y conflicto armado en el Pacífico.

Tiene experiencia en investigación sobre memoria, rituales afro y construcción de paz en la zona rural del municipio de Buenaventura. También ha participado en investigaciones sobre inclusión de poblaciones étnico-raciales (afrodescendientes e indígenas) a empresas formales y a otros sectores sociales; asimismo, en análisis de perfiles epidemiológicos de estas poblaciones en Cali y el Valle del Cauca. Cuenta con destrezas para la elaboración de mapas temáticos en sistemas de información geográfica.

Jairo Alexánder Castaño López

Sociólogo por la Universidad del Valle con maestría en ciencias sociales por la Universidad de Brasilia; actualmente cursa estudios de doctorado en sociología en la misma universidad. Cuenta con amplia experiencia en investigaciones cualitativas y cuantitativas con población indígena, afrocolombiana y campesina, igualmente, sobre estadísticas y desigualdades étnico-raciales, de género, de clase social y generación, con publicaciones en libros y revistas nacionales.

Ha hecho investigaciones para el análisis de conflictividades laborales y los avances de la tercerización laboral en los ingenios azucareros y de etanol en los municipios del sur del Valle del Cauca y norte del Cauca. Su trabajo se enfoca también en la agricultura familiar (economía campesina), las condiciones de vida, las concepciones "del buen vivir" comunitario y los conflictos por el acceso a tierra de la población indígena, afrocolombiana y campesina en la región pacífica. Actualmente sus

intereses de investigación giran alrededor de la temática de la violencia de género y política en contextos urbanos/rurales, la participación de la mujer en organizaciones y espacios de toma de decisiones, así como la situación de derechos humanos de los y las líderes LGBTQI+.

Dennis Arley Huffington Arroy

Es sociólogo por la Universidad del Pacífico donde coordinó y participó de grupos de investigación académica. Ha participado como ponente en el Congreso Nacional de Sociología y ponente aprobado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Cuenta con experiencia en asuntos de violencia, conflicto armado, historia política, conflictos asociados al desarrollo, acciones colectivas y conflictividades sociales, reformas estatales y crisis locales en Buenaventura.

María Fernanda Ramírez Medina

Profesional en gobierno y relaciones internacional por la Universidad Externado de Colombia y magíster en estudios de paz y seguridad por el Instituto de Investigación de Paz y Seguridad de la Universidad de Hamburgo. Cuenta con amplia experiencia en crimen organizado en América Latina y resolución de conflictos. Actualmente es Project Manager en el centro de investigación InSight Crime con sede en Colombia.

Daniel Alfonso Rodríguez

Egresado de ciencia política de la Universidad de los Andes. Magíster en estudios de paz y seguridad por la Universidad de Hamburgo. Experiencia en el sector público en el área de seguridad, al igual que en el sector privado en consultoría. Interés en los estudios de paz, conflicto y derechos humanos.



MAPAS

Rutas del Conflicto

Medio de comunicación independiente y nativo digital que reúne información confiable sobre el conflicto armado en Colombia, por medio de la convergencia entre formatos tradicionales y digitales, incluyendo herramientas de periodismo de datos, de investigación y ciudadano.

Santiago Luque Pérez

Periodista en proceso de grado por la Universidad del Rosario. Experiencia como reportero de Rutas del Conflicto desde hace dos años cubriendo conflictos socioambientales, violencia contra líderes sociales y atención en salud a víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reincorporación. Trabaja en análisis y visualización de datos con enfoque periodístico.

FOTOGRÁFOS Y FOTOGRÁFAS

Natalia Botero

Magíster en Estudios Socioespaciales del Iner y fotoperiodista de la Universidad de Antioquia, dedicada a la Investigación documental y fotográfica, con énfasis en proyectos sociales con las comunidades víctimas del Conflicto Armado colombiano. Especialización en Género, Violencia y Territorio, con la investigación *Te recuerdo, Te presiento* obra con título Cum Lauden de la UdeA. Con experiencia en el tratamiento de los temas de Memoria Histórica, Derechos Humanos, Mujer y Conflictos. Ganadora de varios premios en fotografía y Derechos Humanos con la ONU a nivel internacional. Dos de sus proyectos más importantes es *Te recuerdo Te presiento*, historias de las víctimas de la Desaparición Forzada en la construcción de los álbumes en memoria de los ausentes y *Al sol Al viento*, un recorrido por los territorios donde a través de los tendederos de ropa hace un homenaje a los sobrevivientes del conflicto para narrar sus permanencias en el lugar. Docente y activista social, trabaja permanentemente con la imagen fotográfica para la reconstrucción del tejido social de las comunidades. Ha trabajado

para medios periodísticos a nivel nacional como la Revista Semana y el Tiempo y prensa internacional como el País de España. Creadora del Proyecto Focos Narrativos.

Diana Rey Melo

Reportera gráfica y documental colombiana, con interés y énfasis en temas sociales y orden público. Su trabajo se ha presentado en medios nacionales e internacionales. Actualmente se desempeña como Editora de fotografía y video para Forbes Colombia. Trabajó como fotógrafa staff de publicaciones Semana, freelance para el Ministerio de Cultura en Perú y otras entidades nacionales. Ha participado en diferentes proyectos fotográficos y expuesto algunos de ellos en diferentes espacios en Colombia, Perú y Brasil.

