



Borja Paladini Adell

## La búsqueda de la paz en Colombia

Estudio de caso de la Iniciativa Principios para la Paz  
2022

Borja Paladini Adell, Lina María García,  
Barbara Unger, Véronique Dudouet

# Índice

<b>3</b>	<b>Acrónimos</b>
<b>4</b>	<b>Mapa de Colombia</b>
<b>5</b>	<b>Resumen ejecutivo y principales conclusiones</b>
5	Ciclos de violencia política y configuración del Estado-nación
7	La búsqueda de la paz en Colombia
8	Innovaciones en el proceso de paz entre el gobierno y las FARC
9	Progreso en la implementación
10	Conclusiones y recomendaciones
<b>13</b>	<b>1. Introducción</b>
13	1.1. Iniciativa Principios para la Paz y la Comisión Internacional para la Paz Inclusiva
14	1.2. Consulta en Colombia
<b>16</b>	<b>2. Antecedentes del conflicto: ciclos de violencia y configuración del Estado-nación colombiano</b>
16	2.1. Ciclos de violencia en Colombia
19	2.2. Configuración violenta del Estado-nación
22	2.3. Respuesta social y comunitaria
<b>23</b>	<b>3. Un largo legado de iniciativas de paz</b>
24	3.1. Resistencia a la violencia y no violencia activa
26	3.2. Movilización social sostenida por la paz y los derechos humanos
27	3.3. Agendas de paz inclusivas y propuestas de los sectores sociales excluidos
27	3.4. Larga historia y práctica de los procesos de paz formales
31	3.5. Infraestructuras institucionales, normativas y constitucionales para la paz
32	3.6. Asociaciones y plataformas Estado-sociedad para la paz y el desarrollo territorial
34	3.7. Acompañamiento internacional
<b>36</b>	<b>4. El proceso de paz de La Habana: ¿consolidar la paz o entrar en un nuevo ciclo de violencia?</b>
36	4.1. Innovaciones en el proceso de paz
39	4.2. La implementación del acuerdo: ¿consolidar la paz o entrar en un nuevo ciclo de violencia?
<b>42</b>	<b>5. La paz en el contexto colombiano: conclusiones y mensajes clave</b>
42	5.1. Principales aspectos del proceso de consulta
45	5.2. Mensajes clave
<b>48</b>	<b>Anexo 1: Metodología de consulta en Colombia</b>
48	Taller de consulta y participantes
50	Otros mecanismos de recogida de información utilizados para enriquecer el estudio de caso
50	Metodología de consulta
51	Equipo facilitador

# Acrónimos

<b>DDR</b>	Desarme, desmovilización y reintegración
<b>CINEP</b>	Centro de Investigación y Educación Popular
<b>CRIC</b>	Consejo Regional Indígena del Cauca
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>M-19</b>	Movimiento guerrillero 19 de Abril
<b>MAPP-OEA</b>	Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos
<b>OACP</b>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PDP</b>	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
<b>PNR</b>	Programa Nacional de Rehabilitación
<b>UP</b>	Unión Patriótica

# Mapa de Colombia



# Resumen ejecutivo y principales conclusiones

Colombia ha sufrido una larga historia de conflicto armado y violencia política. También tiene una larga historia de más de cuatro décadas de búsqueda de la paz: una experiencia de movilización, acción colectiva e iniciativas por la paz caracterizada por el diálogo, los derechos humanos, la democracia, la diversidad y la convivencia.

En este estudio hacemos un balance de esta historia polifacética para examinar las causas profundas y los motores del conflicto y la paz. Por un lado, analizamos los sucesivos ciclos de violencia política a través de los cuales se ha conformado el Estado-

nación colombiano. Por otro lado, analizamos los principales motores y actores que han influido en la búsqueda de la paz, los cuales encontraron en el Acuerdo de Paz de 2016 y su actual implementación su último terreno de juego.

La búsqueda de la paz sigue siendo un proceso dinámico y abierto; los retos siguen siendo inmensos. Sin embargo, Colombia ha aprendido de su experiencia y puede aportar ideas relevantes para otros países que están en su propia transición de la violencia a la paz.

## Ciclos de violencia política y configuración del Estado-nación

Para entender el contexto, es necesario revisar las expresiones históricas de los distintos ciclos de violencia en Colombia en los últimos 500 años. Hacemos un énfasis adicional en las últimas décadas, en las que analizamos los actores y las lógicas de poder que han impulsado la violencia política y las economías de guerra resultantes. La revisión comienza con la época precolonial y colonial, seguida de la independencia. Luego esbozamos la etapa republicana desde principios del siglo XIX y terminamos con los últimos 70 años. En esta última etapa nos centramos en los periodos de “*La Violencia*”, el “*Frente Nacional*”, la lucha revolucionaria llevada a cabo por las guerrillas y la reacción del Estado y las élites políticas y locales a menudo con el apoyo de actores paramilitares ilegales. Por último, describimos cómo la violencia ha encontrado un nuevo combustible con la creciente influencia del narcotráfico desde la década de 1980. Pequeños y grandes cárteles de la droga -como actores de poder emergentes- y otras bandas criminales relacionadas han podido entrelazarse con el resto del Estado, la sociedad y los actores armados ilegales. Estos cambios han supuesto una nueva vuelta de tuerca a los ciclos de violencia en Colombia. Y hacen de la búsqueda de la paz sea una tarea aún más ardua.

Hasta la fecha, los procesos de cambio político en Colombia han sido fundamentalmente violentos.

Diversos actores políticos han utilizado y justificado el uso de la violencia en diversos momentos de la historia para promover el cambio político o para proteger el statu quo. Los circuitos de acción/reacción entre estas fuerzas políticas antagónicas en el marco de las luchas por el poder han generado varios ciclos de violencia. Sin embargo, en ninguno de estos ciclos históricos los actores han logrado alcanzar plenamente los objetivos que utilizaron como justificación del uso de la violencia. Por el contrario, más allá de su expresión formal garantizando la igualdad de derechos, no existe aún un Estado-nación consolidado en todo el territorio nacional. La violencia ha debilitado la capacidad democrática del Estado para ejercer su autoridad y proporcionar bienes y servicios de forma equitativa en todo el país.

La violencia, además, ha adquirido una dinámica propia más allá de la violencia política. Ahora existen nuevas formas de violencia híbrida con elementos políticos, socioeconómicos y criminales que han profundizado las desigualdades políticas, económicas y territoriales. Por ejemplo, la violencia contrasubversiva del paramilitarismo, la violencia criminal asociada a las economías ilegales, o la violencia asociada a los conflictos locales donde prevalece la ley del más fuerte.

A pesar de las diversas oleadas de reformas políticas y democráticas de los últimos 40 años, éstas no han podido acabar con los factores estructurales que marginan a importantes sectores sociales. Además, continúan las fuerzas motrices que usan la violencia como una opción económica para sostener los intereses y privilegios de las élites de poder locales y nacionales, incluidas las que lideran las distintas opciones armadas -legales e ilegales- en el país. La violencia política parece no tener fin. La degradación de la violencia y su macabro repertorio de expresiones ha incrementado exponencialmente el número de víctimas y ha hecho cada vez más difícil su justificación por motivos morales o utilitarios.

Estos ciclos de violencia política e híbrida han sido uno de los motores de la conformación del Estado-nación colombiano tal y como lo conocemos hoy. Este fenómeno no es exclusivo de Colombia y ha caracterizado todos los procesos de construcción del Estado en el mundo. Sin embargo, la diferencia significativa entre Colombia y los Estados-nación europeos, por ejemplo, es que el proceso de conformación del Estado-nación en Colombia aún está incompleto; es decir, no ha logrado consolidar efectivamente el Estado de derecho en todo el territorio.

El Estado colombiano aún no tiene la capacidad de controlar y gobernar efectivamente gran parte de su territorio, especialmente en las zonas fronterizas y en los territorios menos poblados y ricos en recursos naturales. En estos territorios, el Estado no proporciona bienes y servicios por igual a todos sus ciudadanos. Además, no garantiza, ni protege los derechos humanos de toda su población. La presencia del Estado en muchos territorios es insuficiente y fragmentada, lo que se traduce en la debilidad o ausencia de las instituciones necesarias para garantizar el acceso mínimo a la justicia, la creación de ciudadanía o la protección de los derechos humanos más básicos frente a otras fuentes de poder y autoridad.

En estas periferias, diferentes actores políticos y armados, tanto legales como ilegales, compiten entre sí y contra el Estado para convertirse en hegemónicos mediante el control de las fuentes de poder político, económico o social y el control territorial sobre la población. En la práctica, las relaciones políticas y sociales no sólo se regulan a través de canales institucionales, comunitarios y democráticos, sino que se entrelazan con otras formas locales de gobernanza no democrática, -gobernanza en la sombra- e influencia pública coercitiva.

En estas dinámicas interactúan un amplio abanico de actores. Están, por un lado, los que pretenden hacerse con el Estado y los que luchan contra él. Por el otro lado, hay poderes fácticos que son la expresión de complejas redes y entramados clientelares formados por élites sociales, económicas y políticas a nivel local y nacional. Éstas últimas tienen una gran capacidad de control e influencia sobre diversos poderes del Estado y se aprovechan de los recursos públicos para proteger sus intereses y privilegios. Además, existen diversos tipos de actores armados (como guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales) que ejercen el poder territorial y la coerción a través de la violencia como parte de su estrategia política y militar, el control territorial y el control de las economías ilegales. Todos estos actores configuran diversos entramados de autoridad, poder, control territorial, resistencia y rebeldía que interactúan en dinámicas de captura del Estado o de lucha contra él. Estas redes toman diferentes formas dependiendo de la historia de cada territorio, de las dinámicas de asentamiento y de la configuración de sus actores locales de poder frente a las dinámicas políticas, ecológicas, económicas y comunitarias. En estos territorios, con sus características específicas, el poder no se impone sólo por la fuerza bruta. Los poderosos de uno y otro color son capaces de imponer sus lógicas a través de la coerción, el clientelismo, la cooptación del Estado y/o la provisión parcial de bienes públicos que el Estado es incapaz de proporcionar eficazmente.

La combinación de la coerción y la capacidad de proporcionar servicios eficaces, bienes y un cierto nivel de "orden" a la población hace que la autoridad política "real" de estos actores sea más reconocible a los ojos de la población local que la autoridad política "formal" del Estado. Sin embargo, la "autoridad" es frágil y la violencia se exagera cuando estos actores se enfrentan por el control del territorio y sus fuentes de poder. La llegada del narcotráfico en la década de 1980 ha degradado aún más la violencia y ampliado su complejidad.

En medio de estas redes y entramados de poder basados en la violencia y la coacción implícitas o explícitas, las comunidades locales se ven presionadas para adaptarse y someterse a los agentes de poder. Frente a estas presiones, buscan formas innovadoras de resistir y exploran las posibilidades de construir la paz mediante la movilización social y las alianzas con otros actores y redes locales, nacionales e internacionales con aspiraciones similares. La búsqueda de la paz en Colombia de las últimas décadas surge de estos gérmenes de resistencia, organización y movilización social.

# La búsqueda de la paz en Colombia

Posteriormente, este caso de estudio examina cómo Colombia está tratando de poner fin a esta larga historia de violencia política y de consolidar su Estado-nación y social de derecho, especialmente desde la década de 1980.

En medio del conflicto armado, los ciudadanos de Colombia han explorado nuevas formas de resistir a la violencia y buscar la paz. Se trata de un amplio conjunto de esfuerzos comunitarios, sociales, políticos e institucionales para consolidar la paz y superar los ciclos de violencia. El impulso de la paz se ha visto enriquecido por una serie de demandas y agendas relacionadas con los derechos humanos, la inclusión, la igualdad de género, la apertura y profundización democrática y la integración de las poblaciones y territorios más empobrecidos en dinámicas de desarrollo humano, buen vivir y equidad y justicia social.

La paz se ha convertido en uno de los objetivos nacionales más visibles en Colombia. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para unir a todo el país alrededor de un compromiso común. Actualmente, existen fuertes tensiones sobre cómo alcanzarla, construirla y consolidarla. A pesar de estas contradicciones, la paz como ideal político y aspiración social se ha convertido en uno de los principales motores del cambio político en el país. Conecta las aspiraciones de las comunidades que han sufrido el conflicto armado y la violencia con las políticas e instituciones a nivel nacional que respetan y buscan desarrollar el Estado de Derecho. En esta búsqueda, Colombia cuenta hoy con un conjunto de actores, organizaciones, plataformas, espacios de encuentro, instituciones y políticas interconectadas. Han creado una base real para la paz que permite a los actores que rechazan la violencia en las comunidades, a la sociedad civil y a las instituciones del Estado, liderar sus procesos de construcción de la paz, sin depender ni estar subyugados a los actores armados. Colombia es en este sentido, también, un sólido ejemplo de infraestructura de paz local-nacional.

El gran reto de la paz en Colombia es fundamentalmente **consolidar el Estado-nación sin violencia**, rechazando y eliminando de la ecuación el uso sistemático de la violencia política como medio. El reto es aún enorme, pero la

búsqueda de Colombia -con sus avances, lecciones aprendidas y retos pendientes- es un ejemplo para otros países en transición del conflicto violento a la paz.

A continuación, el informe aborda las distintas vías de transformación que han configurado los principales motores de esta búsqueda de la paz. Por un lado, describimos los esfuerzos de la sociedad civil local y sus iniciativas comunitarias de resistencia a la violencia y la no violencia activa en todo el país y los esfuerzos sostenidos de movilización social por la paz y los derechos humanos. Estos últimos esfuerzos incluyen un sofisticado ejercicio de litigio estratégico para lograr que el Estado cumpla con sus responsabilidades como garante, protector y promotor de derechos. También la movilización y el diseño participativo de agendas de paz inclusivas por parte de sectores sociales históricamente excluidos, como las mujeres y los grupos étnicos.

Por otro lado, describimos los esfuerzos liderados por las instituciones y los distintos poderes del Estado en el marco de la representación política y electoral. Se trata de un largo legado de procesos formales de paz desde los años ochenta. También del desarrollo de una de las infraestructuras de paz y justicia transicional más sólidas del mundo, el diseño y la implementación de programas y plataformas de desarrollo, derechos humanos y paz. Muchos de estos esfuerzos se han logrado con un enfoque territorial o con un enfoque de género y feminista. Liderados por la sociedad colombiana, la comunidad internacional ha acompañado estos esfuerzos buscando una mejor articulación entre estas dinámicas para avanzar en impactos colectivos.

La búsqueda de la paz ha sido impulsada en última instancia por la sociedad colombiana a partir de la constatación de que la violencia no estaba logrando cambios fundamentales. El uso de la violencia era cada vez más difícil de justificar ante los millones de víctimas, la degradación de la violencia y su capacidad de generar dinámicas incontrolables. Además, el desarrollo de los marcos normativos globales de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho a la paz hacían más insostenible el uso de la violencia.

# Innovaciones en el proceso de paz entre el gobierno y las FARC

Desde esta base previa, el caso de estudio analiza el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, que se firmó en 2016. Este amplio acuerdo de paz se logró tras cinco años de negociaciones cada vez más inclusivas. El acuerdo de paz es un momento culminante, aunque no definitivo, en las cuatro décadas de búsqueda de la paz en Colombia. Adicionalmente, analizamos los elementos más innovadores de este proceso y el acuerdo resultante. También presentamos una breve evaluación de la implementación, y nos preguntamos si Colombia ha alcanzado la etapa de consolidación de la paz, o si está entrando en un nuevo ciclo de violencia.

Los analistas y observadores han considerado que el proceso de paz y el acuerdo resultante son innovadores en muchos aspectos.

## ***Diseño sólido del proceso de paz y de su marco de negociación:***

Se establecieron reglas claras para la negociación que incluían una distinción entre el fin del conflicto armado (una responsabilidad del Estado y de los actores armados) y la construcción de una paz sostenible (un proceso participativo que exigía un enfoque de toda la sociedad).

## ***Reconocimiento de las causas profundas y los factores desencadenantes del conflicto:***

Se incluyeron compromisos relacionados con el tratamiento de las causas profundas del conflicto armado (por ejemplo, el acceso a la tierra o la calidad de la democracia) y con la lucha contra los factores impulsores o desencadenantes del conflicto armado (por ejemplo, el problema de las drogas ilícitas).

## ***Reconocimiento y centralidad de las víctimas en la negociación y en la fase de construcción de la paz posterior al acuerdo:***

El acuerdo desarrolló uno de los sistemas de justicia transicional más sofisticados y completos del mundo, mediante el cual las partes del conflicto armado aceptaron rendir cuentas por sus crímenes. Esto se logró mediante un paquete sólido y completo de medidas que incluía justicia, verdad y mecanismos de reparación individual y colectiva para gestionar el dolor y el trauma acumulados de las víctimas. El sistema estableció un mecanismo de rendición de cuentas para aquellos que cometieron crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, facilitando la sanación y avance en la creación de las condiciones para la reconciliación.

***Inclusión progresiva:*** El proceso de negociación fue inicialmente bastante cerrado, con pocos espacios de participación. Sin embargo, debido a la presión combinada de la sociedad colombiana y la comunidad internacional, los negociadores de ambas partes abrieron espacios de inclusión y participación social durante la negociación. Este enfoque gradual fue innovador y logró equilibrar la tensión entre la inclusión y la eficacia de la toma de decisiones de las partes.

## ***Participación ciudadana para la implementación del acuerdo:***

Más allá de los foros y espacios de participación de la sociedad civil en La Habana, el acuerdo incorporó la participación ciudadana en la implementación del acuerdo de paz en todos sus ámbitos y compromisos.

## ***Garantías y salvaguardias para la aplicación:***

Las partes dieron la debida importancia al proceso de implementación más allá de la consecución de un acuerdo de paz. Desarrollaron en detalle diversas reformas legales y constitucionales, mecanismos y garantías -incluido el acompañamiento internacional- para la aplicación de sus compromisos.

## ***La paz y los derechos humanos como dos caras de la misma moneda:***

El acuerdo considera la paz como un derecho humano en sí mismo y como un prerrequisito para todos los demás derechos humanos. La implementación del acuerdo de paz contribuye a reforzar la sinergia entre la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y la construcción de la paz y su sostenibilidad. Esta complementariedad se refleja como un eje transversal y una lente interpretativa a lo largo de todo el acuerdo. Esta complementariedad hace que la defensa, garantía y protección de los derechos humanos sea uno de los fines de la paz. Esta relación, junto con las demás innovaciones, hace que la sociedad civil, incluidas los defensores de derechos humanos, los líderes sociales, las víctimas y supervivientes, las comunidades étnicas y los campesinos, estén en el centro del proceso de paz y no sean meros espectadores de un pacto liderado por las élites y los actores armados.

## ***Garantías de no repetición:***

Cada una de estas innovaciones es importante en sí misma. Además, cuando se articulan entre sí, generan un valor agregado que debe ser



destacado. Aspiran a crear un acuerdo de paz transformador que sienta las bases y garantías para la no repetición y el desarrollo de una cultura de derechos humanos en Colombia al reforzarse mutuamente.

Finalmente, es importante señalar que estas innovaciones surgieron predominantemente de las prácticas cotidianas y exigibilidad de la paz de la sociedad civil no armada. Y no de las

aspiraciones, intereses y maximalismos de las élites que negociaron la paz en nombre de todos. El punto de encuentro en el que el Gobierno y las FARC encontraron soluciones concretas a las distintas dimensiones del conflicto armado retomó propuestas e ideas antes ignoradas protagonizadas y exigidas por la sociedad colombiana y que habían sido previamente ignoradas.

## Progreso en la implementación

Medir el impacto a largo plazo de los acuerdos de paz en la ruptura de los ciclos de violencia es siempre una tarea difícil. El proceso de paz ha sido uno de los esfuerzos más serios para construir y consolidar la paz y romper los ciclos de violencia política en Colombia. El proceso de paz ha sido innovador e inclusivo. Ha combinado enfoques de arriba hacia abajo (a través de ajustes normativos, institucionales y de políticas públicas para construir la paz) con enfoques de abajo hacia arriba (a través de la participación de la sociedad en el proceso de construcción de la paz y el enfoque territorial de la paz). También ha desarrollado uno de los sistemas más avanzados de justicia transicional en el mundo. Este sistema logra -quizás por primera vez en la historia-, un equilibrio entre las necesidades de paz, justicia, verdad, reparación, garantías de no repetición y transformación de las causas profundas y los motores del conflicto armado.

Durante el proceso de consulta llevado a cabo para preparar este caso de estudio, sin embargo, también se identificaron importantes retos y bloqueos para una paz sostenible. Estos incluyen, entre otros, los siguientes seis desafíos.

- ▶ En primer lugar, la resistencia de algunas élites a abordar con firmeza las causas estructurales del conflicto armado, incluido el acceso a la tierra.

- ▶ En segundo lugar, el “déficit de legitimidad” creado por una negociación en la que los principales responsables de la toma de decisiones y los guardianes de estas eran los actores armados.
- ▶ En tercer lugar, la resistencia a la paz por parte de otros actores armados, como la guerrilla del ELN, las disidencias y las bandas criminales.
- ▶ Cuarto, la fuerza de las economías ilegales, en particular el narcotráfico, que tiene un efecto devastador y corruptor en la construcción de la paz a todos los niveles: local, nacional e internacional.
- ▶ Quinto, la incapacidad del Estado para consolidar el Estado de Derecho, el Estado Social y proteger a las comunidades en varias regiones de Colombia.

Por último, a pesar de las innovaciones del acuerdo, su implementación hasta la fecha sigue dominada por el enfoque burocrático y de arriba abajo a través del cual el Estado entiende su responsabilidad en la construcción de la paz, al tiempo que descarta los esfuerzos impulsados por la comunidad para una dinámica de construcción de la paz de abajo arriba centrada en la legitimidad de los procesos de construcción de paz.

