

PAZ TOTAL

INSUMOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE PAZ

Carlos Medina Gallego
(Compilador)

Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Aula libre



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

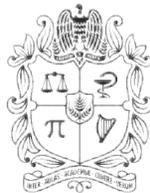
PAZ TOTAL

**INSUMOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE PAZ**

PAZ TOTAL

**INSUMOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE PAZ**

**Carlos Medina Gallego
(Compilador)**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Instituto de Investigación Sociojurídica
"Gerardo Molina" - Unijus
Bogotá D. C., 2023

Paz total

Insumos para la formulación de una política pública integral de paz

- © Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
- © Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
- © Vicedecanatura de Investigación y Extensión
- © Instituto de Investigación Sociojurídica
"Gerardo Molina" - Unijus
- © Carlos Medina Gallego, compilador
- © para todos los textos de sus respectivos autores
- © para todas las fotografías de sus respectivos autores

Edición única, 2023

Dolly Montoya Castaño
Rectora Universidad Nacional de Colombia

Hernando Torres Corredor
Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Alejo Vargas Velásquez
Vicedecano de Investigación y Extensión

Preparación editorial

Instituto de Investigación Sociojurídica
"Gerardo Molina" - Unijus

Alejo Vargas Velásquez
Director Unijus

Hernando Sierra
Coordinador editorial

Ana María Jaimes Martínez
Asistente editorial

Sandra Milena Méndez Niño
Asistente administrativa en procesos editoriales

Donaldo Donado
Christian Camilo Rodríguez
Correctores de estilo

Carolina Bedoya
Diagramación y diseño de cubierta

Juan Sebastián Bazzani Delgado
Finalización de archivos

Andrea Gamboa
Imagen de cubierta



Esta obra es de libre descarga y difusión, siempre y cuando se acredite adecuadamente la autoría. Está prohibida la modificación total o parcial y el uso comercial de la misma.

... con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Contenido

A MANERA DE PRESENTACIÓN	17
EL CONCEPTO DE PAZ TOTAL	19
Elementos para la formulación de una política pública de paz <i>Carlos Medina Gallego</i>	
Algunas precisiones necesarias	20
Revisión del tratado de extradición, justicia y penas	23
El Estado y la sociedad como garantes de la paz y la convivencia democrática	26
CONSTRUYENDO LA CATEGORÍA DE PAZ TOTAL	
LA PAZ TOTAL.....	31
<i>Iván Cepeda</i>	
Paz estable y duradera	31
Paz unidimensional	33
Paz fragmentaria	35
Paz elitista	36
APROXIMACIONES CONCEPTUALES A LA NOCIÓN DE PAZ TOTAL	39
<i>Sergio de Zubiría Samper</i>	
Inferencias filosóficas y teoría social	40
Límites y contradicciones de la "legalidad instituida"	42
ABECÉ DE LA PAZ TOTAL EN COLOMBIA: DEL CENTRO A LOS TERRITORIOS	49
<i>Alejo Vargas Velásquez y Mauricio Jaramillo Jassir</i>	
Humanización y desescalamiento	52
Zonas de paz y territorios como sujetos activos del proceso	54
Negociación con grupos armados	55
Nuevos roles para las FF. MM. y la Policía	56
Nuevo enfoque de drogas	56

LA POLÍTICA DE PAZ TOTAL DEL GOBIERNO PETRO	59
<i>Álvaro Villarraga Sarmiento</i>	
Antecedentes de políticas y acuerdos de paz y los factores que las justifican	59
La guerra y la violencia conservadora-liberal no logró un cierre de paz definitivo y su precaria solución dio lugar a la guerra Estado-guerrillas insurgentes	62
Antecedentes de políticas de paz gubernamentales, sus resultados y limitaciones más notorias	65
La formulación de la política de Paz Total del gobierno del presidente Gustavo Petro	67
EL ROMPECABEZAS PARA ARMAR LA PAZ TOTAL	73
<i>Víctor de Currea-Lugo</i>	
Los grupos armados del conflicto colombiano	74
Una cosa impopular: el derecho internacional humanitario no sirve de mucho	74
Dejar de pelear por las palabras	75
El ELN es una unidad político-militar con vocación de poder	76
La legitimidad de unos acuerdos	77
Alguien puede patear el tablero	77
El problema central es de las economías de la guerra	78
La sociedad todos los días está en diálogo	78
No se les olviden las cárceles	79
ACUERDO DE PAZ Y REINSERCIÓN EN EL MARCO DE LA PAZ TOTAL	
EL DESAFÍO DE REHACER EL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP	83
Aspectos de planeación y presupuesto	
<i>Jairo Estrada Álvarez</i>	
Introducción	83
La concepción de la implementación en el Acuerdo de Paz	85
El legado del gobierno de Iván Duque	87
La actualización del Plan Marco de Implementación	88
El capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo	91
El "trazador presupuestal para la paz" y el presupuesto 2023	93
Consideración final	94
LA REINCORPORACIÓN EN EL MARCO DE LA PAZ TOTAL	97
<i>Tanja Nijmeijer</i>	
Los Terrepaz como propuesta de reincorporación	98
La negociación y el Acuerdo Final de Paz (AFP)	100
A seis años de la implementación	101
Conclusiones	105
PAZ TOTAL.....	109
Reconstruir la confianza, eje de la construcción de paz	
<i>Laura Ligarreto Barrientos</i>	
Introducción	109

Retos en la implementación del Acuerdo de Final y acciones de Gobierno para la construcción de la Paz Total	111
Transparencia, probidad y lucha contra la corrupción en la implementación del Acuerdo Final y la construcción de la Paz Total	115
Empoderamiento ciudadano en la implementación del Acuerdo de Paz y el respaldo a la Paz Total	116

LA CULTURA DE PAZ Y EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES

LA CULTURA DE LA PAZ TOTAL EN COLOMBIA.....121

Carlos Arturo Velandia Jagua

Introducción	121
¿Qué se entiende por cultura de paz?	123
¿Cómo hacerlo?	124
Quince iniciativas estructurantes para una cultura de paz	125
Consolidación de la paz	127
El papel del Estado	129
La Paz Total es como un árbol	130

LAS UNIVERSIDADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TOTAL 133

Manuel Humberto Restrepo Domínguez

Construir una idea de ser humano con dignidad, como base de la Paz Total	133
Qué humano y qué dignidad requiere la Paz Total	135
El desafío de las universidades con la Paz Total	138
Compromisos necesarios y oportunidades universitarias hacia la Paz Total	141

CONFLICTO ARMADO, DIH, DD. HH., SALUD MENTAL Y PAZ TOTAL 143

Jorge Enrique Acero Triviño

LA PAZ TOTAL INVOLUCRA A LA SOCIEDAD Y CONSTRUYE NUEVA DEMOCRACIA

UNA PAZ TOTAL QUE INVOLUCRE NECESARIAMENTE A TODA LA SOCIEDAD CIVIL 153

Germán Darío Valencia Agudelo

Introducción	153
La sociedad civil y los procesos de paz	155
La sociedad civil en los procesos de paz colombianos	156
La sociedad civil en la propuesta de paz con el ELN	159

PAZ TOTAL..... 169

La necesidad de paz territorial construida desde abajo a partir de cabildos abiertos

Javier Guerrero Barón

75 años de conflicto armado interno y cuatro décadas de paces parciales y elusivas	171
Cuatro décadas de paces parciales y negociaciones fragmentarias: el fracaso	

de la paz integral, la paz grande o la Paz Total y las acciones de un doble discurso	173
El cansancio de la guerra: la madurez del conflicto o el empate mutuamente doloroso	174
La lección del plebiscito del 2 de octubre y el triunfo del "No"	176
Los argumentos del "Sí" a la paz y la propuesta "la paz del bicentenario" 1819-2019	179
La paz del bicentenario	180
¿Por qué la figura del cabildo abierto?	184
Conclusión	185

PAZ TOTAL Y EL PROBLEMA DE DROGAS Y CULTIVOS ILÍCITOS

LA POLÍTICA FRENTE A LAS DROGAS EN EL CONTEXTO DE LA IDEA DE PAZ TOTAL	191
<i>Ricardo Vargas M.</i>	
Sobre la estrategia de drogas y EE. UU.	193
Un replanteamiento implica nuevos indicadores de eficacia de la estrategia de seguridad militar	194
Los grupos armados, el narcotráfico y la Paz Total	195
La economía ilegal de las drogas: relevos, recomposiciones y afianzamientos. ¿Qué sabemos?	196
NO HABRÁ PAZ TOTAL A PUNTA DE "GARROTE"	201
<i>Diana Machuca y Bryan Triana Ancinez</i>	
Fracaso en tiempos de guerra y de paz: un balance de la erradicación forzada en Colombia	202
La sustitución voluntaria y concertada: un camino hacia la Paz Total	205
LA LUCHA POR LA PAZ TOTAL EN LA AMAZONÍA	213
Una apuesta que puede contribuir a la reducción de coca y deforestación	
<i>Pedro José Arenas García</i>	
Introducción	213
Antecedentes	214
Elementos para la aproximación a la situación actual	215
Petro y la cuestión amazónica	216
Erradicación, Paz Total y ambiente	218
Nubarrones	221
CRIMINALES O POLÍTICOS: CUESTIONEMOS LOS FALSOS DILEMAS DE LA PAZ TOTAL	223
<i>Reynell Badillo Sarmiento y Luis Fernando Trejos Rosero</i>	
La toma del poder	224
La falsa dicotomía política/criminal	225
Un nuevo escenario de violencia	226
ELN y AGC: ¿actores radicalmente opuestos?	227
Las negociaciones como una victoria moral	229

PAZ TOTAL, SEGURIDAD Y FUERZA PÚBLICA

PAZ TOTAL CON SEGURIDAD TOTAL	233
Una nueva fase de los procesos de transformación de la Fuerza Pública y del contexto de amenazas <i>Rocío Pachón Pinzón</i>	
Lecciones aprendidas del proceso de transformación militar	234
Retos y papeles de la fuerza pública frente a la Paz Total	239
Conclusiones	243
PAZ TOTAL: LIMITACIONES, DISCUSIONES Y ALTERNATIVAS.....	245
<i>Carolina Ortega Contreras</i>	
SEGURIDAD HUMANA Y PAZ TOTAL	253
Desafíos de un contexto híbrido de inseguridad y violencia <i>Nicolás López y Jorge Mantilla</i>	
¿Qué es la seguridad humana?	254
Antecedentes de seguridad humana en Colombia	255
Paz Total en un país en transición	257
Entre lo político y lo criminal	259
La Fuerza Pública y la seguridad humana	259
LA PAZ TOTAL CON LAS FUERZAS ARMADAS TAMBIÉN	263
<i>Jean Carlo Mejía Azuero</i>	
NO MATAR, NO TORTURAR, NO DESAPARECER	269
Agenda humanitaria para la Paz Total <i>Alexandra González</i>	
Introducción	270
El alistamiento humanitario de la Paz Total	271
Un nuevo enfoque de la ley de orden público	274
Conclusiones	276
PAZ TOTAL, JUSTICIA SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO	
DE LA PAZ TOTAL A LA TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO.....	281
Algunas ideas sobre sus alcances, riesgos y oportunidades <i>Álvaro Rodríguez Pastrana</i>	
Una aproximación que oriente el futuro de la gestión política y pública de la paz: hacia una política de Estado que implemente el derecho a la paz	282
La delgada línea entre las oportunidades y los riesgos	287
LA PAZ TOTAL.....	291
El camino de transformación para la justicia social <i>Héctor Alonso Moreno Parra</i>	

La paz como fundamento del poder político	291
Perspectivas epistemológicas de la Paz Total	292
La Paz Total en el marco del pacifismo jurídico	294
Medidas de pacifismo jurídico	295
TRES DIMENSIONES DE JUSTICIA PARA CONSOLIDAR LA PAZ	301
Aportes para una discusión más allá de la seguridad y el impacto humanitario de la guerra	
<i>Cristian López</i>	
Dimensión distributiva y redistributiva	303
Dimensión transicional restaurativa	305
Dimensión climática-agraria	306
Conclusiones	307
DE LA RETÓRICA A LA PRÁCTICA.....	311
¿Cuál es la institucionalidad para la Paz Total?	
<i>Fredy Alexander Chaverra Colorado</i>	
LA PAZ TOTAL REGIONAL: CENTRO DEL VALLE DEL CAUCA.....	319
<i>Ángelo Mauricio Victoria Russi</i>	
RETOS, DILEMAS, CERTEZAS E INCERTIDUMBRES DE LA PAZ TOTAL	
LOS RETOS Y DILEMAS DE LA PAZ TOTAL	329
<i>Damián Rodríguez Vera</i>	
La Paz Total y otros actores armados...	330
¿Negociación o sometimiento a la justicia?	332
Una nueva oportunidad: las negociaciones con el ELN	333
LA PAZ TOTAL: CERTEZAS E INCERTIDUMBRES	337
<i>Jaime Rafael Nieto López</i>	
LA PAZ TOTAL.....	347
Apuesta audaz y compleja que exige una nueva gobernanza	
<i>Adolfo A. Álvarez</i>	
Introducción	347
La Paz Total, la paz positiva y la Constitución del 91	347
Enfrentar la complejidad de las violencias directas	349
El reto de innovar aprendiendo del pasado	351
El reto de la gobernabilidad y la gobernanza para la paz	352
PLATA Y ESTADO	355
Un análisis acerca de los mecanismos de financiación y de coordinación interinstitucional en la política de Paz Total	
<i>Marcela Valencia Toro y Jorge Andrés Tafur Villarreal</i>	

Introducción	355
La apuesta administrativa y de presupuestación del AFP	355
Un balance sobre lo administrativo y lo presupuestario: el sombrío panorama de la implementación	359
Qué dice el proyecto de Paz Total	361
La plata de la Paz Total	363

LA PAZ TOTAL, ELN Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA

LA PAZ TOTAL	369
Una aproximación general desde el proceso con el ELN <i>Luis Eduardo Celis</i>	
Consideraciones generales sobre Paz Total	369
Consideraciones particulares sobre Paz Total	371
El proceso con el ELN dentro del concepto de Paz Total	372
EL NUEVO GOBIERNO Y EL PROCESO DE PAZ CON EL ELN	377
Expectativas, retos y escepticismos <i>Carlos Medina Gallego</i>	
Expectativas	377
Retos	379
Escepticismos	383
REDISTRIBUIR LA TIERRA	385
Una condición necesaria para la Paz Total <i>Jennifer Vargas Reina</i>	
¿La compra directa de tierras es una alternativa eficaz para la Reforma Rural Integral?	387
¿Qué podría salir mal con las compras directas actuales? Las principales críticas	390
Entonces, ¿cómo podemos blindar y fortalecer este proceso de las compras de tierras?	391

LA PAZ TOTAL MÁS ALLÁ DE LAS ARMAS Y EL EXCEPTICISMO

LA PAZ TOTAL: MÁS ALLÁ DE LA PAZ POSBÉLICA Y LIBERAL	397
<i>Horacio Duque</i>	
PAZ TOTAL: ¿NUEVA FORMA DE SABOTAJE AL ACUERDO DE PAZ DE 2016?	405
<i>Reinaldo Giraldo Díaz, Fernando Panesso Jiménez y Wilson Sánchez Jiménez</i>	
Introducción	405
Desarrollo	406
A manera de conclusión	409

A manera de presentación

Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo



El concepto de Paz Total

Elementos para la formulación de una política pública de paz

Carlos Medina Gallego

Docente investigador, Universidad Nacional de Colombia

El concepto de Paz Total convoca una reflexión que está mucho más allá de las estrategias y los procedimientos que deben seguirse para poner fin a los ciclos de violencia y guerra que ha vivido el país; es un concepto que toma en consideración lo anterior, pero se extiende a una concepción integral de paz, la cual se fija como propósito las posibilidades de establecer una sociedad que se erija sobre un modelo de construcción social e institucional de bienestar general, ejercicio pleno de derechos, democracia efectiva y convivencia pacífica.

En Colombia se ha intentado varias veces negociar con diferentes tipos de organizaciones armadas que se mueven entre la lucha armada con razones políticas, los fenómenos paramilitares que operan en connivencia con la Fuerza Pública y la delincuencia organizada que se agrupa en torno a las actividades del narcotráfico. Algunos de estos procesos han sido exitosos, inicialmente, con desarrollos posteriores que no le han permitido a la sociedad colombiana superar los fenómenos de la lucha armada, la violencia criminal y el narcotráfico.

En el país se intentó negociar con los cárteles de Medellín (Pablo Escobar), de Cali (los hermanos Rodríguez Orejuela) y del Norte del Valle (los Henao), procesos todos que en general tuvieron desenlaces violentos. El presidente Álvaro Uribe desarrolló el proceso de paz con los paramilitares, que dio origen a la Ley de Justicia y Paz, pero, igualmente, cuando los paramilitares comenzaron a hablar sobre las relaciones con el Estado, la Fuerza Pública y los sectores empresarial y político, se generaron desenlaces que terminaron en la extradición de sus principales comandantes, el encarcelamiento de las bases de las organizaciones y el resurgimiento del fenómeno paramilitar bajo nuevas dinámicas de control territorial y poblacional, así como la realización de todo tipo de actividades ilegales. El presidente Juan Manuel Santos desarrolló un proceso de solución política con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que condujo a los Acuerdos de Paz del Teatro Colón, y dejó una mesa en marcha con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que la administración del presidente Iván Duque abandonó en el marco de una política de Paz con Seguridad que reactivó la guerra y detuvo bajo “simulación” la implementación del Acuerdo de Paz.

La administración de Gustavo Petro y Francia Márquez ha puesto a consideración de la sociedad colombiana un conjunto de enunciados alrededor de la Paz Total que han despertado entusiasmos, inquietudes y críticas en distintos sectores. En lo esencial, es una propuesta que abre una ventana de oportunidad a todas las organizaciones armadas ilegales y a las actividades del crimen organizado alrededor del narcotráfico, a fin de que transiten en distintos escenarios y con diferentes tratamientos el camino de la justicia y el ordenamiento constitucional y legal.

Desde luego que la propuesta debe hacer tránsito en una amplia discusión que afine las ideas fuerza que deben dar origen a una política pública sólida, resguardada por el orden constitucional y legal de la nación, y construida sobre el apoyo que concede la voluntad popular de paz, bienestar, democracia y desarrollo. Una propuesta en la que se combina de manera clara la solución política negociada con una política criminal de acogimiento y sometimiento a la justicia, así como un conjunto de prerrogativas y el margen de impunidad estrictamente necesario para hacerla viable.

Algunas precisiones necesarias

Por medio de distintos pronunciamientos, el actual gobierno ha buscado hacer las precisiones necesarias sobre el concepto de Paz Total, con el fin de que adquiera las justas proporciones de entendimiento de los aspectos de solu-

ción política y política criminal que se circunscriben al ordenamiento constitucional y legal, al igual que al mandato de paz consignado en la Constitución Política y demandado por el sentir de la nación colombiana. Lo anterior, desde la propuesta de que la Paz Total es una apuesta con grandes riesgos y dificultades de implementación que deben tomarse en consideración y tratarse adecuadamente, según la naturaleza de cada actor dispuesto a transitar la vía de la institucionalidad, bajo el amparo de la ley, en el propósito de construir una sociedad al margen de la violencia, la criminalidad y la guerra estructural.

La propuesta busca superar el ciclo interminable de violencia en una oferta diferenciada de conversaciones y una solución política o un acogimiento y sometimiento a la justicia.

Diálogos de paz y solución política

Los diálogos de paz y solución política se dan cuando el actor se reviste de un componente político reconocido y aceptado por las formas de su devenir histórico, las razones de su lucha política y la incidencia que tiene sobre las poblaciones y los territorios (ELN, resurgencias de las FARC-EP Segunda Marquetalia y disidencias de las FARC), cada una con un tratamiento derivado de sus propios procesos.

- a. El ELN tiene un proceso de paz con un acumulado en formulación de agenda y metodologías de participación de la sociedad civil, el cual estuvo detenido durante cuatro años y ha entrado en una etapa de reactivación. La organización cuenta con todas las garantías para retomar el proceso con el nuevo gobierno.
- b. Los grupos armados guerrilleros han estado ligados de una u otra forma a la economía del narcotráfico y a la construcción, en general, de unas economías de guerra que se alimentan de prácticas ilegales, pero tienen reivindicaciones políticas que están en la raíz de su alzamiento armado. Esto obliga a un tratamiento político diferenciado que atraviesa necesariamente conversaciones y diálogos de paz conducentes a un acuerdo político de finalización del conflicto y de reincorporación a la vida social, económica y política de la nación y el Estado.
- c. Algunos de esos grupos, como, por ejemplo, las resurgencias de las FARC-EP, Segunda Marquetalia, han pasado por acuerdos de paz y han regresado a las armas por incumplimientos y violación de las garantías de seguridad establecidas en los acuerdos, propiciadores de entrampamientos jurídicos

y amenazas de extradición. Con este grupo es necesario encontrar una ruta de desarme y de reincorporación viable con acogimiento a la justicia. No se trata con ellos de iniciar un nuevo proceso de diálogos conducente a un acuerdo. Es de esperar que esta organización suscriba su apoyo a la implementación plena del Acuerdo de paz firmado en el 2016.

- d. En el caso de los múltiples grupos de las disidencias de las FARC-EP que no suscribieron el acuerdo es necesario encontrar una ruta a partir de la caracterización de estas y de las propuestas que conduzcan a su desmovilización, conforme se construyan los acercamientos y las conversaciones con esas organizaciones. Existen ya acercamientos importantes al respecto.

Una política criminal de acogimiento y sometimiento a la justicia

Esta política se desarrolla en el marco de una propuesta motivacional que hace una oferta de justicia con un margen de “impunidad” proporcional a los aportes que se realicen para superar de manera clara y definitiva el crimen transnacional del narcotráfico y otras formas de la delincuencia organizada que azotan los territorios (paramilitares, bandas criminales, narcotráfico, etc.). Existen grupos que se han dedicado exclusivamente a los negocios de carácter ilícito, no solo al narcotráfico, sino también a la minería ilegal y a otros negocios, y que pueden tener exigencias con relación a poblaciones sobre las que ejercen un control, pero cuya sustancia no es propiamente la de un cambio de régimen político. En ese nivel de especificidad se debe intentar ponerle una solución definitiva. De eso se trata: preservar esas diferencias y buscar los caminos convergentes.

- Con las llamadas “bandas criminales” o “redes de organización criminal”, paramilitares o neoparamilitares, grupos armados organizados (GAO) que están ligados al narcotráfico, no habrá una negociación propiamente dicha, sino un diálogo dirigido a buscar una ruta de acogimiento y sometimiento a la justicia con beneficios. Allí debían estar básicamente el Clan del Golfo, Los Pachenca, Los Caparros, Los Rastrojos y Los Pelusos, que, si bien en su origen representaron disidencias del Ejército Popular de Liberación (EPL), su nivel de descomposición alrededor del narcotráfico permite ubicarlos en la oferta de Paz Total que conduce al acogimiento y el sometimiento a la justicia.
- Las organizaciones criminales deben entregar las armas al Estado, acordar unas condiciones de seguridad y bienestar para que quienes han integrado estos grupos tengan una vida digna. Esto, una vez cumplan los requere-

rimientos de la solución jurídica en materia de justicia, porque, como es lógico, tiene que haber penas conforme a la oferta que se establezca en el desarrollo del proceso.

- Desde luego, el concepto de Paz Total parte de la premisa de que la solución jurídica no es de impunidad total, sino de una política criminal diferenciada en beneficios jurídicos, soportada sobre la voluntad de las organizaciones de someterse a la justicia, contribuir con la verdad, aportar a la lucha contra el crimen y reparar económica y socialmente a las víctimas y a los territorios.
- A los beneficios jurídicos debe agregarse la posibilidad de continuar con un “patrimonio” que les permita construir nuevas economías que les garanticen un nivel de vida aceptable. Pero, igualmente, tomar en consideración la posibilidad de pagar penas carcelarias y desarrollar acciones reparatorias con los territorios y con las víctimas.
- El tema no resulta fácil cuando convoca a los grandes empresarios del narcotráfico articulados con los procesos de las economías convencionales y con el lavado de activos. Se trata, en lo esencial, de detener el proceso de producción y tráfico de narcóticos que alimenta la violencia y la guerra y compromete economías de capitalismo criminal que es necesario desmontar. Existe suficiente trabajo de investigación judicial para abrir procesos a empresarios del narcotráfico y a empresarios convencionales unidos al lavado de activos que pueden, en el marco de la propuesta de Paz Total, seguir una ruta de sometimiento a la justicia con beneficios y compromisos claros de acción reparatoria con la sociedad colombiana y con la democracia.

No se trata, entonces, de meter a todas las organizaciones armadas que operan en el territorio con distintos y contradictorios propósitos y fines en un único proceso, con una única salida para todos. Se trata de activar, de forma simultánea y en niveles distintos, procesos que sean convergentes, pero cada uno en su especificidad.

Revisión del tratado de extradición, justicia y penas

Sin duda, el concepto de Paz Total obliga a una revisión del tratado de extradición con los Estados Unidos (EE. UU.), de tal manera que muchos de quienes se sometan a la justicia puedan ser juzgados en el país y paguen sus penas en las cárceles colombianas. De igual forma, sus capitales, lejos de ir a las arcas de la justicia y el Gobierno estadounidenses, contribuirían a la construcción de la paz y el desarrollo territorial, de la mano de las políticas públicas y los

planes de desarrollo del Gobierno colombiano, en el marco de una propuesta de reparación integral de los territorios golpeados por la violencia criminal del paramilitarismo y la fracasada guerra contra el narcotráfico.

En ninguno de los diálogos con estas organizaciones el tema de la extradición será motivo de discusión; ese es un tema de competencia exclusiva del diálogo entre los gobiernos colombiano y estadounidense que, en todo caso, dependerá de hacer coincidir la agenda de lucha contra el narcotráfico, en un contexto de corresponsabilidades y suma de voluntades, y en una transformación significativa de la guerra contra las drogas. Al respecto existe un camino andado en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

El proceso de Paz Total involucra, en materia de justicia, dos conceptos que es necesario diferenciar claramente: uno es la justicia transicional y otro es la justicia restaurativa.

- La justicia transicional se refiere a cómo las sociedades responden a legados de violaciones masivas y graves de los derechos humanos originadas en sus conflictos sociales, políticos y armados, en momentos que convocan la necesidad de una transición política hacia modelos democráticos de mayor inclusión, desarrollo y bienestar.
- La justicia transicional tiene que ver con las víctimas. Se centra en sus derechos y dignidad como ciudadanos y seres humanos, así como busca la rendición de cuentas, el reconocimiento y la reparación de los daños sufridos. Al poner a las víctimas y su dignidad en primer lugar, la justicia transicional señala el camino a seguir para un contrato social renovado en el que se incluye a todos los ciudadanos y se protegen los derechos de todos.
- En la legislación penal colombiana se entiende por justicia restaurativa “todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente en forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo”. Durante los diálogos con los paramilitares en la Ley de Justicia y Paz (2005) se adoptó, de manera parcial, la justicia restaurativa, en el contexto de una supuesta transición del conflicto armado a la paz. Sin embargo, en la cultura colombiana existe una obsesión por la cárcel como equivalente de justicia, lo que se agrava cuando no se tiene una metodología de aplicación rigurosa y una manera de evaluarla. Pero tal vez lo más relevante de esta modalidad de justicia es que convoca una manera de hacer justicia diferente a la prisión, la cual en nada repara a las víctimas y poco resocializa a los victimarios.



Fotografía por:
Víctor de Currea-Lugo

- Si queremos llegar a la Paz Total es necesario construir un modelo de justicia que le sea útil al proceso. No se puede condenar y judicializar a todo el mundo con el actual sistema de justicia en crisis, porque quienes se desmovilizan no tendrían un incentivo para hacerlo, si al final terminan en la cárcel y sin ningún recurso económico que les permita sobrevivir. Pero, además, porque no existe la infraestructura para judicializar a todo el mundo, ni las cárceles para privarlos de la libertad. No obstante, si todo funcionara y se tuvieran los espacios, la pregunta sería: ¿qué motivación tendrían los interesados para someterse a la justicia si lo único que les espera es la cárcel y la pobreza?
- Una corriente de investigadores de la justicia transicional señala desde hace un tiempo la necesidad de explicar a los colombianos cómo la única forma de sancionar no es solo con la cárcel, pues existen otras penas que cumplen funciones de reparación y contribuyen a un mejoramiento de las relaciones sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales en los territorios. También, de acuerdo con algunos analistas, se debe ser crítico con los alcances de la justicia restaurativa mientras no exista claridad suficiente sobre en qué consiste lo restaurativo cuando se trata de hacer justicia sin impunidad.
- Cualquiera que sea el camino que se siga en materia de justicia transicional, restaurativa u ordinaria, es necesario que se planee con suficiente claridad y sin ambages que puedan conducir a reincidencia y entrampamientos.

El Estado y la sociedad como garantes de la paz y la convivencia democrática

La propuesta de Paz Total tiene que buscar una ruta de reparación integral de las comunidades y de los territorios que han sido víctimas del conflicto armado, la violencia y el narcotráfico. Debe garantizar la presencia integral del Estado en los territorios, con una oferta eficaz de seguridad y de derechos fundamentales que armonice las políticas de seguridad con las de desarrollo económico y social, de bienestar y de gobernabilidad, así como con las de convivencia democrática.

Como se ha señalado, se requiere de un nuevo modelo de intervención del Estado en los territorios que genere una decidida participación de la población y de las comunidades organizadas en la construcción de sus propias rutas de desarrollo y bienestar, las cuales contribuyan al mantenimiento de las condiciones de convivencia pacífica, fortalezcan la gobernabilidad y sean protago-

nistas centrales de la gestión de las políticas públicas, de las agendas, los proyectos y los planes integrales de desarrollo.

Es absolutamente necesario construir procesos organizativos sólidos y eficaces de la población como parte integral del desarrollo de un modelo de democracia progresista que se extiende a todos los ámbitos de la vida social en los territorios. Un modelo de organización que construya procesos de desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político con una participación decidida de las mujeres, los jóvenes, las comunidades étnicas y los movimientos sociales, sin que estos pierdan sus autonomías y su componente crítico y de movilización.

Un modelo de democracia progresista

Este modelo supone entender la democracia progresista como un proceso histórico construido sobre la base de la participación social en los aspectos económico, político y de gestión pública de una sociedad que persiste en el bienestar general de la población y en su seguridad, en un ámbito de convivencia pacífica.

La democracia progresista es un modelo de ejercicio de la libertad individual y colectiva centrado en una estrecha alianza del poder del Estado con las distintas formas de organización del poder popular y social, que se expresa con la capacidad de la sociedad, en su conjunto, de generar transformaciones estructurales que conduzcan al bienestar general, a la convivencia fraterna y a la seguridad.

Este concepto no excluye la existencia de la propiedad privada de los medios de producción, sino que persiste en el carácter social y redistributivo de la producción social y de la riqueza. El modelo económico toma en consideración la importancia que tiene el sector privado en el desarrollo de la economía y la sociedad, en una perspectiva en la que los procesos de acumulación no se construyen por medio de la generación de pobreza, sino de bienestar; esto demanda de una mayor contribución tributaria y fiscal, sin que esto implique la afectación de las economías de iniciativa privada.

El concepto de Paz Total conduce a la construcción diferenciada de una sociedad y un Estado en el marco de una concepción de democracia progresista que se une a la democracia económica, social y política, de modo que genera comunidades participativas con poder de decisión y gestión pública, así como nuevas y dinámicas formas de gobernabilidad en las que interactúan de manera integral y complementaria la iniciativa pública con la privada y comunitaria.

En el marco de una estrategia de producción social del conocimiento, la Universidad Nacional de Colombia, la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, en particular el programa de Aula Libre, convocaron a un grupo de académicos, investigadores y analistas a elaborar una reflexión colectiva sobre la Paz Total desde una dimensión amplia, la cual se expone y desarrolla en los artículos que contiene este libro. Los textos aportan, de manera decidida, desde una perspectiva crítica-propositiva, elementos para pensar la política pública de Paz Total, en la moldura de una propuesta de construcción pertinente y comunitaria.

La Universidad y el programa de Aula Libre agradecen a todos los que se comprometieron en esta cruzada de reflexión y plasmaron sus ideas a manera de insumos para ponerlas a consideración de la academia, el Gobierno y la sociedad en general. Muchas de las ideas expuestas en esta presentación se desarrollan en distintos niveles en el cuerpo de este libro que la Universidad Nacional de Colombia entrega de manera libre a la sociedad y a la institucionalidad como parte de sus razones misionales.

CONSTRUYENDO LA CATEGORÍA DE PAZ TOTAL



La Paz Total*

Iván Cepeda

Presidente de la Comisión de Paz del Senado de la República de Colombia

En el debate que suscita la presentación en sociedad de la política de Paz Total, desde los mundos académico y político se formulan preguntas válidas sobre la argumentación conceptual y fáctica que tiene el enfoque que construye el nuevo gobierno colombiano. Esta breve exposición busca aclarar algunos de sus supuestos esenciales, a partir de la crítica de las perspectivas que la Paz Total busca superar: la paz “estable y duradera”, la paz unidimensional, la paz fragmentaria o la paz elitista.

Paz estable y duradera

La primera cuestión que supone este concepto es si la paz puede ser una realidad absoluta y, si es así, en qué sentido lo es. En realidad, la respuesta a ese interrogante se formuló hace más de dos siglos en un breve ensayo filosófico de Immanuel Kant, quien en esa reflexión argumentaba que la paz debía ser concebida como una realidad absoluta, objeto de un consenso universal que pusiera fin para siempre a las guerras, pactada mediante instituciones

internacionales que representaran a la humanidad. No una paz “estable y duradera”, sino una paz absoluta y perpetua. Esa noción, criticada por utópica, fue esbozada por Kant desde su rigurosa definición ética. La paz no debía ser interpretada solo como ideal deseable. Más bien debía ser parte de los imperativos categóricos, esto es, como una norma de conducta que debía ser ejercida sin calcular su posible realización exitosa. Esto significa que el carácter absoluto de la paz equivale a la desaparición de la guerra o su superación histórica, lo cual no equivale, en forma alguna, a la extinción de cualquier otra forma de conflictividad social (Kant, s. f.).

No obstante, hoy la cuestión de la paz o la guerra va más allá de una norma de conducta y se plantea en el terreno de la posibilidad de la vida y, en particular, de la vida de la especie humana. A comienzos de la década de 1960, otro filósofo, especialista en los problemas de la política y del derecho, Norberto Bobbio, formuló una respuesta definitiva al problema de la guerra. Dijo en un ensayo que, a partir de la producción de las armas nucleares y su uso, era en la práctica imposible sostener que la guerra continuaría como un “instrumento de poder” y que, en cambio, devino en un “instrumento de muerte universal”.

Las armas de destrucción masiva podían acabar con la especie humana y de ese hecho concluyente se deducían otros que alcanzó a intuir que daban aún mayor fuerza a su razonamiento. Las doctrinas filosóficas y políticas que por tradición se habían mostrado justificadoras de la violencia como una necesaria fuerza transformadora de la historia quedaban severamente cuestionadas, se trataba de la interpretación de la guerra como un acto de legítima defensa, como reacción plausible ante un poder despiadado, o ya no como mal necesario, sino como única vía deseable y, por lo tanto, benéfica para obtener el progreso. La guerra nuclear deja sin piso cualquiera de esas formas de argumentación, pues su naturaleza es totalitaria: su resultado anula las premisas y los fines de su justificación. Bobbio concluía que de ser considerada la “partera de la historia”, la violencia se había transformado en su sepulturero (Bobbio, 2008).

Esos planteamientos debemos considerarlos a la luz de nuestra experiencia presente. Vivimos en la época de la entronización de la guerra total, es decir, de la guerra que representa la destrucción absoluta y, por ende, su única alternativa real es la paz absoluta, que implica acabar con la guerra y con las armas; este fin se entiende no como la terminación de un conflicto armado particular, sino como el final de la guerra como forma histórica de solución de la conflictividad humana.

¿Y en qué forma eso nos concierne a los colombianos? De esa realidad global somos conscientes, en especial, quienes hacemos parte de sociedades

que, como la nuestra, tienen conflictos armados y ciclos de violencias que se han prolongado al punto de hacerse crónicos. Su duración en la historia contemporánea, más de seis décadas ininterrumpidas, se entrelaza con violencias anteriores que hunden sus raíces hasta la Conquista y la época colonial. Esta violencia armada perenne ha permeado todo en la sociedad: cerca de diez millones de personas, una quinta parte de la población actual, han sido víctimas directas. En cada hogar del país existen heridas y cicatrices de lo ocurrido. Los miedos, los odios y las venganzas se han transmitido de generación en generación. Las clases sociales, los pueblos étnicos, las comunidades rurales, las formaciones políticas, el aparato estatal, las instituciones, los ritos y símbolos patrios, la educación, las artes y la cultura, todo en la vida social se remite a la experiencia de las violencias provocadas o padecidas.

Sobre ese desolador panorama, sus causas, principales acontecimientos, responsabilidades e impactos sociales no existe un relato unificado acerca de la memoria, o las memorias, de esa etapa histórica. No obstante, aun en medio de esas diferencias, con dificultad se puede negar su carácter omnipresente en todos los campos de la vida social. Desde ese punto de vista, la Paz Total se plantea como una salida radical, no a tal o cual aspecto parcial de esa realidad, sino como la inauguración de una etapa histórica nueva, una de cuyas características es la desaparición de la guerra y las violencias.

Paz unidimensional

Así como existe una historia de las violencias, también hay una larga historia de intentos de lograr la paz por la vía del diálogo y el acuerdo en distintas etapas, desde la propia guerra de la Independencia hasta nuestros días. De esta manera, investigadores académicos han estudiado numerosos procesos de paz que se intentaron en las guerras del siglo XIX (entre 1839 y 1902); la experiencia del llamado Frente Nacional, a mediados del siglo pasado, y diez procesos de paz realizados desde finales de la década de 1970 hasta nuestros días, que incluyen el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en el 2016 (Camacho, Garrido y Gutiérrez, 2008).

Entre los más valiosos logros de esos procesos se cuentan acuerdos de paz, la Constitución de 1991, procesos de democratización política de la sociedad colombiana, algunas reformas o intentos de reformas económicas y sociales, un voluminoso acervo de legislación, jurisprudencia y políticas públicas en materia de paz; la larga experiencia y lecciones acumuladas en diversas negociaciones, las prácticas humanitarias para limitar la intensidad y los efectos del

conflicto armado, así como un vigoroso y diverso movimiento por la paz que cuenta con miles de organizaciones e instituciones (Villarraga, 2013).

A pesar de esos logros, históricos e innegables, se ha continuado en los ciclos de conflicto armado y de otras expresiones de violencia. En parte, esa circunstancia obedece a que se ha identificado la superación histórica y social de la violencia con la terminación de un conflicto armado particular, lo que circunscribe el proceso a la resolución de aspectos puntuales como la desmovilización, el desarme y la reincorporación de los combatientes, sin prestar atención real a resolver lo que de forma genérica se ha llamado “las causas estructurales y profundas de esos conflictos” (Gutiérrez, 2020).

Es ilustrativa de esa circunstancia la discusión periódica de los mismos asuntos, que excluyen los problemas más profundos que subyacen a cada una de las confrontaciones armadas que ha padecido por largo tiempo nuestra sociedad, entre los que están los siguientes:

1. ¿Se debe o no reconocer la existencia del conflicto armado?, ¿cuál es la definición de su carácter o lugar en la calificación de la situación de violencia generalizada?
2. ¿Cuál es la definición o catalogación de los grupos armados con los que se desarrolla el conflicto y se debe dialogar?
3. ¿Qué tipo de diálogo se debe desarrollar entre los armados y el Estado?, ¿cuáles deben ser las condiciones para adelantar esas conversaciones y cuáles sus alcances definitivos?
4. ¿Se debe negociar en medio de las hostilidades o se negocia con cese al fuego y hostilidades como condición inicial (unilateral o bilateral)?
5. ¿Cuál debe ser el marco legal para lograr la desmovilización?, ¿cuál debe ser la solución judicial y jurídica en términos punitivos de las responsabilidades sobre los crímenes cometidos?
6. ¿Se debe otorgar o no participación política a quienes se desmovilizan?

Esas interminables discusiones son centrales, mientras se considera como menor y, en ocasiones es en la práctica inexistente, el debate sobre la eliminación de las causas económicas, políticas y sociales que han dado origen y prolongación en el tiempo a las confrontaciones. Esta notoria ausencia se ha justificado al invocar planteamientos como, por ejemplo, que la violencia

social y económica no existe o es un asunto que escapa a cualquier solución negociada, que las transformaciones estructurales son de larga duración, que el Estado no tiene por qué negociar el cumplimiento de determinados preceptos relacionados con sus deberes constitucionales, o de forma simple ignorar la ubicación territorial de los escenarios de la confrontación y las necesidades de las poblaciones que viven en esos lugares. Esta comprensión unidimensional, de predominio jurídico-legal y no político, centralista y negativa de la paz, resulta ser una limitación real de cualquier solución integral de la violencia.

Paz fragmentaria

Otro aspecto crítico de la concepción predominante de la paz en nuestro contexto es la idea de que el conflicto social y político puede, e incluso debe, ser resuelto por partes y etapas, lo cual contribuye, en la práctica, a que su solución sea segmentada y residual, lo que de manera inexorable conduce a la reproducción de ciclos ampliados y diversificados de la violencia. En este aspecto, el problema no solo consiste en querer dividir la realidad de cada conflicto o contexto regional o histórico de violencia en la realidad de las diferentes organizaciones armadas con las cuales se ha negociado, sino además en querer abstraer el conflicto político del conflicto social, sin buscar soluciones que sean a la vez globales y simultáneas.

Así ha resultado, entre otras cosas, porque el orden de las etapas y el tipo de procedimientos de los procesos de paz se han estandarizado, al punto de no concebir la posibilidad de alterar la sucesión de acciones conducentes a la consolidación de la paz. Tal realidad se plasma, por ejemplo, en la resistencia a adoptar la acción humanitaria y la cesación temporal de hostilidades como una práctica permanente en medio de un conflicto violento crónico que requiere en cada momento de salidas a las situaciones de violencia puntual. O igualmente, en la resistencia a adoptar acuerdos de paz parciales de implementación inmediata, que no requieren procesos de refrendación ni traducción normativa que los dilaten en el tiempo e impidan que su espíritu original se mantenga.

Por ello, la política de Paz Total sostiene que para garantizar las transformaciones sociales se debe acabar la idea de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Por eso debe buscarse implementar cada acuerdo parcial que se logre, así incluso no se llegue a un acuerdo final. La larga experiencia acumulada en procesos de paz demuestra que no se puede subordinar la firma de un acuerdo para implementarlo, sobre todo si la puesta en marcha tiene que ver con el cumplimiento de los deberes del Estado. De igual forma, esto evita que

se acumule la labor para una gran implementación, la cual puede durar años o siglos, y quedar prisionera de la maraña burocrática del aparato estatal¹.

También se debe controvertir la negación a buscar una salida dialogada a los fenómenos de violencia ligados a las economías ilícitas, tales como el narcotráfico y la minería ilegal. Con el falso argumento de que se tiende a confundir ese tipo de violencia con la política, se cierra la posibilidad de encontrar una salida sociojurídica a la “guerra contra las drogas”, que se convirtió en un componente de alto impacto en la sociedad colombiana y en el mundo en general. La paz no puede seguir siendo fragmentaria y parcial, pues su único efecto es postergar la violencia, haciéndola cada vez más letal e indiscriminada.

Paz elitista

Por último, se hace imprescindible controvertir el rango que ostenta la política de paz en un país con violencia crónica desde la perspectiva que la presenta como una política secundaria, débil, discontinua y restringida a unos cuantos funcionarios.

La paz debe dejar de ser una apuesta de gobiernos para convertirse en una agenda de Estado². Como política de Estado, es necesario resaltar que por primera vez un Gobierno define la paz como objetivo de la política de seguridad y abandona el enfoque de la seguridad nacional, cuyos resultados se miden “por bajas” y no por vidas. Cuando hablamos de política de Estado se quiere decir que debe comprometer al Estado en todas sus instancias y niveles, así como mediante distintos y sucesivos gobiernos, para que todos, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Política, tengan la tarea de perseguir la paz como fin supremo. Esto implica, entre otros asuntos, que tanto los acuerdos de paz como las mesas de negociaciones y los procesos de sometimiento que se alcancen con un grupo deben continuar su curso e implementación en los gobiernos siguientes, y no pueden interrumpirse por voluntad personal o partidista.

En este sentido, uno de los reproches que se hace a la Paz Total es que es “ambiciosa”. Por lo que hay que preguntar, ¿por qué la guerra y la política del “enemigo interno”, que han sido ilimitadas, que se han desplegado de una manera tan compleja, que han contado con el Estado en su conjunto, con tantos recursos nacionales y extranjeros, la voluntad política para escalar la confrontación militar a niveles exorbitantes y de una manera tan extensiva, nunca ha recibido la crítica de ser una política ambiciosa?, ¿por qué ahora sí se hace con la paz, que por primera vez ocupa el lugar central que merece?

Pero, además, esta concepción implica que el diálogo no es solo con actores armados, sino con las fuerzas vivas de la sociedad que confluyen en propósitos nacionales. La Paz Total es que la ciudadanía pueda ejercer la acción democrática y política, y transformar las expresiones de violencia en escenarios de diálogo. Para hacer realidad las transformaciones que requiere el país se necesita más que la negociación entre grupos armados y el Estado. La Paz Total también implica la convergencia de voluntades de distintos actores en los fines estatales. El mejor ejemplo de esto es el reciente y trascendental acuerdo celebrado entre el gobierno del presidente Gustavo Petro y la poderosa federación de ganaderos colombianos, Fedegán, mediante el cual se van a comprar tres millones de hectáreas de tierra para entregarlas a campesinos y poblaciones rurales. Esto significa la participación decisiva de las comunidades, de las iglesias, de organizaciones humanitarias y de autoridades locales. La conformación de territorios o regiones de paz, como lo contempla la ley que define la Paz Total, es una apuesta para que allí mismo se adelanten diálogos ciudadanos vinculantes para llegar a la paz.

En consecuencia, como lo reclamamos para el mundo, lo buscaremos para nuestro país. La Paz Total como fin en la historia de las guerras que han surcado nuestros territorios, que producen millones de víctimas, que degradan los valores y comportamientos sociales, que elevan a niveles insospechados la codicia, que irrigan y destruyen el tejido social, que producen el contexto favorable a la consolidación de las transnacionales del narcotráfico, que profundizan la corrupción y la subordinación de las instituciones del sistema político a nefastos propósitos, que destruyen el medio ambiente y que hoy, en definitiva, pueden acabar con la Humanidad.

En conclusión, la definición de la Paz Total implica que es absoluta y perpetua, multidimensional e integral, que es una política de Estado y un movimiento que expresa el poder ciudadano para transformar la realidad de sociedades que han padecido en forma crónica el odio y la muerte violenta.

Referencias

Bobbio, N. (2008). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Gedisa.

Camacho, C., Garrido, M. y Gutiérrez, D. (Eds.). (2008). *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*. Universidad Externado de Colombia.

Gutiérrez, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Penguin Random House.

Kant, I. (s. f.). *La paz perpetua*.

Villarraga, Á. (2013). *Movimiento ciudadano y social por la paz*. Gente Nueva.

Notas

* Este artículo fue publicado primero en el diario *El País* (España), el 7 de noviembre del 2022; se publica en este *dossier* por la importancia de su contenido y con la debida autorización del autor.

¹ Según cálculos recientes, al Estado colombiano le tomaría 43 años indemnizar a las millones de víctimas del conflicto armado y las violencias.

² Así se definió en la ley que prorroga la Ley 418 de 1997, en la que se establece la política de paz de Estado.

Aproximaciones conceptuales a la noción de Paz Total

Sergio de Zubiría Samper

Profesor titular. Doctor en Bioética. Universidad del Bosque. Presidente de la Fundación Walter Benjamin para la Investigación Social

La posibilidad de una reflexión teórica sobre la noción de Paz Total, postulada por el gobierno actual, contiene una limitación estructural: no existe un documento fundacional que exponga y analice su naturaleza, objetivos, alcances y consecuencias. Carecemos de un “manifiesto” o “declaración” gubernamental que fundamente la teoría y la praxis de la Paz Total. Hemos transitado de una paz constitucional sin adjetivos (“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”), a una diáspora de visiones gubernamentales: “posible”, “con seguridad”, “integral”, “grande”, “estable y duradera”, “con legalidad”, lo que evidencia nuestro exacerbado presidencialismo constitucional. En declaraciones periodísticas recientes, el presidente actual convoca a una “paz sin apellidos”.

No disponemos de fuentes primarias para una aproximación conceptual, sino de anotaciones dispersas y fragmentarias contenidas en algunas declaraciones de funcionarios y en el proyecto de reforma a la Ley 418 de 1997. Los diversos gobiernos, desde 1997, han cabalgado sobre el reformismo legal para imponer una visión de “paz”, vaya paradoja, sobre una ley que es conocida como de “orden público”, aunque en su origen tenía la pretensión minimalista

de dotar de “instrumentos” para la convivencia y la justicia. El actual proyecto propone ahora la definición de “la política de paz de Estado”.

Para realizar una aproximación conceptual a la Paz Total, tenemos que recurrir a dos fuentes secundarias. En primer lugar, proponer algunas inferencias filosóficas y desde la teoría social contenidas en la predicación de “Total” elegida por la política gubernamental. En segundo lugar, intentar elevar a conceptos los planteamientos que contiene el proyecto de ley en mención y destacar sus limitaciones teóricas. Estas son las partes constitutivas del presente escrito, y su mayor limitación, reiteramos, se constata en la imposibilidad de exégesis y trabajo hermenéutico sobre fuentes primarias. Permanece el interrogante central sobre si esta ausencia de un texto que fundamente la Paz Total es una acción intencional, una omisión inconsciente o el espontaneísmo en la acción política.

Inferencias filosóficas y teoría social

Los vocablos *total* y *totalidad* tienen una larga historia lingüística y filosófica en la tradición occidental. Proviene del latín *totus* y *totalis*. Como adjetivo, su mayor vecindad semántica es con “general” y “universal”, pero también en ciertos usos remite a “aquello que contiene todo” o “al cierre de una discusión”. En el esquema de las categorías de Kant, hacen parte del orden de la cantidad: unidad, pluralidad y totalidad. Existen, por lo menos, dos miradas de la totalidad en perspectiva filosófica: la totalidad como reconciliación o identidad (Hegel) y la “totalidad antagonista” (Adorno) que preserva la negatividad. La primera puede culminar en un “universalismo abstracto”, al suprimir aquellas diferencias que no caben en el modelo de “totalidad” y dar por supuesto el cierre o la clausura del movimiento interno. La segunda preserva la negatividad y, por ello, la “totalidad” nunca se cierra, con lo que mantiene la conflictividad estructural, como tampoco se diluyen las diferencias en la “totalidad”.

La adjetivación de la paz como “total” hace parte de aquellos vocablos que tienen la capacidad de “encandilar” y por ello también de “producir una gran penumbra a su alrededor” (Sassen, 2010). Esta noción contiene dos problemas de hondo calado filosófico. El primer problema evoca dos visiones de la totalidad: por una parte, una idea de totalidad ya lograda y existente fácticamente; por otra, una visión de la totalidad como una “idea regulativa”. La primera concepción concibe la totalidad como una situación objetiva, existente, mientras que la segunda representa la totalidad como un horizonte siempre en proceso de construcción, sin inacabar. El segundo problema es el significado que arriamos a “total”, porque si su conexidad es con “definitiva” o “absoluta”, las objeciones pueden ser importantes y demoledoras. La primera objeción remi-

te a su mixtificación y maximalismo, ya que no puede existir ninguna situación, experiencia o institución que sea perfecta; los planteamientos teóricos totalizantes contienen la eliminación de la diversidad, lo relacional y lo contingente. Lo “absoluto” termina por suprimir lo relacional. La segunda réplica remite a la suposición del cierre “definitivo”, porque este elimina la condición procesual inherente a la construcción real de paz y lo convierte en un hecho estático. El filósofo colombiano Guillermo Hoyos señalaba que el opúsculo de Kant, *La paz perpetua* (2012), debería llamarse “la paz perpetuamente”, para destacar la condición de la paz como una idea regulativa que está siempre en construcción y en la que no existe nunca un último peldaño.

Desde la teoría social también existen tres asuntos borrosos y problemáticos: el fin último, el imaginario de cambio y las subjetividades políticas que desplegarán la Paz Total. Reiteramos que la inexistencia de un documento fundacional introduce también mucho ruido y oscuridad en estos ámbitos. Desde Aristóteles sabemos que “toda actividad humana tiene un fin” y en el caso de la Paz Total estos “fines últimos” son muy borrosos, como tampoco están desglosadas sus temporalidades a corto, mediano y largo plazo. Podrían evocar desde el desescalamiento de la violencia territorial, algunas acciones humanitarias, la protección de la vida o la justicia ambiental. El investigador M. García Durán (2006) postula cómo en los discursos hegemónicos sobre la paz en Colombia se entretajan significados indiferenciados entre paz “negativa” y “positiva”, tales como, victoria militar, defensa de la vida, justicia y reparación, desmovilización de actores armados, reconciliación, profundización de la democracia, justicia social, reconocimiento de diversidades étnicas y reconocimiento de diferencias de género. La ausencia de estos “fines últimos” y sus temporalidades conforman un defecto conceptual y práctico de la Paz Total.

Además de esta especie de “ceguera teleológica”, también experimentamos un abuso del vocablo “cambio”. Si existe penumbra en los “fines”, inevitablemente esto se manifiesta también en los “medios”. En algún momento habrá que recuperar las teorías sociales críticas sobre reforma, transición, cambio social y revolución. Sin ingresar a este importante debate, reconocemos cómo las instituciones estatales, las organizaciones sociales, populares y políticas tienen concepciones muy distintas sobre los modos de actuar para conseguir los “cambios” que necesita la paz. Emergen polémicas importantes y profundas: el imaginario de “cambio” que tiene el gobierno frente a las organizaciones sociales; el papel y los límites del Estado en estas transformaciones; las fronteras del modelo económico y social; el uso o no de la “violencia legal” en ciertas circunstancias; el cambio por medio de la protesta, la movilización social y las resistencias territoriales; el alistamiento educativo y cultural para el cambio; la naturaleza del diálogo y las negociaciones, entre otras. El postulado

gubernamental de la Paz Total tampoco contiene claridad sobre los modos y medios de actuación para su consecución.

La “ceguera teleológica” o “estratégica” se acompaña entonces de la “penumbra de los medios”, pero también de la opacidad de las subjetividades políticas. El interrogante central es “quiénes” tienen las capacidades y los propósitos conscientes para desplegar y consolidar las tareas de la construcción de la paz. Pero también contiene el cuestionamiento sobre si la movilización por la paz en Colombia se convirtió en un movimiento social sostenible por la paz. Los infaustos sucesos del plebiscito del 2 de octubre de 2016 interpelan estas dos problemáticas. Existe demasiada vaguedad en la política gubernamental sobre estas cuestiones. Por momentos parece que el “protagonismo” reposa en el gobierno y los grupos armados; en otras declaraciones se presentan unos “diálogos regionales vinculantes” para nutrir el Plan Nacional de Desarrollo con la denominada Paz Total; también se evocan las ocho recomendaciones de la Comisión de la Verdad como el demiurgo que va a traer la paz. Aunque podría existir un relativo consenso sobre la importancia de los territorios en su construcción, las diferencias conceptuales y políticas sobre la denominada “paz territorial” son abismales. Un escenario probable, pero no preferible, lo conforma la “instrumentalización” de la movilización social por la paz por parte de los propósitos gubernamentales. Por lo tanto, podemos sostener la existencia de limitaciones sobre aquellas subjetividades que deben tomar la iniciativa y sobre la existencia de un movimiento social estable por la paz de nuestro país.

Límites y contradicciones de la “legalidad instituida”

El sendero seleccionado por el gobierno actual, como lo han hecho otros anteriores, parte de introducir algunas reformas a la Ley 418 de 1997. La elección de este punto de partida contiene varias consecuencias: 1) se prioriza la vía o marco legal para la paz ya existente a fin de introducir ciertas reformas; 2) se arriesga la posibilidad de que en el trámite legislativo puedan existir ciertas modificaciones o supresiones; la catarata de constancias es previsible; 3) se le otorga a la normatividad jurídica una supuesta función transformadora, y 4) la reforma moral, cultural y educativa, en sentido gramsciano, puede terminar subordinada o subsumida en la reforma legal. La apertura de una senda y los primeros pasos condicionan el camino a recorrer.

Por tratarse de cabalgar sobre la reforma a una ley existente, el texto del articulado no contiene una exposición de motivos, como tampoco unas categorías centrales sustentadas. Lo anterior impide o limita una aproximación

conceptual y reflexiva. La inexistencia de un “manifiesto fundacional” de la Paz Total podría suplirse con una profunda exposición de motivos. El documento entregado al Poder Legislativo contiene cuatro capítulos: I. Seguridad humana y Paz Total; II. Servicio social para la paz; III. Fondo para la paz, y IV. Vigencia y derogatorias. De forma bastante desorganizada aparece un conjunto de iniciativas, tales como considerar a la política de paz una política de Estado, la relación con la seguridad humana, la creación de un gabinete de paz, la promulgación de “regiones de paz”, la unificación de los fondos públicos para la paz, un nuevo servicio social para la paz y la vigencia de cuatro años para los artículos 2 a 6, entre otras.

La ponencia para “segundo debate” reorganiza los capítulos así: I. Definiciones; II. Mecanismos para la Paz Total; III. Servicio social para la paz, y IV. Otras disposiciones. De cierta forma se reconoce un alto nivel de dispersión y escasez de fundamentación teórica. Si se tiene como referencia la “ponencia” mencionada, se pueden constatar vacíos y contradicciones conceptuales. Limitamos nuestra reflexión a las “definiciones” contenidas en la “ponencia”. El ámbito de las “definiciones” (artículo 2) se inicia con “seguridad humana” y se continúa con “Paz Total”. Por tanto, podemos inferir que la Paz Total es una categoría dependiente o subordinada de la noción de “seguridad humana”; no se puede ingresar a su significado sin antes aclarar el término *seguridad*. Llamamos la atención los siguientes aspectos teóricos sobre esta interrelación. En primer lugar, convertir la “seguridad” en fin último de la existencia de las sociedades y poner a depender a la paz de esta es muy problemático; una especie de “seguridificación” de la sociedad y de la paz (evoca el “miedo” hobbesiano). Segundo, ofrecer “seguridad” a los ciudadanos puede culminar con el sacrificio de valores éticos centrales como la libertad, la justicia y la paz, como lo muestra la historia política de Occidente. Tercero, ubicar el miedo a la “inseguridad” como génesis de una política de paz y acicate de la creación de políticas públicas puede contener consecuencias devastadoras y no previstas.

En el campo de las definiciones, la discusión es intensa. Esta noción de “seguridad humana” tiene cuatro núcleos, según la “ponencia”: 1) “Proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes”; 2) “Realizando las libertades humanas y la realización del ser humano”; 3) “Por medio de políticas sociales, medioambientales, económicas, militares, culturales” que brinden al ser humano supervivencia, medios de vida y dignidad; 4) la garantía de esa protección reside en el Estado. Emergen aspectos polémicos desde esta definición, tales como: a) la alusión a “seres sintientes” diferentes a la “naturaleza” y a las “personas” introduce la problemática definición de “animales” como únicos “seres sintientes” y de nuevo perpetúa la separación entre la naturaleza, los seres humanos, los demás animales y los sujetos biocultura-



Fotografía por:
Carolina Bedoya

les; b) la ratificación del antropocentrismo, al “realzar” el ser humano como centro; c) la introducción de “políticas militares” como componente de la “seguridad humana”; d) la reducción de las características de lo “humano” en la seguridad a tres factores, la supervivencia, los medios de vida y la dignidad; cuando en la formulación de los organismos internacionales se remite a por lo menos seis factores.

La noción de “seguridad humana” ya hace parte del arsenal de las políticas de las instituciones estatales, no es una creación del gobierno del Pacto Histórico. En el “Informe sobre Desarrollo Humano” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde 1994 se intenta reactualizar la noción de “seguridad” por medio de dos estrategias. La primera amplía las amenazas que se ciernen sobre los individuos (económicas, alimentarias, de salud, medioambientales, políticas y comunitarias), para evocar supuestos valores “progresistas”. La segunda refina la adjetivación hacia “lo humano”, como “seguridad humana”. Se utiliza un dispositivo cercano al que también implementó para reciclar el término “desarrollo sostenible”. Las críticas a este enfoque de “seguridad humana” son importantes: 1) su acento en las amenazas al individuo lo convierten en la prolongación del individualismo liberal-burgués; 2) su perspectiva es ante todo antropocéntrica, al señalar solo las amenazas al denominado “bienestar humano”; 3) se puede convertir en un pretexto militar para las llamadas “intervenciones humanitarias”; 4) termina por identificar “desarrollo” con “seguridad humana”, con todas sus funestas consecuencias para la diversidad ecológica y cultural, y 5) conforma un posible escenario para la manifestación de “odios reprimidos” (E. Bloch), que pueden culminar en discursos sobre el odio racial y el odio al migrante.

El vocablo “Paz Total” en la ponencia mencionada no se define o se hace de forma tautológica como la actual política del Estado. “Paz Total: La política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente, integral”. Sostener que es “prioritaria” y “transversal” define cualidades, pero no constituye una definición categorial. Constatamos de nuevo que no existe o se elude elevar la Paz Total a concepto. El acento en la “ponencia” es convertir un término sin definir en política de Estado: “la política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar...”. Emergen vacíos y contradicciones. En primer lugar, algo sin definir de modo conceptual puede ser operativo en lo instrumental, pero produce penumbra en la acción social. En segundo lugar, se postula una política de Estado sobre la paz, pero con límite de vencimiento a cuatro años (artículo 18). Tercero, se entrecruzan “políticas de gobierno” con “políticas de Estado” de forma problemática y artificiosa.

El primer “proyecto” causó confusión sobre el tipo de negociaciones y la clasificación de los grupos para realizar negociaciones, también obligó a la “ponencia” a introducir esta temática en las “definiciones”. La definición de los “grupos armados organizados”, que se inspira en el DIH, según el “proyecto”, fue sometida a críticas, tales como: 1) el abuso del término “GAO” y la omisión deliberada de “actores armados no estatales” que disputan el poder del Estado por sus motivaciones políticas; 2) la indiferenciación entre insurgencias políticas, paramilitarismo y narcotráfico, la cual es determinante para la comprensión del conflicto colombiano; 3) la visión difusa del delito político, al abrirse la nominación de “acuerdos de paz” a cualquier negociación con los denominados “GAO”, y 4) la instauración de una posible justicia transicional permanente y omniabarcante.

La “ponencia” establece dos tipos de “procesos” en el marco de esta “política de paz”: 1) “Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político”, y 2) “Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento”. Hay que destacar que las anteriores críticas de la academia, algunos columnistas y la insurgencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) al “proyecto” eran muy pertinentes. Discernir quiénes son los “agentes” de las negociaciones sin tener claridad sobre los “valores éticos centrales en juego siempre será insuficiente” (Etxeberria, 2013). Surgen con la “ponencia” algunos problemas teóricos y prácticos, tales como: a) se mantiene la caracterización de “GAO” y se retoma de la Convención de Palermo para “delincuencia organizada transnacional” el término “estructuras armadas”, que llevará a la discusión sobre las fronteras de los delitos “nacionales” y “transnacionales”; b) se establece ya la figura del “sometimiento” para las “estructuras armadas organizadas”, sin existir aún esa ley que reglamente el segundo “proceso” de acercamientos y conversaciones; es decir, a la Paz Total le queda una gran parte “parcial”, y c) aún falta consenso para acordar el significado de “crimen de alto impacto”.

Las tareas de la construcción de paz son enormes y siempre serán inacabadas y provisionales. Empezar siempre por clarificaciones conceptuales es una obligación para enriquecer el sentido de la acción humana. Evocando la tesis de la filosofía de Kant: “Intuiciones sin conceptos son ciegas; pero conceptos sin intuiciones son vacíos”. Hemos intentado aportar a la clarificación conceptual del vocablo “Paz Total”, a partir de algunas inferencias filosóficas, desde la teoría social y los límites del derecho institucionalizado.

Referencias

Etxeberria, X. (2013). *La educación para la paz reconfigurada*. Catarata Ediciones.

García Durán, M. (2006). *Movimiento social por la paz*. Cinep.

Kant, I. (2012). *La paz perpetua*. Ediciones Akal.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. Katz Editores.

Abecé de la Paz Total en Colombia: del centro a los territorios

Alejo Vargas Velásquez

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, y del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz, de la misma Universidad

Mauricio Jaramillo Jassir

Profesor asociado de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, de la Universidad del Rosario

Una de las políticas más emblemáticas del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez consiste en la denominada “Paz Total”, una ambiciosa estrategia para alcanzar el ideal pactado según la Constitución de 1991, cuyo espíritu se extravió con el paso de los años. El reto para el primer gobierno progresista de la historia es de la mayor complejidad, por lo cual el artículo propone una lectura de la propuesta desde algunos de sus ejes fundamentales, como la humanización del conflicto, la creación de zonas de paz, el nuevo enfoque sobre las drogas y la reconfiguración de roles para la Fuerza Pública. Se trata de entender una de las transformaciones más significativas de la política de paz, seguridad y defensa de las últimas décadas, y la apuesta por concretar, de una vez por todas, la paz como fin esencial del Estado.

La Paz Total ha sido planteada por el gobierno actual como la realización de la promesa de la Constitución del 91, cuando se le elevó a uno de los “fines esenciales del Estado” en su artículo 22. Sin embargo, en los años posteriores y, en particular, desde comienzos de siglo, ese objetivo se extravió y la doctrina de seguridad colombiana se superpuso a los derechos humanos, y dejó en el



Fotografía por:
Víctor de Currea-Lugo

ambiente la sensación de que la política de defensa nacional era incompatible con determinadas garantías individuales, sociales y colectivas.

En esta lógica, entre el 2002 y el 2010 hizo carrera el argumento de que la presencia del Estado significaba la ubicación de estaciones de Policía a lo largo y ancho del territorio, el cual equipara control con presencia. Mientras el primero asume que el Estado no es solo la Fuerza Pública, sino el conjunto de instituciones en materia de justicia, salud y educación, entre otras, la segunda alude al patrullaje en manos de la Fuerza Pública, que, aunque en el plano psicológico genere la sensación de protección, al final no resuelve la inseguridad y pospone las salidas de fondo.

Se trata de un proceder contrario a las lecciones dejadas por los diferentes procesos de paz con las guerrillas, de los cuales quedó, entre muchas enseñanzas, que la inseguridad también se explica por causas sociales, y aunque el esfuerzo armado y la recuperación del monopolio de la violencia sean indispensables, también es necesario ampliar el concepto de seguridad nacional a una versión más integral y multidimensional, hasta llegar a la versión que el actual gobierno reivindica: la humana.

En virtud de esa concepción, que pone a los derechos humanos en el centro de la seguridad y la defensa, surgió el concepto de Paz Total, el cual se apoya en varios pilares que podrían resumirse en: la humanización y desescalamiento del conflicto y sus múltiples manifestaciones; la negociación de paz con todos los grupos armados, claro está diferenciada a partir de estructuras, fines y trayectorias; nuevos roles para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que incluye su reforma y cambio doctrinal; la creación de zonas de paz con enfoques diferenciados y donde primará la idea de que solo la inversión social puede remediar la violencia estructural, y la transferencia de competencias y responsabilidades a gobiernos subnacionales para tramitar la paz. Sin embargo, hay por el momento un vacío, y es la carencia pública de un documento de política que recoja lo anterior.

Como consecuencia de todo ello, podemos extender para el debate nacional que la Paz Total conlleva, por lo menos, seis grandes ejes: 1) reiniciar las conversaciones con la insurgencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el punto donde quedaron al final del gobierno de Juan Manuel Santos; 2) la implementación integral del Acuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) con todos sus componentes; 3) iniciar unas conversaciones con las denominadas disidencias de las extintas FARC-EP, o con algunos sectores de ellas, para que logren reincorporarse al Acuerdo de Paz de La Habana; 4) ofrecer a los grupos de crimen organizado su “acogimien-

to" o "sometimiento" a la justicia, a cambio de lo que podríamos denominar un "tratamiento penal benigno", incluida la posibilidad de la no extradición; 5) poner la estrategia del diálogo como central en el manejo y la resolución de la conflictividad social, y 6) una nueva política internacional de relaciones amistosas con todos los países, en especial con los de la región latinoamericana.

Un proceder que implica, además, una articulación de la Paz Total con la Política de Seguridad y Defensa, basada ahora en el concepto de Seguridad Humana, que significa poner en el centro de la administración nacional la garantía de la vida de los seres humanos y el goce pleno de sus derechos, e implementa, para que así sea, políticas sociales que apunten a disminuir los graves desequilibrios sociales.

Humanización y desescalamiento

El abandono de los Acuerdos de Paz de La Habana por parte del gobierno anterior tuvo un impacto sensible en la seguridad y, en algunas zonas, el vacío de poder que dejó la exguerrilla de las FARC-EP significó un recrudecimiento de la violencia. El número de masacres se disparó entre el 2018 y el 2020 en un 175 %, de acuerdo con un informe multipartidista que un grupo de senadores presentó al Congreso en el 2021.

En determinados departamentos, como Antioquia, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y cerca de la frontera con Venezuela, en la zona del Catatumbo, las cifras de violencia son alarmantes. En marzo del 2022, la representante de la alta comisionada para los derechos humanos, Juliette de Riveros, advirtió que el país había vuelto a las cifras del 2014, es decir, a la situación anterior a la firma del Acuerdo Final de Paz.

La situación de violencia requiere cuanto antes, mientras se logre un acuerdo definitivo de desmovilización o sometimiento a la justicia, reducir la violencia y proteger a la población civil, lo que demanda la aplicación inmediata del derecho internacional humanitario, al compás de los compromisos que se ratificaron a mediados de los noventa, relativos a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional de 1977 para conflictos armados no internacionales, sobre la protección de civiles.

En paralelo, urgen medidas para proteger a la población, reducir el fenómeno del desplazamiento y atajar el recrudecimiento de la violencia, de acuerdo con parámetros humanitarios. Un caso emblemático que contribuye a este propósito son las mesas humanitarias implementadas en los últimos años en estos



Fotografía por:
Víctor de Currea-Lugo

territorios, en las que han surgido propuestas de construcción de paz desde la propia comunidad. Perspectiva que refleja una lógica compatible con la idea del Gobierno nacional de asumir como vinculante lo que se decida en las regiones. Dicho de otro modo, en este desescalamiento o en la denominada humanización del conflicto, es imprescindible profundizar el proceso de descentralización consagrado en la Constitución del 91, pero ralentizado mediante contrarreformas ejecutadas en los años posteriores.

Zonas de paz y territorios como sujetos activos del proceso

Con la Ley de Orden Público que modifica y prorroga la Ley 418 de 1997, la administración de Gustavo Petro y Francia Márquez buscará la construcción de paz desde lo local, por eso se contemplan los “diálogos sociales humanitarios” que otorgan la posibilidad a los mandatarios locales de negociar condiciones para aliviar la situación humanitaria.

También se pretende consolidar un fondo para la paz entre ministerios, entendible como una apuesta por transversalizar la paz sin que haya ninguna Cartera al margen, con el objeto de integrar esfuerzos y que no se entienda que la responsabilidad es exclusiva de la Oficina del Alto Comisionado de Paz o de quienes participan de la negociación.

Para apoyar esta labor en los territorios se tiene previsto el trabajo de “comisionados de paz regionales”, quienes tienen el deber de adelantar el tema en las zonas donde la violencia es más intensa. Este abordaje complementa los esfuerzos consignados en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en el que se incluyeron enfoques diferenciados según criterios étnicos, de género o territoriales; esto último sucedió con la creación de los dieciséis Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que cubren el 36 % del territorio nacional.

Lo anterior parte de una resignificación del servicio militar obligatorio, el cual sería reemplazado por una labor social que cambiaría de manera drástica la relación de los jóvenes con el Estado. Una de las motivaciones del servicio militar consistía en generar un sentido de pertenencia hacia las Fuerzas Militares y de Policía, al tiempo que se prestaba un servicio al país. Sin embargo, ese propósito se pervirtió y su prestación se convirtió en responsabilidad eximida para las elites. Además, para la construcción de una relación más dinámica entre sociedad y Fuerzas Públicas existen otros escenarios. Por eso, se propone recrear el vínculo entre jóvenes y Estado con un servicio social vinculado a la paz, la defensa del medio ambiente o el trabajo con víctimas.

Negociación con grupos armados

Un primer campo de la política de Paz Total es retomar las conversaciones con el ELN. Esto, que en apariencia sería lo más sencillo, conlleva grandes complejidades operativas y políticas. Una vez dada la reunión en La Habana, presidida por el canciller y el alto comisionado para la paz, en la cual el Gobierno reconoció la legitimidad de la “Delegación de Paz” e hizo esa especie de “desagravio” al Gobierno cubano, se puso al orden del día aplicar los protocolos pactados. Por consiguiente, la primera complejidad está en que se espera que el ELN plantee la necesidad de traer su “Delegación de Paz”, a fin de que se reúna con sus mandos, reciba nuevas instrucciones, posiblemente se recomponga en su composición y, una vez suceda lo anterior, se proceda a revisar los aspectos procedimentales y de contenido para iniciar la nueva fase de conversaciones.

Esto conlleva aspectos como la/s sede/s —se habla de la posibilidad de tres sede alternas, Cuba, España y Chile—, la dinámica misma de las jornadas de conversaciones y los aspectos metodológicos, en especial cuando parece existir descontento con el modelo de negociación total que se expresa en la frase “nada está acordado hasta que todo no esté acordado”, y quizás algunos pensarían en un modelo de negociaciones parciales sucesivas, “punto sobre el cual haya acuerdo se firma y se inicia la implementación del mismo”, y se continúan las conversaciones sobre los subsiguientes.

Es probable que el aspecto más complejo que el ELN tome en el ámbito interno sea su decisión de avanzar hacia un proceso cierto de negociación tendiente a la dejación de sus armas, lo cual implicaría, como consecuencia lógica, darle un mandato a su “Delegación de Paz” que le permita ir más allá de diálogos exploratorios y asumir compromisos ciertos en la dirección de dejar las armas de forma progresiva.

El segundo campo complejo conlleva las conversaciones con las denominadas disidencias de las extintas FARC-EP, porque es evidente que allí se requiere, como precondition, una definición acerca de con qué grupos, de los muchos que se reclaman, se llevarían a cabo dichas conversaciones, y esa ya es una tarea compleja; al aclarar lo anterior, procede precisar qué tipo de conversaciones se realizarían, porque pareciera evidente que se trataría de negociaciones orientadas a lograr la aceptación de dichos grupos del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, con eventuales ajustes de este, pero es claro que no sería volver a iniciar una nueva negociación.

En ambos campos será fundamental que el Gobierno designe los equipos negociadores, defina con claridad los mandatos de estos y cuál sería la ca-

beza orientadora, el alto comisionado para la paz, los jefes de cada delegación de paz, etc.

Por último, queda el campo de los grupos de crimen organizado, frente a los cuales habrá que definir las condiciones para su ingreso al proceso de “acogimiento” o “sometimiento” a la justicia y cuál o cuáles entidad/es del Estado sería/n la/s encargada/s de adelantar esta tarea y cuáles los procedimientos a seguir. Un ámbito aún incierto, aunque existen opciones ensayadas en el pasado reciente que podrían ser puntos de partida.

Nuevos roles para las FF. MM. y la Policía

En este campo, y como complemento necesario de la denominada Paz Total, es necesario subrayar, dentro del amplio concepto de Seguridad Humana planteado por el Gobierno, los lineamientos precisos de una política de seguridad —posiblemente con énfasis en seguridad regional y seguridad ciudadana— que definan la tarea de ambas instituciones, en cuáles de las mismas debe haber complementación y en cuáles no, y en especial el rol de cuerpos especializados —carabineros y el cuerpo que remplace al Esmad en la Policía y las Fuerzas Especiales en las Fuerzas Armadas— que sirvan como elemento de control y presión en los territorios —lo que algunos denominan el “garrote” complementario de la “zanahoria”— sobre aquellos grupos que sean renuentes a cualquier política de diálogo con el Gobierno y a dejar de ocasionar hechos de violencia, lo cual es probable que se dé en varias regiones del país. Es factible que en próximas semanas se conozca un documento de política en ese sentido.

Nuevo enfoque de drogas

Uno de los ejes centrales de la denominada Paz Total es un nuevo enfoque de la política de sustitución de cultivos ilícitos —esto tiene íntima relación con asumir la implementación integral del Acuerdo de Paz de La Habana con las extintas FARC-EP y, por supuesto, retomar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos— con el énfasis en la sustitución voluntaria y concertada con las comunidades, acompañada de programas de desarrollo alternativo y de la completa eliminación del uso del glifosato, así como dándole un tratamiento diferencial al uso de la extradición —solo se aplicaría contra aquellos que no cooperen con la terminación del negocio del narcotráfico—; pero en este campo todavía hay puntos no claros, como, por ejemplo, si el Gobierno va a comprar la hoja de coca a los campesinos productores, de forma transitoria, y a estimular sus usos alternativos, etc.

No hay duda de que es fundamental que los colombianos tengamos pronto un documento de política acerca de la Paz Total, no solo de medidas jurídicas, como la prolongación de la Ley 418 y la ley de “sometimiento” o “acogimiento” de grupos criminales, porque de esa manera habrá una “hoja de ruta” clara acerca de los objetivos y la evolución de esta política pública.

La paz ha sido un ideal esquivo y de difícil concreción para Colombia. No obstante, parece un momento inmejorable, habida cuenta de la voluntad de cambio expresada en las urnas y de la demostración del fracaso de las estrategias basadas en una victoria militar. La apuesta del actual gobierno reivindica la tesis que por décadas defendió la izquierda sobre las causas objetivas del conflicto. El progresismo deberá demostrar que no existe dilema entre paz y seguridad, sino que, por el contrario, no es posible alcanzar una sin la otra.



Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo

La política de Paz Total del gobierno Petro*

Álvaro Villarraga Sarmiento

Investigador, conferencista, analista y consultor en asuntos de conflicto armado y paz. Profesor de la Facultad de Posgrados, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

El cambio histórico que se fragua en Colombia, con una nueva relación de fuerzas que explica el advenimiento de un gobierno progresista y su apoyo por parte de las mayorías en el Congreso y de la opinión ciudadana, permite desatar una iniciativa también histórica de reformas democráticas, que son la base para consolidar los esfuerzos por la paz en todos los escenarios.

Antecedentes de políticas y acuerdos de paz y los factores que las justifican

En Colombia tenemos hasta al momento, al menos, 76 años ininterrumpidos de conflictividades bélicas y de escenarios de violencia sociopolítica, con puntos de inflexión que dieron lugar a soluciones políticas de paz, con ciertos logros de importancia, pero sin solución definitiva o total de tales problemáticas. En ese sentido, se han registrado guerras, contextos de violencia sociopolítica generalizada en distintas regiones y soluciones políticas e institucionales importantes, pero debilitadas o precarias en sus alcances.



Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo

En el curso histórico del conflicto armado reciente no existió una solución integral y simultánea de paz con respecto al conjunto de los actores del conflicto involucrados, sino que se han registrado varios acuerdos de paz progresivos entre el Estado, por medio de sus gobiernos nacionales. De forma que, si bien con la mayoría de las guerrillas y milicias insurgentes ya se han logrado acuerdos de paz, se mantiene una situación de coexistencia y tensión entre políticas y dinámicas de paz y de guerra.

En tal sentido, tenemos una paz pactada con el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la mayoría de las milicias regionales, alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, que consagró derechos y garantías como su principal logro. Estos acuerdos de paz se aplicaron entre 1990 y el 2002, con compromisos cumplidos, otros cumplidos a medias y varios incumplidos. Pero, en paralelo, se escaló la guerra con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y se masificó el fenómeno paramilitar.

También tenemos de forma más reciente una paz en implementación, a partir del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, en el 2016, la insurgencia de mayor dimensión, cuyo contenido incluye importantes medidas de democratización institucional, política y social, que tendrán, la mayoría, dinámicas de aplicación hasta el 2026 y algunas hasta el 2031. Este Acuerdo de Paz tuvo positiva aplicación en su inicio con el gobierno Santos, que lo suscribió, pero notorias inconsecuencias en su aplicación por el gobierno Duque, que recién terminó.

Además, tenemos una paz pendiente de lograr con el ELN. Si bien el gobierno Santos avanzó de manera importante con este proceso de paz entre el 2017 y el 2018, a partir de la mesa de negociación que se instaló primero en Quito, Ecuador, y luego en La Habana, Cuba, el gobierno Duque suspendió el proceso. A la vez, tenemos la experiencia parcial de las desmovilizaciones paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre el 2003 y el 2006, con el gobierno Uribe, con apoyo en beneficios de una fórmula de justicia transicional; sin embargo, el resultado fue parcial y se han prologado y extendido “herederos del paramilitarismo” o estructuras narcoparamilitares posteriores que crean dinámicas graves de violencia y crisis humanitarias en numerosas regiones.

En resumen, no ha existido una solución global y definitiva a las expresiones de guerra y de violencia, sino procesos parciales, con avances y ciertos retrocesos. Sin embargo, ahora, por una serie de factores que lo hacen posible, el gobierno progresista del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia

Márquez plantea la opción de un cierre definitivo de la guerra y las expresiones de violencia sociopolítica bajo la divisa de la Paz Total.

La guerra y la violencia conservadora-liberal no logró un cierre de paz definitivo y su precaria solución dio lugar a la guerra Estado-guerrillas insurgentes

Ha cobrado interés revisar los antecedentes de arbitrariedad, conflicto armado y violencia sociopolítica recurrentes, así como de las búsquedas de sus resoluciones mediante arreglos políticos y en décadas recientes de acuerdos de paz. Hemos vivido dos guerras civiles consecutivas relacionadas con la arbitrariedad del Estado y la violencia política desatada con participación, en distintos grados y formas, de diversos actores institucionales, políticos, sociales e internacionales, que han dejado altos impactos de distinto orden, masivas violaciones a los derechos humanos y graves crisis humanitarias. Pero, asimismo, en ambas guerras se han presentado arreglos políticos o acuerdos de paz con miras a soluciones por la vía política e institucional de tales conflictos violentos, sin conseguir soluciones de forma integral o total.

La primera guerra civil, conjugada con escenarios de violencia sociopolítica, tuvo factor determinante en el régimen del gobierno autoritario y violento ejercido por el Partido Conservador con apoyo de la Policía y grupos de civiles armados, que dio lugar a la creciente resistencia campesina con autodefensas y guerrillas liberales —en numerosas regiones— y comunistas —en algunas de ellas— que tuvo lugar entre 1946 y 1957. Esta guerra irregular, intensa, en buen grado generalizada y muy degradada, en el sentido humanitario, concluyó con el apoyo en tres acuerdos entre los liderazgos de los partidos Liberal y Conservador. El inicial, en búsqueda de un consenso de solución, en 1951. Otro en 1953, que impuso a un gobierno militar de transición, el cual concedió una amnistía para desactivar el extendido movimiento guerrillero, pero derivó en dictadura. Y el tercero, en 1957, el cual dio paso al régimen político del Frente Nacional, con el apoyo de un plebiscito, que impuso un bipartidismo excluyente de estos dos partidos y no solucionó problemáticas sociales ni habilitó garantías ni pluralismo político.

El Frente Nacional inició en 1958 con el gobierno del liberal Alberto Lleras Camargo, que adoptó una política de paz basada en una nueva amnistía para las guerrillas y en un programa de rehabilitación dirigido hacia algunos núcleos campesinos y de excombatientes, de manera más marginal. La política de rehabilitación comprometió a varios ministerios para la atención de este programa. Sin embargo, durante el siguiente gobierno, el del conservador



Fotografía por:
Andrea Gamboa

Guillermo León Valencia, se inició la segunda guerra civil, la cual confrontó al Estado y a movimientos guerrilleros surgidos con apoyo y participación de comunidades campesinas afectadas por la agresión oficial, sin acceso o víctimas de despojos de tierras y carentes de derechos.

Numerosos estudios señalan los siguientes factores como causas de esta nueva guerra, que se engendró en los años sesenta:

- Ausencia de una reforma agraria y, en alto grado, de derechos sociales.
- Desatención de millones de campesinos agredidos, despojados de sus tierras o carentes de ellas y víctimas del desplazamiento.
- Gobiernos del Frente Nacional caracterizados por la hegemonía bipartidista y la persecución violenta de la oposición política y de las protestas sociales.
- Permanencia del Estado de sitio con medidas gubernamentales arbitrarias y graves violaciones a los derechos humanos.
- Adopción de la doctrina de la Seguridad Nacional y el “enemigo interno”, con incidencia directa de Estados Unidos (EE. UU.), que conjugó el anticomunismo con la persecución oficial violenta a la oposición política y social.
- Ausencia de reales garantías, inexistencia de formas de democracia directa y la aparición de formas de fraude en las elecciones, que tuvieron una grave expresión en el desconocimiento del triunfo en la elección presidencial del partido de la Anapo, en 1970.

Bajo estas circunstancias, se extendió la inconformidad y la propensión a la lucha contra el régimen político que representaba solo el interés de las élites de poder, lo cual llevó a formas diversas de resistencia social, política y civil, pero también a la emergencia de movimientos revolucionarios que proclamaron la resistencia y la rebelión armadas, y el paradigma del poder popular y el socialismo. En este marco, surgieron en 1964 las FARC-EP, en 1965 el ELN, en 1967 el EPL y en 1970 el M-19, guerrillas insurgentes a las cuales se sumaron, entre los años setenta y ochenta, varias milicianas insurgentes regionales, como los casos de la Autodefensa Obrera (ADO), el Comado Pedro León Arboleda (PLA), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento de Integración Revolucionario Patria Libre (MIR PL) y numerosas milicias populares (MP) urbanas, sobre todo en Medellín.

Antecedentes de políticas de paz gubernamentales, sus resultados y limitaciones más notorias

El presidente Belisario Betancur fue el primero en formular una política de paz como tal que incluyó una amnistía, la elección popular de los alcaldes, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) en zonas de pobreza e impacto del conflicto y mesas de diálogos y acuerdos de paz con las guerrillas, con apoyo en una amplia y representativa Comisión de Paz. Igualmente, posibilitó la aplicación de estas medidas y la suscripción, en 1984, de Acuerdos de Tregua Bilateral, Cese al Fuego y Paz con las FARC-EP, el Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista (PCC ML), el EPL y el M-19. A estos acuerdos se sumó la pequeña guerrilla urbana de Bogotá, la ADO. Pero las élites de poder se opusieron a las reformas para la paz que emanaron de estos acuerdos y la Fuerza Pública desató la orden presidencial de cese al fuego, lo cual produjo las rupturas sucesivas de estos acuerdos, entre 1985 y 1987. Si bien fue una primera experiencia positiva de un proceso de paz en curso, con saldos a favor de distinto orden, al final fracasó en su conjunto por la situación referida.

El presidente Virgilio Barco aplicó después una política denominada de “rehabilitación, normalización y reconciliación”, la cual priorizó y amplió el impacto del programa PNR, pero desechó el diálogo para intentar la solución política negociada con las guerrillas y la guerra se escaló. Sin embargo, al final de su mandato optó por una política de paz ante el escalamiento de la guerra, la presión de sectores de la sociedad, las propuestas de diálogo de las mismas guerrillas y la complejización de la situación que se produjo con la emergencia del narcotráfico y la expansión del paramilitarismo.

Entonces, el gobierno Barco optó por la política sustentada en el documento *Iniciativa para la paz*, la cual habilitó tal diálogo para la negociación política con las guerrillas, de forma que consiguió la paz definitiva con el M-19, con base en el acuerdo de aplicar reformas de democratización; también consiguió acuerdos parciales con el EPL, el PRT y el MAQL, que demandaban la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que abocara las reformas de democratización requeridas para la paz.

El siguiente mandato, el del presidente César Gaviria, adoptó la política condensada en el documento *Estrategia contra la violencia*, que anunció un “tratamiento integral de los factores de violencia” y posibilitó la negociación de paz con las guerrillas. Bajo su mandato se convocó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 exigida por las guerrillas, por un movimiento estudiantil que lideró una manifestación plebiscitaria de la población en su favor y que fue habilitada, en el plano institucional, por la Corte Suprema de Justicia. Esta Constituyente facilitó

acuerdos de paz definitivos con el EPL, el PRT, el MAQL y, tras la expedición de la nueva Constitución Política, se propiciaron nuevos acuerdos de paz con varias fracciones guerrilleras y milicianas: la Corriente de Renovación Socialista (CRS) —disidencia del ELN que agrupaba al anterior MIR PL— y cinco agrupaciones de MP de Medellín. Gaviria, asimismo, habilitó diálogos de paz en Caracas, Venezuela, y luego en Tlaxcala, México, con las FARC-EP, el ELN y la disidencia minoritaria del EPL opuesta al acuerdo de paz, sin lograr resultados. También expidió decretos de sometimiento a la justicia para paramilitares y narcotraficantes, sin diálogo directo, pero con el ofrecimiento de beneficios jurídicos penales.

Por su parte, el presidente Ernesto Samper adoptó la política denominada Paz Integral y Diálogo Útil, que proponía lograr acuerdos de paz con las FARC-EP y con el ELN, diálogos regionales para consensuar respaldo ciudadano y medidas de alivio social y tratamiento a la crisis humanitaria, así como promovió iniciativas legales para los procesos de paz y de protección humanitaria. Sin embargo, este gobierno entró en crisis ante la denuncia de financiación de su campaña electoral con dineros del narcotráfico, lo cual hizo inviable su política de paz. Por el contrario, se escaló el conflicto armado, las FARC-EP consiguieron un importante despliegue estratégico y se dimensionó el paramilitarismo con apoyo de las Convivir, creadas durante este gobierno.

Luego, el presidente Andrés Pastrana adoptó como eslogan de su política de paz el de “Hechos de Paz”, la cual no tuvo una formulación de soporte. De manera que realizó diálogos y negociaciones con las FARC-EP en el Caguán, y con el ELN, sobre todo en el exterior, con ciertos logros, pero con rupturas y fracasos finales. Se impuso entonces su política de guerra soportada por el Plan Colombia, con apoyo, financiación, asesoría e intervención militar con cierto nivel de asesores y efectivos por parte de EE. UU.

Después, el presidente Álvaro Uribe, a pesar de su política que negó el conflicto armado, proclamó el antiterrorismo y se propuso derrotar en el campo militar a las guerrillas que persistieron en el alzamiento, las FARC-EP y el ELN, sostuvo diálogos de paz con el ELN en La Habana, entre el 2005 y el 2007, que consiguieron un acuerdo para iniciar la negociación y adoptar medidas humanitarias. Sin embargo, este Acuerdo Base se frustró ante la pretensión gubernamental de exigir la concentración, identificación y manifestación de disposición al desarme de esta guerrilla al momento, sin que se hubiera realizado una negociación política que diera lugar a compromisos institucionales de reformas políticas y sociales, como base para un acuerdo de paz.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos consiguió, en el curso de sus dos administraciones, diálogos, acuerdos y solución de paz definitiva con las

FARC-EP, en el 2016, tras cinco años de trabajo en la mesa bilateral de negociaciones, que contó con dos países garantes, Cuba y Noruega, otros países acompañantes y los oficios de verificación de las Naciones Unidas (ONU) que se prolongan hasta la actualidad. Santos, desde el 2010, conjugó la política de guerra interna con la de conversaciones de paz en el exterior, en La Habana. Las partes concertaron una agenda temática que posibilitó compromisos de reforma rural integral; garantías de participación política; reforma política, electoral y estatuto de oposición; programas de reincorporación política y social de excombatientes con impacto social en las regiones; medidas para superar los cultivos de uso ilícito; compromisos con los derechos de las víctimas; un sistema integral de justicia transicional, y mecanismos de monitoreo y supervisión internacional de la implementación del Acuerdo Final.

Este gobierno avanzó en una parte importante de la aplicación de este Acuerdo, a pesar de algunos retrasos y dificultades en la gestión gubernamental. En simultáneo, adelantó conversaciones con el ELN, en Venezuela, Ecuador y Cuba, de forma que consiguió convenir una agenda temática y procedimental en el 2017, registró avances parciales en su tratamiento y un cese de hostilidades temporal hacia el final de su mandato en el 2018.

Por último, el gobierno del presidente Iván Duque se resistió al Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, aplicó de forma selectiva parte de los compromisos, a la vez que se opuso y buscó debilitar, reformar o desfinanciar otros. Ante la obligación constitucional y legal con este Acuerdo, y la activa cooperación internacional a su favor, facilitó algunas medidas y programas, pero en lo fundamental tuvo incoherencias con la implementación integral de este histórico Acuerdo de Paz. Con esta escasa e inconsecuente ejecutoria, este gobierno adoptó la política de Paz con Legalidad. Sin embargo, sobresalió por ser el único en cuatro décadas que no desarrolló ningún proceso de paz; una vez que suspendió el proceso de paz en curso con el ELN, pretendió la extradición y encarcelamiento arbitrarios de los voceros de esta guerrilla en la mesa de conversaciones y desconoció los protocolos suscritos con los países garantes, de forma que además tuvo tensiones y lanzó ataques políticos contra ellos.

La formulación de la política de Paz Total del gobierno del presidente Gustavo Petro

En un hecho de connotación histórica fue elegido este año, por primera vez en Colombia, un gobierno progresista conformado por una amplia coalición de fuerzas de izquierda y progresistas, con el proyecto político del Pacto Histórico. Su programa apunta a lograr una serie de reformas en lo político, lo social, lo

tributario y lo ambiental, para enfrentar las condiciones de marcada inequidad, exclusión, pobreza y deterioro de las garantías y los derechos. Este programa, bajo el lema de “Colombia, una potencia de la vida”, se propone cerrar de manera definitiva las expresiones de guerra y de violencia política, y proyectar el país hacia “una era de paz”.

Son dicientes las expresiones al respecto de Gustavo Petro al tomar posesión del Gobierno el pasado 7 de agosto en Bogotá, cuando rompió el protocolo tradicional con una masiva, entusiasta y festiva movilización popular. Así se expresó en su discurso de posesión:

Convocamos a todos los armados a dejar las armas [...] la paz sí es posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz [suscrito con las FARC], seguiremos a raja tabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar la paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. Este es el gobierno de la vida, de la paz, y así será recordado. (*El Espectador*, 8 de agosto de 2022)

Tal intervención terminó con la proclama de un decálogo de compromisos que en su contenido dio centralidad y transversalidad al tema de la paz:

1. Trabajaré para conseguir la paz verdadera y definitiva. Como nadie, como nunca. Vamos a cumplir el Acuerdo de Paz. [...] 4. Dialogaré con todos y todas, sin excepciones ni exclusiones. [...] 6. Defenderé a los colombianos y colombianas de las violencias [...].

El gobierno de Gustavo Petro plantea una política de Paz Total, entendida como el abordaje paralelo y relacionado de las negociaciones políticas de paz que retoma con el ELN, a partir de lo avanzado con el gobierno Santos; de la retoma de la aplicación integral del Acuerdo de Paz Final con las FARC-EP; de la búsqueda de diálogos y soluciones particulares con otros grupos armados que no aceptaron o se marginaron del Acuerdo de Paz con esta guerrilla, conocidos como disidentes; y de fórmulas de acogimiento a la justicia, con base en compromisos de abandono de la violencia y de las economías ilegales, que permitan a los integrantes de diversas estructuras ilegales y armadas relacionadas con el narcotráfico y otras economías ilegales acogerse de forma colectiva ante la justicia con ciertos alivios penales y compromisos de no repetición, revelación de verdad y reparación de las víctimas.

El presidente Petro exhortó a todas las agrupaciones armadas ilegales a adoptar un cese al fuego y a los hechos de violencia, de forma que se viabilice la con-

creación de ceses al fuego bilaterales en cada caso y multilaterales de conjunto. Avanza en formulaciones de una paz integral, transversal hacia el conjunto de las instancias de gobernabilidad, de las reformas democráticas a emprender y de conjugación de esfuerzos estatales, gubernamentales y de la sociedad, en especial desde el ámbito territorial con los “diálogos regionales vinculantes”. Sobre esta base designó al comisionado para la paz, Danilo Rueda, la tarea de coordinar, de manera estrecha, la definición e implementación de esta política con la Cancillería, a cargo de Álvaro Leyva, en el ámbito internacional, y con la Comisión de Paz del Senado, presidida por el senador Iván Cepeda.

Iván Cepeda se refirió con claridad a las premisas de la política de Paz Total en los siguientes términos:

Es un modelo de hacer la paz, subsanando limitaciones de modelos anteriores acumulados, pero recogiendo lecciones aprendidas. Cambiar esa práctica de hacer diálogos y negociaciones de carácter sucesivo, primero con un grupo guerrillero, continuar con otro, y después (buscar) cómo resolver las otras expresiones de violencia. Es atender el problema de manera global y simultánea. En Colombia se mantiene la diferencia entre la insurgencia armada y la violencia social. (Por tanto) Hay instrumentos legales y procesos distintos [...]. En un caso, la terminación del conflicto armado, y en otros, la desactivación de organizaciones ligadas al narcotráfico y a otras formas de economía ilegal. (*El Tiempo*, 8 de agosto de 2022)

Esta política de Paz Total tiene un marcado énfasis regional: “[...] los procesos de paz han tenido un excesivo énfasis en un diálogo en una mesa nacional de conversaciones y dejan de lado lo que ocurre en los territorios”. A la vez que formula, con relación a las soluciones, adoptar a todo nivel, su relación estrecha con las políticas nacionales y los proyectos de reformas: “[...] relación entre la política general del gobierno en materia de reformas sociales y los acuerdos o procesos de paz, políticas de Estado, entre ellas la política del narcotráfico” (*El Tiempo*, 2022).

Por lo tanto, la Paz Total requiere, desde las propuestas de los diálogos regionales, nutrir las políticas y estrategias que contendrá el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, necesita financiación, mediante el énfasis actual en un proyecto de reforma tributaria progresivo, así como la implementación integral del Acuerdo con las FARC-EP, lo que permitirá retomar los proyectos antes obstruidos de reforma agraria, reforma política y del sistema electoral. Asimismo, es necesario aplicar en todas sus consecuencias el Estatuto de la Oposición y, de manera global, responder también a la búsqueda, por parte de este gobierno, de un gran Acuerdo Nacional por la Paz y la Demo-

cracia, con el más amplio espectro de aliados en los ámbitos político, social y ciudadano.

La sección de prensa Colombia+20, del diario *El Espectador*, interpreta bien el sentido de acompañar los diferentes elementos de la política de Paz Total buscada por el gobierno Petro:

El Congreso tendría que aprobar la reforma tributaria para obtener los recursos, pero al mismo tiempo deben avanzar los diálogos regionales que eleven las prioridades de inversión del Plan Nacional de Desarrollo y alimenten el diálogo con el ELN. También debe lograr las leyes necesarias para desarticular los grupos armados ilegales y avanzar en la negociación con el ELN. Solo así se podrá hacer realidad ese concepto de diálogo y negociación, paz territorial y participación social y aprobación de reformas estructurales. (*El Espectador*, 7 de agosto de 2022)

En síntesis, el cambio histórico que se fragua en Colombia, con una nueva relación de fuerzas que explica el advenimiento de un gobierno progresista y su apoyo por parte de las mayorías en el Congreso y de la opinión ciudadana, permite desatar una iniciativa también histórica de reformas democráticas, que son la base para conseguir la consolidación de los esfuerzos por la paz en todos los escenarios. La propia comunidad internacional así lo ha entendido y apoya este esfuerzo. La paz interna se acompaña con la búsqueda de la paz en la región, lo que se relaciona con hechos importantes como la recuperación de las relaciones con Venezuela y la retoma de las relaciones constructivas y el apoyo de Cuba y Noruega, así como de la ONU, al nuevo proceso de paz que se reemprende.

Referencias

El Espectador. (7 de agosto de 2022). ¿Cómo se hará total la paz de Petro? Colombia+20, 13.

El Espectador. (8 de agosto de 2022). “No podemos fallar”, 2-3.

El Tiempo. (8 de agosto de 2022). “Senador: ¿usted sí nos puede aterrizar qué es realmente el proyecto de paz total?”. Entrevista de María Isabel Rueda, 1.13.

Notas

* Artículo publicado primero en *Caja de Herramientas*, edición 793, de la semana del 3 al 9 de septiembre de 2022. Se publica en este dossier con autorización del autor.



Fotografía por:
Víctor de Currea-Lugo

El rompecabezas para armar la Paz Total

Víctor de Currea-Lugo

Médico, analista político, consultor, escritor y periodista alternativo

Los rompecabezas tienen cierta magia: uno los puede empezar por donde quiera, a veces los amigos ayudan a armarlo, se pueden dejar esperando un poco y el final siempre será poner la última pieza, no importa cuál. Ah, además, no tienen un modo único, salvo no forzar las piezas, sino que estas encajen. Eso pasa con la Paz Total.

En este capítulo se presentan algunas reflexiones en voz alta para armar el rompecabezas de la paz: pueden empezar por donde quieran, no tiene un camino lineal, unas piezas las puse yo y otras unos amigos; puede desbaratarse y volverse a jugar. Pero las piezas no hay que meterlas con calza, sino buscarle la comba al palo, como decía mi viejo.

Hay que ser pragmáticos. Necesitamos una superficie pareja, no porque todas las piezas sean iguales sino porque deben encajar; claro, los dogmáticos dirán que esto no se puede, que aquello es impensable y hasta pondrán un reloj para amargar la tarde.

Los grupos armados del conflicto colombiano

1. Los grupos armados del conflicto colombiano son los que son y hay que ponerlos boca arriba, como el que muestra las cartas en el juego. El inventario es indispensable. Además del ELN, están las disidencias con todas sus vertientes, incluyendo los llamados reincidentes. Están también las organizaciones paramilitares, algunas denominadas herederas de neoparamilitares, bacrim, narco-paras y sus variantes. Y, por supuesto, hay una extensa lista de grupos y bandas con capacidad local y regional. Y no, no hay piezas iguales, pero todas importan, aunque unas ayuden a formar la cara del gatito y otras tan solo sean del paisaje.

2. Los grupos candidatos a la Paz Total deben ser: armados, con mando responsable, con cierto control territorial y a los que el Estado no puede someter. Esto es lo mínimo para ser considerados como tal. De ahí para arriba, pueden ponerle más características a los que van a negociar, porque de lo que se trata es de acabar con la violencia, no de repartir carnés de beligerancia. En otros términos, que un grupo entre en la propuesta de Paz Total no implica un reconocimiento automático de nada más.

Una cosa impopular: el derecho internacional humanitario no sirve de mucho

3. Una cosa impopular: el derecho internacional humanitario no sirve de mucho. Primero, porque, si algo es común a la insurgencia, al Gobierno y a la sociedad, es que cada uno lo retuerce hasta que dé el resultado que quiera. La colombianización del derecho internacional humanitario ha sido una constante en las últimas décadas, se ha manipulado hasta el significado de nociones básicas como hostilidad, combatiente, objetivo militar, etc. El derecho internacional humanitario no es una camisa de fuerza; ayuda, pero no debe definirse la paz como un asunto simplemente jurídico, cuando es, ante todo, un asunto político. Por eso, entre otras cosas, fracasó la mal llamada “paz con legalidad”. Además, el derecho internacional humanitario responde a unos aspectos de la guerra, pero a muy pocos (casi a ninguno) de la paz.

4. Que el derecho internacional humanitario esté más orientado hacia aspectos de la guerra que de la paz no niega la vigencia de las normas humanitarias. Es más, las mafias y la delincuencia organizada han aceptado muchas sin que eso implique que sean sujetos del derecho internacional humanitario. Esto se debe a que, simplemente, son personas armadas, con vocación de poder y de control, que deciden firmar unos límites al ejercicio de su violencia. Esto lo hemos visto, por ejemplo, entre las maras y las pandillas en El Salvador. Por lo



Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo

mismo, aceptar una propuesta humanitaria tampoco hace a un grupo sujeto del derecho internacional humanitario. Por ahí es la cosa.

Dejar de pelear por las palabras

5. Dejar de pelear por las palabras: que si beligerancia, que si reconocimiento político, que si acogimiento o sometimiento. Lo cierto es que todo grupo armado tiene una vocación política en cuanto busca controlar la polis. Los paramilitares,

por ejemplo, no solo controlan parte del territorio colombiano, sino que además tienen base social y propuestas políticas. Es posible que no tengan estatutos ni una ideología, pero —ante todo— son una pieza del rompecabezas.

6. La voz de las víctimas, sin duda, cuenta, pero —lo más impopular de este capítulo— el modelo de verdad, justicia, reparación y no repetición no puede convertirse en el palo de la rueda de la paz. En otras palabras, hay que dar cuenta del pasado, pero también hacer posible otro futuro. Lo mejor es que las víctimas ayuden a transitar ese camino, que ellas lo hagan directamente. Aquí hay un desafío inmenso porque se ha vuelto una constante, desde el reconocimiento internacional de la noción de víctima (a finales de los años noventa), que los procesos de paz tienen como eje las víctimas, no la sociedad como un todo. Pensar en descentralizar el proceso suena a herejía, pero esto de ninguna manera significa ni impunidad, ni desconocimiento de las víctimas, sino que invita a explorar otros caminos.

7. La caracterización de los grupos armados debe hacerse desde su realidad, no desde lo que los libros dicen sobre ellos. Claro, los libros ayudan, pero son muletas que al final nos hacen trampa si las ponemos a reemplazar los pies. Tal es el caso del ELN, existen más mitos y prejuicios que lecturas cuidadosas. Es necesario negociar con la insurgencia real y no con la que se construye según los miedos del gobierno de turno.

El ELN es una unidad político-militar con vocación de poder

8. El ELN es una unidad político-militar con vocación de poder y quienes hablan en su nombre tienen el mandato para hacer la paz. Lo mismo pasa con algunas de las llamadas disidencias. Este no es el caso del paramilitarismo; el problema con ellos es que, como decía una amiga de las que me ayudó con este rompecabezas, son “operadores armados” de agendas ajenas.

9. Una pieza esencial es el narcotráfico. De hecho, cada vez más es puesto en el debate por el ELN y por la gente que sabe de la guerra. Unos grupos cobran impuesto a la hoja, otros hacen cocaína y otros cuidan cultivos. Y no, esas fases no son lo mismo ni tienen las mismas connotaciones. No es lo mismo financiarse que lucrarse, aunque a muchos les parezca la misma vaina.

10. El poder de los grupos no está solo en las armas, sino en lo que esas armas defienden, sea lo que sea. Por eso, los grupos que hacen parte de redes de poder mafioso no pueden limitarse al futuro de los fusiles. Si “es la economía”, como decía un asesor estadounidense, entonces no hablemos de los fusiles

sino de las economías locales, nacionales e internacionales que deciden hacia dónde apuntan los fusiles. Esta es una de las piezas más complejas. Por lo mismo, no hay que reemplazar cultivos, sino economías.

La legitimidad de unos acuerdos

11. La legitimidad de unos acuerdos no radica en que los actores involucrados sean “merecedores a los ojos de todos”, sino en cómo se entiende la urgencia de la paz, la necesidad de salvar vidas. No es desde la pureza moral que se construye una paz de seres humanos. Aquí vale subrayar que los enemigos de la paz, desde todas sus trincheras, siguen vivos, actuando y desinformando. La disputa mediática es muy dura: algunos se atreven a sugerir que lo que no conocen sencillamente no existe. Por ejemplo: como no conocen la estrategia del Gobierno con todo y detalles, entonces plantean que no hay estrategia. Desconocen que un Gobierno, para llevar a cabo negociaciones, requiere un alto nivel de confidencialidad que no puede desconocerse simple y llanamente porque la oposición demanda saber los detalles.

12. Las llamadas disidencias (que no es una pieza sino varias y de distinta naturaleza) van a insistir en reconocimiento político, pero, de nuevo, esa es una falsa disyuntiva. Miremos la realidad: están armados, están organizados, tienen control territorial y quieren negociar. ¿Cuánta gente condenamos a la muerte por una terquedad lingüística? Es entendible que las antiguas FARC se molesten porque las disidencias usen ahora las mismas siglas, pero eso no es una novedad en el mundo ni un impedimento. Todas las organizaciones armadas se autodenominan y reconocerles su nombre es simplemente un hecho puntual y no una calificación.

Alguien puede patear el tablero

13. Alguien puede patear el tablero y mandar las piezas por el aire. Toca, en ese caso, volver a empezar. Es decir, los enemigos del juego están ahí. A algunos de ellos nada les sirve: ni el orden de las piezas, ni la superficie de partida, ni el dibujo del gato que va apareciendo. Están ahí y son reales. Tan reales como en Ruanda, donde después de un exitoso proceso de paz hubo un genocidio. Si alguien patea el tablero, veremos a los enemigos de la paz sacando todo el rédito posible.

14. El problema es si lo acordado se cumple, no si se firma. Un rompecabezas no termina en la compra, ni en el reguero de las piezas sobre la mesa, sino en su ar-

mada. Lo triste es que el gobierno de Gustavo Petro arrastra el pasado de décadas de gobiernos que firmaron para no cumplir. Petro no puede hacer lo mismo, tampoco demorar la implementación: el palo no está para cucharas. Por eso, dejar de lado el principio de “nada está acordado hasta que todo está acordado” por uno que busca “ir firmando e ir implementando” es mucho más acertado.

El problema central es de las economías de la guerra

15. El problema central es de las economías de la guerra. Muchos grupos y sus integrantes no están en las prácticas violentas, sino como parte de alguna economía ilegal. Ahí radica parte del negocio. La paz, como asunto sociológico (no jurídico ni académico), pasa por otros factores, como la voluntad de las personas de apostarle a otras economías no ilegales. ¿Qué puede ofrecer el Estado para sustituir economías ilegales? No lo sé.

16. Más que de GAO (grupos armados organizados), valdría la pena hablar de RAO (con R de redes). No, no quiero promover otra descabellada sigla, sino invitar a que pensemos que muchos grupos hacen parte de una red, ya sea por conexiones económicas o territoriales, porque son testaferros o venden servicios, etc. Pensar los grupos como red puede ayudar a desenredar la guerra de otra manera. Es conocida la amplia interconexión entre armados en zonas como Medellín, Chocó y Cauca, solo para citar tres ejemplos.

La sociedad todos los días está en diálogo

17. La sociedad todos los días está en diálogo con los grupos armados, en las veredas y en las carreteras; así que satanizar el diálogo entre la sociedad y los armados es tonto, inútil y moralista. Eso no sirve. Ojalá florezcan cientos de mesas, eso sí, entendiendo que nadie es en puridad el dueño único de la paz. De hecho, son las comunidades que sufren todos los días los embates de la guerra los que más autoridad tendrían para plantear espacios de construcción de paz.

18. El poder con el que se negocia es el poder real, no el formal ni el legal. Andar pensando en si los grupos son ilegales es ridículo porque es claro que lo son. Si fueran legales, resolverían los problemas en un tribunal o ante la superintendencia de turno. Sí, se negocia con ilegales y con grupos que han cometido delitos. Eso se llama principio de realidad. Lo otro es volver a la fallida idea de “no negociar con terroristas”, craso error de un Estado incapaz de derrotarlos por vía militar.

No se les olviden las cárceles

19. No se les olviden las cárceles. Ahí nacieron la negociación de Sudáfrica y los acercamientos con los kurdos del Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK). Ahí el ELN tuvo propuestas de negociación, ahí están los jefes de muchos grupos y su decisión determina lo que pasa afuera de las prisiones, como se demostró en El Salvador.

20. Otro comentario impopular: las Fuerzas Armadas son parte del conflicto y hay que mirar cuál es su nivel de compromiso. Hablo de las Fuerzas Armadas reales, no las que dice la Constitución, las impolutas de los libros, sino de las que están vinculadas con redes de delitos. ¿Qué resistencias tienen y hasta dónde podemos tensar la cuerda? Esto nos lleva al debate sobre la doctrina militar, pero también a las redes internas de corrupción y al sentimiento nacionalista que exacerban los enemigos de la paz.

21. ¿Qué puede llevar a que una red como las oficinas de Cali o los combos de Medellín decidan avanzar hacia la paz? Tampoco lo sé, esa es una de las piezas más difíciles, pero hay que buscarle, de nuevo, la comba al palo. Decir “agua” no nos calma la sed. Es tiempo de la acción. De poco sirve ahora mismo un discurso sobre el derecho a la paz, cuando necesitamos pasos concretos. Aquí se negoció con Pablo Escobar y hay quienes se asustan si tratamos de que se negocie con el dueño de una “olla de barrio”. Aquí se ha perdonado a algunos militares y hay quienes se asustan cuando decimos que se hable con la guerrilla. El problema es que la paz algunos la ven como un premio a los violentos, cuando hay que verla como un alivio a los desarmados. Meter en la cárcel a quienes han cometido crímenes produce resultados limitados para la víctima, sobre todo porque no permite la reparación. Toda paz implica ahorrarnos unos muertos a cambio de tragarnos unos sapos. Por eso, el balance entre justicia y paz es tan complejo. Pero la justicia ordinaria nos da unas cifras de impunidad muy altas, así que, hoy por hoy, tenemos más posibilidad de justicia en un acuerdo de paz que en una guerra.

Fin del comunicado.

ACUERDO DE PAZ Y REINserCIÓN EN EL MARCO DE LA PAZ TOTAL



El desafío de rehacer el Acuerdo de Paz con las FARC-EP*

Aspectos de planeación y presupuesto

Jairo Estrada Álvarez

Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia

Introducción

Dentro de los propósitos anunciados por el gobierno progresista social-liberal de Gustavo Petro se encuentra su propuesta de Paz Total. Entre tanto, da a conocer los lineamientos generales de tal propuesta y logra numerosos pasos para avanzar en la concreción de esa iniciativa, los cuales abarcan tanto aspectos referentes al concepto mismo de Paz Total como a la necesaria definición del marco normativo que le ha de servir de sustento a fin de habilitar condiciones que posibiliten adelantar conversaciones conducentes a la superación de las expresiones de rebelión armada y de estructuras mercenarias paramilitares y narcotraficantes que existen en la actualidad en el país. En esa misma dirección se encuentran los “diálogos regionales vinculantes”, que, según la formulación del gobierno, también constituyen insumos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026; asimismo, la comprensión de la Paz Total articulada a América Latina y el Caribe como una región de paz.

No es objetivo de este texto realizar un análisis de la propuesta gubernamental, ni de sus alcances y limitaciones o de los conflictos y contradicciones que le son inherentes. Se parte de un supuesto de trabajo: el Gobierno nacional manifiesta su compromiso con la implementación del Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla de las FARC-EP el 24 de noviembre del 2016 y afirma que la implementación constituye uno de los ejes de su política de Paz Total. Entre los múltiples tópicos que aborda la implementación, el texto se concentra en aspectos generales de la planeación y del presupuesto, bajo el supuesto de que es preciso rehacer el Acuerdo de Paz del 2016, dada la situación en la que se encuentra. En desarrollo de ese propósito, se proponen medidas y acciones básicas de la acción gubernamental indispensables para que sobre lo pactado en La Habana se pueda avanzar en el cuatrienio presidencial de manera efectiva, en su materialización integral.

A cerca de seis años de la firma del Acuerdo de Paz, es evidente que el gobierno de Duque no logró hacerlo trizas (en el sentido de destruirlo por completo), como era el propósito anunciado, pero sí hacer trizas con él (en el sentido de hacerlo pedazos menudos). La estrategia que se vio forzado a poner en marcha, por razones políticas y jurídicas, fue la del “doble discurso” y la simulación de la implementación: manifestar su compromiso con lo convenido en La Habana, al tiempo que adelantaba una labor sistemática para obstaculizar el cumplimiento; formular (obligado) un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Acto Legislativo 01 de 2016, art. 3º); y presupuestar por año, por la obligación derivada del “trazador presupuestal para la paz” (Ley 1955, art. 220), al tiempo que destinaba partidas presupuestales que, en sentido estricto, no correspondían con los propósitos de la implementación. Entre tanto, se tiene conocimiento de que los recursos para la paz se convirtieron, en gran medida, en otro de los botines de la corrupción estructural y en fuente de enriquecimiento individual y descarado de jóvenes tecnócratas que llegaron a ser presentados como nuevas lumbreras. Toda esa operación tramada se selló con el rótulo de la “Paz con legalidad”, así como sus ejecutorias, entre las cuales los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ocuparon el lugar más destacado.

Hoy puede afirmarse que se asistió a otro entrampamiento del Acuerdo de Paz, de mediana duración (en este caso un periodo de gobierno), con el que se logró engañar sobre el estado real de la implementación, en la medida en que “pedazos menudos” fueron presentados como ejecutorias significativas que alentaron numerosos balances sobre los “avances” del proceso. Con la llegada del progresismo social-liberal al Gobierno es indiscutible que hay nuevas condiciones políticas para volver a pensar el Acuerdo de Paz y rehacerlo, luego de la malhadada operación quirúrgica a la que fue sometido. Como parte de

su política de Paz Total y, en general, de los propósitos reformistas del actual cuatrienio presidencial, el gobierno de Petro manifiesta su irrestricto compromiso con la implementación.

Materializar ese compromiso supone, al comienzo, realizar un ejercicio de sinceramiento en relación con el estado real del proceso, para lo cual es preciso no solo volver al Acuerdo de Paz en su comprensión de integralidad, así como superar y corregir las “fallas de origen” de la implementación, sino también explorar en profundidad su potencial reformista y transformador, hasta ahora —en esencia— pospuesto. Como las disposiciones del Acuerdo responden a un largo proceso de negociación ya cerrado y son obligaciones de parte con un relativo blindaje jurídico, existen condiciones reales —si hay voluntad y decisión política— para ahorrarse discusiones innecesarias y trámites inoficiosos, pues buena parte de ellas están a la espera de ejecutorias de política pública, asociadas con procesos de planeación y presupuesto.

Sin duda, es notoria la falta de desarrollos normativos que muestran rezagos (dígase, incumplimientos del Estado) desde el inicio mismo del proceso de implementación. Me refiero, sobre todo —pero no solo—, a los de la llamada fase temprana, señalados de forma taxativa en el Acuerdo, y a otros que están con suficiencia identificados. Entre los pendientes se encuentran la reforma política y electoral y la jurisdicción agraria, cuyos proyectos han sido presentados por la bancada de gobierno en la actual legislatura. Otros, muy importantes, como la reforma a la Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994), no se encuentran dentro de la agenda legislativa.

La concepción de la implementación en el Acuerdo de Paz

La concepción de la implementación contenida en el Acuerdo de Paz, si bien hizo énfasis en la definición de un marco normativo para la implementación, con la aspiración de que de esa manera se podría darle mayor robustez a lo acordado, buscó trascender ese nivel con la convicción de que las normas por sí solas no transforman la realidad, por lo que se agregó la necesidad de traducir el Acuerdo al lenguaje de las políticas públicas y, en específico, al de la planeación y la presupuestación. De esa manera, se quiso superar, así fuera de manera parcial, la ilusión del derecho y contrarrestar la tendencia a una excesiva “juridización” de lo convenido, lo cual, en esencia, es de naturaleza política.

Por tal razón, se dispuso la formulación de un Plan Marco de Implementación (PMI) que, como cualquier plan marco, corresponde a la definición de linea-

mientos generales a ser considerados durante un periodo de tiempo, con metas trazadoras e indicadores de medición susceptibles de ser actualizados según la trayectoria específica asumida por el proceso. El PMI se acompañó de un ejercicio de costeo (en su momento cuestionado) que derivó en la fijación de una estimación del valor total de la implementación (129,5 billones de pesos de 2016), así como en la identificación de las fuentes probables de financiación (también cuestionadas en algunos de sus componentes). Todo ese ejercicio quedó contenido en el documento Conpes 3932 de 2018, que se compatibilizó, primero, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017 y luego se ajustó de manera definitiva con el MFMP de 2018.

En igual sentido, y con el propósito de desagregar y establecer los compromisos de los sucesivos gobiernos, se convino la formulación de un capítulo específico de la implementación como parte del respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Aunque la reforma a la Ley 152 de 1994 no se aprobó en la fase temprana de la implementación, tal disposición del Acuerdo adquirió fuerza normativa constitucional con lo que señala el Acto Legislativo 01 de 2016 (art. 3º.), el cual, anticipándose a la firma del Acuerdo y por convenio de las partes, había establecido el “plan de inversiones para la paz” a incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. Señaló, además, que “estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades pública del orden nacional y territorial”. Con la aprobación del respectivo Plan Nacional de Desarrollo, la implementación adquirió una fuerza legal con soporte presupuestal, en la medida en que el “plan de inversiones para la paz” se ejecuta con arreglo a las asignaciones presupuestales anualizadas contenidas en la respectiva ley del Presupuesto General de la Nación (PGN). En la Ley 1955 de 2019, y con el propósito de identificar de manera precisa los recursos dispuestos para la implementación durante la correspondiente vigencia fiscal, se introdujo en el artículo 220 la figura del “trazador presupuestal para la paz”.

Hasta ahí se puede afirmar que la implementación cuenta con un marco normativo consistente con procesos de planeación y política pública. La experiencia de casi siete años de implementación demuestra, empero, que ese marco normativo no es garantía suficiente para la implementación real y material, pues, además de las “fallas de origen”, fue susceptible, por razones políticas, del señalado entrampamiento por parte del gobierno de Duque, con la “política de simulación”, que en el nivel de la planeación y la presupuestación adquirió una (aparente) sofisticación, al proyectar y mostrar un estado de la implementación que en lo esencial no corresponde a la realidad y, en el mejor de los casos, es expresión de los “pedazos menudos” de ese proceso. De ahí mi planteamiento sobre el desafío de rehacer el Acuerdo de Paz.

El legado del gobierno de Iván Duque

En el tiempo transcurrido de la implementación, el PMI no ha sido objeto de actualización. El gobierno de Duque desatendió de manera sistemática la obligación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) de “establecer los parámetros para la revisión anual del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con el fin de recomendar los ajustes a que haya lugar” (Decreto 1417 de 2018, art. 2º). En la misma dirección, en los MFMP presentados al Congreso de la República durante el cuatrienio presidencial no se incluyó, como se hizo en el 2017 y el 2018, el “seguimiento a necesidades y fuentes de inversión para la implementación del Acuerdo de Paz”. Por otra parte, el capítulo específico de la implementación incluido en el PND (2018-2022), Ley 1955 de 2019, fue expresivo de la ya advertida operación de simulación, la cual se concretó en los trazadores presupuestales para la paz de los presupuestos públicos de 2020 a 2022.

En estos últimos casos fue evidente la ausencia de un concepto de planeación y de presupuestación, porque el gobierno optó por una construcción “a la inversa” de lo que técnicamente se espera de esos procesos. En efecto, en lugar de la presupuestación de programas y proyectos a ejecutar, ajustados a las disposiciones del Acuerdo de Paz, se optó por indagar en la (dispersa) institucionalidad del Estado qué componentes de su respectivo presupuesto se podían imputar a la implementación. De esa manera, definió un “trazador presupuestal” cuyas partidas no responden a una acción planificada del gobierno, sino que, en buena medida, se inscriben dentro de las acciones consuetudinarias de la función pública ya existentes antes de la firma del Acuerdo de Paz.

A lo anterior se agregan varios problemas adicionales. En este texto, solo con el propósito de ilustrar, me refiero solo a tres. El primero consiste en que, contrario a un concepto de “inversiones para la paz”, el trazador presupuestal, en su versión actual, comprende un componente fuerte de funcionamiento que, en la mayoría de los casos, no corresponde ni siquiera a lo que pudiera denominarse la financiación de la “institucionalidad emergente” del Acuerdo de Paz. Así, por ejemplo, en el proyecto de PGN 2023 presentado al Congreso por el gobierno de Duque, la asignación para funcionamiento equivale al 51,2% del total presupuestado (9,92 billones de pesos). De esa cantidad, 4,4 billones de pesos corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP).

El segundo corresponde a las “fallas de origen”. Aunque el Acto Legislativo 01 de 2016 en el art. 3.º estableció, como ya se dijo, que los recursos del “plan de inversiones para la paz” (dígase, capítulo específico de la implementación en el PND) serán “adicionales a las inversiones ya programadas por el Gobier-

no”, dentro de las fuentes de financiación del PMI se han incluido recursos del SGP, cuya destinación específica está definida por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y por la Ley 715 de 2001. A la fecha, no ha habido ninguna reforma constitucional o legal en la que de manera expresa se haya señalado que parte de los recursos de la bolsa del SGP se deban destinar a financiar rubros de la implementación del Acuerdo de Paz.

El tercero se encuentra en la fuente de financiación proveniente del órgano del Sistema General de Regalías (SGR), conocido como OCAD Paz, responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías que contribuyan a la implementación. En este caso, son numerosos los proyectos de inversión que se le imputan a la implementación sin que, en sentido estricto, respondan a necesidades de ella, bien sea por sus contenidos o bien por realizarse en territorios no definidos como prioritarios. A lo cual se agrega que esa fuente devino en prácticas corruptas, evidenciadas en un debate de control político llevado a cabo en el Congreso de la República.

Sin que hayan merecido la debida atención, en todos los informes al Congreso sobre “la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz”, presentados por la Contraloría General de la República (CGR), se advirtió, de manera reiterada, sobre estas problemáticas puntuales aquí expuestas y sobre muchas más que, vistas en conjunto, me permiten afirmar que se asistió a un proceso disperso y desordenado que quebró la integridad del Acuerdo, reduciéndola a un listado de presuntas o precarias ejecutorias. En la práctica, ocurrió un incumplimiento sistemático, el cual resultaría más notorio si se realizara un análisis de cada uno de los puntos del Acuerdo, en sus aspectos generales, en su estructura interna y en el peso específico que le corresponde a cada uno de los subpuntos.

Este texto no pretende llevar a cabo un balance general y exhaustivo del estado actual del proceso de implementación. Como ya se afirmó, busca, más bien, suministrar elementos de juicio para avanzar hacia un necesario sinceramiento que contribuya a reconducir el proceso y responder al desafío de rehacer el maltrecho Acuerdo de Paz durante el actual gobierno progresista.

La actualización del Plan Marco de Implementación

El punto de partida para el señalado sinceramiento es la actualización del Plan Marco de la Implementación. Más allá de la desatención gubernamental de esa obligación en la CSIVI, lo que se busca es recuperar ese importante instrumento de planeación de la implementación, lo cual debería conducir a la

expedición de un nuevo documento Conpes que supere los vacíos y las inconsistencias del 3932 de 2018, y, en particular, del anexo PMI.

En lo esencial, se trata de lo siguiente:

1. Redefinir el horizonte temporal de la implementación, al considerar el reza-go general identificado en los informes de la CGR. Esa redefinición conlleva contemplar la ampliación del tiempo previsto o ajustar a la temporalidad pendiente las metas trazadoras y los indicadores de medición.
2. Realizar una revisión general de las metas trazadoras y de los indicadores de medición, acompañada de la formulación de metas e indicadores en aquellos casos en los que aún no ha habido validación por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) o incluir algunas nuevas, si fuese necesario. Este ejercicio compromete de manera particular los enfoques étnicos y de género.
3. Actualizar la estimación de costos del PMI, con la metodología explícita para todos los componentes del Acuerdo; en el Conpes 3932 de 2018 solo se hizo con los PDET.
4. La actualización del costeo debería permitir una redefinición del valor total estimado del PMI. En su momento fue advertido que en la cifra de 129,5 billones de pesos del 2016 había una subestimación de dicho valor, si se tenían en cuenta, por ejemplo, las estimaciones de Fedesarrollo sobre el costo de los puntos uno y cuatro del Acuerdo (148,3 billones de pesos).
5. Precisar el alcance del mandato del Acto Legislativo 01 de 2016, art. 3.º, sobre el carácter adicional de los recursos a disponer para las inversiones destinadas a la paz, al considerar que los recursos del SGP que se le imputan a la implementación no son, en sentido estricto, adicionales, pues responden a destinaciones específicas definidas con anterioridad por el ordenamiento jurídico antes de la firma del Acuerdo de Paz. La situación actual tiene como consecuencia una “simulación contable” que infla de manera indebida la financiación del Acuerdo.
6. Actualizar los montos y la estructura de fuentes de financiación del PMI, con el foco en la experiencia de implementación de los primeros siete años.
7. Reformular la distribución aritmética (en partes iguales anualizadas) de los recursos a destinar para la implementación, ajustándola a valores que correspondan con las necesidades reales de la implementación y su planeación.



Fotografía por:
Carolina Bedoya

8. Compatibilizar la actualización del PMI con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y reincorporar en el MFMP de cada año un capítulo de necesidades y fuentes de financiación.

El sinceramiento frente al PMI supondría, igualmente, un ejercicio de depuración de la información presupuestal sobre los recursos hasta ahora destinados, con el propósito de identificar lo que en realidad puede ser imputable a la implementación y de establecer de manera precisa el nivel de rezago presupuestal del proceso. A primera vista se puede afirmar que hay una sobrevaloración de los recursos implementados, derivada de la simulación impuesta durante el gobierno de Duque.

En este punto es preciso recordar que en la definición del PMI, el gobierno de Santos extendió a quince años —de manera unilateral, aduciendo dificultades fiscales— el tiempo de la implementación de diez años previsto en el Acuerdo,

lo cual tuvo consecuencia en la reducción del monto anualizado del compromiso de financiación.

Por otra parte, si se tiene en cuenta una visión dinámica de la implementación, la actualización del PMI también debería contemplar el contexto y las variaciones que exhibe la tendencia del conflicto, en parte explicada por la no implementación ajustada a lo dispuesto en el Acuerdo de Paz o por los incumplimientos.

El capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo

La actualización del PMI se encuentra muy ligada con la formulación del capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz a incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual. Aquí se encuentra una muy importante posibilidad de “rehacer” el Acuerdo de Paz, en el sentido de recuperar la integralidad quebrada y de emprender una política de implementación sustentada en procesos de planeación. En lo esencial, se trata de poner las cosas en el orden que les corresponde. Frente a la dispersión existente y a la definición a discreción de lo que se considera sería “acomodable” a la implementación desde la difusa institucionalidad del Estado, es preciso volver a la estructura del Acuerdo de Paz y a los propósitos de cada uno de sus puntos; considerar, por una parte, tanto el principio de integralidad y las interrelaciones entre todos ellos como la simultaneidad en los casos que esta se imponga, al igual que la secuencia temporal; por otra, la concurrencia y articulación del nivel nacional con los niveles departamental y municipal, incluida la construcción cierta del llamado “enfoque territorial”, además de la transversalización de los enfoques étnico y de género (que hasta ahora son en realidad adornos retóricos). Todo ello sobre el supuesto de un concepto de planeación participativa, de verdad, con énfasis en la participación de las comunidades que viven en los territorios y de sus organizaciones.

Si se considera que del total de los costos estimados del PMI a precios constantes del 2016 —esto es, 129,5 billones de pesos—, 91,5 (equivalentes al 85,4%) corresponden al punto uno de la Reforma Rural Integral (RRI) y 6,1% al punto cuatro de la Solución al Problema de la Drogas Ilícitas, es claro, sin desconocer el lugar de los demás puntos del Acuerdo, que los mayores esfuerzos para rehacerlo deberían centrarse en estos campos. Esos puntos exhiben, además, notorios y particulares rezagos frente a los propósitos reformistas de lo convenido en La Habana. Los informes de seguimiento a la implementación por parte de la CGR permiten reafirmar nuestra tesis de una implementación desordenada, desestructurada y a pedazos, no orientada en lo esencial al logro de los propósi-

tos del Acuerdo, sino, más bien, al registro contable de ejecutorias presupuestales que, como se ha reiterado, se mueven en el terreno de la simulación.

En el caso de la RRI, es preciso hacer realidad la unificación compleja del acceso a la tierra con el catastro multipropósito, los planes nacionales de la RRI, los PDET y el acceso progresivo al derecho a la alimentación. Sobra decir, en lo referente al punto cuatro, que sus posibilidades reales, más allá de la sustitución voluntaria y de los planes de desarrollo alternativo, solo son concebibles si se materializa la RRI. Los PDET, cuyo costo se estimó en un comienzo en 79,6 billones de pesos (es decir, cerca del 72% del valor de la RRI), terminaron reducidos a “hojas de ruta”, a un extenso listado de “obras-PDET” y a una municipalización desarticulada, muy distantes de la visión de una producción del territorio entre el Estado (en sus diferentes niveles, escalas e interrelaciones) y las comunidades que los habitan, así como de lo dispuesto en el Decreto-Ley 893 de 2017. De nuevo es preciso insistir en que todo eso está en buena medida hecho trizas y que es necesario recogerlas para rehacerlo. La formulación del capítulo específico de la implementación en el PND abre esa posibilidad. En el caso específico de los PDET, además de su “rehechura”, debería contemplarse su extensión más allá de los actuales 170 municipios priorizados, si se tiene en cuenta que la cantidad inicial definida, si bien se fundamentó en “criterios técnicos”, excluyó de manera discrecional un sinnúmero de municipios que también reunían esos requisitos.

Para el cuatrienio presidencial en curso es preciso que desde la entidad responsable de la implementación (según la institucionalidad anunciada por el gobierno actual, la Alta Consejería para la Paz y su Unidad de Implementación) se tracen los lineamientos generales y se definan los principales programas y proyectos de inversión (con su respectiva presupuestación) que han de guiar la acción gubernamental, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Hacienda y las entidades responsables de las materias específicas, así como con las consultas y la construcción participativa que se estimen necesarias. Se trata de hacer efectiva la planeación de la implementación, más allá de la retórica.

También es necesario realizar “ajustes institucionales” asociados con el marco normativo de la planeación. En este aspecto urge tramitar la reforma a la Ley Orgánica de la Planeación (Ley 152 de 1994), con dos propósitos. Primero, incorporar en los planes departamentales y municipales la obligación de formular un capítulo de la implementación del Acuerdo. De esa manera, se puede concretar una acción articulada y concurrente de los órdenes nacional, departamental y municipal, con el propósito de avanzar en la construcción de la paz y del proceso de implementación. Segundo, desarrollar de manera precisa los mecanismos y los alcances de la participación social y ciudadana en esos

niveles. En este caso, se trata de una obligación de desarrollo normativo de la implementación hasta ahora incumplida, cuya formalización reviste particular significado si se considera que el 1.º de enero del 2024 inicia el periodo de gobierno de los mandatarios locales a elegir en octubre de 2023.

El “trazador presupuestal para la paz” y el presupuesto 2023

Sin duda, la inclusión en el ordenamiento jurídico del “trazador presupuestal para la paz” (Ley 1955 de 2109, art. 220) representó un avance en el objetivo de identificar, de manera precisa, los recursos a disponer para la implementación del Acuerdo de Paz. Tal avance, empero, ha sido insuficiente, pues no lograron evitar las operaciones de simulación contable. La acción gubernamental durante el gobierno de Duque buscó justificar en el presupuesto su compromiso con la implementación, sin que en realidad respondiera con ella. En el proceso de preparación del proyecto de presupuesto a presentar al Congreso de la República en la legislatura que inicia el respectivo 20 de julio, lo que se ha hecho de nuevo es indagar en la dispersa y difusa institucionalidad del Estado por la presupuestación de partidas que podrían ser “acomodadas” y presentadas como recursos de implementación, sin responder a una previa concepción elaborada de planeación. Esa construcción presupuestal “de abajo hacia arriba”, si bien permite registrar partidas presupuestales e informar sobre un (presunto) cumplimiento del Acuerdo, no responde a una intervención planificada del Estado, dirigida al logro de los propósitos gruesos de lo pactado en La Habana, al tiempo que quiebra en la práctica el principio de integralidad y estimula una presupuestación a pedazos, con el riesgo adicional de la inercia.

Rehacer el Acuerdo implica desarrollar una articulación precisa entre planeación y presupuesto; si se prefiere, entre el capítulo específico de la implementación y su respectivo plan plurianual de inversiones y la inclusión de las partidas correspondientes en el PGN del respectivo año. En ese marco, la inclusión del componente de implementación del Acuerdo en el Marco de Gasto de Mediano Plazo es indispensable. Lo anterior, en el supuesto de que la entidad responsable, ahora la Alta Consejería para la Paz y su Unidad de Implementación, debería trazar los lineamientos para una planeación presupuestal concordante con el propósito de “rehechura” del Acuerdo, con atención al principio de integralidad y a las prioridades a definir por el nuevo gobierno. Tal acción presume la articulación con el DNP, el Ministerio de Hacienda y, en específico, con las entidades responsables (en especial, ministerios y agencias), y un esfuerzo de construcción participativa en lo que corresponda a las comunidades y sus procesos organizativos, así como a la Instancia Especial de Mujeres y a la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IANPE). Se entiende que

todo este ejercicio debe hacerse de manera mancomunada con el Congreso de la República, en particular con la Comisión IV o de Presupuesto.

Si el nuevo gobierno toma la decisión política de transitar este camino, es claro que el presupuesto del año 2023 debe considerarse apenas como una “transición obligada”, por el hecho de que el proyecto de presupuesto inicial presentado por el gobierno de Duque reproduce las prácticas de simulación de los años anteriores y porque el diseño del capítulo específico de la implementación que le corresponde al gobierno actual apenas debe estar en proceso de preparación. Desde luego que tal circunstancia no impide que en el proyecto de PGN que se discute en el Congreso se introduzcan modificaciones dentro de las posibilidades que brinda el ordenamiento jurídico de la presupuestación, para acercar el “trazador presupuestal para la paz” a los objetivos de la implementación del 2023.

Consideración final

En el trasfondo de lo aquí expuesto, el desafío de rehacer el Acuerdo de Paz con las FARC-EP se encuentra íntimamente ligado con la necesidad de construir un “consenso fiscal” para la implementación. El sinceramiento del que se habla presume la aceptación de que hasta el momento el compromiso fiscal con el proceso de paz pactado con las FARC-EP ha sido precario, como toda la implementación, lo cual es un factor explicativo del estado más que crítico que ella atraviesa. Si se considera el propósito de la Paz Total (más allá de los debates en torno a sus alcances y fundamentación), tal “consenso fiscal” debe trascender la implementación del Acuerdo con las FARC-EP y anticipar escenarios probables de un proceso que, visto en conjunto y dada su naturaleza, es de alta complejidad y demandará esfuerzos fiscales adicionales.

En términos estrictamente económicos, si bien los procesos de paz exigen la disposición de recursos al comienzo no contemplados, también producen rendimientos que, se deben comprender, son para el conjunto de la sociedad. A esto se deberían adicionar los impactos presupuestales de mediano y largo plazo por efecto de la gradual reestructuración (reducción) del presupuesto público asociado con la superación de la confrontación armada con la insurgencia existente y el desmonte del mercenarismo narcotraficante y paramilitar. Tales recursos, “liberados” de forma progresiva, pueden ser reasignados para los propósitos de construcción de la paz.

Si se lograra la Paz Total, más que condiciones nuevas para la “confianza inversionista” y mayor apertura a la inversión privada, lo que se esperaría es el

mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de las mayorías empobrecidas de la población, así como avances en la materialización de la justicia social y en la válida aspiración de “vivir sabroso”.

Notas

* Versión ajustada del trabajo publicado con el mismo título en la *Revista Izquierda*, n.º 107, de septiembre del 2022.

La reincorporación en el marco de la Paz Total

Tanja Nijmeijer

Excombatiente de las FARC-EP y participante de los diálogos de paz de La Habana. Magíster en Interculturalidad, Desarrollo y Paz Territorial, y candidata a Ph. D. en Estudios de Desarrollo de la Universidad del País Vasco. En la actualidad ejerce como investigadora del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali

En los últimos decenios, cerca de la mitad de todos los procesos de paz en el mundo fracasaron (Institute for Inclusive Security, s. f.) y más del 90% de los conflictos que se iniciaron en el siglo XXI se desarrollaron en países donde hubo un conflicto antes (Walter, 2010). Estos dos datos sugieren que el reto no es firmar la paz, sino garantizar su continuidad.

Hay varios factores que inciden en el éxito sostenido de la implementación de un acuerdo; quizás el más importante es atender las causas estructurales que dieron origen o atizaron el conflicto: el problema de la tierra, la exclusión y persecución política, el problema de las drogas de uso ilícito. Pero, al mismo tiempo, deben atenderse sus consecuencias: las víctimas, las responsabilidades, la búsqueda de personas desaparecidas y, por último, pero no menos importante, el proceso de reintegración de los antiguos combatientes a la sociedad civil.

Este artículo quiere hacer un aporte descriptivo y reflexivo sobre el desarrollo teórico-conceptual y práctico de la reincorporación política, económica y so-

cial de las FARC-EP a la vida civil, sin caer en un análisis exhaustivo sobre el estado de la implementación de la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP¹. Creemos que para construir una ruta de reincorporación en el marco del propósito de la Paz Total es útil comprender cómo se ha desplazado el enfoque de la reincorporación en el tiempo.

Destacamos tres momentos claves para ello: 1) la idea que tenían las FARC-EP en el momento en que empezaron a pensar la reincorporación; 2) el momento de la negociación de la reincorporación y sus resultados recogidos en el Acuerdo Final de Paz, y 3) el desarrollo de la implementación de este punto (Fin del conflicto) y algunas lecciones aprendidas.

Los Terrepaz como propuesta de reincorporación

En noviembre del 2015, en plena marcha de las negociaciones de La Habana, las FARC-EP iniciaron la publicación de una serie de propuestas mínimas relacionadas con el punto tres de la Agenda, “Fin del conflicto”. La quinta propuesta, distribuida en diez subpuntos, presentaba la iniciativa de los Territorios Especiales para la Construcción de la Paz (Terrepaz), unos sitios que debían ser elegidos a partir de áreas en donde hubo presencia histórica de las FARC-EP y ser protegidos constitucionalmente.

Cada subpunto trata un elemento específico a tener en cuenta para el diseño e implementación de estas zonas. En el tercer subpunto se explica la naturaleza y los criterios básicos para la conformación de estos Terrepaz:

Los Territorios especiales para la construcción de la paz constituyen el espacio social y geográfico para la transformación integral de las FARC-EP en su dimensión territorial, en lo político, lo económico, lo social y cultural, habitados por excombatientes, familiares y allegados, y los ciudadanos vecinos del lugar, dentro del orden constitucional surgido del proceso de diálogos y las formas de organización política y social que se derivan del ejercicio de la democracia directa, autogestionaria y comunitaria, a través de cabildos o asambleas populares. En ellos se produce la dinámica de implementación de los acuerdos logrados, garantizando la sostenibilidad socioambiental, el derecho al territorio, al agua, al medio ambiente sano, a la producción de alimentos, la soberanía alimentaria y al buen vivir en general. (FARC-EP, 2015)

Estas propuestas fueron el resultado de unas reflexiones y discusiones internas sobre la efectividad y la deseabilidad de un proceso “tradicional” de

desarme, desmovilización y reinserción (DDR), por lo general aplicado a organizaciones insurgentes para garantizar su reintegración en la legalidad luego de un proceso de paz. La concepción contrainsurgente de la estrategia DDR, pensada y diseñada bajo una concepción de sometimiento ideológico de cada individuo para “facilitar” su reinserción en la sociedad, no ha tenido resultados positivos ni en Colombia ni en el exterior, sobre todo por su carácter individual; esta tesis fue confirmada por Jean Arnault, entonces jefe de la Misión Política de Verificación de la ONU:

La experiencia internacional dice que entre la reintegración individual y la reintegración grupal, la segunda es la más sostenible. Si usted toma el ejemplo de países no muy lejanos como los centroamericanos nos damos cuenta que donde se intentó la reintegración individual con pequeños negocios no ha salido bien, incluso cuando se ofreció apoyo de varios años al final tiende a no pegar en los excombatientes. En cambio, hemos constatado que cuando se trata de movimientos guerrilleros de carácter rural la reintegración productiva ha sido más sostenible. Hoy en día, por ejemplo, lo que ha sobrevivido en un par de países de América Central son aquellos proyectos de tipo cooperativo. (*Hoy Diario del Magdalena*, 2017)

La insistencia de las FARC-EP en hablar de reincorporación, y no de reinserción o reintegración, no se limitaba entonces al campo semántico, sino que iba mucho más allá. La reincorporación fue concebida como una propuesta colectiva, más allá, incluso, de las cooperativas como estrategia productiva y del partido político. Significaba respetar el poder de facto construido por las FARC-EP en sus años de presencia armada y política en los territorios y utilizarlo en pro de las transformaciones necesarias en el campo. Significaba, además, preservar los valores y la cultura construidos por esa comunidad guerrillera.

En resumen, se trataba de contrarrestar no solo la concepción contrainsurgente del DDR, sino también la concepción capitalista en todos los sentidos. Esta propuesta no era solo beneficiosa para la insurgencia o las comunidades, sino que implicaba una garantía para la transferencia del poder real en los territorios, que no es inmediata e implica un tiempo extenso de vacío de poder, el cual, como hemos visto, fue ocupado con facilidad por otros actores armados. Con un despliegue organizativo territorial de la insurgencia desarmada es más factible lograr una transición paulatina hacia la presencia de una institucionalidad que nunca estuvo.

La propuesta de los Terrepaz produjo un choque de trenes entre el Gobierno y las FARC-EP. El general Mora declaró con énfasis: “Nunca hemos pensado en una Colombia fragmentada, no hace parte de nuestro imaginario. ¡Jamás

lo hemos pensado! Los famosos ‘terrepaz’ hacen parte del imaginario de las Farc” (*El Nuevo Siglo*, 2015).

La iniciativa fue calificada por algunos como un intento de las FARC-EP de “caguanizar” el territorio, y, en general, recibió un amplio rechazo entre los sectores de derecha y el Gobierno nacional. Las repúblicas independientes de Marquetalia fueron traídas a colación y la propuesta como tal, palabras más palabras menos, fue enterrada, aunque se rescataron algunos elementos, como veremos más adelante.

La negociación y el Acuerdo Final de Paz (AFP)

La reincorporación no fue negociada hasta el llamado cónclave, en agosto del 2016, dos semanas antes de la publicación del AFP en La Habana. El resultado plasmado muestra un híbrido de la visión de una reinserción individual, por un lado, y la reincorporación colectiva, por el otro. El enfoque individual fue encarnado por un sistema de prestaciones económicas y sociales individuales, mientras que la perspectiva colectiva, por elementos como la organización de Economías Sociales del Común (Ecomún) y la conformación del partido político legal.

La tesis 15 de las *Tesis para la discusión*, de la décima conferencia guerrillera, decía al respecto:

Hemos convenido en ese aspecto, que nuestra reincorporación es la de una comunidad de alzados en armas, hombres y mujeres, y a la vez de individuos, con sus propias aspiraciones [...]. Tenemos la aspiración de preservar nuestra comunidad bajo las nuevas circunstancias, pues ella constituye el núcleo básico que habrá de expandirse hacia todo el campo popular para avanzar en nuestros propósitos de construcción de un nuevo poder social “desde abajo” y de toma de posiciones de poder político y de gobierno para los cambios que reclaman las mayorías. (Décima conferencia guerrillera, 2016)

Las tesis también dan cuenta expresa de la decisión de que la reincorporación no estuviera vinculada con ninguna agencia estatal: “será bipartita y por cuenta del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR)” (Décima conferencia guerrillera, 2016).

La creación de Ecomún era, en su momento, considerada un pilar central de la propuesta para la reincorporación económica colectiva por parte de las FARC-EP. Después de aprobados los proyectos productivos colectivos por el CNR, el

Gobierno nacional transferiría los recursos de cada excombatiente (los ocho millones de pesos destinados para proyectos productivos) a un fondo común administrado por Ecomún, la entidad encargada de ejecutar los proyectos productivos. Esta misma presentaría informes periódicos de ejecución de recursos ante el CNR (AFP, Punto 3.2.2.6., p. 74). A la vez, el AFP abre a los excombatientes que así lo deseen la posibilidad de emprender proyectos individuales.

Aparte de generar un ingreso a los excombatientes afiliados a los proyectos productivos colectivos gestionados por Ecomún, también se aportaría a la preservación y el fortalecimiento de la comunidad tras su tránsito a la vida civil, con lo que se supera el modelo del DDR, que solo llevaría a engrosar el universo del trabajo precario e informal. Además, al adoptar una visión todavía más amplia, se aportaría a la construcción de un nuevo orden económico basado en los principios de solidaridad, cooperación, comunidad y justicia distributiva y ambiental, haciéndole contrapeso al capitalismo neoliberal en Colombia.

La propuesta de Ecomún estaba íntimamente ligada con la estrategia política del nuevo partido que surgiría después de la firma del AFP, primero como Partido FARC y luego el Partido Comunes, ambos dirigidos a la preservación de la comunidad de las FARC-EP.

A seis años de la implementación

Durante los cuatro años de su mandato, el gobierno Duque cumplió con algunas de sus obligaciones en términos de reincorporación. El 95% del universo de 14.033 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz (OACP) recibió su asignación única de normalización de dos millones de pesos. El subsidio estatal (un 90% del salario mínimo) es consignado cada mes en las cuentas bancarias del 88% de los excombatientes. Hay 9659 excombatientes beneficiados con proyectos, es decir, han recibido los ocho millones de pesos para establecer su proyecto productivo (Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN], 2022). Entonces, si queremos ver el vaso medio lleno tenemos con qué llenarlo: recursos invertidos por un total de más de noventa mil millones de pesos.

Sin embargo, hay ciertas mediciones cuantitativas que no se han hecho o se han hecho, pero de manera insuficiente. Por ejemplo, a seis años de la firma del AFP, ¿cuántas personas en proceso de reincorporación pueden ganarse el sustento diario a partir de su proyecto productivo, ya sea colectivo o individual? ¿Cuántas cooperativas creadas por los excombatientes tienen posibilidades de tener éxito en los próximos años? ¿Cuántos proyectos productivos





Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo

individuales hay con viabilidad futura? ¿Cuántos excombatientes han ingresado a la educación superior? ¿Cuántos hubieran deseado ingresar, pero no pudieron y por qué razones?

Asimismo, es importante conocer evaluaciones cualitativas del proceso de reincorporación, por ejemplo, sobre la preparación de primaria y secundaria en el marco de los proyectos Arando la Educación y Maestro Itinerante. ¿Cuál es el nivel educativo de estos programas?, ¿son suficientes para aspirar a la universidad?, ¿tuvieron continuidad en el tiempo?, ¿hubo suficiente oferta, tanto en la ruralidad como en las ciudades, ante el éxodo que hubo desde los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) hacia las ciudades más cercanas? Pero también sería interesante conocer más sobre la oferta de ayuda psicosocial a los excombatientes: ¿fue suficiente, satisfactoria y aportó para resolver necesidades?

Pero más allá de mediciones cualitativas y cuantitativas, es útil también entender el desplazamiento que hubo en el enfoque de la reincorporación y cómo el Gobierno, desde un inicio, le apostó a la reinserción con el enfoque de un proceso de DDR “tradicional”, sobre todo a partir de la individualización del proceso de reincorporación y con la agencia estatal para tal fin, la ARN, que por su trayectoria desmovilizadora durante el conflicto y su experiencia con otros procesos de paz hizo lo que sabe hacer: desarrollar rutas de reincorporaciones individuales y asistenciales. A pesar de que el nombre de la Agencia Colombiana de Reintegración (ACR) fue modificado por el de Agencia para la Reincorporación y la Normalización, el enfoque no cambió. La necesidad de las personas en proceso de reincorporación por resolver su situación económica y la lentitud en la aprobación de proyectos colectivos ha hecho que muchos se vuelquen hacia proyectos individuales.

El colectivo de excombatientes creó Ecomún, con el aval del AFP, para ser la entidad ejecutora de los proyectos productivos colectivos, pero fue desplazado por la ARN, que terminó con la administración del dinero de la reincorporación de los excombatientes, lo cual constituye un flagrante incumplimiento de lo establecido por el AFP. De esta manera y poco a poco, la ARN se ha perfilado como la entidad encargada de la ejecución de la reincorporación, mientras que el espacio por excelencia de decisión de la orientación de la reincorporación es el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)-Comunes.

Esto nos lleva a un problema espinoso de la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP: el vínculo, desde un inicio, entre la reincorporación política y la reincorporación económica. Como ya se ha dicho, la estrategia de reincorporación fue vista como una sola, en la que los diferentes procesos eco-

nómicos, sociales y políticos se reforzaran de forma mutua. Y no era extraño hacerlo de tal manera, ya que todos los excombatientes de las FARC-EP eran a su vez militantes del Partido Comunista Colombiano Clandestino (PCCC). Se pensaba, por tanto, que todo ese universo de excombatientes-militantes pasaría a reforzar las filas del nuevo partido a crear después de la firma. Por múltiples razones que no ahondaremos en este artículo, la realidad fue diferente. La mayoría de excombatientes renunció en algún momento a su membresía del Partido, produciéndose un desequilibrio en la distribución de recursos y oportunidades, y, sobre todo, en la representatividad frente a las comunidades nacional e internacional.

Conclusiones

El objetivo de este artículo es suscitar algunas reflexiones a partir de la transformación de la idea de la reincorporación, tal como fue concebida en el inicio por las FARC-EP durante los diálogos de La Habana. El planteamiento inicial giró alrededor de una reincorporación colectiva a partir de los Terrepaz, que fueron descartados por el gobierno Santos, que los percibió como un intento de repetir la experiencia de las “repúblicas independientes” de los años sesenta. La visión estrecha de la institucionalidad frente a las dinámicas territoriales históricamente autónomas y una propuesta alternativa de desarrollo económico cerró la puerta de entrada a una reincorporación comunitaria, colectiva y transformadora de la sociedad.

El temor estatal frente a la alternativa de poder que las FARC-EP construyó en algunos territorios a lo largo de casi medio siglo de conflicto inmovilizó el pensamiento estratégico del gobierno Santos. El control político, social y económico de la insurgencia se habría podido usar como una herramienta de apoyo para hacer una transición gradual de la transferencia de poder, y no se hubiesen presentado vacíos de poder con facilidad ocupados por otros actores armados, sin hablar de otras confluencias políticas, sociales y culturales interesantes que hubieran sucedido en la sociedad.

El AFP terminó, entonces, como un híbrido entre una reinserción tradicional —individual, asistencialista, sometedora a las normas y valores de la sociedad existente— y la reincorporación colectiva, representada, sobre todo, por el nuevo partido y la propuesta de Ecomún. Sin embargo, en la práctica, esta apuesta híbrida, algunas veces a partir de realidades que nadie pudo prever, otras veces como consecuencia de la incapacidad de planificación, coordinación y ejecución de diferentes actores, fue desplazada por una apuesta por la reinserción individual, con el apoyo de la ARN, sin desconocer las fracturas

internas en el colectivo de las antiguas FARC-EP. Con esto se ha vuelto a caer en prácticas internacionales negativas, ya que la reinserción individual —sin desconocer que cualquier proyecto de reintegración conlleva ciertos procesos individuales— a partir de proyectos individuales es menos exitosa. De esta manera, la vulnerabilidad de la población en proceso de reincorporación es reforzada, en cambio de que apunte a superar esa condición.

Vale la pena hacer una última anotación sobre la conveniencia o la lógica detrás de la escogencia de las cooperativas como sistema económico por excelencia para garantizar la sostenibilidad económica de la población en proceso de reincorporación. Aunque la apuesta del cooperativismo está, en lo político, alineada con el legado anticapitalista de las FARC-EP y como tal tiene toda la validez del caso, como propuesta de sostenibilidad para personas que empiezan a construir su vida dentro de la legalidad puede ser menos deseable. Al respecto, y con las dos experiencias expuestas, vale la pena hacer un estudio de caso, con las reflexiones correspondientes, acerca de la contratación de ochocientos excombatientes como escoltas por parte de la Unidad Nacional de protección (UNP) y las 150 cooperativas de excombatientes que se crearon en todo el país.

Referencias

ARN en cifras. (2022). *Así avanza la reincorporación*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_agosto_2022.pdf

El Nuevo Siglo. (2015). No de FARC a “encierro de rebeldes”, insisten en zonas paz.

Hoy Diario del Magdalena. (2017). “La reintegración individual es más sostenible que la grupal” (sic): Jean Arnault. <https://www.hoydiariodelmagdalena.com.co/archivos/31266/la-reintegracion-individual-es-mas-sostenible-que-la-grupal-jean-arnault/>

Institute for Inclusive Security. (s. f.). *Recommendations for Elevating the Role of Women in Mediation*. http://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/pp_womeninmediationrecommendations_iis_2011.pdf

Walter, B. (2010). *Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace*. University of California.

FARC-EP. (2015). *Las propuestas mínimas. Las tesis para la décima conferencia* (manuscrito inédito). Archivo privado*.

Notas

* Disponible a petición con la autora de este artículo.

¹ Para esto existen los informes de la Secretaría Técnica de la CSVI (Cerac y Cinep), del Instituto Kroc, de la segunda Misión de Verificación de la ONU y de la OACNUDH, además de otros múltiples observatorios e institutos que reportan los avances y los retos en materia de reincorporación.

Paz Total

Reconstruir la confianza, eje de la construcción de paz

Laura Ligarreto Barrientos

Politóloga, magíster en Sociología y estudiante del Doctorado de Sociología y Antropología. Investigadora, docente de la Maestría en Gestión de Conflictos y Construcción de Paz, de la Universidad INCCA de Colombia

Introducción

Gracias a la agenda que impulsa el Gobierno nacional, hemos vuelto a pensar en torno a la paz, esta vez con una apuesta mucho más compleja denominada Paz Total. Esta denominación, no en referencia a la paz de los vencidos, que hace algunos años se cernía sobre los sectores sociales y populares del país en la antesala de lo que serían los diálogos con las FARC-EP, sino en referencia a la idea de terminar con las nuevas dinámicas del conflicto armado en Colombia, en las que priman las confrontaciones armadas entre empresas criminales, las retaliaciones y los ajustes de cuentas.

Pensar hoy en la paz demuestra que el propósito del Gobierno nacional no es neutralizar amenazas a la estabilidad del régimen colombiano, pues él mismo es una interrupción a este, sino una respuesta a una de las necesidades más sentidas por las comunidades étnicas y campesinas para desarrollar sus proyectos de vida sin miedo, presiones o coerciones, a su anhelo por integrarse a un proyecto nacional más allá del folclor, desde la reivindicación de derechos,

la reparación de las deudas históricas y el potencial para construir un proyecto nacional que le permita a Colombia ubicarse como potencia de la vida en tiempos de guerras, cambio climático, amenaza de recesión económica y profundización del hambre, así como de la desigualdad en el ámbito global.

Esta apuesta, que por supuesto merece de todos y cada uno el respaldo y la admiración al nuevo gobierno, implica entonces el reto de llevar a buen término diálogos diversos con actores cuyas características son tan disímiles, como el ELN, las disidencias no firmantes del Acuerdo con las FARC-EP, las disidencias firmantes que ante el entrampamiento a Jesús Santrich retomaron el camino de las armas, los grupos armados como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) que autorreivindican un carácter político, los grupos de paramilitares que emergieron luego del fracaso del proceso de Justicia y Paz, y los grupos narcotraficantes como el Cartel de Sinaloa.

Los diálogos con estos grupos, además de tener naturalezas y propósitos distintos, por el carácter de cada uno, tienen, además, tres retos no menos difíciles al anterior: el primero es ubicarse como un interlocutor válido en un periodo en el que la confrontación no es en torno al Estado, sino por el control territorial en zonas que este no controla con efectividad. ¿Qué ofrecerle a grupos que no requieren nada del Estado y que pueden permanecer en la guerra, pese a su existencia nominal? El segundo reto es la modulación de los ritmos de los diálogos, para alcanzar de forma simultánea muestras de voluntad de paz de los grupos armados y lograr un efecto real en los territorios, sin frustraciones, con el fin de evitar, por ejemplo, que si con un grupo se decide un cese al fuego, otro no aproveche dicha situación para atacarlo.

El tercer reto es salvar del fracaso al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Tanto con antiguos paramilitares como con el ELN y las disidencias de las FARC-EP, este aspecto puede llegar a ser determinante, pues la desconfianza reciente fomentada por la traición a los jefes paramilitares en el proceso de Justicia y Paz, el levantamiento del proceso de diálogo con el ELN, y la inclusión de Cuba en la lista de países auspiciadores del terrorismo, en un acto malintencionado de la derecha colombiana, así como la parálisis de la implementación del Acuerdo con las FARC-EP, sin lugar a dudas han fortalecido la desconfianza ante un Estado que históricamente ha incumplido su palabra, sin mencionar el asesinato de excombatientes ante la impavidez de las instituciones colombianas.

Solo la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en su integralidad implica un esfuerzo administrativo y financiero sin precedentes en la historia de la

administración pública colombiana. Esto se refleja en la magnitud de disposiciones que contiene el referido Acuerdo, que en la lectura del Instituto Kroc, entidad responsable de su seguimiento, alcanza 578 y son definidas como “compromisos concretos, observables y medibles, las cuales se encuentran en sentido estricto basadas en el texto del Acuerdo Final” (Instituto Kroc, 2022); la segunda fuente de verificación de esta magnitud, en términos de políticas públicas, es el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), del Conpes 3932, por el cual se adoptan “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, que identifica 501 indicadores.

En este contexto, la confianza se sitúa como eje central de la Paz Total, pues, por un lado, el Gobierno nacional ha demostrado ser sensible al clamor de paz de las comunidades, requiere generar confianza y garantías para los alzados en armas y, al mismo tiempo, por el otro, debe reducir de forma sustancial tanto los hechos como la percepción de corrupción. Con ello demostrará que no solo es sensible, sino también capaz de resolver el flagelo de la guerra y construir la Paz Total.