Federico Ríos

Empezó su carrera trabajando como fotógrafo para los diarios El Espectador y El Tiempo, también para la agencia de prensa internacional EFE y como colaborador externo de diferentes revistas nacionales. Luego, el trabajo del fotógrafo Colombiano ha sido publicado en medios internacionales como The New York Times, National Geographic, Stern, Geo, Times Magazine, Paris Match y Leica Magazine, entre otros. Sus fotografías han sido reconocidas con el Premio Hansel-Mieth Preiss en Alemania (2019); Primer Premio Serie de Noticias POY Latam (2017); Premio del Jurado en Days Japan, International Photojournalism Award (2017); Portfolio Review New York Times 2017; y Eddie Adams Workshop XXVII en Nueva York (2014). A lo largo de su carrera, paralelo a su trabajo de fotoperiodismo, ha desarrollado un proceso de creación artística en temas recurrentes en su trabajo: el conflicto armado, el medio ambiente y su relación con la sociedad. Temas que ha presentado en diferentes exposiciones.

Malcolm Linton

Es un fotógrafo británico-estadounidense conocido por sus imágenes de conflicto y crisis humanitarias en todo el mundo. Desde 1989, sus fotografías han aparecido en revistas como *Time, Newsweek, Der Stern, Paris Match* y *National Geographic*. Su libro de 2019 sobre los insurgentes de las FARC, *Metamorfosis: Guerrilleros en Busca de la Paz*, ganó el primer premio en los International Latino Book Awards 2020 en la categoría bilingüe de política/actualidad. Su libro anterior, *Tomorrow Is A Long Time* (*Mañana Está Lejos*), con el escritor Jon Cohen, fue publicado en 2015 y documentó la epidemia de VIH/SIDA en Tijuana, México. Ahora está trabajando en un nuevo proyecto de libro sobre las comunidades indígenas que luchan por los derechos ambientales y territoriales en el sur de Colombia. Vive en la capital, Bogotá, con su esposa e hijastro colombianos.



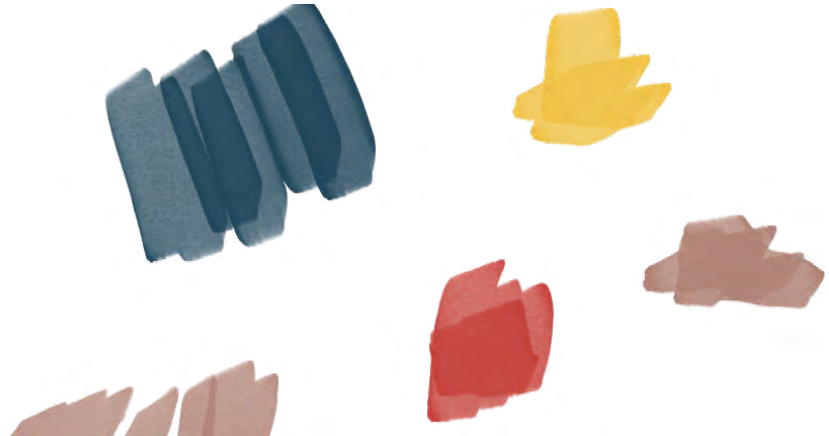
Siglas y acrónimos

Acin	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Aconc Cauca	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del
ADA	Alianza Democrática Afrocolombiana
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional Minera
ANT	Agencia Nacional de Tierras
Anuc	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
Asojuntas	Asociación de las Juntas de Acción Comunal
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	bandas criminales
CELAC	Comunidad de Estados de América Latina Caribeños
Cebaf	Centros binacionales de atención en frontera
Cenaf	Centros nacionales de atención de fronteras
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CPI	Corte Penal Internacional
Cric	Consejo Regional Indígena del Cauca
CTPRC	Consejos Territoriales, Paz, Reconciliación y Convivencia
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DLP	Defendamos la Paz
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
Farc	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres
Fescol	Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia
GAO	grupos armados organizados
GAPF	grupos armados posFarc
ICMP	International Commission on Missing Persons (Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas)

ICTJ	International Center for Transitional Justice (Centro Internacional para la Justicia Transicional)
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBT	lesbianas, gais, bisexuales y trans
LGBTI	lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
NARP	negras, afros, raizales y palenqueras
NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
Oclae	Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Osigeg	orientaciones sexuales, identidades y/o expresiones de género
PACC	Política Ambiental para la Cadena Productiva de Carbón
PAO	Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PCTR	Pacto comunitario para la transformación regional
PDA	Polo Democrático Alternativo

PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMI	Plan Marco de Implementación
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan(es) de Ordenamiento Territorial
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
RUV	Registro Único de Víctimas
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Unodc	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime)
UNP	Unidad Nacional de Protección
UP	Unión Patriótica
Upme	Unidad de Planeación Minero Energética
USAID US	Agency for International Development (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización





«*Los enredos de la paz* presenta las diversas percepciones sobre qué sería vivir en paz en Colombia. Y las medidas necesarias para que el país avance hacia la justicia social con garantías para los derechos humanos, la inclusión social y la sostenibilidad. Un excelente diagnóstico con propuestas relevantes».

—Mariano Aguirre

«*Los enredos de la paz* (...) presenta una fotografía precisa de la compleja situación colombiana a cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz. Allí aparecen las voces de los ciudadanos que por medio de una encuesta y de grupos focales describen visiones muy similares de la paz como una vida tranquila en condiciones de dignidad. (...) Es lectura obligada en este momento de incertidumbre, cuando solo la información cierta y verificable puede sustentar las decisiones que debe tomar el país para evitar un nuevo ciclo de inseguridad y violencia».

—Julieta Lemaitre Ripoll

«Tal vez la frase más importante de este libro admirable es su invitación a "no concebir la paz como un estado, sino como un proceso". No solo es una advertencia realista frente a expectativas desmedidas, sino sobre todo un llamado a la responsabilidad. Como un huerto, la paz hay que regarla todos los días para que dé sus frutos».

—Sergio Jaramillo Caro

Los enredos de la paz

Editado por **Kristina Birke Daniels** y **Sabine Kurtenbach**

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
GIGA German Institute for Global and Area Studies Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Implementado por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH