

PAZ Y SEGURIDAD

# LA "PAZ TOTAL" Y EL NUEVO CONTEXTO. IDEAS PARA CONVERTIRLA EN ACCIÓN PÚBLICA PERDURABLE Y EXITOSA

**Rafael Grasa**

Marzo de 2024



Se constata el apremio del tiempo en el nuevo contexto y la necesidad de tomar en consideración los temas de seguridad, así como de dar más importancia al cumplimiento del Acuerdo de paz de 2016.



Se insiste en la urgencia de acabar con improvisaciones en la ejecución de la paz total y buscar resultados porque su fracaso sería malo para el país, sin matices ideológicos.



Se ofrecen catorce recomendaciones concretas, con una incidencia particular en la creación de espacios de articulación y diálogo, llamados infraestructuras de paz y de gobernanza.



# CONTENIDO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>RECORDATORIO. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE PAZ TOTAL</b>	<b>5</b>
2.1	La paz con todos .....	5
2.2	La paz para todos .....	5
2.3	Una paz integral e híbrida .....	6
<b>3</b>	<b>NUEVO CONTEXTO TRAS DIECIOCHO MESES DE ESFUERZOS DE LA PAZ TOTAL</b>	<b>7</b>
3.1	Marco normativo y contextual.....	7
3.2	Paz con todos .....	8
3.3	Paz para todos .....	10
3.4	Paz integral e híbrida .....	11
3.5	El nuevo contexto y la oportunidad de reorientar el proceso .....	12
<b>4</b>	<b>RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>14</b>
4.1	Recomendaciones de tipo sustantivo .....	15
4.2	Recomendaciones de tipo procedimental y formal.....	16
<b>5</b>	<b>A MODO DE CONCLUSIÓN</b>	<b>18</b>
	<b>ANEXO. Características y funciones de las infraestructuras de paz y de gobernanza territoriales .....</b>	<b>19</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA</b>	<b>21</b>

# 1

## INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2022 publiqué un primer documento sobre la propuesta de paz total (Grasa, 2022). Dieciocho meses después, llenos de eventos diversos, con un nuevo Comisionado, acabado el sexto ciclo de negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), iniciando nuevas conversaciones con Estado Mayor Central (EMC), interrumpidas a mediados de marzo, y con la Segunda Marquetalia y otros grupos, pero aún sin un marco legal para procesos de sometimiento a la justicia, amerita reexaminar el asunto y proponer nuevamente insumos para reconvertir los diversos intentos en marcha en acción política perdurable y con desempeños exitosos. El tiempo apremia y el contexto y los costos de oportunidad y transaccionales se han incrementado. Y más cuando al cerrar este texto se anuncia diálogo con el Clan del Golfo.

Este documento no hace un recuento completo de lo acaecido y no tiene ni enfoque académico estricto ni tampoco valorativo. Es, simplemente, un *"policy paper"*, un texto orientado a influir en la generación de políticas públicas y acción colectiva, y, por ende, a establecer mecanismos de discusión y a servir de estímulo en y para espacios de debate y de consenso para lograr cambios.

El documento parte de la conceptualización y operacionalización de la poco afortunada expresión "paz total", establece un breve diagnóstico del nuevo contexto y presenta recomendaciones y propuestas, de diverso tipo, para los tres componentes que en el mencionado texto anterior se identificaron, a saber: 1) paz con todos; 2) paz para todos; y 3) paz integral e híbrida.

## 2

### RECORDATORIO. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE PAZ TOTAL

Aunque se recomienda releer el texto anterior (Grasa, 2022), se resume la parte conceptual del mismo.

La paz es un proceso multidimensional, orientado a resolver los tres tipos de violencias existentes: la directa, visible; la violencia estructural o de las estructuras, no visible o invisibilizada, que suele dar cuenta de los motivos o incompatibilidades que enfrentan a los actores en situación de conflicto y que responden a inequidades y desigualdades; y la simbólica o cultural, que legitima las dos anteriores y en particular el recurso a la directa.

Por ello, la paz perfecta, total, es imposible, puesto que supondría la inexistencia de conflictos sociales, un imposible. A lo sumo, las sociedades aspiran a *dos tipos de paz*: 1) *negativa*, situaciones en que no hay violencia directa visible, aunque pueden existir violencias estructurales y simbólicas que la hagan surgir en el futuro; 2) *positiva*, que, al reducir a límites aceptables los tres tipos de violencia, hacen poco probable la recidiva o reproducción de la violencia directa. Esta última permite construir paz duradera y sostenible, un proceso de paz "integral".

En este marco conceptual, hablar de paz total, como hace este Gobierno, supone poner en el centro de la agenda el empeño en buscar tres cosas, diferentes pero vinculadas.

#### 2.1 LA PAZ CON TODOS

Es decir, negociaciones para buscar la paz negativa, para hacer las paces y reducir o acabar la violencia directa, mediante conversaciones o diálogos con diversos actores armados. O sea, tanto los que tienen una intencionalidad política (ELN, por ejemplo), disidencias o reincidencias de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y también con aquellos que no la tienen: grupos delincuenciales transnacionales, como narcotraficantes, combos, bandas, grupos paramilitares, etcétera. La normatividad, nacional e internacional aplicable difiere según el tipo de actor.

narias de Colombia) y también con aquellos que no la tienen: grupos delincuenciales transnacionales, como narcotraficantes, combos, bandas, grupos paramilitares, etcétera. La normatividad, nacional e internacional aplicable difiere según el tipo de actor.

#### 2.2 LA PAZ PARA TODOS

Se trata, como dice la ley 2272<sup>1</sup>, de focalizarse en la construcción de paz y, por tanto, en la paz positiva: reducir al mínimo la violencia directa, centrándose en las causas últimas de los conflictos. En el centro, asuntos como desigualdad, desarrollo rural integral, incremento de la presencia del Estado en la periferia, nuevos enfoques de desarrollo y por supuesto de seguridad y convivencia ciudadana.

Implica trabajar en tres escenarios: 1) retomar la implementación del Acuerdo de 2016, a cabalidad, en particular en los dos puntos con menores éxitos en los siete años de implementación: desarrollo rural integral y sustitución de cultivos; 2) poner en marcha procesos de desarrollo, empezando por el Plan nacional de desarrollo y luego los planes de desarrollo de los departamentos y municipios, orientados a hacer frente a las causas estructurales de la violencia directa como la desigualdad, la falta de cumplimiento de derechos humanos básicos o la persistencia de múltiples inseguridades y vulnerabilidades en vastas zonas de la nación; y 3) incentivar

1 Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

que todas las instituciones del Estado (nacionales, departamentales y locales) se pongan al servicio de los dos puntos anteriores, con especial énfasis en los cuerpos de seguridad pública.

### **2.3 UNA PAZ INTEGRAL E HÍBRIDA**

Exige implicar a diversos actores en las conversaciones, y no solo de arriba hacia abajo, enfoque en el que prima

la responsabilidad de élites, sino de abajo hacia arriba: participación de actores no estatales y territoriales.

Una paz híbrida y multidimensional presupone: 1) el trabajo de múltiples actores (privados y públicos), participación y diálogo; 2) adaptar sus objetivos a cada contexto y territorio, para hacer frente a los problemas concretos de cada municipio, comunidad, región, vereda; 3) entender que la paz se construye y alcanza mediante el logro de otros objetivos, centrales para ella, como desarrollo, justicia, protección de los derechos humanos, seguridad.

## 3

## NUEVO CONTEXTO TRAS DIECIOCHO MESES DE ESFUERZOS DE LA PAZ TOTAL

El Gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-) recibió un legado poco alentador en temas de violencia directa y seguridad: algunos de los peores indicadores de la última década en violencia, seguridad y convivencia ciudadana; alto nivel de desplazamiento forzado y confinamiento; persistencia de numerosos homicidios de líderes sociales y firmantes del Acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Farc; refuerzo y expansión de la presencia territorial de grupos armados, enfrentados entre sí a menudo; y frenazo y lentitud hoy en la implementación del Acuerdo (OCHA, 2024; Fundación Ideas para la Paz, 2023).

Y todo ello en un contexto muy dinámico, con reajustes y cambios constantes en los grupos armados y una tendencia a su expansión territorial, aunque con una disminución de la confrontación de esos grupos con el Estado. La razón es que, como recuerda la Cruz Roja Internacional, en el país existen seis conflictos armados simultáneos: tres de ellos implican confrontación directa entre el Estado y grupos armados; y en los otros tres los enfrentamientos directos se dan entre grupos armados, no contra el Estado, aunque obviamente la sociedad, las comunidades y este resultan afectados.

### 3.1 MARCO NORMATIVO Y CONTEXTUAL

Empezaremos, dada su trascendencia, con la sentencia de la Corte Constitucional de diciembre de 2023 acerca de la ley 2272, una extensión de la ley 418 de 1997, que facultaba para establecer acercamientos y negociaciones de paz y de sometimiento, usada por todos los Gobiernos desde entonces.

El alto tribunal sostiene que la ley es constitucional y considera que el presidente está facultado para adelantar

conversaciones con “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” para lograr su desmantelamiento y sometimiento a la justicia, frenando las graves situaciones de violencia directa que provocan en el país. No obstante, pone algunos límites, para evitar eventuales discrecionalidades del Gobierno. Por ejemplo, considera inexecutable la expresión “a juicio del Gobierno nacional” y recuerda que el establecimiento de un marco normativo para el sometimiento requiere de una decisión legislativa.

Ello supone que las denominadas conversaciones sociojurídicas en esta fase de acercamiento entre grupos armados –como con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), el Clan del Golfo o las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN)– y el Gobierno se consideran constitucionales; y también lo serían los acercamientos a grupos delincuenciales en Medellín y el Valle de la Aburrá, Quibdó y Buenaventura. Pero, establece también que la facultad de suspender órdenes de captura es demasiado amplia al ser aplicable a un vasto universo de criminalidad ordinaria; por ello, solo podrán suspenderse con una justificación que incluya temporalidad y alcance territorial por parte del Gobierno y tras valoración de la autoridad competente de la rama judicial de dichos supuestos. En tercer lugar, no permite que puedan suspenderse órdenes a voceros sociales o humanitarios –figura nueva y diferente a la de gestores de paz– privados de libertad. En suma, pide no recurrir a conceptos demasiado amplios y que se aplique en coordinación con las diversas ramas del poder público.

Sigue existiendo el obstáculo derivado de la no aprobación de un marco normativo-legal específico para el sometimiento a la justicia de los grupos armados sin intencionalidad política, que merma –junto a otros factores– los incentivos para que estos grupos adhieran a

conversaciones de paz serias. Aunque figura en la agenda del presente periodo legislativo, es poco probable que salga adelante.

Respecto de negociaciones, lo positivo es que durante el periodo han estado en marcha al menos dos negociaciones de paz y tres casos de espacios de diálogo con grupos armados delincuenciales, pero con muchos problemas en los ceses al fuego, por violaciones e indefiniciones sobre cómo llevarlos a cabo y verificarlos.

Es muy grave también la escasa vinculación entre la política de paz y la política de seguridad y convivencia ciudadana, que debe basarse en actuaciones orientadas por el concepto de seguridad humana. Aunque a finales de abril de 2023 se presentó, como marco estratégico, el documento “Política de seguridad defensa y convivencia ciudadana. “Garantías para la vida y la paz. 2022-2026””, su aplicación está siendo lenta, con poca territorialización y planes de intervención en la práctica. El asunto pasa a primer plano de la agenda puesto que, una vez asumidos los gobiernos departamentales y locales, están ahora en pleno proceso de elaborar sus planes de seguridad y convivencia.

Finalmente, el nuevo contexto está marcado por el deterioro –demoscópico y académico– de la credibilidad de la paz total, que ha deslegitimado su empeño y las tareas a futuro. Las razones que se aducen son diversas: la deficiencia en la ejecución del Gobierno, al pasar de las palabras a los hechos; la falta de una estrategia clara de qué quiere conseguirse con las negociaciones; información insuficiente sobre los grupos con los que hay que negociar, algunos de ellos muy desconocidos en comparación con el conocimiento que se tenía de las Farc-EP; excesiva centralización de todo el proceso en la persona del Alto Comisionado y poca interacción con las autoridades territoriales; escasa eficacia y eficiencia del control territorial del Estado en las zonas más problemáticas; dificultades para traducir las directrices de negociación en actuación concreta en terreno de las fuerzas de seguridad; y, finalmente, una política comunicativa deficiente y la cacofonía generada por la existencia de diferentes voceros oficiales en el Ejecutivo y el Legislativo.

Todo ello precipitó a finales de 2023 la sustitución del alto comisionado Danilo Rueda por Otty Patiño.

## 3.2 PAZ CON TODOS

A vista de pájaro, aunque 2023 se inició con la confusión creada por el decreto del presidente estableciendo un cese al fuego por seis meses con cinco grupos armados (ELN<sup>2</sup>, Segunda Marquetalia, Estado Mayor Central, AGC y Autodefensas de la Sierra Nevada), poco a poco fueron quedando parcialmente diluidos: faltaron protocolos y mecanismos de verificación; hubo serios incumplimientos exceptuando el caso de la Segunda Marquetalia y las Autodefensas de la Sierra Nevada, aunque no acabaron en espacios de diálogo.

### 3.2.1 El diálogo con el Estado Mayor Central

El proceso ha sido complicado, puesto que el presidente suspendió unilateralmente el cese al fuego en mayo de 2023 tras la muerte de cuatro niños indígenas en Putumayo, previamente reclutados por el grupo. Un par de meses después se planteó la instalación de una mesa de negociaciones, que acabó fracasando por dificultades en cuanto a un decreto de cese al fuego, que el gobierno proponía regional y escalonado y la disidencia nacional y por diez meses. Finalmente, a mediados de octubre empezó un cese al fuego por tres meses. Y luego han ido siguiendo las negociaciones.

El 20 de enero de 2024 concluyó el tercer ciclo de conversaciones, con resultados desiguales. Lo más destacable es la ampliación del cese al fuego hasta el 15 de julio de 2024. Entre los resultados menos positivos podemos señalar la debilidad de la agenda de la mesa de diálogo, en buena medida derivada del hecho de que el Estado Mayor Central no dispone de una plataforma clara de reivindicaciones (exceptuando la situación del campesinado en el norte de la Amazonia) y ha planteado también asuntos sobre titulación de tierras, autorizaciones/prohibiciones para ganadería, conservación y el impacto de la política de lucha contra las drogas y la fragilidad de las garantías jurídicas, logísticas y de seguridad para facilitar el diálogo y asegurar el cumplimiento del cese al

2 Que inmediatamente contestó negando que hubiera habido algún acuerdo bilateral al respecto y que esa decisión quedaba para una nueva ronda de conversaciones.



fuego, habida cuenta de la expansión de la presencia del Estado Mayor Central.

Lo cierto es que la agenda de diálogo es y sigue siendo muy ambiciosa para un grupo armado sobre el que hay dudas de si es realmente un actor unitario y con una línea de mando clara o, simplemente, una sombrilla terminológica para agrupar a grupos dispersos con intereses compartidos.

### 3.2.2 Proceso de diálogo con el ELN

Se trata de los diálogos más avanzados y con la guerrilla más importante de naturaleza política existente en Colombia. El gran éxito, muy positivo, hasta el presente, es haberlos iniciado y haberlos mantenido, pese a las enormes dificultades que ha planteado el cumplimiento del cese al fuego y la persistencia de secuestros extorsivos.

La reanudación del proceso de participación de la sociedad civil en abril tras concluir su diseño y la creación de un fondo multidonante para el proceso de paz seguirán generando ruido mediático. Lo mejor, se ha pactado lo que sería ya un año entero de cese al fuego.

No obstante, aventuro problemas serios. Primero, la concepción de qué está o no incluido en el cese al fuego y si en un futuro no muy lejano es factible acabar con todas las formas de violencia en los territorios donde el ELN tiene una presencia significativa. Ello supone considerar su carácter binacional en este momento, dada su presencia importante en Venezuela y en zonas colindantes con los 2.000 km de frontera con Colombia<sup>3</sup>.

Segundo, qué suceda hasta el final de la prórroga de seis meses, que van a coincidir más o menos con el fin del segundo año del mandato del presidente Petro y con el periodo en que estarán todavía hábiles en la agenda legislativa una treintena de iniciativas vinculadas sobre

todo con la paz para todos, con el cumplimiento del Acuerdo de 2016.

### 3.2.3 Mesa de diálogo con la Segunda Marquetalia

En febrero de 2024 se anunció una mesa de diálogo con las disidencias dirigidas por Iván Márquez, conocida como Segunda Marquetalia, con el compromiso de renunciar al secuestro extorsivo, como sucede ahora con el ELN y el EMC. Un punto del comunicado resulta polémico, pues parece insinuar que el proceso tendrá carácter político y no la naturaleza sociojurídica que según la ley 2272 correspondería a grupos que carecen del estatuto de grupos rebeldes. La Segunda Marquetalia, surgida en 2019, es un grupo reincidente, que abandonó el Acuerdo firmado en 2016 y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y por ello –según el Acuerdo y desarrollos legislativos posteriores–, al haber abandonado el proceso, no pueden recibir nuevos beneficios del mismo. Dicho de otra manera, solo podrían acogerse a un acuerdo mediante un proceso de sometimiento a la justicia, al estar afectados en este momento por la justicia ordinaria.

### 3.2.4 Diálogos con combos y bandas delincuenciales

Los procesos y resultados son muy heterogéneos, como lo son de entrada los diferentes grupos implicados en actividades ilegales en núcleos urbanos.

El proceso más largo y con mejores resultados es el que se da en Buenaventura, donde las bandas denominadas Shottas y Espartanos libran desde hace más de tres años un conflicto armado urbano muy sangriento. En noviembre de 2023 se prorrogó la tregua hasta el 4 de febrero del presente año y ahora ha vuelto a prorrogarse, por lo que las expectativas siguen siendo buenas.

Los otros dos casos donde se han iniciado contactos han sido en el departamento de Chocó y en el Valle de Aburrá. Aunque en ambos casos hay datos positivos en cuanto a los índices de criminalidad, resulta prácticamente imposible mostrar causalidad. Lo cierto es que durante 2023 se instalaron mesas, pero aún no ha habido avances concretos en cuanto a la agenda y, por tanto, menos todavía en cuanto a resultados.

3 Territorialmente, se estima que el ELN cuenta con cerca de seis mil combatientes y que casi mil de ellos estarían ubicados en territorio venezolano. En suma, hace presencia en más de doscientos municipios colombianos situados en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cesar, Chocó, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Risaralda y Valle del Cauca.

Los tres casos nos plantean de nuevo algo ya comentado: la urgencia de contar con una normativa jurídica de sometimiento, que en su primer intento no pasó en el Congreso. Deberá establecer incentivos y reglas para el cese de actividades delincuenciales, reparación de víctimas y algunos beneficios; estos, probablemente, deberían limitarse a algunas rebajas de penas y a la posibilidad de conservar un porcentaje del patrimonio adquirido mediante sus actividades ilícitas en el pasado.

Especialmente importante es lo relativo al Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia. En los últimos meses las fuerzas de seguridad han actuado fuertemente contra ellas, con más de doscientas capturas en diecisiete departamentos recientemente; no obstante, su hostigamiento a la sociedad civil sigue siendo tenaz y con fuerte impacto. Las AGC siguen evitando el enfrentamiento directo con las fuerzas de seguridad y prefieren seguir optando –allá donde tienen control territorial suficiente– por la cooptación de funcionarios de seguridad y por la captura de órganos de la administración local, por ejemplo, en el sur de Córdoba. El 17 de febrero de 2024, desde Múnich, el presidente Petro fue claro y enfático en que no va a haber tregua en la lucha contra Clan del Golfo, a no ser que decidan cesar en sus actividades. En cualquier caso, habida cuenta de que tres de los conflictos armados internos actuales en Colombia tienen como actores directamente implicados a grupos armados que combaten entre sí, y que algunos de ellos han acordado un cese al fuego, las operaciones de lucha contra las AGC podrían acabar favoreciendo a alguno de estos grupos. En concreto, dado que hoy no está garantizado el éxito de un acuerdo de suspensión definitiva de hostilidades con el ELN, que tiene enfrentamientos serios por el control territorial con las AGC en varios territorios, no favorecer en esas luchas al ELN deberá ser un factor por considerar en la ecuación ya compleja de las operaciones de las fuerzas de seguridad pública.

### 3.3 PAZ PARA TODOS

El segundo componente de la paz total presupone poner a la población en el centro de las políticas de paz y de seguridad para reducir las tres violencias y mejorar su calidad de vida. Lo cierto es que no se ha priorizado.

Respecto de la implementación del Acuerdo de 2016, y a la espera del próximo informe del Instituto Kroc, encargado por las partes del seguimiento periódico, sigue siendo lenta, con muchos rezagos. En ocasión del séptimo aniversario de la firma del Acuerdo, comunicados del Kroc insistieron en que frente a un 4% o 49% de implementación alta o razonablemente alta de lo acordado, un 51% de los quinientos setenta compromisos que figuran en el texto sigue teniendo un nivel de implementación bajo o prácticamente nulo. Y ese nivel bajo afecta a puntos especialmente sensibles e importantes, en particular a una de las causas iniciales y a una causa sobrevenida a mediados de los años ochenta de la fase violenta del conflicto.

Los rezagos se deben a diversas causas: la inexistencia de fondos suficientes para implementar los compromisos, incluyendo las compensaciones a las víctimas, no menos 150 billones de pesos, por un lado. También a la inestabilidad jurídica de los firmantes y, sobre todo, a la inexistencia de una institución estatal de alto nivel encargada de fomentar y coordinar la implementación del Acuerdo, en este momento a cargo de una Unidad para la Implementación.

En lo relativo a poner en marcha procesos de desarrollo orientados a mitigar –y finalmente a eliminar– las causas estructurales de la violencia directa, como la desigualdad, la falta de cumplimiento de derechos humanos básicos o la persistencia en muchas zonas de la nación de inseguridades y vulnerabilidades importantes, contar con un Plan nacional de desarrollo no garantiza el éxito, como demuestra una simple evaluación de los desempeños reales logrados por los tres o cuatro últimos planes de desarrollo nacionales. Toca ahora, alinear, con diagnósticos eficientes y acertados, los planes departamentales y municipales que en este momento están en proceso de elaboración.

Y faltan herramientas de diagnóstico, pronóstico y búsqueda de soluciones, articuladas con la idea de seguridad humana y de desarrollo humano sostenible. No ha habido un esfuerzo serio de operacionalización del concepto y eso se va a notar en la elaboración de los planes de desarrollo y en los de seguridad y convivencia, aunque en ambos casos todavía habría la posibilidad de remediar eso.

Respecto al tercer escenario o componente, el papel incentivador de las instituciones del Estado, sigue notándose la inexistencia de un centro básico generador de propuestas, que de forma sugestiva genere insumos, trace línea, coordine y apoye los esfuerzos de los diversos organismos del Estado.

### 3.4 PAZ INTEGRAL E HÍBRIDA

Puesto que la paz es un proceso, para que sea integral debe contemplar especificidades territoriales, un enfoque multiactor (con actores públicos y privados) y multi-nivel, lo que implica actuaciones coordinadas en los tres niveles de la administración. Y para ser híbrida, ha de combinar actuaciones dirigidas por las élites, de arriba abajo, y también actuaciones desde la base hacia arriba.

Lo realizado es escaso. No ha habido prácticamente coordinación con los actores territoriales y eso está acentuando problemas como la expansión territorial de los grupos armados y la pérdida creciente de incentivos para la negociación. En cuanto a la participación, lo cierto es que no ha sido especialmente importante hasta el presente ni por parte de autoridades locales y departamentales ni de la sociedad civil ni de asesores científico-académicos.

Faltan asimismo espacios formales o informales de encuentro regular e interacción entre actores diversos y tener en cuenta algunas lecciones aprendidas sobre procesos de participación en los últimos años e incluso décadas en Colombia.

Es crucial superar tres cosas: la poca continuidad de los ejercicios de participación; el haberlos practicado de manera habitual con mecanismos relativamente tradicionales, sin salir –por usar una expresión utilizada hace poco por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en este contexto– fuera del marco o de la caja; y, tercero, sin adecuar claramente los procesos de diálogo y de participación –que siempre generan enormes expectativas por parte de la ciudadanía– a la capacidad real del Estado en sus diferentes niveles, de poner en marcha las transformaciones acordadas.

Seré claro: *no se puede construir paz sin “devolver” soberanía decisional a los territorios*. O lo que es lo mismo, sin devolver capacidad de tomar decisiones sobre asuntos, recursos humanos y recursos económicos. No hay reglas fijas, *sí necesidad de generar instancias de diálogo y consenso entre actores sociales, de ser posible permanentes*.

En suma, *la fuerza motriz de la construcción de la paz será el énfasis territorial*: lo que cada comunidad, vereda, municipio, ciudad, departamento... añada a la agenda nacional, habida cuenta de que el conflicto armado se ha manifestado de formas muy diferentes en cada territorio y en cada fase del enfrentamiento y ha dejado legados también muy diferentes. *Por consiguiente, la construcción de la paz exige en cada territorio un traje a la medida, surgido de cada experiencia concreta, de cada caso, que justamente precisa de herramientas como las que luego expondremos. Y no hay forma de lograr esa paz sin abordar los problemas y conflictos de cada territorio y establecer su propia agenda (“nuestra La Habana”) y crear los espacios para manejar dichos problemas y conflictos*.

En ese contexto es donde, dentro del enfoque de construcción de paz conocido como “transformación estratégica de conflictos”, autores como John Paul Lederach han sostenido la necesidad de contar con infraestructuras de paz, aunque prefiero hablar, de manera más comprensiva, de *infraestructuras de paz y de gobernanza* (Grasa, 2021). Se trata de un concepto surgido tras la reflexión práctica y las lecciones aprendidas de experiencias de países que transitaron de la “guerra a la paz” tras el fin de la Guerra Fría, es decir a partir de los años noventa, entre ellos, y sin ánimo de exhaustividad, Filipinas, Kenia, Ghana, Guatemala, Kirguistán, Nicaragua, Nepal, Sudáfrica.

#### 3.4.1 Las infraestructuras de paz y de gobernanza

De esos análisis surgieron algunas *evidencias pertinentes*:

1. Los procesos de transición del conflicto armado a la paz, es decir, de construcción de paz a medio y largo plazo, exigen instituciones y mecanismos para interiorizar los procesos de diálogo, concertación y manejo de las diferencias como rasgos permanentes.

2. Disponer de dichas instituciones es útil en todas las dimensiones de la vida política, nacional/estatal y territorial, para diversos propósitos: a) legitimar los procesos de cambio y ubicarlos en la agenda cotidiana; b) interiorizar que la tarea de construcción de la paz es una tarea a largo plazo, de responsabilidad básicamente endógena (del propio país y su ciudadanía) y que exige esfuerzos de todas las personas; c) reforzar y apoyar los procesos institucionales y para establecer agendas de construcción de paz y de manejo de conflictos propias en cada territorio.
3. Pueden surgir no solo en momentos coincidentes con negociaciones de paz, es decir durante su realización o poco después al iniciarse la implementación de lo acordado, sino que a menudo existen, al menos como embriones, en fases del conflicto armado donde las negociaciones de paz no existen o donde de existir tienen pocas oportunidades de éxito.
4. Han demostrado ser útiles para propósitos muy diversos y, sobre todo, que no deben reducirse a mecanismos y procedimientos nacionales o generales, sino que es crucial que existan regional y localmente. Y, cuando existen en diversos niveles, son aún más útiles si se coordinan entre sí o, al menos, sus tareas tienen un alto nivel de coherencia.

De ello se infiere lo siguiente.

### 3.5 EL NUEVO CONTEXTO Y LA OPORTUNIDAD DE REORIENTAR EL PROCESO

En marzo de 2024 el nuevo contexto puede caracterizarse así.

Primero, *la importancia y apremio del tiempo*, que puede superar o acentuar la pérdida de legitimidad del empeño de la paz total y la percepción de que no está dando bastantes resultados. El desempeño final de la paz total se decidirá en buena medida durante el presente año, y en particular hasta julio-agosto, fecha en que finalizarán los ceses al fuego y un poco antes de que termine el actual periodo legislativo y deberán haberse aprobado los planes de desarrollo y de seguridad y convivencia de departamentos y municipios. Lisa y llanamente, es

el momento de presentar resultados y también algunos éxitos tempranos.

Segundo, *la agenda está y estará muy focalizada en los problemas de seguridad*. Hoy se percibe, más allá de las discrepancias derivadas de las diversas fuentes de datos que existen y se utilizan, una contradicción patente entre el lema del Plan nacional de desarrollo ("Colombia, potencia mundial de la vida") y las cifras de muertes violentas y lesiones. Como ya hemos dicho, ello supondrá articular claramente las políticas de paz y de seguridad. Recordemos las cifras realmente significativas del informe de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) sobre tendencias e impacto humanitario durante 2023: se reportan más de 63.000 personas desplazadas en eventos masivos, 88.000 confinadas, 330.000 afectadas por desastres de origen natural o antrópico, según datos de los llamados equipos locales de coordinación (OCHA, 2024).

Tercero, *la necesidad establecer diálogo y colaboración constante con las nuevas autoridades departamentales y locales que recién se han incorporado a sus cargos a principios de 2024*, con idearios y agendas programáticas muy dispares. Algunos de ellos han puesto la seguridad en el centro de su agenda y no siempre desde una perspectiva análoga a la del Gobierno. En este punto habría que situar también la urgencia de un trabajo coordinado y, sobre todo, sin enfrentamientos dialécticos públicos entre las autoridades de seguridad y justicia, el presidente y su gobierno, la Fiscalía General de la Nación, los gobiernos territoriales y, por supuesto, la rama judicial. En suma, un trabajo de coordinación, lealtad y trabajo compartido entre las diversas instituciones del Estado, en asuntos particularmente de seguridad y de desarrollo.

Un cuarto rasgo definitorio del contexto es *la evidencia fáctica y la percepción generalizada de que, hasta ahora, los grupos armados han sacado más provecho de la paz total que el gobierno, y que eso debe revertirse o igualarse*. Si a ello se añade la falta de un marco normativo para el sometimiento y las dudas sobre la viabilidad final de aplicar un estatuto político al EMC y a la Segunda Marquetalia, la percepción final es que todo junto disminuye los incentivos para mantener conversaciones de

buena fe que conduzcan a resultados exitosos. Ese es el punto central de un reciente informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) titulado *Paz total. Los grupos armados ganan con cara y con sello*, el cual afirma que los grupos armados estarían venciendo tanto en las mesas de diálogo como en el terreno: el dato fundamental es el incremento de disputas entre esos grupos.

Ello me lleva al quinto y último rasgo, *el cambio de enfoque y estrategia ya iniciado por el nuevo comisionado, Otty Patiño*. En función de declaraciones y actuaciones en estos primeros meses, el enfoque intenta: 1) *dar prioridad* –como elemento de análisis y herramienta de intervención y de política pública–, *al territorio, no a los actores*, puesto que en la mayor parte de los territorios coexisten diversos actores ilegales y no puede hacerse la paz con solo uno de ellos; 2) establecer una política de paz con un marco genérico para todos los actores, aunque con cada uno de ellos puedan usarse métodos de conversación y de negociación diferentes; 3) dada la preeminencia del territorio y la necesidad de participación social, considerar que las negociaciones no solo se

orientan a poner fin a actividades de grupos armados mediante transacciones y acuerdos, sino –a medio y largo plazo– a implantar el estado social y de derecho en esas zonas; 4) acompañar las conversaciones con la preparación de las condiciones para una intervención integral del Estado en dichas zonas, de lograrse un acuerdo; 5) considerar la seguridad y el control territorial como parte imprescindible de la política de paz; y 6) poner a las personas y a las comunidades en el centro de los procesos de construcción de paz.

Dicho de otra forma, además de renovarse el repetido mantra durante las negociaciones con las Farc de que la paz solo puede ser territorial, se vuelve a una *concepción más tradicional de lo que significa entablar negociaciones y diálogo para hacer las paces: el medio, lo instrumental es lograr –mediante fases progresivas– la desmovilización y el desarme, así como evitar gobernanzas criminales en los territorios; la finalidad, lo sustantivo, lograr paz para todos, la introducción del estado social y de derecho*.

## 4

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

Las páginas anteriores han sido escritas desde una urdimbre, o columna vertebral, que articula *las propuestas y recomendaciones de cambio*.