# Conclusiones y recomendaciones

Finalmente, el caso de estudio resume las principales conclusiones del proceso de consulta. A partir de las visiones de los participantes sobre la paz en Colombia, su evaluación de los principales obstáculos para lograr la paz y sus esperanzas y aspiraciones concretas para seguir avanzando, identificamos siete mensajes clave de la experiencia colombiana. Los presentamos para los constructores de paz locales, nacionales e internacionales en otros contextos afectados por el conflicto. Las conclusiones principales son:

## 1. La paz no es una solución rápida; es un proceso de creación y mantenimiento de legitimidad

La construcción y consolidación de la paz en Colombia es un proceso multigeneracional que no se detiene en un solo acuerdo o proceso de paz entre los actores armados. En varios niveles, con un fuerte liderazgo de la sociedad, deben producirse transiciones en los ámbitos político, económico, social, cultural y de seguridad. Esto permite alejar la violencia del ejercicio de la política. Este proceso no es lineal ni necesariamente rápido. La paz nunca será perfecta; requiere un compromiso sostenido y ético para adaptarla y perfeccionarla constantemente. La paz se enfrenta a muchos obstáculos generados por los actores que ven la paz como la posibilidad de perder poder y privilegios. La paz, en este sentido, es un proceso desde lo local a través del cual se construye, se consolida y se relegitima constantemente el contrato social centrado en la relación entre los ciudadanos y la autoridad política y, con ello, se promueve un Estado legítimo, democrático y eficaz a los ojos de sus ciudadanos.

## 2. El motor de la paz es endógeno y se refleja en los marcos normativos internacionales

Los impulsores de la paz conectan varios procesos endógenos que suelen tener como referencia marcos normativos internacionales como los derechos humanos, el derecho a la paz, el desarrollo y la seguridad humana. Estos procesos endógenos están liderados por actores locales que promueven cambios políticos, institucionales, sociales y culturales y sitúan los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, en el centro de la agenda transformadora. Tiene

expresiones comunitarias como el ejercicio de la resistencia civil contra la guerra y la violencia o la movilización social por la paz, los derechos humanos y la democracia. También tiene expresiones institucionales y políticas como los acuerdos de paz y los acuerdos entre el Estado y los actores armados o los ajustes y reformas constitucionales. La paz debe encontrar su versión más rica en procesos híbridos contextualizados que reúnan lo mejor de la capacidad local para liderar la paz y resistir la violencia con lo mejor de los marcos nacionales e internacionales de derechos humanos y de protección.

## 3. El todo es más que la suma de sus partes: transiciones multidimensionales

La comprensión multidimensional de la paz en Colombia muestra que la paz no se construye de una sola vez. Es el resultado de múltiples y entrelazados esfuerzos para construirla por parte de un amplio abanico de actores en el que se han logrado éxitos, pero también se ha aprendido de los fracasos. Es una dinámica sistémica. Por ejemplo, los procesos de movilización social por la paz, los derechos humanos y la democracia y la resistencia local han desempeñado un papel muy importante en la preparación del terreno en el que prosperó el Proceso de Paz de La Habana.

Además, en la fase del postacuerdo, Colombia se enfrenta al reto de reconocer y organizar importantes transiciones, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad (de la militar a la humana) y hacia una cultura de paz.

## 4. El tiempo y los plazos son cruciales y las expectativas cuentan

La mayoría de los colombianos entienden la paz como un proceso a largo plazo y no lineal. Basándose en décadas de experiencia de lo que la violencia no puede aportar, así como en los esfuerzos por eliminarla, es necesario ser modesto en cuanto al ritmo de cambio de la percepción cultural de la paz. Dados los esfuerzos a largo plazo, en el pasado hasta ahora, a través de la resistencia y el activismo y otros enfoques políticos y sociales no violentos, se han sembrado importantes semillas y están surgiendo brotes que coadyuvarán en la ruptura de esta cultura de la violencia.

Para Colombia, esto significa que la paz debe estar en la agenda durante muchos años más y que los contratiempos, como el aumento de la violencia o los nuevos conflictos, deben afrontarse con paciencia, compromiso y voluntad política. Para la comunidad internacional es necesario no poner plazos a la paz y a las fases posteriores al acuerdo, sino permitir transiciones suaves incluso cuando los proyectos, los mandatos y el despliegue internacional finalice. La comunidad internacional debe seguir comprometiéndose, tendiendo puentes y aplicando las normas internacionales cuando el Estado colombiano se quede corto.

## 5. Aprovechar la diversidad de contextos y experiencias locales

Las diferentes realidades, dinámicas y tensiones entre los niveles nacional y subnacional han marcado a Colombia durante mucho tiempo. Esto implica que no sólo los contextos geográficos, sociales y políticos sean diferentes, sino que también haya experiencias de guerra y paz muy distintas. Dadas las grandes distancias entre las élites de la capital y los ciudadanos de la mayoría de las zonas de Colombia, tanto físicas como mentales, se requerirán enfoques sustancialmente diferentes.

Aprovechar la riqueza de las diversas experiencias de las comunidades y los territorios, que no eran necesariamente accesibles en Bogotá y a nivel internacional, fue fundamental en la construcción del proceso de paz y de muchas “pases” contextualizadas. De lo contrario, si los esfuerzos de construcción de la paz no tienen en cuenta las condiciones locales, pueden fracasar. Para los colombianos, el reto sigue siendo hacer operativo un equilibrio suficientemente bueno entre las dinámicas de abajo arriba y de arriba a abajo de construcción de paz. También será necesario escuchar las voces de los afectados y aprovechar la experiencia local, regional y nacional para abordar los factores no resueltos del conflicto. Para la comunidad internacional, es importante acompañar a los diferentes actores colombianos para que sean escuchados, así como que haya esfuerzos para escuchar a una gama más amplia de actores dentro de la comunidad internacional que vaya más allá de las voces occidentales tradicionales.

## 6. Inclusividad, participación y respuesta a la resistencia de las élites

Colombia es un ejemplo de cómo la participación de los grupos “marginados”, ha sido una piedra angular del progreso hacia la paz. La participación de estos grupos en la mesa y en los órganos de implementación es crucial, como demostraron las delegaciones de víctimas y de mujeres en La Habana. Esto dio un importante impulso al proceso de negociación y a los resultados del acuerdo y la implementación.

Muchos de estos esfuerzos han tenido lugar antes, en paralelo, conectados o incluso después del proceso de negociación. Tanto para los actores colombianos como para los internacionales, es importante proporcionar los medios para que las comunidades cambien la dinámica de la violencia sobre el terreno si no son invitadas inicialmente a la mesa. Esto significa apoyar la creación de espacios de incidencia fuera de la mesa de paz. Estos espacios pueden ayudar a desarrollar procesos más inclusivos y, por lo tanto, a reducir, en cierta medida, el espacio para los opositores de la paz, como los que dieron lugar al rechazo popular del referéndum de 2016.

Un aspecto sobre el que la experiencia colombiana arroja luz es la resistencia de las élites al cambio. En la historia de Colombia, las élites han utilizado la violencia para conseguir sus objetivos. El uso de la violencia ha ayudado a forjar acuerdos excluyentes para mantener el poder, frenar la protesta social y destruir a los actores rebeldes armados, atacando a las comunidades bajo el control de los grupos armados.

Los colombianos tendrán que revivir y alimentar su pacto social y hacer realidad tanto la Constitución de 1991 como el espíritu y las estipulaciones del Acuerdo de Paz. Será necesario tener en cuenta a todos los actores y enfrentarse directamente a la resistencia tanto de las élites como de los grupos armados que persisten en la violencia. Para los actores internacionales, la promoción de la inclusión y los enfoques basados en los derechos resultó ser un elemento de acompañamiento muy importante, aunque requiera paciencia y recursos. El apoyo internacional a la paz es especialmente necesario en tiempos de campañas políticas, cuando las élites más se resisten al cambio, como demostró la oportuna concesión del Premio Nobel de la Paz al presidente Santos a finales de 2016.

## 7. Ningún país puede tener paz de forma aislada: entorno global y regional

Las relaciones de Colombia con la comunidad internacional son diversas y han tenido diferentes efectos en los procesos de paz. Más allá del apoyo a los actores armados y las estrategias, también ha habido esfuerzos para apoyar la paz. Éstos han incluido la facilitación y garantía de roles en la negociación, el compromiso a largo plazo, el apoyo a los esfuerzos de la sociedad civil por parte de una amplia gama de organizaciones externas no gubernamentales y el apoyo a la construcción de las infraestructuras de paz por parte de los Estados. El papel de la comunidad internacional se considera en gran medida clave para el proceso de paz si complementa el compromiso local con la paz.

En un país de renta media con una democracia en funcionamiento, el papel de la comunidad internacional puede ser reforzar y acompañar a los actores locales que trabajan por la paz, complementar su conocimiento y experiencia contextual y crear redes. Además, con su experiencia comparativa, sus recursos, sus marcos normativos y políticos de protección y su política,

pueden servir de palanca frente a los actores estatales reacios a participar en los esfuerzos por la paz. También es necesario equilibrar las relaciones entre la comunidad internacional y los esfuerzos locales. Una lección central de Colombia fue que estos esfuerzos funcionaron mejor cuando “caminaron lado a lado” con un enfoque basado en los derechos y orientado a la paz, y apoyaron la comunicación y la acción conjunta en múltiples vías y con múltiples actores.

Los actores marginados, las comunidades étnicas, las víctimas y las mujeres recibieron el apoyo de los actores internacionales para ser escuchados en la mesa. Y, necesitarán más apoyo en la fase posterior al acuerdo. La diáspora colombiana también fue útil cuando recibieron apoyo. Todo el proceso de establecimiento, respaldo político y financiación del tan alabado sistema de justicia transicional de Colombia se ha beneficiado en gran medida del apoyo internacional.

La dinámica de la geopolítica y los países vecinos han influido en el conflicto y están influyendo en el presente y el futuro de Colombia. Es necesario abordar la demanda internacional y las estructuras empresariales y criminales de las economías ilegales para apoyar el proceso de paz de Colombia.

# 1. Introducción

Este informe forma parte de una serie de estudios de casos de la Iniciativa de Principios para la Paz. Esta Iniciativa busca mejorar la eficacia y la legitimidad de los procesos de paz. Ha impulsado desde 2020 diversos ejercicios de reflexión y aprendizaje de las diversas experiencias de transición del conflicto armado a la paz en todo el mundo. Este estudio de caso sobre Colombia fue elaborado por la Fundación Berghof en un proceso consultivo virtual realizado en noviembre y diciembre de 2021.

El documento tiene la siguiente estructura:

- ▶ En la introducción (1) exponemos la Iniciativa Principios para la Paz y la metodología seguida para el proceso de consulta en Colombia.
- ▶ En el capítulo 2 analizamos las causas profundas del conflicto armado colombiano, los ciclos de violencia política y los actores clave del conflicto que en los últimos siglos han configurado el Estado-nación colombiano.
- ▶ En el capítulo 3 describimos los importantes esfuerzos realizados por los colombianos para lograr la paz en las últimas cuatro décadas.
- ▶ En el capítulo 4 nos centramos en el último gran esfuerzo por superar los prolongados ciclos de violencia y consolidar la paz en Colombia. Analizamos las negociaciones que condujeron al Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. También hacemos hincapié en el período de implementación de cinco años posterior. En este capítulo identificamos las innovaciones del proceso de paz, que recogen mucha de las prácticas y los esfuerzos anteriores de la sociedad colombiana en materia de construcción de la paz.
- ▶ Por último, en el capítulo 5 resumimos las principales conclusiones del proceso de consulta sobre el significado de la paz en Colombia, los obstáculos para alcanzarla y las formas de avanzar. Concluimos formulando los mensajes clave que surgen de la experiencia colombiana para mejorar los procesos de paz en otros contextos internacionales.

El caso de estudio se basa en la información recopilada en el proceso de consulta. También, a partir del conocimiento acumulado en el largo plazo por la Fundación Berghof y sus consultores en el acompañamiento de iniciativas y procesos de paz en Colombia, tanto a nivel nacional como local.

## 1.1. Iniciativa Principios para la Paz y la Comisión Internacional para la Paz Inclusiva

La Iniciativa Principios para la Paz es un esfuerzo internacional independiente para desarrollar un nuevo conjunto de principios para procesos de paz más eficaces, tanto los impulsados por la comunidad internacional como por los actores locales. Junto con **un amplio abanico de socios** de la sociedad civil y organizaciones internacionales, la Iniciativa de Principios para la Paz ha organizado un proceso consultivo en todo el mundo para comprender mejor y perfeccionar los procesos de paz y su construcción. La iniciativa lanzada por Interpeace está coordinada por una **Comisión Internacional para la Paz Inclusiva** con una secretaría con sede en Ginebra (Suiza).

La humanidad sigue inmersa en decenas de conflictos violentos. El noventa por ciento de los conflictos armados del mundo en el siglo 21 ocurren en países que han experimentado previamente guerras civiles. Los acuerdos de paz no se alcanzan fácilmente y, en muchos casos en los que se han alcanzado, no se han aplicado plenamente y la violencia ha resurgido. Tanto la comunidad internacional como los actores civiles se enfrentan a factores y desafíos siempre nuevos y emergentes en los procesos de paz. Estos factores pueden a menudo alimentar la tensión, obstaculizar los esfuerzos y hacer de la construcción de la paz una tarea compleja que requiere adaptarse a realidades cambiantes. Existen pocos recursos que ayuden a documentar, recopilar y consolidar estos cambios. La dura consecuencia de esto es que la comunidad internacional aplica las mismas soluciones para superar los conflictos, aunque a menudo sean ineficaces, impuestas e insensibles a los contextos específicos. Los actores civiles, por su parte, siguen estando muy fragmentados y a menudo promueven iniciativas que tienen poco impacto o no logran un objetivo transformador.

Teniendo en cuenta esta dura realidad, ha habido y hay cada vez más llamamientos para que las políticas y los programas de construcción de la paz trabajen en su eficacia haciendo hincapié en la necesidad de contar con información actualizada y enfoques inclusivos. Estos llamamientos han sido expresados por muchos grupos diferentes, entre ellos los constructores de la paz, las víctimas y los supervivientes de la violencia, las poblaciones excluidas, las mujeres, los jóvenes, los investigadores y los políticos.

Este impulso para reformular los enfoques actuales de los procesos de paz está creciendo a la luz de estos llamamientos, de la presión de los actores sociales y comunitarios y de una creciente voluntad política que se refleja en nuevos marcos normativos internacionales. Ejemplos de ello son la *Agenda de Paz Sostenible* de la ONU, la *Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad* y la *Agenda de Jóvenes, Paz y Seguridad*.

La Iniciativa Principios para la Paz y sus socios creen que es importante establecer un nuevo marco de referencia, que fundamente los procesos de paz y la construcción de la paz en una base moral y ética y que guíe su desarrollo y aplicación.

## 1.2. Consulta en Colombia

Coincidiendo con el quinto aniversario del acuerdo de paz la pregunta general que guió el proceso de consulta fue **¿Cómo hacer que los procesos de paz sean más eficaces y transformadores para poner fin al conflicto armado y construir una paz de mayor calidad?**

El objetivo de esta consulta, realizada a finales de 2021, ha sido facilitar un proceso de reflexión plural con el fin de generar aportes útiles para la comunidad internacional y, al mismo tiempo, promover una reflexión a más largo plazo y una posible acción en Colombia y en la región de América Latina en general.

Este trabajo se basa en la convicción de que la amplia experiencia en el tratamiento de los conflictos sociopolíticos en Colombia es de gran relevancia para el mundo y puede mostrar prácticas y normas innovadoras para hacer que los procesos de paz y la construcción de la paz sean más plurales, inclusivos y transformadores.

En el marco de la Iniciativa de los Principios de Paz, la Fundación Berghof ha facilitado el proceso de consulta. La Fundación Berghof y su equipo de consultores llevan más de una década y media trabajando con diversos actores en Colombia

sobre este tema. También han trabajado en otros contextos afectados por el conflicto en América Latina y el resto del mundo.

El proceso de consulta se diseñó a lo largo de varias etapas: una consulta virtual, entrevistas en profundidad, dos grupos de discusión y un análisis de la bibliografía pertinente. La consulta virtual tuvo lugar el día 29 de noviembre de 2021. Guiado por la metodología de la indagación apreciativa, el taller recogió las reflexiones y la experiencia de 34 participantes invitados: 20 mujeres y 14 hombres. Hubo una decisión explícita de elegir participantes diversos para representar, lo mejor posible, la realidad plural de la sociedad colombiana. Más de la mitad de los participantes viven fuera de la capital, Bogotá, en diferentes regiones de Colombia y en zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y la violencia. Además, los participantes, de distintas edades, procedían de diferentes sectores sociales, profesiones, perfiles educativos y orígenes étnicos y regionales. Por ejemplo, el grupo incluía defensores de los derechos humanos, representantes del sector de la seguridad, académicos, empresarios, contratistas y funcionarios del Estado. Los participantes también representaban todos los niveles de la construcción

de la paz a nivel local, nacional e internacional. Asimismo, el equipo facilitador y los miembros de la Comisión Internacional, la secretaría de Principios para la Paz y los autores de este caso de estudio estuvieron presentes en diferentes funciones. Para fomentar la diversidad de voces, la consulta se realizó en español.

Para responder a la pregunta general, el taller de consulta se diseñó en torno a tres sesiones, que a su vez giraron en torno a tres temas: 1) las raíces y el núcleo de la paz en Colombia, 2) los retos para la paz y 3) las esperanzas y aspiraciones para el futuro. Cada sesión se guió por una lista de preguntas clave (véase el Anexo 1), cuyo objetivo era obtener

una evaluación inductiva de los últimos 50 años de conflicto y construcción de la paz en Colombia.

Además del taller, se realizaron dos grupos focales a mediados de diciembre de 2021 y se revisó la literatura relevante sobre procesos de paz en el contexto colombiano. Además, se recogió información de 13 entrevistas realizadas en el segundo semestre de 2021 en el marco de otro proyecto que explora las principales dinámicas que promueven u obstaculizan la paz en Colombia. En el Anexo 1 se presentan más detalles sobre la metodología, la lista de participantes y el equipo consultor.

## **2. Antecedentes del conflicto: ciclos de violencia y configuración del Estado-nación colombiano**

Para comprender las causas profundas y los motores del conflicto armado, es importante entender los sucesivos ciclos de violencia política a través de los cuales se ha conformado el Estado-nación colombiano. Este capítulo ofrece una visión sucinta de estas dinámicas históricas. El siguiente capítulo se centrará en la búsqueda de la paz en Colombia durante los últimos 50 años, y en los esfuerzos por promover la “paz” mediante la superación del uso de la violencia política.

### **2.1. Ciclos de violencia en Colombia**

Colombia ha sufrido varios ciclos de violencia política a lo largo de los siglos: antes de la conquista española, después bajo el dominio de la Corona española y a lo largo de la configuración de la república colombiana como Estado-nación independiente. Estos ciclos de violencia no parecen haber llegado a su fin. A pesar de los periodos intermitentes de orden y de diversas experiencias de procesos de paz, la violencia sigue resurgiendo con nuevas formas y diferentes justificaciones. Las distintas oleadas de reformas políticas no han puesto fin a los factores estructurales que siguen manteniendo excluidos y marginados a importantes sectores de la sociedad. Los procesos de cambio han sido fundamentalmente violentos y diversos actores políticos han justificado su uso de la violencia con la pretensión de promover el cambio social, la transformación política y el progreso, o como medio para proteger el statu quo.<sup>1</sup>

#### **• América precolombina**

La América precolombina, llamada “Abya Yala” según algunas fuentes,<sup>2</sup> era un territorio habitado por cientos de comunidades indígenas. Algunas comunidades vivían en paz y armonía con la naturaleza. Otras, en territorios más poblados, formaban sofisticados imperios y competían violentamente por el poder y la dominación; y, se imponían violentamente a otras comunidades, buscando controlar las principales fuentes de poder: el territorio, los recursos materiales o naturales y la riqueza.<sup>3</sup>

#### **• Conquista española**

Con la llegada de los conquistadores se produjo el choque de dos mundos. La llegada de los españoles a finales del siglo 15 y la consolidación de la colonia hasta 1800, fue un proceso extremadamente violento.

Los conquistadores sometieron a las poblaciones indígenas locales a la autoridad de la

---

1 Gutiérrez Sanín, Francisco, 2020. *¿Un nuevo ciclo de la Guerra en Colombia? Debate*. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.

2 *Abya Yala* significa tierra de plena madurez o tierra de vida en la lengua de los kuna de la actual Panamá y Colombia. El pueblo kuna utilizó esta idea para referirse al territorio más allá de su propio territorio, el continente conocido hoy como América. En su legado escrito y oral, el pueblo kuna propuso llamar al territorio con este nombre para evitar el uso de nombres traídos de fuera y para no imponer con el lenguaje una identidad ajena traída por los invasores. Fuente: Mignolo, Walter, 2005. *La idea de América Latina*. Blackwell Publishing.

3 Mann, Charles C., 2005. *1491: New Revelations of the Americas Before Columbus*. Penguin.



Corona española a “sangre y fuego”.<sup>4</sup> El genocidio de los pueblos indígenas fue especialmente intenso durante los primeros 70 años de la ocupación en el territorio que llamaron América. Los conquistadores justificaron la violencia contra la población local, y más tarde contra los esclavos que trajeron de África, como una forma de extender el poder del rey y de la Iglesia católica. Tras su sometimiento, las comunidades indígenas adquirieron cierto grado de autonomía como “vasallos” de la corona. Las comunidades que se resistieron o se rebelaron contra la autoridad, - ya fuera la autoridad política del rey o la autoridad moral de la iglesia -, fueron perseguidas violentamente y castigadas con extrema crueldad en un esfuerzo por “civilizarlas”.<sup>5</sup>

## • Independencia y establecimiento de la República

El proceso de independencia de Colombia frente a la autoridad española y el posterior periodo republicano, durante el siglo 19 y parte del 20, también ha estado plagado de conflictos violentos entre diferentes sectores de la sociedad. Las tensiones y contradicciones entre las élites criollas locales y las autoridades españolas fueron creciendo a lo largo del periodo colonial. Las élites locales, muchas de ellas de origen español, comenzaron a resistirse a las directrices y exigencias de la autoridad española a miles de kilómetros de distancia. La Corona cedió poco poder a los locales. La población blanca de origen español nacida en América aspiraba a puestos de responsabilidad y poder, pero la Corona española prefería enviar a las autoridades desde la metrópoli. Las revueltas se multiplicaron durante el siglo 19. El movimiento independentista se levantó en armas bajo los nuevos ideales ilustrados que defendían el derecho a rebelarse contra las autoridades injustas y a crear entidades políticas basadas en la autonomía y la libre decisión de los ciudadanos.<sup>6</sup> La respuesta española contra las revueltas de las élites criollas volvió a ser de gran violencia y crueldad. Españoles y criollos buscaron el apoyo de las comunidades indígenas y afrodescendientes a cambio de concesiones relacionadas con espacios de autonomía (cabildos indígenas) o de libertad para los esclavos y la aceptación tácita de los *palenques* en el caso de las comunidades de afrodescendientes libres.

El éxito del proceso de independencia generó una nueva estructura de las élites colombianas a nivel nacional y local. Durante los siglos 19 y 20, Colombia se convirtió en una república gobernada por dos partidos políticos hegemónicos. El Partido Conservador representaba las fuerzas del orden y establecía el poder con un fuerte apoyo del ejército, la policía y la iglesia. El Partido Liberal representaba las fuerzas del cambio con un fuerte apoyo de importantes sectores campesinos, el creciente movimiento obrero y las emergentes guerrillas campesinas de origen liberal. Se alternaron en el poder tanto a nivel nacional como local, ocupando todas las zonas del país. En el siglo 20, las tensiones entre ambas partes se intensificaron con niveles de violencia cada vez mayores. La lucha giraba en torno al control del poder institucional en el naciente Estado y a las disputas por la tierra a nivel local. Ambos partidos políticos aspiraban a liderar el proceso de construcción del Estado-nación y a satisfacer los intereses de sus bases sociales y clientelas.

## • La Violencia y el Frente Nacional

Las disputas entre partidos se intensificaban durante los procesos electorales. Durante el periodo conocido como “La Violencia”, que se desarrolló entre 1948 y 1958, la violencia se desbordó, especialmente en las zonas rurales, donde hubo millones de muertos. El detonante de la escalada de este ciclo de violencia fue el asesinato del candidato presidencial liberal Jorge Eliécer Gaitán en abril de 1948 en Bogotá. En todo el país, ambos partidos políticos avivaron las llamas del odio movilizándolo a sus bases sociales - campesinas, fundamentalmente -, para usurpar las tierras de sus oponentes y controlar este recurso de poder. En pocos años, el equivalente al dos por ciento de la población fue asesinado en medio de una violencia masiva.<sup>7</sup>

En 1953, el general Gustavo Rojas Pinilla, presidente conservador, promovió una amnistía que permitió la desmovilización de algunos guerrilleros liberales. Al mismo tiempo, intentó consolidar un poder hegemónico y autoritario basado en una lógica populista, conservadora y militar. Como reacción, los dos partidos políticos tradicionales crearon el Frente Nacional (1956-1974),<sup>8</sup> permitiendo que ambos partidos se repartieran el poder y excluyendo sistemáticamente a otras fuerzas políticas

4 ibid.

5 Melo González, Jorge Orlando, 2021. *Colombia: las razones de la guerra*. Crítica Colombia; De Roux, Rodolfo, 1999. La conquista del otro: la legitimación de la conquista española de América'. *Huellas. Revista de la Universidad del Norte*, n.º 56-57.

6 Melo González, Jorge Orlando, 2020. *Colombia, una historia mínima*. Planeta.

7 Comisión para el Estudio de la Violencia, 1987. *Colombia, violencia y democracia*. Universidad Nacional.

8 El Frente Nacional fue un pacto político firmado por el liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez en Benidorm el 24 de julio de 1956 y duró cuatro mandatos presidenciales, más de 16 años.

emergentes de izquierda o de base campesina. Durante el Frente Nacional, la presidencia de la república se alternaba en mandatos de cuatro años entre los dos partidos, que gobernaban en coalición. Los partidos políticos repartían entre sus dirigentes y clientelas todos los espacios de poder político en los tres poderes del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo), en los órganos de control, en la burocracia y en el empleo estatal.

## • Época revolucionaria y conflicto armado actual

Aunque el Frente Nacional puso fin a la violencia entre conservadores y liberales, sembró las semillas de un nuevo ciclo de violencia. Al problema histórico del acceso a la tierra se sumó el de la exclusión política. El sistema de reparto del poder entre los dos partidos dominantes cerró las puertas del poder político a nuevas expresiones políticas emergentes sin afiliación liberal o conservadora. La combinación de la exclusión política y las persistentes desigualdades estructurales relacionadas con la pobreza, la falta de oportunidades y el acceso a la tierra, sentaron las bases para el surgimiento de las guerrillas de izquierda en la segunda mitad del siglo 20. Se inspiraron en las exitosas luchas revolucionarias de Cuba y posteriormente de Nicaragua, con el apoyo político de la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría.

Las tensiones entre los **partidos políticos tradicionales** se mantuvieron más allá del inicio de esta revolucionaria. Estas tensiones se vieron agravadas por los nuevos actores políticos que optaron por las armas y la violencia política como forma de rebelión y medio para alcanzar sus objetivos políticos. Estas **guerrillas** surgieron en zonas rurales y urbanas y estaban compuestas por campesinos, estudiantes e intelectuales por igual. Las FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), por ejemplo, surgieron en 1964 a partir de grupos de autodefensa campesina que se alzaron en armas contra un Estado que no les representaba. El ELN (*Ejército Liberación Nacional*) fue fundado en 1965 como un movimiento político-militar influenciado originalmente por sectores de la Iglesia Católica cercanos a la teología de la liberación. La tercera guerrilla en importancia fue el M-19 (*Movimiento 19 de abril*) se formó en 1970 como expresión nacionalista de la oposición intelectual urbana.

Hasta la Constitución de 1991, la segunda mitad del siglo 20 se configuró en torno a la lucha entre

las fuerzas políticas tradicionales y los nuevos movimientos políticos armados. Las guerrillas promovían una lucha revolucionaria. Sus esfuerzos insurgentes se enfrentaron a las medidas contrarrevolucionarias y contrasubversivas del Estado, apoyadas por el principal aliado de Colombia, los Estados Unidos. La confrontación entre las élites tradicionales que controlaban el Estado y las nuevas expresiones rebeldes de oposición política armada consolidó un nuevo ciclo de violencia.<sup>9</sup> Las guerrillas desafiaron la hegemonía de los partidos políticos tradicionales. Aspiraban a tomar el poder e imponer un orden social y político revolucionario a imagen y semejanza de otros movimientos emancipadores. En el marco del sistema político global de la Guerra Fría, los grupos guerrilleros pasaron de ser expresiones locales de desafección y rebeldía a opciones revolucionarias para la transformación del poder y el control del Estado.

La violencia guerrillera y la represión estatal se vieron exacerbadas por el surgimiento de fuerzas contrarrevolucionarias como el **paramilitarismo**. Estas nuevas fuerzas aumentaron salvajemente el número de víctimas y profundizaron el conflicto armado. Su estrategia militar consistió en sembrar el terror en las comunidades que consideraban amigas de la guerrilla y, en muchos casos, desplazarlas para apoderarse de tierras u otros recursos económicos. Los intereses económicos locales se mezclaron poderosamente con las doctrinas militares anti-insurgentes inspiradas en la política estadounidense. El paramilitarismo, a su vez, cooptó al Estado de diversas maneras, intensificando sus acciones y aumentando las violaciones de los derechos humanos.

La creciente violencia de todos los actores y el impacto humanitario sobre la población se agravó a partir de los años 80 con el crecimiento del narcotráfico y la proliferación de otras **economías ilegales** en torno al conflicto armado. El narcotráfico terminó exacerbando y degradando una guerra que ya había entrado en la lógica criminal. La violencia pasó de ser un medio para alcanzar y mantener el poder político a una forma de controlar los recursos económicos legales (a través de la corrupción y la captura del Estado) o ilegales (a través del narcotráfico, la extorsión, el secuestro, el control territorial o la usurpación de recursos naturales).

El número de **víctimas** de este periodo histórico es devastador. Desde que se llevan registros oficiales, se han contabilizado más de nueve millones de víctimas, de las cuales más de ocho millones fueron víctimas de desplazamiento

9 Deas, Malcolm, 1999. *Intercambios violentos. Reflexiones sobre la violencia política en Colombia*. Taurus.

forzado, 200.000 víctimas de desaparición forzada y aproximadamente un millón de víctimas de homicidio.<sup>10</sup> Según los datos oficiales, el pico de violencia se produjo entre 2001 y 2005. Todos los actores armados, legales e ilegales, cometieron

graves crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y afectaron sobre manera a la población civil, a pesar de que las luchas se hacían siempre en su nombre y se invoca la violencia como una forma de proteger a la población.<sup>11</sup>

## 2.2. Configuración violenta del Estado-nación

Los ciclos de violencia política que han configurado el Estado-nación colombiano tal y como lo conocemos hoy en día tienen su origen en la relación entre autoridad, poder, control territorial, resistencia y rebeldía. La violencia ha sido una realidad constante y un motor en el proceso de configuración y consolidación del Estado colombiano. La violencia también ha sido utilizada como medio para lograr los fines políticos (y también económicos) de diversos sectores y fuerzas políticas en Colombia.

Como todos los Estados, Colombia nació y evolucionó bajo la constante tensión sobre quién ejercía el poder político, cómo se controlaba el territorio y cómo se proporcionaba y ejercía la seguridad y la autoridad sobre la población. La violencia política no fue unidireccional, sino un sistema multinivel en el que varias fuerzas políticas se enfrentaron, retroalimentando diversas expresiones de violencia.<sup>12</sup> Esto ocurría tanto en el espacio nacional como en lo local, vinculados a lógicas, conflictos y dinámicas de poder territoriales.

En resumen, la violencia política fue utilizada por varios actores para lograr diferentes fines:

- ▶ El Estado y sus élites dirigentes -representadas por los dos partidos políticos tradicionales hasta finales del siglo XX- utilizaron la violencia política para proteger el statu quo y los privilegios obtenidos a pesar de la competencia existente entre ellos.
- ▶ Los actores insurgentes, en la segunda mitad del siglo 20, utilizaron la violencia política para subvertir el orden imperante aspirando a establecer un nuevo orden social y político, justificado en su lógica por el derecho a la rebelión contra autoridades ilegítimas. El derecho a la rebelión que las élites criollas habían utilizado para argumentar la independencia de Colombia de la dominación española fue utilizado posteriormente por los insurgentes

para justificar su rebelión contra las élites políticas tradicionales.

- ▶ Surgieron diversos actores, como los paramilitares, las élites políticas locales y los cárteles de la droga, que se alinearon con diversos actores del conflicto en defensa de intereses privados.

Debido a los diversos ciclos de violencia que se han producido, la configuración del Estado-nación es aún incompleta: ningún actor, incluido el Estado, controla plenamente los territorios, ni ejerce el monopolio exclusivo de la violencia. Tampoco se ha consolidado plenamente el estado de derecho, la provisión de bienes y la protección de los derechos humanos. El Estado, que es quien más ha avanzado en estos fines, aún no tiene la capacidad de controlar y gobernar efectivamente una parte importante de su territorio, especialmente en las zonas de frontera (fronteras agrícolas, marítimas y forestales) y en los territorios menos poblados y ricos en recursos naturales (Amazonía colombiana, Costa Pacífica).

En particular, no tiene el monopolio total y efectivo de la violencia dentro de sus fronteras. No ha consolidado el Estado de Derecho. No proporciona bienes y servicios por igual a todos sus ciudadanos. Además, no garantiza ni protege los derechos humanos de toda su población. Esta situación fue confirmada por los participantes en el taller de consulta y en los grupos focales, que argumentaron que “Colombia es más un conjunto de territorios que un Estado; tiene más territorio que Estado”. Tal y como destacaron los participantes en la consulta, la presencia del Estado en muchos territorios es aún insuficiente, por lo que no existen las instituciones necesarias para garantizar el acceso mínimo a la justicia, la creación de ciudadanía o los programas sociales básicos necesarios para la implementación del acuerdo de paz, la consolidación del propio Estado y la construcción de la paz.

10 Gobierno de Colombia. *Unidad de Víctimas. Registro Único de Víctimas*. [www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394](http://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394). Las cifras de otras fuentes pueden diferir.

11 Grupo de Memoria Histórica, 2013. *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.

12 Melo Gonzales, Jorge Orlando, 2020. *Colombia, una historia mínima*. Planeta. Melo González, Jorge Orlando, 2021. *Colombia: las razones de la guerra*. Crítica Colombia.

En las periferias del país, diferentes actores políticos y armados, tanto legales como ilegales, han intentado convertirse en hegemónicos a través de la toma del poder político y el control territorial de la población.<sup>13</sup> En algunos territorios, esto ha llevado a la consolidación del Estado y del orden democrático. En otros, sin embargo, el Estado es sólo una promesa y una formalidad. En la práctica, las relaciones políticas se entrelazan con otras formas locales de “gobierno en la sombra” y de influencia pública, en lugar de gestionarse a través de canales democráticos.<sup>14</sup> Los poderes fácticos y las complejas redes clientelares, formadas por las élites sociales, económicas y políticas a nivel local y nacional, tienen una gran capacidad de control e influencia sobre diversos poderes del Estado. Estos actores aprovechan los recursos públicos para proteger sus intereses y privilegios privados.

A ello se suman diversos tipos de actores armados (como guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales) que ejercen el poder territorial y la coerción mediante la violencia como parte de sus actividades políticas, militares y/o criminales. En muchos casos, existen relaciones de conveniencia entre estos actores legales e ilegales. Estas relaciones en la sombra se basan en intereses comunes en un territorio determinado, como el control de los recursos políticos o económicos, o la oposición violenta a otros actores, tanto a los que pretenden controlar el poder y los recursos, como a los que se resisten a su autoridad en defensa del Estado de Derecho, la democracia y la paz.

Estas redes de poder establecen relaciones de conveniencia a través de las cuales capturan el Estado a nivel local y nacional. Esto ocurre a nivel local a través de dinámicas electorales viciadas relacionadas con la representación política en las instituciones públicas (alcaldías, ministerios, organismos) y en los órganos de representación popular (concejos, asambleas departamentales, congreso nacional). En el ámbito nacional, se observa en las instituciones de seguridad y justicia (fuerzas de seguridad, jueces) o en los órganos de control cuya función es evitar estos abusos (defensoría del pueblo, fiscalía, contraloría). Las configuraciones territoriales adoptan diferentes formas en función de la historia concreta, los actores del poder y las dinámicas políticas, ecológicas y económicas.<sup>15</sup> El cuadro siguiente presenta algunos ejemplos concretos de estas estructuras de poder:

### **Cuadro 1: Ejemplos de dinámicas de intermediación de poder que afectan al conflicto y a la paz en Colombia**

◆ **Narcotráfico** por parte de organizaciones criminales nacionales y transnacionales ha florecido desde la década de los 80 para controlar el negocio de las drogas (especialmente la cocaína). Estas organizaciones -en muchas ocasiones cooptando y corrompiendo a sectores de la sociedad, al Estado y a actores armados ilegales- han sido eficaces en el control de todo o buena parte del ciclo de valor del narcotráfico. Esto incluye el cultivo y la transformación de las plantas de coca en cocaína y derivados, el transporte, la comercialización y la distribución de las drogas a nivel nacional e internacional y el blanqueo de los beneficios a través de complejos esquemas empresariales y económicos de cuello blanco.

◆ **Paramilitarismo** surgió como respuesta a la violencia guerrillera y se consolidó como una estructura de poder entre las élites locales, los actores económicos, los terratenientes y los narcotraficantes. Ocurrió en alianza o coexistencia con las fuerzas militares y policiales. En el punto álgido de su poder, a finales del siglo 20, el paramilitarismo como fenómeno político-militar controlaba varias instituciones estatales y sociales. Sobre todo, a nivel local, incluyendo, entre otros, un importante número de alcaldías, de consejos municipales, de gobernaciones, de las universidades, de las instituciones de salud y de los sindicatos. También extendieron su poder a nivel nacional por medios “legales”, a través del acceso electoral al Congreso de la República de personas afines, o, ocupando altos cargos en diversas instituciones del Estado.<sup>16</sup>

◆ **Redes clientelares**, que afectan fuertemente a la política nacional y local y representan otro entramado de poder legal e ilegal. El clientelismo es un canal clave para llegar al poder y mantenerlo; es un mecanismo que produce y reproduce el poder. Este mecanismo se alimenta de sí mismo y sirve como estructura de contención para los cambios bruscos o las transformaciones fundamentales. A través de las prácticas clientelares, los partidos políticos y sus candidatos acceden al poder institucio-

13 González González, Fernán E., 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi, CINEP.

14 Idler, Annette, 2020. *Batallas en la frontera. Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War*. Oxford University Press.

15 González González, Fernán E., I. Bolívar y T. Vásquez, 2002. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP.

16 Ronderos, María Teresa, 2014. *Guerras Recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Penguin Random House Grupo Editorial.

nal y de representación a todos los niveles. El constante intercambio de favores entre votantes, políticos, electos y autoridades estatales genera una dinámica política de baja calidad, en la que las ideologías, el debate y la deliberación pública no son los principales motores del cambio y el progreso social. Como dice el periódico digital La Silla Vacía, es este sistema el que caracteriza cualquier proceso político en Colombia, incluidos los procesos de paz: cualquier decisión política es fruto de múltiples transacciones, y los recursos, las motivaciones y el vigor para lograr que las transformaciones deseadas se diluyan en el camino.<sup>17</sup>

◆ **Deforestación en la Amazonía colombiana** tiene sus raíces en más de 50 años de conflicto armado, la presencia de grupos armados ilegales y la inadecuada gestión y explotación de los recursos naturales, además de las profundas desigualdades sociales, económicas y políticas y la débil presencia del Estado en estos territorios. Este proceso de larga data se ha exacerbado en los últimos años, y las dinámicas de degradación ambiental han cambiado significativamente desde la firma del Acuerdo de Paz de 2016. Un complejo y fluctuante entramado de grupos armados ilegales, actores privados y funcionarios corruptos ha aprovechado el vacío de poder dejado por la desmovilización y el desarme de gran parte de las FARC para expandir su poder y sus actividades económicas ilegales. Como resultado, la magnitud, la intensidad y la velocidad de la explotación de recursos en la Amazonia colombiana han aumentado.<sup>18</sup>

En medio de estas complejas redes y estructuras de poder, las comunidades locales se ven presionadas a adaptarse y someterse al poder ejercido por estos actores. El poder no se impone sólo por la fuerza bruta, sino que se combina con la provisión de bienes públicos que el Estado es incapaz de proporcionar con eficacia y transparencia. La combinación de coerción y capacidad de proporcionar eficazmente bienes, servicios y un

cierto nivel de "orden" a la población hace que la autoridad política "real" de estos actores sea más reconocible a los ojos de la población local que la autoridad política "formal" del Estado.<sup>19</sup>

No es raro ver en muchas regiones y pueblos de Colombia, tanto en zonas urbanas como rurales, que el acceso al empleo formal e informal, en el sector privado y público, o el acceso a bienes públicos como becas, cupos de estudio, entre otros, está mediado entre los políticos locales y sus clientelas, muchas veces con la aceptación tácita de las autoridades estatales. Tampoco es raro ver en las zonas rurales que el acceso a la justicia y a los mecanismos de resolución de conflictos, o la provisión de cierto grado de seguridad y orden, esté en manos de actores armados, que obtienen el reconocimiento tácito como autoridad por parte de la población.

Esta situación crea una paradoja entre el centro y las periferias. El centro político insiste en una lectura moderna de Colombia como un Estado social de derecho. Como un país de renta media-alta que hace parte de la OCDE. Como un país con instituciones democráticas, procesos electorales y alternancia política. Donde la fuerza pública utiliza la violencia y la coerción como ejercicio legítimo, respetando los límites establecidos por los tratados internacionales. Con mecanismos efectivos de protección de los derechos humanos y donde los casos de violaciones a los derechos humanos se deben a "manzanas podridas" y casos aislados. Y, con mecanismos efectivos para que la corrupción y la ilegalidad sean sancionadas por la justicia y los órganos de control. El discurso formal reitera que las instituciones son garantes y protectoras de los derechos y capaces de diseñar e implementar políticas públicas a través de un cuerpo de funcionarios públicos altamente capacitados. Sin embargo, en varios territorios periféricos y fronterizos, esta lectura formal del Estado tiene muchos matices y sombras. Y el Estado democrático se está configurando en torno a los poderes y las élites locales, sin romperlos, como se ha descrito anteriormente.

17 La Silla Vacía, 2018. *El dulce poder. Cómo funciona la política en Colombia*. Penguin Random House Grupo Editorial.

18 FIP y Adelphi, 2021. *Un clima peligroso: Deforestación, cambio climático y violencia contra los defensores del medio ambiente en la Amazonia colombiana*. WWF Alemania. [https://ideaspaz.org/media/website/WWF\\_ColombiaAmazonas\\_2021\\_ES\\_WEB.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/WWF_ColombiaAmazonas_2021_ES_WEB.pdf); International Crisis Group, 2021. *A Broken Canopy: Preventing Deforestation and Conflict in Colombia*. Informe de Crisis Group N°91. [www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/091-broken-canopy-deforestation-and-conflict-colombia](http://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/091-broken-canopy-deforestation-and-conflict-colombia).

19 Paladini Adell, Borja y Idler, Annette, 2014. Cuando la paz implica involucrar al "terrorista": La construcción de la paz en Colombia a través de la transformación de la violencia política y el terrorismo". En: Tellidis, Ioannis y H. Toros (Eds.), *Researching Terrorism, Peace and Conflict Studies. Interacción, Síntesis y Oposición*. Routledge; Mitchell, Christopher, 2018. '¿Con qué derecho? Competing sources of legitimacy in intractable conflicts', en: Hancock, Landon E. y C. Mitchell (eds.), *Local Peacebuilding and Legitimacy: Interacciones entre los niveles nacional y local*. Routledge. Arjona, Ana, 2016. *Rebelocracia: El orden social en la guerra civil colombiana*. Cambridge University Press.

## **Cuadro 2: Efectos de las dinámicas de poder destacadas durante el proceso de consulta**

### **Inseguridad, desconfianza y reconfiguración de actores armados y economías ilegales**

- ◆ La presencia del Estado en los territorios es todavía muy débil, por lo que el orden social se rige por la autoridad del más fuerte.
- ◆ No hay garantías de seguridad y protección y continúan las violaciones de los derechos humanos, ni existe una política clara de control sobre los actores armados.
- ◆ Muchas de las tensiones que alimentan a los grupos armados irregulares en las zonas fronterizas y periféricas se deben a la ausencia del Estado. Esto les ha permitido prosperar gracias a la disponibilidad de recursos no regulados. Por ejemplo, en la región del Orinoco, los grupos armados irregulares extraen oro y minerales. Estos esquemas son gestionados por el ELN y otros grupos irregulares.
- ◆ Los altos niveles de corrupción están vinculados a la presencia de economías ilícitas (coca, minería extractiva, deforestación, entre otras). En varios casos, el Estado, la sociedad civil y las comunidades están cooptados.

- ◆ Las personas sin oportunidades son muy vulnerables a las oportunidades creadas por las economías ilícitas, que son atractivas especialmente para los jóvenes y los niños. Estos contextos proporcionan además una plataforma de reclutamiento utilizada por los grupos armados y criminales.

### **Debilidad de la cultura democrática, la participación, el Estado y la ciudadanía**

- ◆ Hay sectores de las élites que dominan y cooptan el Estado, mientras bloquean la paz.
- ◆ Existe una cultura democrática débil y frágil, dominada por una concepción reduccionista de la política impulsada por intereses personales y clientelares más que colectivos.
- ◆ Existe una desconfianza histórica hacia el Estado y las instituciones que va en aumento debido a la corrupción.
- ◆ Hay nuevos conflictos sociales. Estos se alimentan de la aparición del descontento social, de la incapacidad del Estado para regularlos y de otros actores que utilizan la coacción o la violencia.

## **2.3. Respuesta social y comunitaria**

Teniendo en cuenta el análisis anterior sobre la configuración del poder a nivel central y local, es importante analizar cómo responde la población a estas dinámicas de violencia y control territorial. Se observan tres respuestas clave: en primer lugar, los ciudadanos se adaptan a las relaciones de poder existentes buscando formas de sacar adelante sus vidas.

En segundo lugar, las personas se organizan y movilizan exigiendo ser reconocidas e integradas en la lógica democrática del Estado, exigiendo ser el objeto de la protección y las garantías de los derechos humanos. Dado que la intermediación política a través de las autoridades locales y los partidos políticos es todavía ineficaz en el caso colombiano, las comunidades buscan la interacción directa con las autoridades nacionales y eluden la intermediación de los políticos tradicionales y los funcionarios estatales a nivel local. Esto ha

requerido el desarrollo de organizaciones, redes y plataformas de la sociedad civil.

En tercer lugar, las comunidades, especialmente en los territorios más violentos, encuentran aliados en las organizaciones nacionales e internacionales y en las ONG con presencia en el terreno. A pesar de las tensiones que existen en las formas un tanto coloniales de brindar cooperación y ayuda humanitaria, las organizaciones internacionales son un instrumento efectivo a través del cual las comunidades pueden interactuar efectivamente con los marcos de protección y garantía de los derechos humanos. Por ejemplo, es común escuchar en Colombia que la bandera azul de las Naciones Unidas es un elemento de protección. Adicionalmente se escucha mucho que la ONU es también un actor que media y busca generar espacios efectivos de encuentro y relación entre las comunidades y el Estado.

## 3. Un largo legado de iniciativas de paz

En medio de un prolongado conflicto, los ciudadanos y el Estado colombiano han explorado nuevos e innovadores caminos en la búsqueda de la paz durante los últimos 50 años. Estos han incluido una amplia gama de esfuerzos comunitarios, sociales y políticos para consolidar la paz y superar los ciclos de violencia en el país desde la década de 1980. Muchos de estos esfuerzos fueron destacados en el taller de consulta y en las entrevistas que constituyen la base de este informe. La paz se ha convertido en un propósito nacional, desde la sociedad y desde el Estado, aunque existen fuertes tensiones sobre cómo alcanzarla y construirla. El impulso a la paz se ha visto cruzado por una serie de demandas adicionales relacionadas con los derechos humanos, la inclusión, la apertura democrática y la integración de las poblaciones y territorios más empobrecidos de Colombia. Esto es especialmente relevante en cuanto a la integración en las dinámicas económicas que generan una mayor calidad de vida y una mayor justicia social.

La paz como ideal político y aspiración social se ha convertido en uno de los motores del cambio político en Colombia. Conecta las aspiraciones de las comunidades que han sufrido repetidamente la violencia con los programas políticos, institucionales y normativos a nivel nacional. Colombia ha avanzado en los últimos años en la consolidación de una sólida infraestructura de paz mediante la convergencia de los esfuerzos sociales y comunitarios con los estatales.

### Cuadro 3: Significados de la paz

Durante la consulta, surgieron varios significados de la paz y sus múltiples dimensiones. Los participantes describieron la paz como:

- ◆ existencia y reconocimiento del pluralismo político y la diversidad social: “La paz es existir y ser respetada”.
- ◆ la garantía de los derechos fundamentales y básicos, incluido el derecho a la vida: “¡No nos maten!”.
- ◆ el derecho a la vida en un sentido amplio y con una perspectiva que considera la relación con la naturaleza y el mundo natural.
- ◆ La justicia social, donde se viven y se hacen valer los derechos: derecho al trabajo, derecho a la alimentación, derecho a la salud, derecho a la educación y derecho a participar en la sociedad.
- ◆ la experiencia de construir una democracia plena, garantías para una vida digna, individual y colectiva.
- ◆ el buen vivir en el territorio de todos: “Buen vivir” basado en la autonomía y la autogestión.
- ◆ “la posibilidad de desarrollar proyectos de vida colectivos”.
- ◆ la reconstrucción de la humanidad y la comprensión del otro: “la guerra me arrebató... hay que recuperar la capacidad de pasar de una concepción del otro como un enemigo al que hay que despedazar y eliminar, a una concepción del otro con el que tengo que dialogar para comprender mejor la realidad e interactuar con ella.”
- ◆ la posibilidad de construir una relación en la que el odio no sea la emoción predominante.

- ◆ la recuperación de la racionalidad política perdida y la construcción de otros imaginarios de país.
- ◆ La seguridad humana “[implica] el paso de una seguridad militarizada a procesos de seguridad más cercanos a la gente, más humanos. Redefinir el significado de la seguridad en la paz hacia una seguridad inclusiva con un enfoque de género. “
- ◆ a los procesos de paz: “La paz implica entender que los acuerdos de paz son procesos políticos, instrumentos políticos de cambio. No es un esfuerzo técnico. Es un asunto público, una transformación colectiva, no sólo algo entre grupos armados. “

Existe un conjunto de actores, organizaciones, plataformas, espacios y políticas interrelacionadas que han creado una base real para la paz. Esta base ha empoderado a otros actores no violentos -desde las instituciones locales hasta las organizaciones

de base y los actores de la sociedad civil- para que lideren sus propios procesos de construcción de paz, sin depender de los actores armados ni estar subyugados a ellos.<sup>20</sup> Como consecuencia, ahora hay cientos de iniciativas territoriales y comunitarias para avanzar en la construcción de la paz en Colombia, al margen de los procesos de paz formales.

Colombia también ha desarrollado un conjunto de normas, instituciones y políticas y una de las arquitecturas institucionales más sólidas del mundo para apoyar la transición del conflicto armado a la paz, incluyendo un sofisticado e innovador marco de justicia transicional.

En este capítulo se analizarán las principales expresiones y resultados de este proceso de movilización social y política y de desarrollo institucional para la paz, así como los principales actores que los impulsan. Está estructurado temáticamente en torno a los principales temas destacados durante el taller de consulta y la discusión de los grupos focales.

### 3.1. Resistencia a la violencia y no violencia activa

Una de las principales fuentes de cambio que promueven la paz ha sido la respuesta civil a la creciente violencia y degradación hacia el conflicto armado. Los ejercicios de resistencia y no violencia activa tienen profundas raíces en Colombia. Esto incluye los esfuerzos desde las comunidades indígenas que se resistían al control de otros pueblos indígenas más poderosos antes de la conquista española, hasta los cientos de experiencias comunitarias y civiles que han promovido alternativas de construcción de la paz en todo el país. Un estudio describe estas acciones de resistencia civil como iniciativas de construcción de la paz local, de autonomía frente a los actores armados y de autodeterminación.<sup>21</sup> Muchas de estas iniciativas han permanecido localizadas y en un contexto específico, pero otras han crecido hasta alcanzar una escala nacional, como el movimiento sociopolítico del *Consejo Regional Indígena del Cauca* (CRIC). Muchas comunidades

de Colombia han asumido inmensos riesgos para protegerse y resistir la lógica que los actores armados pretendían imponerles.

Este ejercicio de resistencia no violenta activa pretende influir en los actores armados y frenar la violencia. Se lleva a cabo mediante una amplia gama de prácticas públicas o no visibles, como evitar los encuentros con los grupos armados, desarrollar culturas y normas de paz, gestionar los conflictos locales, el engaño, la protesta y la negociación. Estas acciones se basan en la autonomía de las comunidades, que subrayan su deseo de mantener su estatus civil fuera del conflicto armado, evitando así las represalias de los actores armados. Desde este punto de vista, los civiles no son sólo víctimas indefensas. Tienen una agencia que busca activar para resistir, proteger sus vidas, influir en los actores armados, reducir la violencia y crear espacios autónomos e independientes libres de coerción.<sup>22</sup>

20 Paladini, Borja, 2012. 'De las coaliciones para la construcción de la paz y el desarrollo humano a la infraestructura para la paz en Colombia'. En: Unger, Barbara, S. Lundström, K. Planta y B. Austin (eds.). *Peace Infrastructures - Assessing Concept and Practice*. Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Fundación Berghof. <https://berghof-foundation.org/library/peace-infrastructures-assessing-concept-and-practice>.

21 Hernández, Esperanza, 2009. Resistencia civil artesana de paz. Experiencias indígenas, afrodescendientes y campesinas'. *Revista Paz y Conflictos*. Número 2; <https://www.usip.org/publications/2006/08/harbingers-hope-peace-initiatives-colombia> Bouvier, Virginia, 2006. *Harbingers of Hope: Peace Initiatives in Colombia*. USIP. [www.usip.org/publications/2006/08/harbingers-hope-peace-initiatives-colombia](http://www.usip.org/publications/2006/08/harbingers-hope-peace-initiatives-colombia)

22 Kaplan, Oliver, 2017. *Resistiendo a la guerra. Cómo se protegen las comunidades*. Cambridge University Press. Masullo, Juan, 2015. *El poder de la permanencia: La resistencia no violenta contra los grupos armados en Colombia*. International Center on Nonviolent Conflict. [www.nonviolent-conflict.org/resource/the-power-of-staying-put-nonviolent-resistance-again-st-armed-](http://www.nonviolent-conflict.org/resource/the-power-of-staying-put-nonviolent-resistance-again-st-armed-)



#### **Cuadro 4: Resistencia cultural y prácticas de autogestión comunitaria destacadas en la consulta**

- ◆ **La paz como calidad del tejido social y de la sociedad civil:** el poder de los procesos de paz depende de la calidad y cohesión del tejido social y de la capacidad de aceptar que la sociedad es plural y diversa. Los mecanismos de cohesión comunitaria tienen una larga historia en Colombia. A pesar de haber sido debilitados por la violencia, el proceso de paz ha contribuido a fortalecerlos de nuevo.
- ◆ **La cultura es fundamental:** debe entenderse como un sentido de pertenencia, que es clave en los procesos de construcción de la paz. La creación y desarrollo de una cultura de paz permite desaprender la cultura de la violencia.
- ◆ **Autogestión:** para entender la paz en el contexto de Colombia, es necesario verla desde la perspectiva de la autonomía territorial y la capacidad de las comunidades para autogestionarse, desarrollar su resiliencia y capacidad de resistencia frente a la violencia, los actores armados y el abandono del Estado. La autogestión es la capacidad de las personas de ser solidarias con otras, de construir alianzas y lograr impactos colectivos.
- ◆ **Una alternativa para una vida digna:** ante la ausencia del Estado y la presencia de actores violentos ilegales, la resistencia toma la forma de autogestión, de construcción de alternativas para una vida digna y de formas de subsistencia respetuosas con el medio ambiente. Las comunidades han sobrevivido gracias a su resistencia y a su inquebrantable deseo de paz.
- ◆ **El proceso de paz dio un sentido a la comunidad de la diáspora:** “El proceso de paz sirvió para fortalecernos [a la diáspora] como comunidad colombiana en el país, superando muchas distancias que existían antes. La guerra nos separó; las prácticas de paz nos están uniendo. Nuestro proceso organizativo nos permitió influir en el proceso de paz y en sus actores.”<sup>23</sup>

Una expresión conocida de resistencia comunitaria a la dominación violenta en Colombia son los **territorios de paz**. El primero fue la *Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare*. Declararon su comunidad como “territorio de paz” y se opusieron a cualquier intento de sometimiento por parte de los diferentes actores armados con el lema “moriremos antes que matar”. Muchos de sus líderes fueron asesinados a lo largo de los años, pero la comunidad se convirtió en un ejemplo de cómo romper los ciclos de violencia y la lógica de la guerra y, en cambio, generar nuevos caminos y opciones.<sup>24</sup>

Cientos de experiencias similares han surgido en todos los territorios colombianos, lideradas por asociaciones locales indígenas, afrocolombianas, campesinas o de mujeres. A menudo, han contado con el apoyo sostenido de la Iglesia católica o de otras iglesias cristianas como la menonita en su expresión más local, como sacerdotes rurales, obispos de diócesis regionales, misioneros, órdenes religiosas y pastores.

Colombia también ha desarrollado sólidos marcos de protección civil y asistencia humanitaria. En un principio liderados por organizaciones de solidaridad, como la *Pastoral Social* de la Iglesia Católica, estos esfuerzos se desarrollaron gradualmente dentro de los marcos institucionales y normativos del Estado. Desde los años 90, estos marcos de protección y asistencia humanitaria han recibido un fuerte apoyo de las organizaciones humanitarias internacionales y de las Naciones Unidas. Son mecanismos que acompañan a las comunidades victimizadas o en riesgo a través de iniciativas de apoyo a las estrategias de resistencia a la violencia, de prevención del desplazamiento, de asistencia humanitaria de emergencia (una vez que la violencia ha envuelto a las comunidades) o de recuperación temprana y soluciones orientadas al desarrollo duradero.

Detrás de estos esfuerzos se encuentra un profundo sentido de humanidad que reclama la paz, la desescalada de la guerra, la seguridad de los civiles y, como mínimo, que los actores armados respeten los marcos de protección del derecho internacional humanitario. Estos esfuerzos demuestran que las comunidades tienen la capacidad y los mecanismos para resistir la guerra y la violencia y recuperarse de sus consecuencias más dramáticas, generando así un hilo de esperanza en medio de la tragedia.

[groups-in-colombia/](#).

23 Un participante en el taller de consulta que lleva años fuera de Colombia expresó esta idea.

24 Lederach, John Paul, 2005. *La imaginación moral: The Art and Soul of Peacemaking*. Oxford University Press.

## 3.2. Movilización social sostenida por la paz y los derechos humanos

En varios momentos de la historia reciente de Colombia, la movilización social por la paz y los derechos humanos ha sido un factor determinante para hacer avanzar la agenda política por la paz e influir en el gobierno y en los actores armados para frenar sus estrategias y tácticas de guerra y llevarlos a la mesa de negociación.

### • Movilización por la paz

Desde la década de 1980, la movilización social por la paz ha crecido de forma constante. Colombia ha sido testigo de una de las movilizaciones sociales por la paz más fuertes del mundo.<sup>25</sup> Este dinamismo ha creado una sólida infraestructura social por la paz en el país, que a su vez impulsó el desarrollo de una infraestructura institucional por la paz. La movilización social fue impulsada por un amplio conjunto de actores de la sociedad civil a nivel nacional y local. Estos se articularon a través de redes y plataformas sociales, políticas y culturales compuestas por diversos sectores sociales, entidades públicas, iglesias, partidos políticos, empresarios, excombatientes y organismos internacionales.<sup>26</sup>

Estos actores y sectores han acumulado un amplio y variado repertorio de acciones, que van desde la educación para la paz hasta la participación política, la protesta social y la resistencia civil no violenta. Esta experiencia colectiva acumulada ha empujado al gobierno nacional y a los actores armados a priorizar la paz como principal objetivo nacional, a optar por soluciones políticas y dialogadas al conflicto armado y, finalmente, a considerar los derechos de las víctimas.<sup>27</sup>

### • Movilización por los derechos humanos

Colombia también ha desarrollado una fuerte movilización social por los derechos humanos. Diversos sectores sociales, entre ellos las

organizaciones de víctimas, se han pronunciado colectivamente para exigir al Estado que cumpla con sus funciones de protección, promoción y garantía de los derechos humanos, así como que proporcione mecanismos efectivos de justicia para investigar, perseguir y sancionar las violaciones de los derechos humanos.

### • Convergencia en torno a la construcción de la paz basada en los derechos humanos

El impacto de estas dos fuentes de movilización social ha sido muy importante para consolidar la posibilidad de la paz como proyecto nacional. Estas dos fuentes de movilización social no siempre coordinaron sus acciones y hubo tensiones entre sus demandas. Sin embargo, en la última década, sus agendas lograron converger en torno a un entendimiento común de la paz y los derechos humanos como dos caras de la misma moneda. Esta lectura está reflejada también en la evolución de las normas internacionales que consideran la paz, los derechos humanos y el desarrollo como procesos sinérgicos. Las organizaciones de la sociedad civil en Colombia consideran la paz como un derecho humano básico y un prerrequisito para el ejercicio y la garantía de todos los demás derechos humanos.

Esta convergencia alcanzó su punto álgido en el proceso de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC entre 2012 y 2016 (véase el capítulo 4). El acuerdo de paz establece una clara relación de complementariedad entre la paz y los derechos humanos y su implementación. De este modo, contribuye directamente a fortalecer la sinergia entre la protección, garantía y promoción de los derechos humanos con la sostenibilidad de la construcción de la paz. Esta complementariedad es un tema transversal importante y una lente interpretativa de todo el acuerdo.<sup>28</sup>

Esta centralidad de los derechos humanos en la construcción de la paz ha conseguido situar a las víctimas del conflicto en el centro de la

25 García-Durán, Mauricio, 2006. *Movimiento por la Paz en Colombia. 1978-2003*. CINEP.

26 Sarmiento, Fernando y otros, 2016. *Movilización por la paz en Colombia. Una infraestructura social clave para el posacuerdo*. CINEP / Programa por la Paz. [www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20160302.Informe\\_Datapaz.pdf](http://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20160302.Informe_Datapaz.pdf);

Pfeiffer, Silke, 2014. *Infraestructura de paz en Colombia*. En: Unger, Barbara, S. Lundström, K. Planta, B. Austin, 2013. *Infraestructuras de paz - Evaluando el concepto y la práctica*. Serie de Diálogos del Manual Berghof No. 10. Fundación Berghof. <https://berghof-foundation.org/library/peace-infrastructure-in-colombia>.

27 CINEP/PPP, 2016. *Banco de datos del CINEP*. CINEP; Paladini, Borja, 2012. *De las coaliciones para la construcción de la paz y el desarrollo humano a la infraestructura para la paz en Colombia*. En: Unger, Barbara, S. Lundström, K. Planta, B. Austin, 2013. *Infraestructuras para la paz - Evaluando el concepto y la práctica*. Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. <https://berghof-foundation.org/library/peace-infrastructures-assessing-concept-and-practice>.

28 Paladini Adell, Borja y Naranjo, Carolina, 2017. *Seguimiento al avance de los derechos humanos en el proceso de paz colombiano*. Política de Paz. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. <https://peacepolicy.nd.edu/2017/10/11/monitoring-the-progress-of-human-rights-in-the-colombia-peace-process/>.

construcción de la paz en Colombia. El acuerdo de paz es explícito en este sentido. Las organizaciones de defensores/as de derechos humanos, sus líderes sociales, las víctimas y los supervivientes, las comunidades étnicas y los campesinos están en el centro de la narrativa del acuerdo.

Su participación en el proceso de construcción de la paz es esencial para avanzar en la rendición de cuentas por violaciones, abusos y crímenes de lesa humanidad y de guerra, además de reducir la impunidad y generar garantías de paz, no repetición, convivencia y reconciliación. Abordar

las causas profundas del conflicto y proteger, promover y garantizar los derechos de las víctimas y de los líderes sociales es esencial para sostener la paz. Estos avances no habrían sido posibles sin la constante, reiterada, creciente y sostenida movilización de los movimientos sociales por la paz y los derechos humanos en Colombia. Desgraciadamente, a pesar de los avances descritos, las víctimas y los líderes sociales son los que más “sufren la paz”, como blanco creciente de amenazas y asesinatos desde el acuerdo.

### **3.3. Agendas de paz inclusivas y propuestas de los sectores sociales excluidos**

Otros elementos distintivos de los procesos de construcción de la paz en Colombia han sido los procesos organizativos liderados por las comunidades étnicas (pueblos indígenas y afrocolombianos), las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista y las víctimas. La Constitución de 1991 abrió las puertas a estas poblaciones históricamente excluidas y garantizó sus derechos. Los grupos étnicos y las mujeres han aprovechado esta apertura normativa para ganar espacio político, construir sus agendas de incidencia y transformación, y ocupar espacios de poder e influencia real en la toma de decisiones. Hoy, tanto las comunidades étnicas -especialmente las indígenas- como las mujeres son actores de

poder con capacidad de movilización e influencia en los espacios de decisión. Otro sector social marginado que se ha organizado y juega un fuerte papel de incidencia en Colombia son los grupos de víctimas representados a través de cientos de organizaciones nacionales y locales. Aunque estas persiguen agendas diversas y no siempre actúan de manera coordinada, han desarrollado una fuerte capacidad de incidencia. Esta defensa se ha visto respaldada por la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, que pretende garantizar sus derechos a la reparación. Como resultado directo, han podido desempeñar un papel importante en el proceso de paz con las FARC (véase el capítulo 4).

### **3.4. Larga historia y práctica de los procesos de paz formales**

A lo largo de su historia reciente, de forma paralela y a menudo condicionada por las políticas de contrainsurgencia, los gobiernos colombianos han llevado a cabo múltiples procesos de negociación de paz con las insurgencias y otros grupos armados ilegales.<sup>29</sup>

El reciente proceso de paz entre el gobierno y las FARC no es una iniciativa única. A través de múltiples negociaciones desde la década de 1980, se crearon condiciones políticas para la reincorporación de varios grupos guerrilleros a la vida política democrática, se promovieron reformas institucionales sustantivas y ajustes legales, y se redujo la intensidad del conflicto armado.

Estos procesos de paz han tenido un enfoque predominantemente de arriba abajo. Las élites del gobierno y de la guerrilla negociaron acuerdos de paz y de reparto (limitado) del poder que buscaban reintegrar a las guerrillas como partidos políticos en la vida democrática de Colombia, especialmente a través de procesos electorales. Los últimos nueve presidentes han desarrollado, con mayor o menor intensidad y convicción política, numerosos contactos y negociaciones con los actores armados. La movilización de la sociedad civil por la paz, la democracia y los derechos humanos fue una fuerza impulsora que presionó a los diferentes presidentes y a los actores armados a explorar la solución política de los conflictos armados.

---

29 Velandía, Carlos, 2021. *Todos los pasos. Una mirada a la paz en Colombia. Desde el Palenque al Acuerdo del Teatro Colón*. ABCPAZ.

**Cuadro 5: Resumen de los procesos de negociación de paz por períodos presidenciales<sup>30</sup>**

Presidencias	Procesos e iniciativas de paz
<b>Julio César Turbay Ayala (1978–1982)</b>	El gobierno de Turbay impulsó su política de paz de manera muy limitada y a contracorriente de las políticas más fuertes que iban en sentido contrario. En 1981, creó una <b>Comisión de Paz</b> para dialogar con la guerrilla. Este fue el primer mecanismo institucional de Colombia creado para explorar vías de negociación política. Esta iniciativa fue eclipsada por el <i>Estatuto de Seguridad Nacional</i> , que otorgó al ejército poderes extraordinarios y aumentó la represión. El Estatuto pretendía someter a la guerrilla y frenar su crecimiento, regular y limitar la protesta social, imponer el estado de sitio, otorgar poderes de policía judicial a los militares y remitir los juicios a civiles a los tribunales marciales. En este contexto de aumento de la represión surgieron las primeras organizaciones y plataformas de derechos humanos que dieron lugar a un aumento de la movilización y las protestas sociales.
<b>Belisario Betancur (1982–1986)</b>	La primera política de paz coherente y enfocada fue propuesta por el presidente del Partido Conservador, Betancur. En 1982, por iniciativa del gobierno, el Congreso aprobó una <b>Ley de Amnistía</b> que establecía normas para el restablecimiento y la preservación de la paz (Ley 35 de 1982). Con esta ley, se exploraron las conversaciones de paz con las FARC. En 1984, Betancur y las FARC firmaron los <b>Acuerdos de La Uribe</b> , en los que se acordó un cese al fuego bilateral, la suspensión del secuestro y la apertura de espacios políticos para la guerrilla. Ambas partes acordaron buscar conjuntamente una solución política al conflicto armado interno de Colombia. Tras este acuerdo, las FARC crearon su brazo político, la <i>Unión Patriótica</i> (UP). La UP fue un esfuerzo por articular una propuesta política alternativa que reuniera a diversas fuerzas sociales que no se sentían representadas por los dos partidos políticos hegemónicos. La UP obtuvo buenos resultados en las elecciones presidenciales de 1986 y se convirtió en la tercera fuerza política. Sin embargo, el proceso fracasó ante la persistencia de las FARC en combinar la lucha política con la lucha armada, y la consiguiente arremetida contra los dirigentes de la UP. Desde el nacimiento de la UP en 1984 hasta el 2002, se produjeron asesinatos y desapariciones a gran escala en todo el país, entre ellos: dos candidatos presidenciales, ocho congresistas, 13 diputados, 70 concejales, once alcaldes y más de 4.000 militantes de base. Esta arremetida fue llevada a cabo por la acción conjunta de grupos paramilitares, políticos, sectores del ejército y narcotraficantes. <sup>31</sup> Los esfuerzos de Betancur fracasaron, a pesar de su voluntad. El genocidio de la UP creó un precedente muy difícil para futuros procesos de paz. Uno de los principales condicionantes para cualquier negociación futura ha sido el miedo de los guerrilleros a ser eliminados tras la firma del acuerdo de paz y la entrega de las armas.
<b>Virgilio Barco (1986–1990)</b>	Bajo el mandato de Barco, el gobierno colombiano inició contactos con la guerrilla del M-19 en 1988 y firmó una ley de amnistía para facilitar estas conversaciones. En 1990, el M-19 firmó un <b>acuerdo de paz</b> con el Estado, entregó las armas, se reintegró a la vida civil y se convirtió en una fuerza política legal. El proceso de paz con el M-19 es uno de los antecedentes significativos que facilitaron el proceso de reforma constitucional de 1991 junto con el esfuerzo de la sociedad civil " <i>la séptima papeleta</i> ". En mayo de 1990, Colombia celebró un referéndum sobre la organización de una Asamblea Constitucional junto con las elecciones presidenciales. La propuesta fue aprobada por el 96% de los votantes, lo que les dio un mandato constituyente para el siguiente periodo presidencial.

30 En esta tabla se enumeran varios procesos de paz a lo largo de los mandatos presidenciales, dado el papel fundamental y exclusivo de la presidencia en la puesta en marcha de los procesos de paz en Colombia. Ver Pizarro, Eduardo, 2017. *Cambiando el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia, 1981-2016*. Ver también: García Durán, Mauricio, Vera Grabe Loewenherz y Otty Patiño Hormaza, 2008. *El viaje del M-19 de la lucha armada a la política democrática: Esforzándose por mantener la revolución conectada con el pueblo*. Fundación Berghof. <https://berghof-foundation.org/library/m-19s-journey-from-armed-struggle-to-democratic-politics-striving-to-keep-the-revolution-connected-to-the-people>

31 Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018. *Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica, 1984 - 2002*. CNMH. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/todo-paso-frente-a-nuestros-ojos-genocidio-de-la-union-patriotica-1984-2002/>.

Presidencias	Procesos e iniciativas de paz
<b>César Gaviria (1990–1994)</b>	<p>En 1991, las conversaciones iniciadas por el gobierno con las guerrillas de las FARC y el ELN en Venezuela y México no llegaron a un acuerdo. Otros grupos guerrilleros más pequeños firmaron <b>acuerdos de paz</b> con el Estado e iniciaron su proceso de desmovilización. Entre ellos, el Ejército Popular de Liberación, la guerrilla indígena Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y una facción disidente del ELN. Durante la presidencia de Gaviria se aprobó la <b>Constitución de 1991</b>, un esfuerzo innovador que algunos analistas han descrito como una constitución - acuerdo de paz.<sup>32</sup> La nueva Constitución es quizás uno de los resultados más tangibles de las políticas de paz y la movilización ciudadana en Colombia. La importancia de la Constitución de 1991 como tratado de paz se desarrolla en la siguiente sección.</p>
<b>Ernesto Samper (1994–1998)</b>	<p>Durante este periodo, la sociedad civil promovió una serie de <b>diálogos con la guerrilla del ELN</b> en España y Alemania. Estos diálogos fueron aceptados por el gobierno, pero no prosperaron. La guerra se agravó caracterizada por la creciente influencia de los cárteles del narcotráfico. A pesar de los esfuerzos de diversos actores de la sociedad civil y de la comunidad internacional, los avances sustanciales en la pacificación y la negociación se vieron impedidos por el aumento de la violencia de todos los actores armados. No obstante, durante las presidencias de Gaviria y Samper, el cansancio de la guerra dio lugar a una creciente movilización social por la paz (véase <i>la</i> sección 3.2).</p>
<b>Andrés Pastrana (1998–2002)</b>	<p>En 1998, el gobierno inició conversaciones de paz con las FARC. Esta fue una de las principales promesas de la campaña presidencial de Pastrana que surgió de la presión social, incluido un referéndum pionero organizado por niños de toda Colombia para exigir la paz. Los niños se apropiaron de uno de los mecanismos de participación política de la Constitución de 1991 para declararse en resistencia contra la violencia del conflicto armado.<sup>33</sup> Los diálogos con las FARC se desarrollaron durante cuatro años en una <i>zona de despeje</i> de 42.000 kilómetros cuadrados que sirvió como sede de las negociaciones (<i>Zona de Despeje en El Caguán</i>). El <b>Proceso del Caguán</b> fracasó: tanto el gobierno como las FARC aprovecharon la pausa de la guerra para reforzar sus fuerzas militares sin estar plenamente convencidos de la viabilidad de estas negociaciones. Durante su presidencia, Pastrana también mantuvo conversaciones preliminares con el ELN.</p>

32 Bell, Christine, Catherine O'Rourke y Sissela Matzner, 2015. *Cronología de los procesos y acuerdos de paz en Colombia*. Documento informativo 1, 2015. Consorcio del Programa de Acuerdos Políticos. [www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/01/2015\\_BP\\_1\\_Bell\\_ORourke\\_Matzner\\_PA-X-Columbian-Chronology-2.pdf](http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/01/2015_BP_1_Bell_ORourke_Matzner_PA-X-Columbian-Chronology-2.pdf).

33 Véase <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/mandato-ninos-ninas-paz-no-dejaban-votar-lo-hicimos-favor-pais-paz>.

Presidencias	Procesos e iniciativas de paz
<p><b>Álvaro Uribe Vélez</b> (2002–2010)</p>	<p>El fracaso del Proceso del Caguán hizo que el presidente Uribe llegara al poder con una agenda militarista centrada en derrotar a la guerrilla por la fuerza. En los primeros meses de su mandato, lanzó su política de <b>Seguridad Democrática</b>. Durante sus dos mandatos como presidente, las fuerzas de seguridad fueron reforzadas bajo una ideología contrainsurgente y antiterrorista con el apoyo de Estados Unidos. La presión de las fuerzas de seguridad desplazó a la guerrilla a territorios más periféricos y mejoró los indicadores de seguridad en las zonas urbanas y más pobladas del país. Paralelamente, Uribe adelantó un proceso de paz con los paramilitares y sometió a los distintos frentes paramilitares. Por iniciativa del gobierno, el Congreso aprobó la Ley de <b>Justicia y Paz</b> (Ley 975 de 2005) para juzgar a los líderes de los grupos armados que hubieran cometido graves delitos de lesa humanidad y que se sometieran a la justicia mediante un proceso de desmovilización. La ley fue muy criticada por los grupos de derechos humanos, entre otras razones, porque no garantizaba la verdad y la plena confesión de los crímenes durante el proceso judicial e imponía penas leves. El gobierno de Uribe también mantuvo contactos con el ELN bajo la mediación del presidente venezolano Hugo Chávez. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) también tuvo abiertos canales de comunicación a través de facilitadores para explorar posibles acuerdos humanitarios con las FARC. Estos canales fueron clave para la posterior apertura del proceso de paz con las FARC bajo la presidencia de Santos, que fue ministro de Defensa durante el gobierno de Uribe.<sup>34</sup></p>
<p><b>Juan Manuel Santos</b> (2010–2018)</p>	<p>Los procesos de paz con las FARC o Proceso de La Habana (2012-2016) y el ELN (2016-2018) fueron factores definitorios del mandato presidencial. El presidente Santos y las FARC alcanzaron un acuerdo de paz integral en noviembre de 2016 (denominado “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable”), que ha permitido la desmovilización de esta guerrilla y su incorporación a la vida política. Por primera vez en Colombia, se firmó un acuerdo de paz integral que definía una amplia agenda de reformas y transformaciones para abordar las causas profundas del conflicto. Esto superó los estrechos marcos de los acuerdos anteriores sobre desarme, desmovilización, reparto de poder, implementación, verificación y procedimientos de seguridad. El acuerdo también definió un modelo de construcción de la paz que abriría espacios y posibilidades para la construcción de la paz desde la base. El presidente Santos recibió el Premio Nobel de la Paz en reconocimiento a su liderazgo en el proceso de paz en un momento en que un referéndum nacional rechazó el acuerdo de paz original por un estrecho margen. Sin embargo, las negociaciones con el ELN no llegaron a buen puerto (véase el capítulo 4).</p>
<p><b>Iván Duque Márquez</b> (2018–2022)</p>	<p>El presidente Duque ganó la presidencia con una plataforma política opuesta al acuerdo de paz. Durante su mandato presidencial promovió la política de <i>Paz con Legalidad</i> para continuar con la implementación del acuerdo de paz con las FARC. Su gobierno ha sido especialmente crítico con algunos de los instrumentos del acuerdo de paz y en particular con el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, especialmente con la Justicia Especial para la Paz. Sin embargo, en los últimos meses de su mandato, su gobierno ha expresado públicamente, en foros internacionales y en Colombia, que había sido fiel a la implementación del acuerdo y afirmó que habían avanzado más que el gobierno anterior.<sup>35</sup></p>

<sup>34</sup> Acosta Patiño, Henry, 2016. *El Hombre Clave: El secreto mejor guardado del proceso de paz de Colombia*. Penguin Random House.

<sup>35</sup> Los datos independientes sobre las áreas de progreso y las dificultades se pueden encontrar aquí: *Cinco años de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre 2016 - Octubre 2021*. Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales: <https://doi.org/10.7274/0c483j36025>.

## 3.5. Infraestructuras institucionales, normativas y constitucionales para la paz

Otro elemento que distingue a Colombia de otros contextos es la riqueza e interacción de las instituciones para la paz. Estos interesantes avances institucionales y normativos de los esfuerzos de movilización son representativos de la creciente infraestructura de paz de Colombia. El avance más significativo se produjo con la adopción de la nueva **Constitución** de Colombia en 1991, que reestructuró el Estado y el sistema jurídico colombiano tras más de 100 años de vigencia de la Constitución de 1886. Uno de los principales motivos de la **Asamblea Nacional Constituyente** fue la necesidad de buscar la paz y restablecer el orden público, que había sido gravemente socavado por el narcotráfico, las organizaciones subversivas y el paramilitarismo, y por la incapacidad de los partidos políticos tradicionales de consolidar un Estado democrático más inclusivo y moderno.<sup>36</sup> El Decreto Presidencial 1926 de 1990, que estableció el marco para la Asamblea Nacional Constituyente, motivó a algunos guerrilleros a dejar las armas, firmar un acuerdo de paz con el Estado y unirse al proceso político democrático participando en la asamblea constituyente.

La Constitución de 1991 es un rico documento que modernizó el sistema político colombiano y lo puso a la altura de los estándares internacionales del Estado de Derecho democrático. Fue el resultado de un amplio proceso de diálogo y consulta nacional.<sup>37</sup> Creó, al menos sobre el papel, un sistema político pluralista, más participativo y orientado a garantizar, proteger y promover los derechos humanos, incluido el derecho internacional humanitario, y diversas medidas para garantizar los derechos de las minorías.

Además de la Constitución de 1991, Colombia ha desarrollado otros marcos institucionales, normativos y políticos relevantes para pensar, alcanzar y consolidar la paz.<sup>38</sup> Por ejemplo:

- ▶ Colombia ha ido perfeccionando un conjunto de instituciones gubernamentales para ayudar al diseño e implementación de la política de paz de cada gobierno. El ejemplo más

concreto es la **Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)**, que se ha encargado de liderar los procesos de negociación con los actores armados y la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil. Otros ejemplos son los **Programas Presidenciales de Derechos Humanos** y la **Política Integral contra las Minas Antipersonales**.

- ▶ Desde el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), varios gobiernos posteriores han creado **Comisiones de Paz** para asesorar y orientar los acercamientos con los actores armados o para apoyar la verificación de los acuerdos de paz. Estas comisiones también han promovido **leyes de amnistía** como incentivo para facilitar las negociaciones de paz. A lo largo de los años, los distintos gobiernos también han facilitado, o al menos tolerado, los esfuerzos liderados por la sociedad civil para facilitar las conversaciones de paz a través de mecanismos y comisiones organizadas para ello. Los ejemplos más relevantes han sido la **Comisión de Conciliación Nacional**, creada por la Iglesia Católica en 1995.<sup>39</sup>
- ▶ Más allá de la retórica belicista, todos los gobiernos han mantenido canales de comunicación no oficiales con la guerrilla para explorar las conversaciones de paz. Colombia cuenta con una rica red de **mediadores internos**, facilitadores y “*gestores de paz*” (líderes sociales comprometidos con la paz) con capacidad para desempeñar las diferentes funciones de mediación necesarias para hacer viable cualquier proceso de paz.<sup>40</sup> Estos constructores de puentes sociales exploran todas las formas posibles de crear las condiciones para hacer realidad la paz. Incluyen, entre otros, a líderes políticos, religiosos, académicos, líderes sociales, activistas y empresarios. En los últimos años, Colombia también ha desarrollado una fuerte capacidad técnica a través de personas y redes especializadas en el diseño de procesos de paz mediante **unidades de apoyo a la mediación**.
- ▶ Colombia cuenta con un sólido **marco normativo para la protección de los derechos**

36 Hernández, José Gregorio, 2016. *La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático*. Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-constitucion-de-1991-25-anos-de-un-proyecto-humanista-y-democratico/>.

37 Fundación Berghof, 2017. *Manual del diálogo nacional. Una guía para los profesionales*. Operaciones de la Fundación Berghof. <https://berghof-foundation.org/library/national-dialogue-handbook-a-guide-for-practitioners>.

38 Silke Pfeiffer, 2013. 'Infraestructura de paz en Colombia', En: Unger, Barbara, S. Lundström, K. Planta, B. Austin, 2013.

Infraestructuras de paz - *Evaluando el concepto y la práctica*. Serie de Diálogos del Manual Berghof No. 10. Fundación Berghof. <https://berghof-foundation.org/library/peace-infrastructure-in-colombia>.

39 Véase <https://dev.comisiondeconciliacion.co>

40 Fisas, Vicenç, 2004. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Paidós. Mitchell, Christopher, 2008. La mediación y el fin del conflicto". En: Darby John y Mac Ginty, Roger (eds). *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan.

**humanos.** La Constitución de 1991 crea este marco, que se ha desarrollado mediante ajustes normativos internos y la adhesión a marcos normativos internacionales.

- ▶ Colombia también ha desarrollado una de las políticas más sólidas del mundo para proteger a las víctimas y restablecer o reparar sus derechos mediante **mecanismos de justicia transicional**. La última iteración fue el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición**, derivado del Proceso de Paz de La Habana (véase el capítulo 4). Basado en un sólido marco institucional de justicia transicional, reúne diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales que buscan satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado. Como resultado, asegura la transición del conflicto armado a la paz contribuyendo a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto.
- ▶ Además, Colombia ha desarrollado políticas públicas y programas innovadores sobre la construcción de la paz y el desarrollo. Éstos complementan los esfuerzos de alto nivel para negociar la paz con los esfuerzos locales de construcción de esta. Los programas

más significativos han sido el **Plan Nacional de Rehabilitación**, durante la presidencia de Betancur, los **Laboratorios de Paz** y los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** incluidos en el Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC. Estos modelos han enriquecido el concepto de paz como algo que va más allá del fin de la violencia y del conflicto armado, requiriendo la participación de los ciudadanos, de las víctimas y de las comunidades locales, así como una agenda de desarrollo socioeconómico, desarrollo humano e inclusión (ver Tabla 2 abajo).

- ▶ Por último, Colombia ha acumulado una considerable experiencia en el **desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR)** de los actores armados y ha acompañado a más de 76.000 excombatientes en su proceso de deposición de las armas y reintegración a la vida civil durante los últimos 20 años.<sup>41</sup>

La implementación del acuerdo de paz de 2016 conectó, renovó y duplicó en partes muchos mecanismos que vinculan a varios sectores y niveles. Esto formó una amplia infraestructura; su eficacia estará determinada por la voluntad política y la dinámica del contexto.

### 3.6. Asociaciones y plataformas Estado-sociedad para la paz y el desarrollo territorial

Además de los logros anteriores, la sociedad colombiana y los sucesivos gobiernos han desarrollado una serie de mecanismos institucionales que vinculan verticalmente tanto los procesos de movilización social de base por la paz como los procesos de negociación de alto nivel. Se ha buscado la paz más allá de las negociaciones entre las élites o a través de la demanda social y la exigibilidad. Asimismo, diferentes actores han desarrollado iniciativas que buscan integrar los procesos de paz nacionales y locales. A continuación, se destacan las diferentes políticas de “paz y desarrollo territorial” promovidas

en Colombia en los últimos 30 años.

El Estado y la sociedad civil, a menudo con un fuerte apoyo de la cooperación internacional, han desarrollado programas de paz y desarrollo. Estos han pretendido complementar los procesos de diálogo con los actores armados con iniciativas propias de construcción de paz en los territorios, especialmente en los más afectados por el conflicto armado. En los últimos 40 años se han desarrollado varios programas, de los cuales se destacarán tres: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP) y los PDET (ver Tabla 2).

41 Véase [www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/ARN-en-cifras.aspx](http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/ARN-en-cifras.aspx).



**Cuadro 6: Ejemplos de programas clave de paz y desarrollo**

Programa	Descripción
<b>Plan Nacional de Rehabilitación, (PNR)</b>	<p>Durante los gobiernos de Betancur, Barco y Gaviria, la Presidencia de la República lideró una iniciativa para establecer la presencia del Estado en las zonas más segregadas del país. Originalmente enmarcado en el proceso de reincorporación civil de los guerrilleros amnistiados en 1982, el programa cambió su enfoque hacia un modelo de “llevar el Estado a las zonas más desfavorecidas”, especialmente las más sometidas a la violencia del conflicto armado. Con el tiempo, el PNR se convirtió en una estrategia de construcción del Estado y de presencia en los territorios en disputa. A través de procesos participativos entre las instituciones del Estado, las comunidades y los gobiernos locales, buscaba desarrollar iniciativas de inversión social y bienes públicos como carreteras terciarias, alcantarillado, conexiones eléctricas, infraestructuras sociales, educativas y sanitarias, y proyectos económicos. Para muchas comunidades, el PNR era la única presencia estatal civil en su territorio, mientras que anteriormente sólo habían conocido al Estado a través de sus militares y policías en el contexto del conflicto armado. El Plan se implementó en más de 400 de los 1.100 municipios del país y se convirtió en una valiosa alternativa para las comunidades a las lógicas tradicionales de poder dominadas por las élites clientelares locales y nacionales. Sin embargo, con el tiempo, la iniciativa se convirtió en moneda de cambio en el marco de las negociaciones políticas entre el gobierno y los partidos políticos y perdió a su vez su esencia reformista y transformadora.</p>
<b>Programas de Desarrollo y Paz, (PDP)</b>	<p>El primer PDP se creó en la región del Magdalena Medio bajo el liderazgo de la Iglesia Católica, la Compañía de Jesús y el think tank CINEP (<i>Centro de Investigación y Educación Popular</i>) en 1995.<sup>42</sup> El PDP surgió como resultado de los diálogos entre un sindicato de trabajadores petroleros de la región y la empresa petrolera colombiana ECOPEPETROL. Se originó como una iniciativa de investigación liderada por el CINEP para identificar ideas y recomendaciones para abordar los problemas sociales y económicos de Barrancabermeja, una ciudad con una economía centrada en el petróleo, y los municipios de la región. De este proceso, el PDP surgió como una alianza de instituciones, actores y comunidades que buscan tomar el control de su propio desarrollo sociopolítico mientras persiguen la paz y la resistencia a la guerra. En 2022, es una plataforma de organizaciones comunitarias y sociales que incluye universidades, empresas, iglesias, instituciones estatales locales, entidades de apoyo nacional y donantes internacionales.</p> <p>Replicando la experiencia del Magdalena Medio, han surgido más de 20 PDP en todo el país, en las regiones más afectadas por el conflicto armado, y han desarrollado una plataforma nacional, la Redprodepaz.<sup>43</sup> Debido a su alto nivel de legitimidad, los PDP han sido apoyados por diferentes gobiernos, agencias internacionales y empresas privadas como plataforma para canalizar recursos y programas, por ejemplo, a través del Programa de Laboratorios de Paz de la UE y del Gobierno colombiano.</p>

42 Véase [www.pdpmm.org.co/index.php/item/programa-de-desarrollo-y-paz-del-magdalena-medio-20-anos-defendiendo-la-vida](http://www.pdpmm.org.co/index.php/item/programa-de-desarrollo-y-paz-del-magdalena-medio-20-anos-defendiendo-la-vida).

43 Véase [https://redprodepaz.org.co/\\_web/Site/web/](https://redprodepaz.org.co/_web/Site/web/)

Programa	Descripción
<b>Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, (PDET)</b>	Estos planes son una nueva versión del esfuerzo de Colombia por construir la legitimidad del Estado y desarrollar el contrato social sin imponerlo mediante la violencia. Los 16 PDET de Colombia se impulsan en los 170 municipios más afectados por la pobreza y la exclusión, la debilidad de las instituciones estatales, la presencia de cultivos de coca y la victimización. Su objetivo es construir la agenda de paz y desarrollo de los territorios y vincular recursos comunitarios, locales, nacionales e internacionales, incluyendo parte del presupuesto nacional, durante al menos 15 años. Los PDET tienen pocos años de existencia, pero ya han generado esperanza en Colombia, al demostrar el compromiso del Estado de apoyar procesos de abajo hacia arriba con amplia participación de las comunidades y la sociedad. A pesar de ser todavía una innovación reciente, se pueden revisar algunos de los principales retos de este programa (véase el capítulo 4).

A pesar de la diversidad de programas, éstos tienen sus limitaciones y no siempre han podido anteponerse a las dinámicas devastadoras del conflicto armado, como las economías ilegales y la lógica de cooptación del Estado por parte de élites corruptas e intereses privados. No obstante, han demostrado que existen vías alternativas que abren esperanza sobre cómo hacer las cosas de otra manera. Por ejemplo, el desarrollo del Estado de Derecho y su legitimidad desde abajo, y la consolidación de un contrato social que garantice la paz, la seguridad y la equidad.

Algunos de los temas comunes que recorrieron el taller de consulta y los grupos focales apuntan a la centralidad de los esquemas de construcción de la paz de abajo hacia arriba que han tomado forma en décadas pasadas a través de un enfoque territorial. Éstos superaban las lógicas de los acuerdos de paz dirigidos por las élites. Según muchos participantes, estas prácticas territoriales han podido demostrar cómo se puede construir la paz mediante la integración de la diferencia y el pluralismo. Facilitando la convergencia de puntos de vista y posiciones divergentes para construir

la paz y las agendas de desarrollo, hubo procesos, antes y en paralelo a las negociaciones políticas, que permitieron el diálogo entre las comunidades étnicas, las entidades de la sociedad civil, las instituciones estatales, las universidades regionales y los sectores comerciales y empresariales. Los participantes también insisten en que el Estado debe acompañar y fortalecer los procesos de concertación que permitan a las comunidades construir la paz desde sus propias capacidades. En particular, los PDET han generado grandes expectativas de prácticas transformadoras y participativas. Es necesario verlos como la construcción institucional de la participación democrática y la construcción del Estado que permita el diálogo entre las instituciones formales y las organizaciones étnico-territoriales. Como dijo uno de los participantes, “Colombia es un país de regiones, con una alta diversidad cultural y geográfica, y [estas regiones] se ven afectadas de manera diferente por los conflictos armados y la violencia”. Por lo tanto, la paz en Colombia debe surgir de “un diálogo en la intersección entre las propuestas territoriales y los acuerdos políticos negociados entre el Estado y los actores armados”.

### 3.7. Acompañamiento internacional

Por último, otro avance importante que merece la pena mencionar ha sido el papel de la comunidad internacional. A diferencia de otros países en transición de la guerra a la paz, Colombia cuenta hoy con un Estado central fuerte y una sociedad civil organizada y activa con sus propias propuestas y agendas de paz y desarrollo. Colombia también ha buscado la legitimidad internacional frente a otros países. La combinación de un país que busca ser aceptado en la sociedad de naciones y una sociedad civil activa y fuerte ha llevado a Colombia

a adoptar e implementar un marco normativo que respeta las agendas internacionales de derechos humanos. Sigue las tendencias mundiales sobre la apertura económica y la globalización, la lucha contra el cambio climático, la modernización del Estado, la lucha contra el terrorismo y la inclusión de objetivos de desarrollo sostenible. Esta aceptación del multilateralismo y sus expresiones normativas ha permitido a Colombia mantener altos niveles de soberanía en la definición de sus políticas internas en diversas áreas incluyendo la política de paz.

En los distintos procesos han participado importantes actores internacionales. Por ejemplo, en materia de seguridad durante los últimos 20 años, el Estado colombiano ha contado con EE.UU. como un aliado fundamental para fortalecer sus fuerzas armadas, desarrollar políticas de contrainsurgencia y reforzar la lucha contra el narcotráfico. Los EE.UU. también han sido un socio importante en la financiación de diversas políticas sociales relacionadas con el acceso a la tierra, la reparación de las víctimas, el desarrollo institucional del Estado y el acceso a la justicia. Además, Colombia ha recibido un fuerte apoyo de la **Unión Europea** y de la **cooperación bilateral con los Estados europeos** en la promoción de políticas relacionadas con temas clave del proceso de paz y la construcción de la paz, como la tierra, el desarrollo económico, la desmovilización y reincorporación de los actores armados, el desarrollo alternativo, la construcción de la democracia, los derechos humanos, la lucha contra la deforestación y la protección de la Amazonia.

Otros esfuerzos internacionales significativos por la paz que vale la pena mencionar son:

► **países individuales que apoyan el proceso de paz:** Noruega y Cuba, como garantes y facilitadores del proceso de paz entre el gobierno y las FARC. Acompañaron todo el proceso a lo largo de su fase secreta, fase pública y fase de implementación del acuerdo. Su papel ha sido fundamental para ayudar a las partes a mantener las negociaciones, superar muchas crisis, financiar el proceso y mantener la confianza entre ellas. Venezuela, Brasil, Ecuador y Chile, entre otros, también han desempeñado papeles de apoyo en los distintos procesos de paz.

► **organizaciones multinacionales y programas de cooperación bilateral:** Las agencias, fondos y programas de la ONU (desde los años 90) y la Misión Política de las Naciones Unidas (desde 2016), así como países como Suiza, Suecia, Reino Unido, Alemania, España y Canadá, han sido fundamentales para acompañar a las comunidades, a la sociedad civil organizada y al Estado en su búsqueda de la paz. Este amplio apoyo abarcó todas las áreas descritas anteriormente, como la resistencia y protección

civil, la asistencia humanitaria, la movilización social, el desarrollo de infraestructuras de paz, el apoyo a los procesos de paz y su implementación, y el apoyo a los mecanismos de justicia. La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), también ha prestado un sólido apoyo a los diversos esfuerzos sociales e institucionales que han trabajado para consolidar la paz en Colombia.

► **organismos de apoyo a la justicia y los derechos humanos:** la Corte Penal Internacional ha desempeñado un papel fundamental en la supervisión y el acompañamiento del proceso y los mecanismos nacionales de justicia transicional de Colombia. Esto incluye la Ley de Paz y Justicia de 2005, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 y el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición de 2016 incluido en el Acuerdo de Paz de La Habana. Los sistemas de derechos humanos interamericano y de la ONU, así como las organizaciones de derechos humanos no estatales, fueron también cruciales para supervisar la situación de los derechos humanos en Colombia.

Los fondos internacionales se canalizaron no sólo hacia el gobierno nacional, sino también hacia programas e iniciativas no estatales con una diversidad de actores que a menudo crearon espacios de interacción y concertación con múltiples actores. Además, la propia comunidad internacional ha reforzado el intercambio entre ellos con el último esfuerzo dirigido a fomentar la implementación del acuerdo de paz durante el gobierno de Duque.

Dada la búsqueda de Colombia por cumplir con las normas internacionales, su ubicación geoestratégica y el conflicto armado, ha cosechado mucho interés y esfuerzo internacional, especialmente durante la última década del proceso de paz. Colombia y los actores internacionales han puesto al país como ejemplo a seguir, lo que ha dado lugar a la canalización de una importante cooperación, especialmente para la paz y temas relacionados, a pesar de ser un país de renta media-alta.

## **4. El proceso de paz de La Habana: ¿consolidar la paz o entrar en un nuevo ciclo de violencia?**

Entre 2012 y 2016, el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC llevaron a cabo un amplio proceso de paz y negociación para poner fin al conflicto armado. La narrativa oficial presenta este proceso como un ejercicio lineal en el que el Gobierno, con el presidente Santos, y los comandantes de las FARC fueron capaces de superar la desconfianza y el odio mutuos en una fase exploratoria previa a la negociación. Esto fue a través de contactos iniciales confidenciales entre 2010 y 2012, seguidos de negociaciones formales abiertas entre 2012 y 2016. Estas negociaciones culminaron con la firma de un acuerdo de paz integral en nombre de todos los colombianos en noviembre de 2016. El acuerdo es considerado por los observadores como uno de los acuerdos de paz más completos y detallados jamás firmados.<sup>44</sup> Este capítulo examinará los elementos innovadores del proceso antes de pasar a la fase de implementación y sus desafíos. Concluirá con una reflexión más amplia sobre las perspectivas de consolidar la paz rompiendo los interminables ciclos de violencia.

### **4.1. Innovaciones en el proceso de paz**

Los analistas y observadores han considerado que el proceso de paz y el acuerdo resultante son innovadores en muchos aspectos.<sup>45</sup>

#### **• Diseño sólido y marco de negociación**

En el diseño del proceso de paz se establecieron reglas claras para la negociación. Entre otras, se hizo una distinción entre el fin del conflicto armado y la construcción de una paz sostenible. Esta distinción especificaba que la responsabilidad del Estado y de la guerrilla era poner fin a la violencia mediante la negociación y el acuerdo de paz, pero que la responsabilidad de la construcción de la paz sería de toda la población colombiana. Ambas partes coinciden también en dos elementos de procedimiento que resultaron útiles para el éxito de las conversaciones: el principio de que “nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado” y la decisión de proceder a la negociación formal sin un cese del fuego bilateral previo.

#### **• Reconocimiento de las causas profundas y de los factores impulsores del conflicto**

Las partes incluyeron explícitamente, tanto en la agenda de negociación como en el acuerdo, varios compromisos relacionados con el tratamiento de las causas profundas del conflicto armado. En concreto, se trataba de los temas de acceso a la tierra, desarrollo rural, presencia del Estado en los territorios más abandonados, apertura democrática y garantías de participación ciudadana en los procesos sociales, político-democráticos y de construcción de la paz.

---

44 Véase [www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-con-las-farc-es-el-mas-completo-del-mundo-43558](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-con-las-farc-es-el-mas-completo-del-mundo-43558).

45 Herzbolheimer, Kristian, 2016. *Innovaciones en el proceso de paz colombiano*. NOREF. <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Innovations-in-the-Colombian-peace-process>.

Por otro lado, las partes también prestaron atención a los factores impulsores o desencadenantes del conflicto armado. Se prestó especial atención a la lucha contra las economías ilícitas y el fenómeno del narcotráfico y, al mismo tiempo, a las comunidades profundamente excluidas que dependen del cultivo de la hoja de coca como único medio de vida.

El acuerdo de paz en sí es un documento extremadamente sustancioso de más de 300 páginas, organizado según los principales puntos de la agenda, que fueron predefinidos por las partes durante la fase de negociación informal.

**Cuadro 7: Capítulos del Acuerdo de Paz**

Capítulos	Descripción
<b>1. Reforma rural integral</b>	Desarrollo rural, ordenación del territorio y acceso a la tierra, incluidos los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los planes sectoriales para proporcionar bienes y servicios públicos en las zonas rurales más desfavorecidas afectadas por el conflicto armado y la debilidad del Estado.
<b>2. Participación política y apertura democrática</b>	Mejorar la calidad de los procesos políticos y electorales y las garantías y seguridad para el ejercicio de la acción política democrática y electoral, incluyendo las garantías para los partidos de la oposición.
<b>3. Fin del conflicto</b>	Cese del fuego bilateral, dejación de armas y reincorporación de los combatientes de la guerrilla con garantías de seguridad, jurídicas y socioeconómicas y mecanismos de seguridad para proteger a los combatientes desmovilizados de los opositores a la paz.
<b>4. Solución al problema de las drogas ilícitas</b>	Estrategia integral de lucha contra el narcotráfico, que incluya una estrategia de apoyo socioeconómico a largo plazo para que los pequeños agricultores sustituyan sus cultivos de coca por otros productos y una estrategia de prevención del consumo.
<b>5. Víctimas y sistema integral</b>	Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (véase más adelante).
<b>6. Implementación, verificación y aprobación</b>	Una serie de mecanismos, salvaguardas y garantías para implementar el acuerdo de paz y dotar a la implementación de una lógica inclusiva, promoviendo la igualdad de género y los derechos de las mujeres, así como garantizando los derechos de las comunidades étnicas y campesinas.

### • Reconocimiento y centralidad de las víctimas

Las partes llegaron a subrayar la importancia de situar a las víctimas del conflicto armado en el centro de las negociaciones, del acuerdo y de su implementación. Además, el acuerdo desarrolló uno de los sistemas de justicia transicional más sofisticados y completos del mundo, mediante el cual las partes del conflicto armado aceptaron rendir cuentas por sus crímenes. Se trata del **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación**

y **Garantías de No Repetición**. Este sistema busca apoyar a Colombia y a sus víctimas para gestionar el dolor y el trauma del pasado, para que las partes hagan un acto de sanación en el presente y para crear las condiciones para un futuro reconciliado. El sistema de justicia transicional es integral, interrelacionado y condicionado. Permite avanzar significativamente en el logro de un equilibrio entre la necesidad de paz, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.<sup>46</sup> El sistema establece mecanismos complementarios que se espera funcionen de manera armónica, simultánea y bajo un régimen de condicionalidad,

<sup>46</sup> El sistema ha sido aceptado por la Corte Constitucional de Colombia y ha recibido un fuerte apoyo de la Corte Penal Internacional y del Consejo de Seguridad de la ONU. Ambas instituciones han expresado su confianza en que pueda desarrollarse plenamente.

garantizando así los más amplios derechos de las víctimas. Entre ellos se encuentran:

- ▶ **Un marco de justicia transicional y rendición de cuentas** obliga a llevar ante la justicia a quienes han cometido delitos graves. Este sistema ha sido aceptado por quienes cometieron delitos graves (fuerzas de seguridad, guerrillas, terceros actores).
- ▶ **Los mecanismos para promover la verdad.** Los tres más significativos son la Comisión de la Verdad, los Actos de Reconocimiento y la creación de una Unidad Especial para la búsqueda de los desaparecidos.
- ▶ **Mecanismos individuales y colectivos para la reparación de las víctimas,** incluyendo el refuerzo y la prolongación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011.

## • Inclusión progresiva e incremental

El proceso de negociación fue inicialmente bastante cerrado, con pocos espacios de participación más allá de las delegaciones del gobierno y de las FARC. Sin embargo, debido a la presión combinada de la sociedad colombiana y la comunidad internacional, el gobierno y los negociadores de las FARC abrieron espacios de inclusión y participación social durante el proceso de negociación. Por ejemplo, se creó una subcomisión de género que facilitó la incorporación de la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en el contenido del acuerdo. Estaba formada por representantes de las principales partes y el apoyo de la sociedad civil la comunidad internacional. La mesa de negociación en La Habana también estuvo abierta a la participación directa de delegaciones de mujeres, víctimas y comunidades étnicas. Adicionalmente, en Colombia, con el apoyo de Naciones Unidas y la Universidad Nacional, se organizaron espacios de participación masiva a nivel nacional y territorial que permitieron a la sociedad civil enviar propuestas a la mesa de negociación en La Habana.

Este enfoque gradual fue innovador y consiguió equilibrar la tensión entre la inclusión y la eficacia de relacionada con la toma de decisiones por parte de los negociadores.<sup>47</sup> Desafortunadamente, los opositores al acuerdo de paz utilizaron algunos de los avances en materia de inclusión dentro del acuerdo para construir una narrativa falsa contra

el lenguaje inclusivo y de género del acuerdo y así poner a la gente en contra del acuerdo de paz. Estas narrativas enfatizaron la idea de que el acuerdo iba a incorporar la "ideología de género" y a ir en contra de los niños y las familias. El resultado fue el rechazo del acuerdo durante el referéndum de ratificación en octubre de 2016.

## • Participación ciudadana para la implementación del acuerdo

Más allá de los foros y espacios de participación de la sociedad civil en La Habana, el acuerdo incorporó la participación ciudadana en la implementación de todas sus áreas y compromisos. Por ejemplo, contiene varios instrumentos que promueven la participación popular directa en la construcción de la paz:

- ▶ **Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET):** estos planes son una nueva versión del esfuerzo de Colombia por construir la legitimidad del Estado y desarrollar el contrato social sin imponerlo mediante la violencia (véase el cuadro 2). Los 16 PDET de Colombia se impulsan en los 170 municipios más afectados por la pobreza y la exclusión, la debilidad institucional del Estado, la presencia de cultivos de coca y la victimización (véase el capítulo 3).
- ▶ **Participación en procesos político-democráticos a través de diversos mecanismos:** consulta, deliberación, diseño, seguimiento, evaluación de políticas y programas relacionados con la construcción de la paz y el desarrollo social.
- ▶ **Participación de las víctimas en los procesos político-electorales:** por ejemplo, a través de Circunscripciones Electorales Especiales para Víctimas.
- ▶ **Participación directa en los mecanismos de justicia transicional:** en interacción con las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición a través de diversos canales.
- ▶ **Instrumentos de seguimiento inclusivos:** como la Instancia de Alto Nivel de la Mujer y la Instancia de Alto Nivel Étnico para el seguimiento de la aplicación del acuerdo.

47 Véase Schädel, Andreas y Véronique Dudouet, 2020. *Inclusividad incremental: ¿Una receta para los procesos de paz eficaces?* Informe de investigación. Fundación Berghof; Humanas Colombia / CIASE, 2017. *Experiencias, aportes y reconocimientos: Las mujeres en el proceso de paz de La Habana.*

## • Garantías y salvaguardias para la implementación

Las partes dieron la debida importancia al proceso de implementación tras la firma del acuerdo de paz. Desarrollaron en el acuerdo en detalle varias reformas legales y constitucionales, mecanismos y garantías para la implementación de sus disposiciones. Para sostener el acuerdo político presentado por el gobierno, el congreso aprobó más de 100 cambios normativos, incluyendo cinco reformas constitucionales parciales. El acuerdo también supuso un mayor desarrollo de la infraestructura de paz colombiana, incluyendo varios organismos nuevos dirigidos por el gobierno, órganos y comités de participación adicionales y nuevas políticas. Además, se establecieron otros mecanismos de apoyo para la implementación. Uno, mecanismos nacionales e internacionales para la implementación, la supervisión, la verificación y la promoción, y la resolución de las controversias que pudieran surgir. Dos, mecanismos de amplio alcance que permitieran el acompañamiento, por parte de la comunidad internacional, del acuerdo de paz desde el punto de vista político, técnico y financiero. Incluyó una Misión Política Especial con mandato de la ONU, y compromisos específicos de varios países para apoyar la implementación de varios aspectos del acuerdo.

## • Amplitud, garantías de no repetición y derechos humanos

Cada una de estas innovaciones es importante en sí misma. Pero, cuando se articulan entre

ellas, generan un valor agregado que debe ser destacado. Reforzándose mutuamente, aspiran a crear un acuerdo de paz transformador que sienta las bases y garantice la no repetición y el desarrollo de una cultura de derechos humanos en Colombia.

Implícitamente, el acuerdo vincula la paz y los derechos humanos como dos caras de la misma moneda. Considera la paz, como norma internacional,<sup>48</sup> tanto como un derecho humano en sí mismo como un prerrequisito para todos los demás derechos humanos. La implementación del acuerdo de paz contribuye a reforzar la sinergia entre la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y la construcción de la paz y su sostenibilidad. Esta complementariedad hace que la defensa, garantía y protección de los derechos humanos, tanto del Estado como de la sociedad, sea uno de los fines de la paz. Esta relación, junto con las demás innovaciones, hace que la sociedad civil esté en el centro del proceso de paz y no sea una mera espectadora de un pacto liderado por las élites y los actores armados.

Finalmente, es importante señalar que estas rotundas innovaciones surgieron predominantemente, en las últimas décadas, de las prácticas cotidianas de paz de los desarmados y no de las aspiraciones, intereses y maximalismos de las élites que negocian la paz en nombre de todos. Los puntos de encuentro en donde el gobierno y las FARC encontraron soluciones concretas a las distintas dimensiones del conflicto sirvieron para retomar, en muchos casos, propuestas e ideas antes ignoradas y vividas por la sociedad colombiana en su búsqueda de la paz.

## 4.2. La implementación del acuerdo: ¿consolidar la paz o entrar en un nuevo ciclo de violencia?

La implementación del acuerdo de paz ha sido un proceso con importantes avances, pero siguen existiendo grandes problemas y desafíos.

### Áreas de progreso:

► **La mayor guerrilla de América Latina se ha convertido en un partido político democrático** en un tiempo récord, cambiando balas por votos. Esta es la esencia de cualquier proceso

de paz; un resultado importante en sí mismo. El proceso de dejación de armas y reincorporación, con toda su dificultad y complejidad, fue ejemplar, incluyendo el papel de las Naciones Unidas. A pesar del resurgimiento de las fuerzas disidentes, más del 90% de los excombatientes que depusieron las armas siguen en el proceso de paz.

► El acuerdo de paz se ha convertido, como se estipuló en el propio acuerdo y en los decretos posteriores, en una **agenda dominante para**

<sup>48</sup> La integración normativa de los derechos con la paz se ha articulado en numerosas declaraciones de la ONU a lo largo de las décadas y recientemente se ha puesto de relieve en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, que consideran la paz, los derechos y el desarrollo como un proceso totalmente sinérgico.

**la modernización y la transformación** de Colombia durante los próximos 20 años. El gobierno del presidente Duque (2018-2022), por ejemplo, ha pasado de un fuerte rechazo al acuerdo a una narrativa y acciones a mostrar que buscan justificar que la forma en que está implementando el acuerdo es incluso mejor que la del gobierno del presidente Santos. El acuerdo de paz se ha convertido en una agenda transformadora que permanecerá en Colombia para el futuro.

- ▶ Se está avanzando en importantes cuestiones de **transformación rural**, como el catastro rural, los programas de desarrollo rural -PDET- y los programas nacionales de bienes y servicios públicos. Estos temas representan el 80% del presupuesto necesario para implementar el acuerdo. Su calendario de aplicación se extenderá a lo largo de 15 años.
- ▶ El sistema de **justicia transicional, rendición de cuentas y reparación a las víctimas** más sofisticado y completo de la historia de la humanidad se está aplicando plenamente. Por primera vez, personas que cometieron crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra han aceptado someterse a un proceso judicial en el que se arriesgan a pasar hasta 20 años en prisión si no colaboran con la verdad, reparan a las víctimas o aceptan las penas que este sistema les impondrá. Tanto el gobierno como las FARC han aceptado que la ONU verifique el cumplimiento efectivo de las sentencias del sistema de justicia especial para la paz. Colombia ha mostrado al mundo un camino posible para equilibrar la necesidad de justicia con la de convivencia, reconciliación y reparación individual y colectiva de las víctimas.
- ▶ El **gobierno y las FARC siguen sentándose regularmente** en varias mesas en las que discuten juntos los desafíos de la implementación y buscan resolver las dificultades a través del diálogo. Los dos actores han pasado de librar una guerra violenta a un proceso de debate y deliberación basado en palabras, ideas y visiones políticas.
- ▶ La **comunidad internacional**, incluidos todos los países del Consejo de Seguridad de la ONU, siguen apoyando unánimemente el proceso y el acuerdo de paz. Colombia sigue siendo una buena noticia para el mundo y un ejemplo a seguir en la práctica de los procesos de paz.

Many of these improvements are not always visible. Muchas de estas mejoras no siempre son visibles y apreciadas en un contexto colombiano altamente polarizado, frente a los inmensos desafíos y amenazas que persisten. Sin embargo, una lógica

de guerra omnipresente no puede cambiarse en pocos años: es un esfuerzo generacional. Colombia está dando pasos sólidos hacia adelante, logrando en poco tiempo lo que otros países han tardado generaciones en conseguir.

Medir y especular sobre el impacto a largo plazo de los acuerdos de paz en la ruptura de los ciclos de violencia es siempre una tarea difícil. Tras cinco años de implementación del Acuerdo de Paz de La Habana, hay que reconocer el esfuerzo sostenido, la innovación y el avance de la justicia transicional. El proceso de paz ha sido uno de los esfuerzos más serios para construir y consolidar la paz y romper los ciclos de violencia política en Colombia. El proceso de paz ha sido innovador e inclusivo. Ha combinado enfoques de arriba hacia abajo (mediante ajustes normativos, institucionales y de políticas públicas para construir la paz) con enfoques de abajo hacia arriba (mediante la participación de la sociedad en el proceso de construcción de la paz y el enfoque territorial de la paz). También ha desarrollado uno de los sistemas más avanzados de justicia transicional que logra, quizás por primera vez en la historia, un equilibrio entre las necesidades de paz, justicia, verdad, reparación, garantías de no repetición y transformación de las causas profundas y los motores del conflicto armado.

Sin embargo, durante el proceso de consulta llevado a cabo para este informe, también se identificaron los principales retos y bloqueos que quedan para garantizar la sostenibilidad de la paz.

## Principales retos:

- ▶ **La resistencia de algunas élites** sigue obstaculizando la paz. En sectores relevantes y poderosos de la vida política, económica, judicial, mediática, militar, eclesiástica, guerrillera o del narcotráfico, las élites buscan defender una serie de intereses, privilegios y posiciones de poder, que ven amenazados con el proceso de modernización y democratización. Estas élites amenazan, criminalizan, estigmatizan o subyugan a todos aquellos actores que buscan promover el cambio. Siguen resistiendo a las reformas profundas basadas en el bien común.
- ▶ El acuerdo de paz adolece de un **déficit de legitimidad**. Una parte importante de la sociedad colombiana rechazó el acuerdo bajo el liderazgo de figuras políticas clave que no aceptaron los términos del acuerdo. Estas élites rechazan la paz como proyecto político para la nación, dado que pueden perder privilegios y se puede reformar un orden social y político que les ha beneficiado históricamente.



- ▶ El **progreso hacia la consecución de la “paz completa” se está ralentizando**, dado que el proceso de paz entre el gobierno y el ELN se ha estancado, y los grupos armados ilegales que buscan controlar las economías ilegales se han multiplicado y fragmentado.
- ▶ La fuerza de las **economías ilegales**, en particular el narcotráfico, ha tenido un efecto devastador a nivel local y nacional. Generan corrupción en todos los niveles de la sociedad y repercuten directamente en la eficacia y eficiencia de la gobernanza democrática. Para hacer frente a estos problemas será necesario un enfoque más contundente y coordinado por parte de Colombia y la comunidad internacional.
- ▶ Estas dinámicas dificultan la capacidad del Estado para consolidar el **Estado de Derecho**, prestar servicios de justicia y proteger a las comunidades de los actores armados emergentes en el territorio.
- ▶ Aunque la tasa global de muertes ha disminuido con el acuerdo de paz, **la inseguridad** en algunos territorios ha empeorado. La salida de las FARC como actor armado dominante, la lentitud del Estado en ocupar el territorio con bienes y servicios públicos, y el poder destructivo de las economías ilegales han llevado a que varios actores armados ilegales y bandas criminales luchan por el control de estos territorios. Entre ellos se encuentran también disidentes de las FARC. Lo más preocupante es el aumento del número de amenazas y asesinatos de líderes sociales, étnicos, campesinos y ambientales, constructores de paz y líderes de procesos de restitución de tierras. Según datos de la ONU en Colombia en 2021, se les reportaron 196 asesinatos de líderes sociales.<sup>49</sup> También es preocupante el asesinato de más de 300 excombatientes de las FARC en el proceso de reincorporación, especialmente tras lo que ocurrió con respecto a la *Unión Patriótica* (ver capítulo 2).
- ▶ La violencia y los conflictos en el territorio hacen muy difícil la implementación del acuerdo en todas las regiones de Colombia. Este es especialmente el caso de las **zonas fronterizas** con Venezuela y Ecuador. La situación se agrava por la falta de coordinación y comunicación entre Caracas y Bogotá, así como por el cierre de las fronteras que obliga a los migrantes y refugiados a acceder a los pasos irregulares donde grupos armados como el ELN tienen mayor capacidad.
- ▶ A pesar de los avances del PDET, el proceso de implementación **carece de amplitud** y visión conjunta entre las instituciones nacionales y locales, debido a la insuficiencia de diálogo y transparencia sobre los recursos existentes. En lugar de proporcionar fondos adicionales para aplicar el acuerdo, el Estado central impone a las autoridades locales que financien los planes de desarrollo con sus propios y limitados recursos.
- ▶ No fue posible garantizar que todas las instituciones estatales comprendieran el papel que debían desempeñar en la aplicación del acuerdo. Hubo un déficit en este sentido, causado en parte por la **desinformación sobre el contenido y el alcance del acuerdo**. Las autoridades no comprendieron la dinámica transformadora del acuerdo, que busca que el proceso de paz beneficiara no sólo a quienes dejaron las armas, sino también al país en su conjunto.
- ▶ Los temas más retrasados en la implementación son los que tienen que ver con las **causas profundas y los motores del conflicto armado**: la restitución de tierras, el acceso a la tierra, el desarrollo rural, la sustitución de cultivos de coca y el fortalecimiento de la democracia. Las protestas sociales y el *Paro Nacional*<sup>50</sup> han puesto estos temas de nuevo en la agenda. Esto ha tenido resultados mixtos, por parte de los actores estatales y de la sociedad civil, en cuanto a avanzar tanto en el contenido como en las formas constructivas de enfrentar futuras “*conflictividades*”.

49 Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Informe del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad S/2021/1090, 13 de enero de 2022. Véase el informe y la infografía aquí: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe\\_sp\\_n2139927.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_sp_n2139927.pdf) [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/13.01.22\\_esp\\_infografia\\_informedic2021.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/13.01.22_esp_infografia_informedic2021.pdf).

50 En los últimos años se ha producido un aumento de las protestas y movilizaciones sociales en Colombia, incluyendo varios episodios de revueltas violentas que fueron duramente reprimidas por la policía. Las organizaciones que lideran parte de estas movilizaciones acuñan los brotes de protesta como *Paro Nacional*.

## 5. La paz en el contexto colombiano: conclusiones y mensajes clave

¿Qué pueden aprender los colombianos y los internacionales de Colombia para mejorar los procesos de paz y la construcción de la paz en el mundo? De este estudio de caso y de la consulta surgieron algunos temas que son relevantes para la Iniciativa Global de Principios para la Paz. Este capítulo final resumirá las principales ideas extraídas del taller de consulta y de los grupos de discusión. Se estructurará en torno a las tres preguntas orientadoras extraídas de la metodología de indagación apreciativa (véase el Anexo 1), antes de ofrecer lecciones clave que pueden beneficiar e inspirar futuros procesos de paz en Colombia y en el mundo.

### 5.1. Principales aspectos del proceso de consulta

#### • ¿Qué significa la paz en Colombia?

En los últimos 50 años ha quedado claro que con la violencia no se consiguen los cambios fundamentales necesarios para eliminar las causas profundas de los conflictos. No puede justificarse moralmente. Lo que se puede ver en el caso colombiano es que la mayoría de los cambios fundamentales han surgido por medios no violentos: la movilización social y comunitaria por la paz y los derechos humanos, los avances normativos y constitucionales, el litigio estratégico por los derechos humanos, las políticas públicas, las alianzas Estado-sociedad y el trabajo colaborativo. Esto se ha visto reforzado gracias al llamado de normas nacionales e internacionales que prohíban la violencia. La paz requerirá desaprender muchos patrones de larga duración que justifican el uso de la violencia como medio. Justificación usada tanto por las autoridades (élites), por los que no están en el poder y buscan el cambio, y como por la sociedad que apoya a uno y otros.

La consulta y el estudio de caso revelan una idea de los procesos de paz que va mucho **más allá de las negociaciones de élite entre el Estado y un actor armado**. De hecho, estas negociaciones son el resultado de procesos sostenidos de movilización social a nivel nacional y territorial. Además, revela que los procesos de paz no son **sólo un proceso lineal y descendente** en el que el gobierno y los actores armados definen las condiciones para la negociación, negocian, pactan y firman un acuerdo, sino que son procesos complejos, multidimensionales, con múltiples actores y que se extienden en el tiempo. En concreto:

- ▶ **Multiactores:** la búsqueda de la paz no sólo incluye las negociaciones entre el Estado y el grupo armado. Implica un entramado mucho más amplio de actores a diferentes niveles, en direcciones descendentes y ascendentes, que integran a toda la sociedad en un proceso político. Estos actores representan a todos aquellos que desean soluciones políticas y dialogadas a los conflictos de una sociedad, generan condiciones para lograrlo y construyen la paz antes y después de los acuerdos políticos.
- ▶ **Multidimensional:** un proceso de paz incluye dinámicas políticas, económicas, sociales, judiciales, territoriales y ambientales que deben ser tenidas en cuenta no solo para pactar un acuerdo de paz sino para construir la paz posteriormente. La construcción de la paz debe incorporar todas las dimensiones, incluyendo la violencia armada más allá de

lo que se abordó en el Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC.

- ▶ **Un marco temporal amplio:** los procesos de paz son mucho más que la negociación política de un acuerdo de paz. Es una transición de la violencia a la paz a largo plazo que debe reconocer el importante papel que juegan los procesos de resistencia comunitaria a la violencia, los procesos de movilización social por la paz, los derechos humanos, la democracia, la igualdad de género, el respeto a la diversidad y la pluralidad en Colombia.

Entender estos procesos es fundamental para comprender por qué fue posible llegar a una negociación. En concreto, cuáles fueron los compromisos alcanzados por las partes (que en muchos casos ya habían sido implementados por las comunidades) y cuáles son las condiciones para garantizar la implementación del acuerdo de paz, su sostenibilidad y el avance de la reconciliación.

- ▶ Es muy valioso centrarse en los aspectos biogeográficos de la construcción de la paz en los territorios. Se trata de la relación entre las comunidades y la naturaleza. A nivel local y de base, se crean concretamente *alternativas de vida y buen vivir*. La paz no es un mero ejercicio ideológico, sino una práctica cotidiana de relación con la pluralidad de actores en estos contextos, y por tanto, más allá de la implementación de un acuerdo de paz, un proceso de cocreación y codiseño.
- ▶ La participación es un fin y un medio. Es fundamental incluir a la sociedad y a las comunidades que no participaron en el conflicto o fueron víctimas del mismo; son claves para la paz, la convivencia y la reconciliación. Es necesario seguir desarrollando mecanismos para que la participación sea un hecho y no se instrumentalice. En ese sentido, los actuales PDET son una oportunidad que no se puede dejar pasar.
- ▶ Aunque los acuerdos son importantes, las prácticas históricas de construcción de la paz dirigidas por las comunidades locales y las redes nacionales son piedras angulares para mantener la paz.
- ▶ La consolidación de la paz va más allá de los plazos internacionales y de los plazos burocráticos nacionales, de la lógica de los proyectos a corto plazo o de la aplicación de un acuerdo de paz. Se trata de (re)construir un contrato social que cree un Estado pacífico. La construcción de Estados pacíficos sin el uso de la violencia es un proceso que lleva cientos de años. La complejidad técnica de los procesos de construcción de la

paz conduce a una burocratización de la paz que incluye un exceso de normas difíciles de entender para la sociedad, lo que a su vez limita la participación significativa.

- ▶ Un factor clave para la paz es el equilibrio entre las diferentes, y tal vez competitivas, necesidades territoriales dentro de un enfoque nacional unificado para la paz en Colombia. Para muchos de los participantes en la consulta, la paz en Colombia debe surgir de un diálogo entre las propuestas territoriales y los acuerdos políticos que puedan negociarse entre el Estado y los actores armados.

## • ¿Cuáles son los obstáculos para lograr la paz?

En Colombia, los obstáculos para la paz son muchos y están estrechamente relacionados con los obstáculos para garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La debilidad de las instituciones civiles, la ausencia de ciudadanía y las mínimas condiciones de vida de cientos de comunidades marginadas son los principales retos para la construcción de la paz, la democracia y el Estado. En relación con lo anterior, los principales obstáculos para la paz identificados por los participantes fueron:

- ▶ La violencia no ha desaparecido. En el contexto actual, hay nuevas y renovadas formas de violencia. No hay garantías de seguridad y protección para los desmovilizados y los líderes sociales de base, ni existe una política clara de control de los actores armados que siguen activos. La violencia y los conflictos en el territorio hacen muy difícil la implementación de las disposiciones de los acuerdos, por ejemplo, las relativas a los PDET. Como consecuencia, existe una cultura de la violencia que lo impregna todo.
- ▶ La presencia del Estado en los territorios es todavía muy débil y por tanto el orden social se rige por la autoridad del más fuerte. La corrupción es generalizada, especialmente vinculada a la presencia de economías ilícitas como la coca, la minería extractiva y la deforestación. Hay sectores de las élites que dominan y cooptan al Estado, mientras bloquean la paz.
- ▶ La población sin oportunidades en los territorios periféricos es altamente vulnerable a las oportunidades económicas generadas por las economías ilícitas. Los grupos armados ilegales que controlan las economías ilícitas son la principal plataforma para el reclutamiento de menores en sus filas.

- ▶ La estigmatización y la exclusión de las comunidades por parte de las instituciones estatales ha provocado un desconocimiento y una escasa valoración de las prácticas locales por parte de los centros urbanos y de poder. El Estado aún no ha entrado de lleno en un diálogo constructivo para afrontar los problemas y conflictos locales, que a menudo son expresión de preocupaciones legítimas de la sociedad y la comunidad.
  - ▶ En los últimos 30 años, a pesar de que el Estado nacional llegó a territorios remotos con diversos programas nacionales para cumplir con sus funciones constitucionales, ha llegado tarde y con pasos lentos de manera muy burocrática. Durante la ejecución de los programas, frecuentemente se precipitó creando desconfianza con los actores locales y sin garantizar la permanencia a nivel local.
  - ▶ Hay nuevos conflictos sociales y la aparición de nuevas manifestaciones de descontento social. Colombia está pasando del conflicto armado a los conflictos locales y nacionales no armados que el Estado es incapaz de regular.
  - ▶ Existe una cultura democrática débil y frágil, dominada por una concepción reduccionista de la política y la democracia. Se ha convertido más en una empresa personal y clientelar que en un medio para servir a los intereses colectivos, lo que arroja luz sobre la desconfianza histórica hacia el Estado y las instituciones.
  - ▶ Es necesario abordar otros ámbitos de la transición social que son importantes para lograr y mantener la paz. Entre ellos, la reforma del sector de la seguridad, la cultura y la práctica democrática, la descentralización y los nuevos enfoques de la seguridad (seguridad humana, enfoques feministas de la seguridad, entre otros).
- y crear espacios para diálogos improbables con actores improbables (utilizando la expresión de John Paul Lederach).
  - ▶ La creación de condiciones para la negociación de la paz con los grupos armados implica que el gobierno debe comunicarse con los sectores sociales donde operan estos grupos. Debe evitar estigmatizar a estas poblaciones o tratarlas como el enemigo por estar sometidas a las prácticas de gobierno de los grupos armados.
  - ▶ El proceso de construcción de una paz que beneficie al Estado y a la sociedad, en su conjunto, es de todos y no debe ser politizado y personalizado en un presidente o en la guerrilla. Es importante invertir en procesos de comunicación pedagógica para que todos los ciudadanos estén informados. Esto permitirá que las comunidades y la sociedad sientan como propios los acuerdos y la paz. Las universidades y los académicos pueden desempeñar un papel constructivo a la hora de alimentar la relevancia de los esfuerzos continuos de construcción de la paz en la agenda pública. Los colombianos en la diáspora también pueden hacer contribuciones muy concretas para apoyar y mantener la paz.
  - ▶ Para los futuros acuerdos de paz, se debe dar a la implementación al menos la misma importancia que se le dio a la negociación. Además, el encuadramiento de la implementación del acuerdo de paz no sólo debe responsabilizar a las partes firmantes, sino también abrir las puertas a la co-creación. Esa garantía debe asegurar que el Estado no tome las decisiones de arriba hacia abajo, sino que acompañe los procesos que involucran a múltiples actores y, al mismo tiempo, sea consciente de su papel como principal proveedor y garante de derechos, estado de derecho y servicios. Para que las comunidades se apropien realmente de la paz, el gobierno debe fortalecer los mecanismos y capacidades sociales preexistentes.

### • ¿Cuáles son las vías para mejorar las perspectivas de paz en Colombia?

A la pregunta de cuáles serían las principales recomendaciones basadas en su experiencia vivida sobre la construcción de la paz y los procesos de paz, y quiénes son los actores clave para ello, los participantes respondieron:

- ▶ Es muy importante pasar de un enfoque de los procesos de paz como algo que ocurre entre las élites y los actores armados a procesos de paz más inclusivos y con múltiples partes interesadas. Construir la paz implica incorporar muchas dimensiones. Esto requiere diálogos multidimensionales, territoriales con la población
- ▶ En cuanto al desafío de la economía de la droga y la violencia correspondiente, es crucial construir instituciones y una presencia estatal integral que acompañe a las comunidades. Esto debe apoyarlas en el desarrollo de alternativas a la militarización de los territorios. Se necesitan

instituciones que entiendan el territorio y medien o brinden herramientas para transformar los conflictos territoriales y ambientales en los que están inmersas las comunidades.

- ▶ La comunidad internacional ha sido fundamental para la construcción de la paz en Colombia; ha acompañado a las comunidades y a la sociedad civil. Ha actuado como puente entre los diferentes niveles y el Estado. Pero también tiene legados poco útiles, especialmente los marcos políticos internacionales que se han utilizado para justificar la guerra: guerra

contra las drogas, guerra contra el terrorismo y guerra contra la deforestación. Los legados y consecuencias del narcotráfico y su papel en el conflicto y la violencia en Colombia deben ser sistematizados y analizados. El narcotráfico no es sólo un problema colombiano, es un problema global. Los actores internacionales deben profundizar en su comprensión y transformar su enfoque de estos fenómenos que han tenido un efecto directo en la alimentación de la guerra. Deben facilitar y apoyar formas alternativas para abordar estos temas.

## 5.2. Mensajes clave

Por último, este informe concluye con siete mensajes clave que resumen las principales lecciones aprendidas de Colombia para otros procesos internacionales de construcción de la paz, que pueden contribuir de forma útil a la Iniciativa de Principios para la Paz.

### 1. La paz no es una solución rápida; es un proceso de creación y mantenimiento de la legitimidad

La construcción y consolidación de la paz en Colombia es un proceso multigeneracional que no se detiene en un solo acuerdo o proceso de paz entre los actores armados. En varios niveles, con un fuerte liderazgo de la sociedad, deben producirse transiciones en los ámbitos político, económico, social, cultural y de seguridad. Esto permite alejar la violencia del ejercicio de la política. Este proceso no es lineal ni necesariamente rápido. La paz nunca puede ser perfecta, requiere un compromiso sostenido y ético para adaptarla y perfeccionarla constantemente. La paz también encuentra muchos obstáculos por parte de los actores que ven en la paz la posibilidad de perder poder y privilegios. La paz, en este sentido, es un proceso desde lo local a través del cual se construye, se consolida y se relegitima constantemente el contrato social centrado en la relación entre los ciudadanos y la autoridad política y, con ello, se promueve un Estado legítimo, democrático y eficaz a los ojos de sus ciudadanos.

### 2. El motor de la paz es endógeno y se refleja en los marcos normativos internacionales

Los motores de la paz conectan varios procesos endógenos que suelen tener como referencia

marcos normativos internacionales como los derechos humanos, el derecho a la paz, el desarrollo humano y la seguridad humana. Estos procesos endógenos están liderados por actores locales que promueven cambios políticos, institucionales, sociales y culturales y sitúan los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, en el centro de la agenda transformadora de la paz. Tiene expresiones comunitarias como el ejercicio de la resistencia civil contra la guerra y la violencia o la movilización social por la paz, los derechos humanos y la democracia. También tiene expresiones institucionales y políticas como los acuerdos de paz y los convenios entre el Estado y los actores armados o los ajustes y reformas constitucionales. La paz debe encontrar su versión más rica en procesos híbridos contextuales que reúnan lo mejor de la capacidad local para liderar la paz y resistir la violencia con lo mejor de los marcos internacionales de derechos humanos y protección.

### 3. El todo es más que la suma de sus partes: transiciones multidimensionales

La comprensión multidimensional de la paz en Colombia muestra que la paz no se construye de una sola vez. Es el resultado de múltiples y entrelazados esfuerzos para construirla por parte de un amplio abanico de actores que se basan en más de 40 años de experiencias con diversos éxitos y fracasos de aprendizaje. Es verdaderamente sistémico. Por ejemplo, los procesos de movilización social por la paz, los derechos humanos y la democracia y la resistencia local han desempeñado un papel muy importante en la preparación del terreno en el que prosperó el Proceso de Paz de La Habana.

Además, en la fase del posacuerdo, Colombia se enfrenta al reto de reconocer y organizar

importantes transiciones, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad (de la militar a la humana) y hacia una cultura de paz.

#### **4. El tiempo y los plazos son cruciales y las expectativas cuentan**

La mayoría de los colombianos entienden la paz como un proceso a largo plazo y no lineal. Basándose en décadas de experiencia de lo que la violencia no puede aportar, así como en los esfuerzos por eliminarla, es necesario ser modesto en cuanto al ritmo de cambio de la percepción cultural de la paz. Dados los esfuerzos a largo plazo, en el pasado hasta ahora, a través de la resistencia y el activismo y otros enfoques políticos y sociales no violentos, ya se han sembrado éxitos en la ruptura de esta cultura de la violencia.

Para Colombia, esto significa que la paz debe estar en la agenda durante muchos años más y que los contratiempos, como el aumento de la violencia o los nuevos conflictos, deben afrontarse con paciencia, compromiso y voluntad política. Para la comunidad internacional, será necesario no poner plazos a la paz y a las fases posteriores al acuerdo, sino permitir transiciones suaves cuando los proyectos, mandatos o despliegues finalicen. La comunidad internacional deberá seguir comprometiéndose, tender puentes y aplicar las normas internacionales cuando el Estado se quede corto.

#### **5. Aprovechar la diversidad de contextos y experiencias locales**

Las diferentes realidades, dinámicas y tensiones entre los niveles nacional y subnacional han marcado a Colombia durante mucho tiempo. Esto implica que no sólo los contextos geográficos, sociales y políticos son diferentes, sino que también hay experiencias de guerra y paz muy distintas. Dadas las grandes distancias, tanto físicas como mentales, entre las élites de la capital y los ciudadanos de la mayoría de las zonas de Colombia, se requerirán enfoques sustancialmente diferentes.

Aprovechar la riqueza de las diversas experiencias de las comunidades y los territorios, que no eran necesariamente accesibles en Bogotá y a nivel internacional, fue fundamental en la construcción del proceso de paz y de muchas “paces” contextualizadas. Por otra parte, si los esfuerzos de construcción de la paz no tienen en cuenta las condiciones locales, pueden fracasar. Para los colombianos, el reto sigue siendo hacer operativo

un equilibrio suficientemente bueno entre la programación ascendente y la descendente. También será necesario escuchar las voces de los afectados y aprovechar la experiencia local, regional y nacional para abordar los factores no resueltos del conflicto. Para la comunidad internacional, es importante acompañar a los diferentes actores colombianos para que escuchen o sean escuchados, así como hacer mayores esfuerzos para escuchar a una gama más amplia de actores dentro de la comunidad internacional que vaya más allá de las voces de la élite anglosajona.

#### **6. Inclusividad, participación y respuesta a la resistencia de las élites**

Colombia es un ejemplo de cómo la participación de los grupos “marginados”, es decir, de los actores afectados más allá de los principales beligerantes, constituye una piedra angular del progreso hacia la paz. La participación de estos grupos en la mesa y en los órganos de implementación es crucial, como demostraron las delegaciones de víctimas y de mujeres en La Habana. Esto dio un importante impulso al proceso y luego a los resultados.

Muchos de estos esfuerzos han tenido lugar antes, en paralelo, conectados o incluso después del proceso de negociación. Tanto para los actores colombianos como para los internacionales, es importante proporcionar los medios para que las comunidades cambien la dinámica de la violencia sobre el terreno si no son invitadas inicialmente a la mesa. Esto significa apoyar la creación de espacios fuera de la mesa de paz. Estos espacios pueden ayudar a preparar, alimentar la aprobación, la apropiación y la participación y, por lo tanto, mitigar, en cierta medida, el espacio para los saboteadores, como los que dieron lugar al rechazo popular del referéndum de 2016.

Un aspecto sobre el que la experiencia colombiana arroja luz es la resistencia de las élites al cambio. En la historia de Colombia, las élites han utilizado la violencia para conseguir sus objetivos. Este uso se ha caracterizado por forjar acuerdos excluyentes para mantener el poder, utilizar la violencia para frenar la protesta social y destruir a los contendientes armados por el poder y atacar a las comunidades bajo el control de los grupos armados. Este efecto de desprestigio de las élites puede verse a otro nivel durante el Proceso de Paz de La Habana, donde los grupos y partidos, que desafían los esfuerzos de paz, obtuvieron una ligera mayoría para rechazar el acuerdo de paz en el referéndum de 2016.

Los colombianos tendrán que revivir y alimentar su pacto social y hacer realidad tanto la Constitución

de 1991 como el espíritu y las estipulaciones del Acuerdo de Paz. Será necesario tener en cuenta a todos los actores y enfrentarse directamente a la resistencia tanto de las élites como de los grupos armados. Para los actores internacionales, la promoción de la inclusión y los enfoques basados en los derechos resultó ser un elemento de acompañamiento muy importante, aunque requiera paciencia y recursos. El apoyo internacional a la paz es especialmente necesario en tiempos de campañas políticas, cuando las élites se resisten al cambio, como demostró la oportuna concesión del Premio Nobel de la Paz al presidente Santos a finales de 2016.

## **7. Ningún país puede tener paz de forma aislada: entorno global y regional**

Las relaciones de Colombia con la comunidad internacional son diversas y han tenido diferentes efectos en los procesos de paz. Más allá del apoyo a los actores armados y a las estrategias, ha habido esfuerzos contrarios para apoyar la paz. Estos han incluido la facilitación y la garantía de los papeles en la negociación, el compromiso a largo plazo, el apoyo a los esfuerzos de la sociedad civil por parte de una amplia gama de organizaciones externas no gubernamentales y la construcción de infraestructuras de paz por parte de los Estados. El papel de la comunidad internacional se considera en gran medida clave para el proceso de paz si complementa el compromiso local general con la paz.

En un país de renta media con una democracia en funcionamiento, el papel de la comunidad internacional, dentro de un enfoque holístico o integrado, puede ser: reforzar y acompañar a los actores locales que trabajan por la paz, complementar su conocimiento y experiencia contextual y crear redes. Además, con su experiencia comparativa, sus recursos, sus marcos normativos de protección y su política, pueden servir de palanca frente a los actores estatales reacios a participar en los esfuerzos por la paz. También es necesario equilibrar las relaciones entre la comunidad internacional y los esfuerzos locales. Una lección central de Colombia fue que estos esfuerzos funcionaron mejor cuando “caminaron lado a lado” con un enfoque basado en los derechos y orientado a la paz, y apoyaron la comunicación y la acción conjunta en múltiples vías y con múltiples actores.

Los actores marginados, como las comunidades étnicas, las víctimas y las mujeres, recibieron el apoyo de los actores internacionales para ser escuchados en la mesa; y necesitarán más apoyo en esta fase posterior al acuerdo. Los papeles y procesos de la diáspora también fueron útiles cuando se les apoyó. Todo el proceso de establecimiento, respaldo político y financiación del tan alabado sistema de justicia transicional de Colombia se ha beneficiado en gran medida del apoyo internacional.

La dinámica de la geopolítica y los países vecinos han influido en el conflicto y están influyendo en el presente y el futuro de Colombia. Es necesario abordar la demanda internacional y las estructuras empresariales de las economías ilegales para apoyar el proceso de paz de Colombia.

# **Anexo 1:**

## **Metodología de consulta en Colombia**

La Fundación Berghof facilitó el proceso consultivo en Colombia para la Iniciativa de Principios para la Paz. Ambas instituciones comparten la convicción de que la amplia experiencia de Colombia en procesos de paz y construcción de la paz es muy relevante para el mundo y puede mostrar prácticas y estándares innovadores para hacer de los procesos de paz y la construcción de la paz un proceso más pluralista, inclusivo y transformador. La consulta colombiana buscó contribuir, desde las experiencias vividas y las realidades locales, al proceso de conformación de nuevos principios y estándares para los procesos de paz y la construcción de la paz. La Fundación Berghof, y los consultores contratados para esta iniciativa, llevan más de una década y media trabajando con diversos actores en Colombia sobre este tema. Con la consulta, Berghof buscó facilitar el inicio de un proceso de reflexión en Colombia para que aporte insumos internacionales, por un lado, y promueva una reflexión colombiana (y/o regional) de más largo plazo, por el otro.

A lo largo del proceso consultivo se buscó identificar y reflexionar sobre el conjunto de prácticas innovadoras en Colombia en torno a los procesos de paz y su construcción para inspirar a la iniciativa internacional Principios para la Paz en su objetivo de mejorar la efectividad, legitimidad, inclusividad y capacidad transformadora de los procesos de paz en el mundo.

### **Taller de consulta y participantes**

El taller de consulta tuvo lugar el 29 de noviembre de 2021. Treinta y cuatro personas participaron en la consulta: 20 mujeres y 14 hombres. Más de la mitad de los participantes viven en las regiones de Colombia particularmente afectadas por el conflicto armado y la violencia. Todos los participantes han formado parte de procesos locales, nacionales o internacionales de construcción de la paz.

En la consulta participaron una combinación de profesionales, expertos en construcción de la paz de larga data y otros especialistas de campos más amplios (como empresas, desarrollo, derechos humanos, comunicaciones y seguridad). Se invitó a diversas personas a contribuir desde una perspectiva reflexiva, basada en su experiencia vivida como constructores de la paz o promotores del cambio social, con capacidad para multiplicar el conocimiento. Se prestó especial atención a la participación de personas de poblaciones poco representadas en este tipo de procesos, como mujeres, comunidades locales, grupos étnicos, jóvenes, activistas.

Aquí se presenta la lista de los que participaron en la consulta y que no se opusieron a ser incluidos en el anexo.



#	Lista de participantes		
1	Alejandra	Allado	Ex miembro de las FARC
2	Cesar	Amaya	Cooperación Orlando Fals Borda - Meta
3	Bernardo	Arévalo de León	Comisión Internacional Iniciativa de Paz Inclusiva. Iniciativa Principios para la Paz
4	Luis Felipe	Botero Atehortúa	Investigador independiente
5	Luis	Calpa	Investigador independiente - Nariño
6	Jesús Elías	Córdoba Valencia	Líder social - Chocó
7	Isabel	Correa	Director - Gestión territorial - EPM Bajo Cauca
8	Harbey	Criollo	Analista de paz y conflictos - Nariño
9	Claudia	Cruz Almeida	Fundación Berghof
10	Veronique	Dudouet	Fundación Berghof
11	Ricardo	Esquivia	Justapaz
12	Emilia	Frost	Directora - Critical Peace and Transformation
13	Lina María	García Muñoz	Consultora - Fundación Berghof
14	Lina María	Jaramillo Rojas	PACT Colombia / Agenda Joven Colombia
15	Anja	Linnea Tresse	Secretaría Principios para la Paz
16	María Lucía	Méndez	Fundación Ideas para la Paz
17	Juuso	Miettunen	Secretaría Principios para la Paz
19	Carolina	Naranjo	Especialista en derechos humanos y construcción de la paz
20	Álvaro	Obando	Líder social / exdirector - Adel Nariño
21	Borja	Paladini Adell	Consultor de la Fundación Berghof - Paladini Adell ENK
22	Alejandro	Pérez	Coordinador de programa - Pastoral Social
23	María	Prada	Asesor - Comisión de la Verdad
24	Socorro	Ramírez	Universidad Nacional de Colombia
25	Ana María	Restrepo	Grupo de Desarrollo Social
26	Angelika	Rettberg	Universidad de los Andes
27	Rosa Emilia	Salamanca	Director - Ciase
28	José Fernando	Serrano	Universidad de los Andes
29	Patricia	Sierra	Universidad Nacional de Colombia
30	Barbara	Unger	Fundación Berghof
31	Olga del Pilar	Vásquez	Universidad Nacional de Colombia
32	Ricardo	Villamarín	Coordinador - Comisión de la Verdad (Regional Orinoquía)
33	José	Zamora Pérez	Ex miembro de las FARC
34	María Gines	Quiñones Meneses	Líder social - Tumaco Nariño

## Otros mecanismos de recogida de información utilizados para enriquecer el estudio de caso

- ▶ **Grupos de discusión:** Además, se organizaron dos grupos de discusión en los que participaron seis profesionales expertos. En ellos se profundizó en dos temas que merecieron la atención de los organizadores 1) la paz territorial y 2) los plazos de las transiciones del conflicto armado a la paz.
- ▶ **Entrevistas:** El estudio de caso también se basó en 13 entrevistas realizadas por Borja Paladini Adell en los meses anteriores a la consulta y en el marco de otro proyecto. En estas entrevistas se investigaron los principales actores y procesos para la paz y los principales actores y procesos que obstaculizan la paz en el país.
- ▶ **Revisión de documentos:** el equipo facilitador revisó la literatura relevante sobre los procesos de paz y la construcción de la paz en Colombia.

## Metodología de consulta

**Indagación apreciativa:** El equipo de facilitadores optó por una metodología basada en los postulados de la indagación apreciativa, tal y como sugiere la Iniciativa de Principios para la Paz. Este enfoque metodológico genera un proceso de análisis que implica a las personas en el intento de descubrir lo que funciona bien para potenciarlo, lograr la renovación y mejorar el rendimiento. Este enfoque es lo contrario de la lógica más común del análisis, que se centra en la identificación de los problemas y en el intento de corregir lo que no funciona. Este enfoque fue seleccionado para las consultas de la Iniciativa de Principios para la Paz por su potencial para apoyar el proceso de redefinición de los principios de los procesos de paz de forma participativa.

El propio proceso de consulta adquiere una cualidad “apreciativa”, ya que la propia investigación invita a los participantes a responder a las preguntas que surgen de lo que consideran los puntos fuertes únicos de sus comunidades y las diversas percepciones y experiencias de lo que funciona, así como de una identificación colectiva de las mejores prácticas en los procesos de paz y la construcción de la paz. A partir de este enfoque, se puede reflexionar y orientar un futuro deseable (lo que podría y debería ser). Los debates entre los participantes generan ideas y visiones basadas en los puntos fuertes que, en conjunto, darán forma e influirán en una orientación general sobre las

condiciones, los comportamientos, las acciones y las actitudes, los recursos y las relaciones que los participantes creen que harán que los procesos de paz sean más “receptivos” y “eficaces”. Se aleja de los enfoques centrados en los procesos de paz como un problema que hay que resolver.

Los procesos de indagación apreciativa están conformados por un enfoque positivo y pragmático de la producción de conocimiento, en el que se presta atención a las historias, experiencias e interpretaciones del pasado y el presente de las personas para informar sobre el futuro. Estas historias y perspectivas se convierten en la reflexión colectiva que informa el proceso de investigación. El papel de los facilitadores se centra en ayudar a los participantes a desarrollar posibilidades futuras a través de este tipo de reflexión y documentar los resultados colectivos. La investigación apreciativa tiene un propósito transformador. El conocimiento generado procede directamente de quienes viven, trabajan y experimentan los procesos de paz y la construcción de la paz. De ellos procede el conocimiento para encontrar pistas sobre cómo responder a las preguntas que guían la reflexión.

Específicamente para el taller de consulta del 29<sup>th</sup> de noviembre de 2021, la investigación se estructuró en torno a tres pasos sucesivos para obtener las opiniones y experiencias vividas por los participantes sobre las prácticas de construcción de la paz en Colombia.

Tabla A: Pasos y preguntas orientativas para el taller de consulta

Pasos	Preguntas orientativas
<b>Paso 1: Descubrir las “raíces” de la paz en Colombia y su núcleo positivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Qué significa la paz en su contexto local?</li> <li>▶ ¿Qué elementos cree que han desempeñado un papel importante en los recientes procesos o iniciativas de paz que han contribuido a avanzar o sentar las bases de una paz duradera?</li> <li>▶ ¿Puede describir el tipo de prácticas y elementos que cree que han contribuido a la paz?</li> <li>▶ ¿Cuáles considera que son los principios clave que pueden inspirar futuros procesos en Colombia y a nivel internacional?</li> </ul>
<b>Paso 2: Evaluar los retos y los temores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Cuáles son los retos actuales de los procesos e iniciativas de paz en los que participa?</li> <li>▶ ¿Cuáles son los retos específicos que, en su opinión, impiden abordar estos desafíos y preocupaciones?</li> <li>▶ ¿Cómo pueden abordarse estos retos y qué agentes locales, nacionales o internacionales pueden ayudar a resolverlos?</li> </ul>
<b>Paso 3. Esperanza y aspiración para el futuro de los procesos de paz y la construcción de la paz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Qué le gustaría que ocurriera de forma diferente en los próximos 15 años para mejorar los procesos de paz y la consolidación de la paz?</li> <li>▶ ¿Quiénes participan, qué hacen y de qué manera concreta participan en estas prácticas “mejoradas” de los procesos de paz y la consolidación de la paz?</li> <li>▶ ¿Cómo cree que puede contribuir a hacer realidad esta visión del proceso de paz y su construcción “mejorada”?</li> </ul>

## Equipo facilitador

El proceso de consulta y el informe del estudio de caso fueron preparados por el siguiente equipo:

- ▶ **Véronique Dudouet**, Fundación Berghof
- ▶ **Barbara Unger**, Fundación Berghof
- ▶ **Borja Paladini Adell**, Consultor - Fundación Berghof - Paladini Adell ENK
- ▶ **Lina María García Muñoz**, Consultora - Fundación Berghof

Las siguientes personas contribuyeron al proceso:

- ▶ **Bernardo Arévalo de León**, Miembro de la Comisión Internacional de Paz Inclusiva
- ▶ **Angelika Rettberg**, profesora de la Universidad de los Andes y miembro del comité asesor de investigación de la Iniciativa Principios para la Paz.
- ▶ **Anja Tresse**, Secretaría de Principios para la Paz
- ▶ **Juuso Miettunen**, Secretaría de Principios para la Paz



## **Principles for Peace Secretariat**

### **Interpeace Headquarters**

Maison de la Paix  
2e Chemin Eugène-Rigot  
CH-1202 Geneva  
Switzerland

[principles.secretariat@interpeace.org](mailto:principles.secretariat@interpeace.org)

+41(0) 22 404 59 00