Primero, más allá del campo semántico impreciso del término, la idea de paz total puede ser un marco generador de mejoras sustanciales en el campo de la paz y de la seguridad en Colombia, lo que dependerá de los resultados contrastables que logre. Desde el principio se dio prioridad a las negociaciones para intentar el fin a los enfrentamientos armados con todos los grupos insurgentes de naturaleza política o bandas y grupos armados delincuenciales. Expresado en términos estratégicos, se optó por un camino arriesgado: lograr lo máximo, es decir todo con todos y en todas partes al mismo tiempo. *Es momento de priorizar* y más si se abre un proceso de sometimiento con el Clan del Golfo.

Segundo, aunque nunca se precisó la teoría del cambio que sustentaba la propuesta, parece haber sido buscar paces pequeñas, inicialmente mediante treguas subregionales y regionales (como las ya comentadas en el caso de Buenaventura), con el objetivo reducir los niveles de homicidio. Mediante acuerdos chiquitos se iría avanzando hacia lo que los informes finales de la Comisión de la Verdad denominaron "paz grande". *Se pretendía buscar un impacto, crecientemente acumulativo, de bola de nieve, imposible sin éxitos tempranos*.

Tercero, la voluntad y la intención detrás de la idea de paz total no han casado bien con el grado de preparación estratégica, capacidad técnica, coordinación y coherencia de actuaciones y políticas vinculadas, ni de información y conocimientos necesarios para hacerla realidad. *Demasiada improvisación y falta de asesores*.

Cuarto, buscar todo con todos y en todas partes al mismo tiempo resulta imposible sin una estrategia clara, una coordinación institucional robusta y mecanismos de comunicación y diálogo con las autoridades territoriales. También resultaba básico contar con conocimientos de lo que en terminología de técnica negociadora la escuela de Harvard ha denominado Batna (Best Alternative to a Negotiated Agreement): es decir conocer de uno mismo y de las partes con que se negocia cuál es la mejor alternativa a un acuerdo negociado. En suma, "saber" cuáles son las líneas rojas de las partes y de uno mismo para intentar establecer una zona de acuerdo posible no a partir de las posturas que se aducen públicamente sino en función de intereses compartidos y mutuamente beneficiosos. *Es urgente hacerlo*.

Quinto, una falencia o debilidad original es no haber balanceado más lo que debía hacerse en cada uno de los tres componentes mencionados de la paz total: paz con todos, paz para todos y paz híbrida y territorial. *Y en particular la escasa atención prestada a la implementación del Acuerdo de 2016*. Supone una prueba de credibilidad.

Sexto, la escasa articulación entre la política de paz y la política de seguridad ha lastrado enormemente la implementación de las actuaciones del Gobierno y de las fuerzas de seguridad y erosionado la legitimidad y la credibilidad de la primera. *Corregir eso es imprescindible*.

Sea como fuere, hoy, más allá de los juegos partidistas y de quienes creen que "cuanto peor, mejor", sostengo que un *fracaso de la paz total sería malo para el conjunto del país*. *De ahí que sea preciso usar el presente año, y en particular los próximos seis meses, para afianzar en lo posible los logros*.



Ello será imposible si, como proponemos a continuación, no se resuelven los problemas de fondo. En términos de políticas públicas, se trata de *poner el acento no solo en la voluntad, en las ganas de hacer, sino en las capacidades y la aptitud para lograrlo*. El riesgo a principios de 2024 es que la falta de estrategia y la pérdida de credibilidad en la opinión pública y la opinión publicada den al traste con la idea. Que ese riesgo existe lo demuestra la cantidad de adjetivos críticos, o incluso peyorativos, que en los últimos cuatro o cinco meses se han añadido a la idea de paz total.

Veamos pues algunas recomendaciones, distinguiendo entre algunas sustantivas y otras más procedimentales. Todas ellas se apuntan y deberían ser objeto de elaboración detallada en caso de querer implementarse.

#### 4.1 RECOMENDACIONES DE TIPO SUSTANTIVO

Empezaremos por las de tipo *general*.

1. *Establecer desde el Alto Comisionado –en coordinación con el resto de organismos gubernamentales, en particular con el sector defensa–, una estrategia para lograr la paz total*. Primero, con un documento de ámbito nacional y luego con algunos documentos regionales y territoriales, sobre todo en aquellas regiones donde la presencia y actuación de los grupos armados es especialmente importante. Como en todo documento estratégico, se trata de definir con claridad cuáles son los objetivos por lograr, los valores y elementos por proteger y conservar (líneas rojas y necesidades), establecer los eventuales riesgos espacio-temporales en cada dimensión y componente, analizarlos en términos de probabilidad y riesgo, y, por último, establecer las contramedidas, actuaciones y políticas encaminadas a lograr los objetivos y minimizar los riesgos. Ese documento, al menos en una versión ejecutiva, debería ser público y sería recomendable incluso que se discutiera en el Legislativo. Serviría también como insumo para la política de seguridad.
 

Hoy hay que insistir en la necesidad de priorizar y calendarizar los esfuerzos.
2. Como ya se está haciendo desde el nombramiento de Otty Patiño, hay que insistir en el enfoque de control territorial, de presencia del *Estado* y de *articulación de la política de paz con la de seguridad*.
 

Lo ideal en ese punto sería, como se hizo en anteriores gobiernos, establecer una caja de herramientas que ayude a los diferentes departamentos y alcaldías a preparar sus planes de seguridad y de convivencia –y sus planes de desarrollo, en la medida en que ya se ha dicho que la paz total ha de ser la puerta para incorporar a los territorios todo lo relativo a mejorar el estado social y de derecho–, incorporando mediante tal instrumento en ambos planes elementos de paz total, en particular de paz para todos y pasividad.

Puede resultar interesante establecer también *una instancia gubernamental de coordinación periódica con reuniones trimestrales*, para asegurar la coherencia de las actuaciones entre los principales departamentos gubernamentales y de la administración vinculados a las políticas de paz y de seguridad. *Y se necesitan técnicos y asesores, internos y externos*.
3. Fomentar la creación de *infraestructuras de paz y de gobernanza, entendidas como espacios –formales o informales– de interacción regular entre los principales actores de cada municipio o departamento*: actores vinculados a la administración, actores vinculados a las empresas y grupos de emprendedores y, finalmente, organizaciones de la sociedad civil.
 

Como se muestra en el Anexo (páginas 19 y 20), esas infraestructuras de paz y de gobernanza territorial tendrían unas características y funciones, así como unas tareas básicas, que permitirían incluso en el caso de la paz para todos disponer de mecanismos de participación razonablemente eficaces y fáciles de reunir. En muchos casos, la normativa existente sobre la necesidad de contar con consejos de paz podría servir como mecanismo de creación.
4. *Mejorar fuertemente los equipos técnicos y de información con que cuenta el Alto Comisionado y, en general, la administración* para seguir los diversos procesos de paz total en tiempo real y con simultaneidad.

Se trata de una mejora cuantitativa, ampliando el personal disponible, pero también de una mejora cualitativa, formando sus capacidades. En el campo de la información, la simultaneidad de diversas negociaciones con grupos de los que no se tiene suficiente conocimiento, resulta especialmente importante vincular todo eso a los mecanismos existentes de inteligencia nacional y territorial.

5. *Plantear de nuevo con urgencia –con un contenido hoy más consensuado, capaz de ser aprobado y de superar un eventual control de constitucionalidad– la iniciativa legislativa para contar con una ley de sometimiento.*
6. *Reforzar con mucho ímpetu todo lo relativo a la paz para todos, en particular el cumplimiento del Acuerdo de 2016.* En ese punto resulta imprescindible mejorar el rango institucional de la unidad administrativa encargada de ello. Hay que dar especial importancia a todo lo relativo al desarrollo rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos.
7. *Buscar complicidades, así como coordinación, con el Legislativo y con las autoridades territoriales.*

La información y el debate sobre los avances y dificultades de la política de paz total y de la política de seguridad deberían formar parte estructural de la agenda de reuniones con las instancias que coordinan a gobernadores y alcaldes.

8. *Fomentar el apoyo de la comunidad internacional a los procesos de paz total, buscando su colaboración en la formación de capacidades.*
9. *Establecer algún tipo de observatorio, en alianza con instituciones académicas nacionales e internacionales, de seguimiento de la política de paz total y de las políticas de seguridad y de convivencia hasta el final del mandato del presidente Petro.* En ese punto podría ser muy útil la convocatoria, desde una o varias instancias independientes pero con el apoyo tácito del Gobierno, de un encuentro internacional que valorara lo conseguido en los dos primeros años a partir de un informe de resultados de desempeño e hiciera recomendaciones de futuro.

10. Por último, y con un horizonte a largo plazo y más estratégico, *sugiero considerar dos iniciativas de largo aliento.* La primera, iniciar trabajos preparatorios para contar con una estrategia de seguridad nacional, que deberá ser aprobada por el Legislativo. La segunda, tomarse en serio la necesidad de impulsar –tanto en el Legislativo como en instancias que permitan articular encuentros regulares entre academia, sociedad civil, funcionarios públicos de seguridad, empresarios y gremios y administración– lo que debería ser un plan futuro de reforma del sector de seguridad.

Todas las sugerencias y recomendaciones anteriores tienen un mismo propósito, doble: 1) recuperar el *momentum* para la política de paz articulada con la de seguridad, por un lado; 2) por otro, mejorar su credibilidad y, al mismo tiempo, los incentivos reales que tanto grupos armados como población y comunidades en los territorios más afectados por formas de violencia directa puedan encontrar en la misma.

En suma, persiguen eficacia, eficiencia y legitimidad.

## 4.2 RECOMENDACIONES DE TIPO PROCEDIMENTAL Y FORMAL

11. *Establecer una política de comunicación clara y constante, más allá de las declaraciones puntuales a los medios.* Es imprescindible que se cuente con una persona responsable y vocera a nivel técnico, y un único vocero político, evitando la cacofonía que se ha producido en el pasado.
12. *Elaborar reportes periódicos –trimestrales o semestrales– sobre los desempeños de la política de paz total, con información de nivel nacional, regional y subregional.*
13. De crearse al menos, en algunos casos piloto en territorios muy significativos, *usar las infraestructuras de paz y de gobernanza territorial como instrumentos privilegiados de participación y diálogo.*
14. *Mejorar la coordinación y la coherencia de las actuaciones en la política de paz total y de seguridad de las diferentes ramas y poderes del Estado.*



En suma, recordar la importancia de que los procedimientos y las formas sean impecablemente rigurosos, éticamente solventes y, sobre todo, coherentes con las

finalidades de las políticas de paz total y de seguridad y convivencia.

## 5

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Muchos años de trabajo académico y práctico en muchos lugares diferentes me han permitido llegar a una conclusión: para construir paz necesitamos pensamiento lateral, innovador, creatividad, y no solo constancia y perseverancia en el empeño. Como dijo Erich Fromm, la creatividad "significa considerar el proceso total de vida como un proceso de nacimiento, y no tomar cualquier estado de vida como un estado final [...]. La creatividad significa nacer desde antes de que se muera". En la esfera colectiva, eso supone hacer de la creatividad la punta de lanza, el ariete, que nos permita crear cosas nuevas y superar el pasado, con lo cual, de alguna forma, enterramos las ideas obsoletas y damos vida a un nuevo ser.

Por decirlo apelando a un cuento conocido, hay que dejar de hacer lo que hace el borracho que ha perdido las llaves de su casa y las busca constantemente debajo de un farol; cuando alguien que pasa a su lado le pregunta por qué busca desesperadamente desde hace una hora ahí, y le contesta que es el único sitio con luz en la calle. Sin comentarios: la costumbre nos acomoda a buscar donde no están las cosas, a tropezar cansina y repetidamente en la misma piedra.

Colombia tiene una gran oportunidad de encontrar nueva luz, de ampliar su horizonte de iluminación, pero para ello hay que ser creativos y abandonar la búsqueda

debajo de los viejos fanales. Hay que ser creativos, arriesgarse, apostar por innovar, crear y ello es imposible sin transformar. Lo nuevo no logra nacer del todo si no se elimina, al menos en parte, lo viejo. El futuro exige siempre dejar atrás partes del presente y, naturalmente, transformar los procedimientos, que son, de hecho, la clave de la democracia en su sentido más genuino.

Lo anterior afecta obviamente a la política de paz total. La importancia de lograr un resultado positivo de la misma, al menos parcialmente, se aquilata mejor a partir de las siguientes palabras que un gran pensador colombiano, Estanislao Zuleta, puso por escrito:

Si alguien me objetara que el reconocimiento previo de los conflictos y de las diferencias, de su inevitabilidad y de su conveniencia, arriesgaría paralizar en nosotros la decisión y el entusiasmo en la lucha por una sociedad más justa, organizada y racional, yo le replicaría que para mí una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos<sup>4</sup>.

Lo que está en juego es, lisa y llanamente, eso: ser capaz de manejar los conflictos, de vivir en ellos productiva, inteligentemente y sin violencia directa.

4 Comentario de Estanislao Zuleta sobre el manejo de los conflictos, en "Sobre la guerra", respuesta a preguntas de *La Cábala*, 1985.

## ANEXO

### CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE PAZ Y DE GOBERNANZA TERRITORIALES

Las infraestructuras de paz y de gobernanza *suponen un sistema de apoyo, no una sustitución ni una imposición, a la gobernanza territorial, al desarrollo sostenible y a la construcción de convivencia, seguridad y paz en los municipios.*

#### ♦ Rasgos

1. Deben constituir un espacio regular, y de ser posible, de encuentro de actores de la administración, la sociedad civil y emprendedores, al menos. Se recomienda una concepción inclusiva, que acoja a todo actor capaz de influir. Pueden partir de los Consejos Territoriales de Paz, si existen, algo normado y que exige un acto administrativo concreto y con ciertas restricciones ya legisladas, o crearse a partir o con el consentimiento de las alcaldías. En este segundo caso, la infraestructura puede recibir diferentes nombres: Comité de Convivencia y Cohesión Social, Consejo de Paz y Gobernanza, Consejo de Paz y de Convivencia..., etcétera.
2. Deben contar, o al menos sería conveniente que lo hicieran, con reglas de funcionamiento mínimas: acta de constitución, mesa directiva electiva y rotatoria, reuniones regulares (al menos tres al año, además de las que se consideren convenientes), actas de las reuniones, rendición de cuentas y participación, visibilidad externa...
3. Deben establecer, quizá con ayuda de actores externos, un diagnóstico de conflictividad (disputas no necesariamente violentas) en su territorio, y luego, una agenda de trabajo local, que podría vincularse a los planes de desarrollo locales y a los mecanismos y propuestas que puedan existir en el ámbito departamental.
4. Deben establecer mecanismos claros de toma de decisiones, por consenso.
5. Pueden establecer alianzas y colaboraciones subregionales, con otros municipios.
6. Deben establecer, primero, e implementar después, con ayuda externa de ser preciso, un plan de formación y mejora de las capacidades.
7. Deben tener claro que sus decisiones no son ejecutivas ni vinculantes, fuera de la propia infraestructura y de sus normas de funcionamiento, pero que serán insumos muy importantes para las autoridades municipales, al facilitar la gobernabilidad y el gobierno y aplicar un plus de legitimidad. La razón de ello es que son una instancia asesora, de debate y diálogo.

#### ♦ Funciones

Como espacio regular de interacción entre los principales actores de los tres sectores, en cada lugar concreto:

1. Contribuyen y contribuirán al diálogo, al manejo de los disensos y de los conflictos, a la transformación no-violenta de los conflictos y a la mejora de la cohesión social.
2. Constituyen no un fin en sí mismos, sino un instrumento, una apuesta para favorecer la convivencia y la capacidad de regulación de la vida ciudadana, una parte de la democracia deliberativa que, por ello, facilita, mejora y multiplica los logros de los instrumentos normados e instituciones de democracia representativa en los municipios.
3. Son, también, un instrumento para vincular la vida institucional, el terreno de la Alcaldía, con la vida ciudadana y asociativa, la vida de los municipios, las

veredas, los corregimientos y las comunidades, y con la actividad de los emprendedores.

4. Por ende, son instrumentos de relación y contacto, la clave para manejar los conflictos y convertirlos no en peligro, sino en oportunidad de crecimiento y de mejora.
5. Finalmente, son instrumentos de innovación, de adaptación al contexto, de relación, instrumentos dinámicos y cambiantes, plataformas relacionales y redes inclusivas e interactivas.

En resumen, forman parte del proceso de construcción de paz y ayudan a hacer bien las paces.

*La construcción de la paz (paz para todos), el proceso macro, con agendas diferentes en cada nivel de la vida institucional y político-administrativa; las infraestructuras de paz y de gobernanza son los ladrillos, en forma de redes, que sostienen la construcción de la paz y la gobernanza territorial en el espacio y el tiempo.*

Son trajes a la medida, estructuras construidas partiendo de los entornos y potencialidades de cada territorio y municipio concreto.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2024. *Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Bogotá.

----- . 2024. "Lecciones para el gobierno Petro de ejercicios previos de participación". Bogotá. 29 de enero.

----- . 2023. "Alertas a la implementación del Acuerdo de Paz en el gobierno Petro: informe multipartidista". 25 de septiembre.

Grasa, Rafael. 2022. "La propuesta de paz total del presidente Petro y su gobierno. Insumos para operacionalizarla e implementarla como políticas públicas". *Perspectivas. Democracia y Derechos Humanos*. Fescol. Diciembre.

----- . 2021. "El papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios: un procedimiento de manejo de conflictos sociales". En Rafael Grasa Hernández y Claudia M. Rodríguez Rodríguez (eds.). *Ciencia política y relaciones internacionales: un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar*. UNAD. Bogotá, pp. 243-270.

OCCHA. 2024. "Informe. Tendencias e impacto humanitario en Colombia 2023". Fecha de corte: Enero-Diciembre de 2023. Fecha de Publicación: 13 de febrero de 2024

## ACERCA DEL AUTOR

**Rafael Grasa.** Doctor en filosofía (1990) y profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investiga en construcción de paz, transformación de conflictos, reforma del sector de seguridad, seguridad humana y seguridad ambiental, así como sobre estudios y práctica del desarrollo. Trabaja en temas colombianos desde hace doce años.

Correo electrónico: [rafael.grasa@uab.es](mailto:rafael.grasa@uab.es); [grasarafe@gmail.com](mailto:grasarafe@gmail.com)

## PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

### Responsable

Oliver Dalichau  
Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa  
Coordinador de proyectos  
[saruy.tolosa@fes.de](mailto:saruy.tolosa@fes.de)

**Bogotá, marzo de 2024**

## SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

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

## LA "PAZ TOTAL" Y EL NUEVO CONTEXTO. IDEAS PARA CONVERTIRLA EN ACCIÓN PÚBLICA PERDURABLE Y EXITOSA



El texto complementa uno previo, de finales de 2022, tras dieciocho meses de implementación de la paz total, entendida como paz con todos, paz para todos y paz integral e híbrida. Es un texto orientado a formular insumos de políticas públicas y actuaciones.

Establece las líneas generales del nuevo contexto en el primer trimestre de 2024, desde la urgencia de lograr resultados antes de agosto del presente año en que se cumplirán dos años del mandato del presidente Petro, y establece la necesidad de corregir errores: improvisación, falta de consideración de los temas de seguridad en la política de paz, escaso diálogo y colaboración con



las autoridades departamentales y locales o el hecho de que hasta el presente los grupos armados han sacado más provecho de los diálogos y las treguas que el gobierno y las comunidades.

Finalmente, propone catorce recomendaciones, sustantivas y procedimentales, para lograr éxitos en la idea de paz total, con especial énfasis en la creación de infraestructuras de paz y de gobernanza, entendidas como espacios formales o informales de encuentro entre actores sociales, empresariales y administraciones en las comunidades y los territorios para articular propuestas de diagnóstico y de cambio.