Por eso, este artículo se concentra en el análisis de la construcción de confianza para el logro de la Paz Total, en el reconocimiento de que la relación entre estas dos categorías es mutuamente determinante, pues sin confianza no es viable hablar de paz, pero, al mismo tiempo, sin paz no es posible hablar de confianza. Para ello, el resto del artículo abordará los siguientes aspectos: 1) retos en la implementación del Acuerdo de Final y acciones de gobierno para la construcción de la Paz Total; 2) transparencia, probidad y lucha contra la corrupción en la implementación del Acuerdo Final y la construcción de la Paz Total, y 3) empoderamiento ciudadano en la implementación del Acuerdo de Paz y el respaldo a la Paz Total.

Retos en la implementación del Acuerdo de Final y acciones de Gobierno para la construcción de la Paz Total

Al momento de escribir este artículo, se ha anunciado el reinicio de los diálogos de paz con la guerrilla del ELN, así como la intención de entablar múltiples diálogos con grupos armados.

También se ha anunciado un importante movimiento de redistribución de tierras a partir de la compra de tres millones de hectáreas a los ganaderos para entregarlas a campesinos y comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente.

Se tramita una reforma política, se ha reactivado el Consejo Nacional de Reincorporación, se han acompañado asambleas de campesinos cocaleros, se han anunciado cambios en los procedimientos para que los predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) lleguen a manera de arrendamiento o comodato a las organizaciones sociales, se ha puesto en el escenario internacional la necesidad de cambiar el enfoque de la lucha contra las drogas y se ha convocado a una asamblea de países productores de drogas ilegales. También se reconoce el valor del Informe Final de la Comisión de la Verdad y desde su posesión el presidente del República se comprometió con la implementación de las recomendaciones hechas, entre otros anuncios y decisiones.

Todas estas acciones son muestra de la voluntad real del Gobierno para cumplir con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera. Cada uno hace parte de los compromisos del Estado con la extinta guerrilla de las FARC-EP. Sin embargo, el hecho de que estas medidas se adelanten con tal celeridad, luego de cuatro años de virtual parálisis de la implementación del Acuerdo, conllevan al menos dos dudas sobre su implementación real.

En primer lugar, la transformación del conflicto implica tanto cambios en las dinámicas de la confrontación armada como en la dinámica de control territorial y se puede suponer que hay una pérdida de confianza de las comunidades en la capacidad del Estado por cumplir con los Acuerdos hechos, así como con su deber de llevar la paz y la tranquilidad a todo el territorio nacional.

Aunada a esta pérdida de esperanza está la ausencia de espacios de participación ciudadana para la construcción de las propuestas y un posible periodo de estancamiento en la promoción de nuevas acciones para la construcción de la paz, cuando se deban hacer transformaciones con la participación de las comunidades. Esto puede estar también en el centro de los problemas de implementación de los acuerdos que se alcancen con la guerrilla del ELN. Sobre los últimos dos aspectos se profundizará a continuación.

Procesos de participación en la implementación de los acuerdos

La participación en la implementación de los acuerdos de paz aparece como un componente transversal en cada uno de los puntos del Acuerdo Final, y como parte de lo que permaneció durante los últimos cuatro años se pueden destacar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Sin embargo, la falta de apropiación, tanto de los principios orientadores del Acuerdo en cada uno de sus puntos como de la integralidad y la complementariedad de las acciones pactadas, por un lado, y la falta de asignación de recursos para la implementación de estos programas que pretendían construir una visión de mediano plazo sobre los territorios más afectados por el conflicto armado, por otro, han generado una pérdida de credibilidad por parte de las comunidades en la eficacia del Estado para cumplir con lo pactado y un desgaste de los procesos de participación asociados.

Algo similar se puede presumir a consecuencia de la falta de garantías para los excombatientes de las FARC-EP, pues sin perjuicio de la autoría material de los asesinatos de los excombatientes que se han perpetrado en estos años, la responsabilidad última de su protección recaía en el Estado, para lo cual se había diseñado un acuerdo especial denominado "Acuerdo sobre las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, lo que incluye a las organizaciones criminales denominadas como "sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo". Acuerdo que ha demostrado con suficiencia su inoperancia y que conlleva a preguntar: ¿cómo vamos a reconvocar a los excombatientes a la implementación del Acuerdo de Paz, cuando han llevado una de las peores partes del incumplimiento del Gobierno?

Mientras estos procesos de desgaste se dan en las comunidades y los sujetos principales del Acuerdo Final, en el resto de la sociedad el cierre institucional frente a su implementación, así como la crisis socioeconómica que vivimos han generado el traslado de la agenda pública a otros aspectos, por lo que la implementación de otros compromisos del Acuerdo que requieren el concurso de la sociedad colombiana pueden implicar dificultades que en el 2016 no se veían asociadas con la transformación del sujeto social que tenga como meta la paz, con las limitaciones fiscales versus los recursos necesarios para la implementación del Acuerdo y con el diálogo de lo pactado frente a las transformaciones institucionales y la política social del gobierno Petro.

En consecuencia, es posible que en el futuro inmediato el Gobierno nacional se enfrente a la disyuntiva entre mantener la celeridad en la implementación del Acuerdo Final y garantizar la participación ciudadana. Cualquiera que sea la solución que se adopte, por la coyuntura, mucho más que por la voluntad, quedarán vacíos que deben ser analizados y atendidos por el movimiento so-

cial, el Congreso y el mismo Gobierno nacional, a fin de evitar que al cabo de estos cuatro años se reabran los ciclos de violencia y desconfianza entre las comunidades, los actores armados y el Estado.

Implementación de los acuerdos alcanzados con el ELN

A diferencia del acuerdo preliminar entre las comisiones negociadoras del Gobierno y las FARC-EP, “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, el Gobierno nacional anunció la implementación de los acuerdos que se alcancen con el ELN. Si bien esto puede aumentar la confianza del grupo guerrillero en el proceso de paz, e inclusive fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para su implementación, trae retos importantes al poner en diálogo una nueva agenda de discusión entre las comunidades y las instituciones.

Es preciso recordar que la propuesta inicial del ELN para el desarrollo de diálogos de paz con los diferentes gobiernos es el desarrollo de una Asamblea Nacional en la que se discuta con la sociedad civil los puntos que se plantean para repensar el desarrollo socioeconómico nacional. Por tanto, el anuncio del Gobierno de una implementación escalonada es posible que signifique la apertura de una agenda de diálogo participativo. Esto significaría un cambio drástico frente a la manera como se desarrollaron los diálogos con las FARC-EP, que podría conllevar a la reactivación de parte del sujeto social que mantiene la bandera de la paz desde la sociedad civil.

Sin embargo, el desarrollo de esta posible agenda puede encontrarse con dificultades asociadas con el desgaste de los procesos de participación, al pasar de años de alta esperanza e incidencia en la implementación temprana del Acuerdo Final a la casi extinción de la incidencia por cuenta del recorte fiscal y de gestión frente a la implementación de este, y ahora de nuevo surge una convocatoria constante que esperamos que sea incidente en la gestión del actual gobierno. Empieza por la construcción del Plan Nacional de Desarrollo en poco tiempo, a manera de movilización permanente, para rodear al Ejecutivo ante las tensiones sociales que las profundas reformas anunciadas para las próximas legislaturas desatarán casi con toda seguridad.

El reto, entonces, se centrará en garantizar un equilibrio y una motivación constantemente alimentada, para que en medio de las múltiples agendas se dé a la guerrilla el espacio que requiere en el propósito de desarrollar la agenda planteada y se llegue a soluciones eficientes que permitan, al final, abrazar la paz también con este grupo político alzado en armas.

Transparencia, probidad y lucha contra la corrupción en la implementación del Acuerdo Final y la construcción de la Paz Total

La implementación de un acuerdo de paz comprensivo, es decir, que busca atender las causas estructurales que han originado y prolongado el conflicto armado, como el del Estado con las FARC-EP, así como el que se espera del diálogo con el ELN, no requiere solo voluntad de un gobierno, sino que implica que este pueda mantener una correlación de fuerzas favorables con las clases dominantes y, sobre todo, una cantidad suficiente de recursos físicos, humanos, económicos y políticos para alcanzar el acuerdo y dejar la implementación en puntos de no retorno.

Esto implica desarrollar la más eficiente lucha contra la corrupción en la historia reciente de la República, pues este fenómeno se convirtió en el fetiche de los actores políticos, en la espada de Damocles que desangra la credibilidad de cada uno de los gobiernos nacionales o locales.

Escándalos como el de la compra o influencia de funcionarios de la Contraloría General de la República en los comités de OCAD Paz, espacios de evaluación de proyectos destinados al desarrollo territorial de las zonas PDET, han propiciado un ambiente de desconfianza hacia las entidades estatales, tanto por parte de la ciudadanía como de los cooperantes internacionales, al punto de poner en riesgo los recursos que son enviados al país para la implementación del Acuerdo Final.

Se trata, entonces, de un problema real, con profundas raíces e implicaciones en la institucionalidad colombiana, pero también un problema de percepción y de fetichización. La idea de un Estado impotente ante un fenómeno cultural es al mismo tiempo una excusa para la impunidad y una estrategia para deslegitimar las instituciones, lo que facilita la deslegitimación de lo público y su retroceso ante el mercado y los extremistas de derecha que buscan la perpetuación de sus privilegios feudales y esclavistas.

Lejos de esas aspiraciones y de las rimbombantes oficinas y estrategias que se han creado para la construcción de la Paz Total, lo que se requiere es una transformación profunda de lo que implica el servicio público y de lo que es un buen gobierno, y anteponer los principios de transparencia, probidad y sensibilidad a la majestad con la que hasta hoy se han construido los liderazgos burocráticos. Ser transparente es ser leal a los compromisos hechos con las comunidades; no se trata de firmar compromisos incumplibles para apaciguar las demandas, sino hacer seguimiento al cumplimiento de esos compromisos y rendir cuentas a partir de un diálogo sincero con los múltiples actores. Ser

transparentes es favorecer la labor de investigación de los periodistas, las veedurías ciudadanas y los comités de control social, en particular, y en general, de todas las formas e instancias de participación ciudadana, de la academia y, por supuesto, de los órganos de control.

En la labor de estos últimos, la lucha contra la corrupción debe reestructurarse en función del fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia, evitar, como hasta ahora parece haber sucedido, el ejercicio de presión para la consecución de sobornos, dádivas o favores, en una especie de corrupción de segundo orden, lo que a su vez implica la constante rendición de cuentas, la capacidad de dar resultados, bien sea de apertura o cierre de investigaciones, y la atención rigurosa a todas las quejas, reclamos y denuncias de las ciudadanías, con el objetivo de demostrar que el control disciplinario y fiscal es posible, que las exhaustivas investigaciones llevan a algo y, sobre todo, que es posible salir de la situación de impunidad perpetua en la que naufragan la confianza y muchos de los planes, programas y proyectos con los que durante años se ha prometido transformar el país.

Como se trata de una transformación integral, la lucha contra la corrupción no basta, menos aún en medio de una crisis económica que nos llevará a la segunda recesión económica mundial en menos de tres años. Se trata de gestionar adecuadamente la probidad de los funcionarios públicos, que demuestren todos y cada uno que desempeñan un papel necesario para el cumplimiento de las promesas de gobierno, de ser austeros en todos los gastos, pero, sobre todo, en aquellos que los ciudadanos leemos como privilegios intolerables.

En especial, se trata de tener un profundo compromiso con el logro de las metas planteadas y con el espíritu de este gobierno, y recordar siempre que, desde el 7 de agosto de 2022 empezó no solo el cambio, sino también la cuenta regresiva para evaluar su cumplimiento de las expectativas que despertó y cumplió. Una cuenta regresiva para evaluar si los 212 años de espera para tener un gobierno de historia valieron la pena o si el tan anhelado cambio tendrá que ser aplazado.

Empoderamiento ciudadano en la implementación del Acuerdo de Paz y el respaldo a la Paz Total

La historia recorrida como país para llegar hasta este punto nos deja innumerables lecciones, pero, sin lugar a duda, una de las más importantes es que la llave de la paz no está en el bolsillo de ningún gobernante o funcionario, sino que ha estado y estará siempre en las manos del pueblo, y solo es este quien

puede llevar las manos al bolsillo para buscarla y accionarla, o dejarla olvidada mientras busca la satisfacción de otras demandas.

Ese es el reto más importante que hoy tienen el movimiento social y popular colombiano, así como el gobierno. Sintonizar la búsqueda de la paz con la satisfacción de demandas por justicia social, territorial y ambiental, que desde las movilizaciones del 2019, el 2020 y el 2021 se han consolidado como un ejercicio nunca antes visto de empoderamiento ciudadano.

Se trata de construir una paz multilateral que, al mismo tiempo, sea efectiva, participativa, transparente, proba y constante; mantenga y retroalimente agendas públicas que proyecten horizontes de movilización y acción colectiva tanto desde las instituciones del Gobierno como desde las ciudadanías, las cuales deben mantenerse activas por muchos más años para seguirnos acercando a la Paz Total, ese horizonte social al que hoy nos convoca el presidente de la República, al que lo menos que debemos es responderle con esperanza y lecturas críticas, motores de la construcción social.

LA CULTURA DE PAZ Y EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES



Fotografía página anterior por: Víctor de Currea-Lugo

Fotografía por: Carolina Bedoya



La cultura de la Paz Total en Colombia

Carlos Arturo Velandia Jagua

Analista político, consultor y promotor de paz

Introducción

La Paz Total está integrada por cinco pilares, que son los siguientes:

1. La implementación del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno nacional y la insurgencia de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, en el Teatro Colón.
2. La realización de procesos de diálogo social y territorial vinculantes, con los cuales se busca la participación de las comunidades de los territorios, principalmente los afectados por el conflicto y por el abandono del Estado, para incorporar sus propuestas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo, que quedarán amparados presupuestalmente.
3. El diálogo político con la insurgencia del ELN, para cerrar el conflicto armado interno en Colombia mediante un acuerdo político que los lleve a abandonar la lucha armada y vincularse a la lucha política sin armas, en el marco de la institucionalidad y la civilidad. El acuerdo de paz con esta insurgencia

además cerrará una larga era de más de sesenta años de lucha guerrillera en América Latina, inspirada en el triunfo de la Revolución cubana, en la que surgieron más de noventa organizaciones guerrilleras en todo el continente, desde el sur del río Bravo hasta la Patagonia.

4. El diálogo jurídico-social del Gobierno y de las autoridades judiciales con las organizaciones denominadas disidentes y con las organizaciones resurgentes, más conocidas como la guerrilla dirigida por el extinto Gentil Duarte y las fundadas por el firmante del Acuerdo de Paz y jefe negociador de la insurgencia de las FARC-EP, Iván Márquez.
5. Los diálogos jurídico-sociales con las organizaciones del crimen organizado, tales como el Clan del Golfo, Los Caparros, Los Rastrojos, Los Puntilleros y otras de similares denominaciones, que tienen la capacidad de desarrollar operaciones concertadas, con un mando reconocido y una territorialidad en la que tienen influencia sobre las comunidades.

Figura 1. Componentes de la Paz Total



Fuente: elaboración propia.

Estos cinco componentes estructuran la política de paz que a la fecha ha venido diseñando el gobierno del presidente Gustavo Petro, pero que por sí solos no podrán modificar estructuralmente la situación de violencia, si no se las acompaña con una estrategia de cultura de paz permanente, que trascienda en el tiempo y sea capaz de ir mucho más allá de la letra de los acuerdos de paz. Es esta, precisamente, la que puede contribuir a sembrar la paz de manera estable y duradera; solo los países que han vivido situaciones de violencia interna la han podido superar, obviamente, mediante acuerdos o la victoria de una de las partes, pero con la ayuda y el desarrollo de una estrategia de cultura de paz dirigida a asegurar que la violencia no regrese.

¿Qué se entiende por cultura de paz?

Para entenderla debemos acudir a su definición. El profesor Francisco Jiménez, experto en estudios de paz de la Universidad de Granada (España), nos propone una definición de cultura de paz como,

[...] el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, de la persona humana y de la dignidad, de todos los derechos humanos; el rechazo de la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, tolerancia y solidaridad, así como la comprensión tanto entre los pueblos como entre los grupos y las personas. (Jiménez, 2009)

Para el académico y columnista de *El Espectador*, Sergio Ocampo Madrid,

Una verdadera paz total, además de silenciar fusiles, desarticular organizaciones ilegales, reinsertar, reparar, restituir, dar opciones, construir verdades, hacer justicia, ampliar y cualificar la presencia del Estado en el territorio, debería intervenir en la construcción de una nueva cultura, de unos nuevos imaginarios, de una renovada iconografía, inclusive de unos nuevos espacios para dialogar, disentir, arriesgar consensos. Es un proyecto totalizador de la paz, colosal, que va mucho, pero mucho más allá de la simple pedagogía, aunque puede empezar por allí. (Ocampo, 2022)

Por su parte, la investigadora Cécile Barbeito, de la Escola de Cultura de Pau, de la Universitat Autònoma de Barcelona, a la pregunta de cómo entiende la cultura de paz, responde:

Me gusta pensar que tiene dos dimensiones: la Cultura de Paz como componente de las culturas, como una forma de pensar y de ver las cosas que influye

sobre todo lo que tenemos alrededor. Y también Cultura de Paz como un cultivo, un cuidado cotidiano. La dimensión cultural de la Cultura de Paz obliga a percibir, interpretar y crear las cosas con voluntad de entendimiento, con empatía y con espíritu constructivo. La dimensión de cultivo de la Cultura de Paz, con una vertiente más aplicada, invita a esforzarse cada día para identificar las pequeñas y grandes contribuciones que puede hacer cada persona para contribuir a la paz, y llevarlas a la práctica en todo momento. (Barbeito, 2020)

¿Cómo hacerlo?

En términos prácticos, la cultura de paz hay que traducirla, o mejor dicho, llevarla de la teoría a la práctica mediante el diseño de metodologías y de decisiones orientadas a introducir cambios en las conductas de las personas y los colectivos, en los que, en primer lugar, están aquellas actividades que hagan posible el rechazo al uso de la violencia para imponer una idea, o del uso de la violencia como respuesta o como reacción frente a inconformidades o reclamos, cuando existen otras vías de expresión o de trámite no violento.

Las sociedades, las comunidades y los individuos nos movemos en medio de situaciones conflictivas; estas son normales, hacen parte de la naturaleza social de los humanos, pero se trata de erradicar todo ánimo violento para asegurar la convivencia y la coexistencia pacífica, de tal modo que pueden ser tramitados mediante la aquiescencia, el diálogo, el concierto y la negociación.

Conviene destacar que, en la medida en que se realizan los acuerdos y los pactos de paz que permitan detener y superar las violencias, se los debe acompañar de inmediato por una vasta y amplia actividad de divulgación y pedagogía, que le dé fuerza y vitalidad a los acuerdos de paz suscritos, en la que se procure explicar el sentido de los acuerdos, ganar la adhesión de las gentes hacia los mismos y fortalecer su legitimidad, con el fin de que las gentes los asuman como propios, los puedan cuidar o “cultivar”, en los términos en que se pactan.

Al mismo tiempo, hay que proveer a la sociedad de mecanismos para el trámite de los conflictos distintos a los de la violencia, y destacar que la cultura de paz no es una actividad coyuntural, sino que hay que desarrollarla con continuidad y durabilidad en los ámbitos sociales, como la familia, la escuela, los centros comunitarios, la vida barrial y vecinal, la veredal y en todos aquellos espacios donde el individuo asiste y se relaciona como colectivo.

Por otra parte, la enseñanza y la educación en valores es fundamental en la cultura de paz; esto no es un asunto retórico, ni meramente teórico, es una

actividad permanente y práctica a la que se debe vincular a los padres, a los maestros y, sobre todo, a los adultos, quienes son los responsables de sembrar valores en los niños desde su primera infancia.

Con la prolongación del conflicto se han pervertido valores que tuvimos, otros han sido sustituidos por nuevos “falsos valores” que nos llevan a conductas de tolerancia con la ilicitud, como la apatía frente a lo que ocurre a nuestro alrededor, e incluso la empatía con la violencia como respuesta frente a otras formas de violencia o como reacción frente a la desatención institucional del Estado.

Está visto que todo lo aprendido se puede desaprender. De eso se ocupa la cultura de paz, de desmontar estructuras culturales que estimulan la violencia, para generar nuevas o fortalecer las estructuras que hagan posible la paz, la convivencia pacífica, el valor de los derechos humanos y la vida en condiciones de respeto a los derechos y a la dignidad humana de personas y comunidades.

Los medios de comunicación cumplen un papel fundamental en el desarrollo de la cultura de paz, porque pueden llegar a los más diversos lugares y a la totalidad de la población de manera rápida e inmediata. Sin embargo, es necesario advertir que los medios de comunicación públicos y privados deben disponerse a desarrollar no solo metodologías mediante campañas, sino también que en sus contenidos y en la divulgación de los mismos se proscriba el culto a la violencia, porque se trata de desaprenderla. Está visto, como ya lo hemos dicho, que el ser humano no nace violento, sino que esa propensión a la violencia es adquirida, es aprendida, es un fenómeno cultural, y de la misma manera como se aprende la violencia o a actuar con violencia, se la puede y se la debe desaprender.

También está visto que la cultura de paz se desarrolla de manera principal por medio de metodologías pedagógicas, es decir, debemos construir un discurso pedagógico de la no violencia para incorporarlo en la educación formal y no formal, en todos los niveles, con el propósito de que podamos sembrar valores y conocimientos, promover virtudes y saberes que se transformen en conductas y actitudes pacíficas, y, sobre todo, para el trámite no violento de las contradicciones y de los conflictos sociales.

Quince iniciativas estructurantes para una cultura de paz

A continuación, proponemos una lista básica de actividades y decisiones que pueden ser asumidas y tomadas por la institucionalidad y la sociedad, las cuales estimamos útiles para estructurar una estrategia permanente de cultura de paz:

1. Crear la Universidad de la Paz, con sedes en los territorios del conflicto, con pertinencia y vocación territorial.
2. Incorporar la Cátedra de la Paz a los pénsums académicos de la educación primaria, secundaria y universitaria (esta es la iniciativa para generar ambientes más pacíficos desde las aulas de Colombia. Se establece la Cátedra de la Paz como de obligatorio cumplimiento en todas las instituciones educativas del país, según el Decreto 1038, que reglamenta la Ley 1732: “todas las instituciones educativas deberán incluir en sus planes de estudio la materia de Cátedra de La Paz antes del 31 de diciembre de 2015”).
3. Incorporar la educación en valores a la educación formal en todos los niveles.
4. Divulgar el Informe Final de la Comisión de la Verdad en ámbitos educativos, asociativos y comunitarios.
5. Ofrecer educación formal y no formal, con gratuidad, en resolución pacífica de conflictos, derechos humanos, derecho internacional humanitario, democracia, paces y no violencia.
6. Reformar la ley de medios para introducir mayores controles a la divulgación de contenidos audiovisuales violentos.
7. Divulgar y ejercer acción pedagógica sobre el Acuerdo del Teatro Colón y las paces en la historia colombiana.
8. Crear la cátedra “Historia de las paces en Colombia”, para la educación secundaria y universitaria.
9. Divulgar la política pública y los desarrollos de la Paz Total.
10. Generar espacios de encuentro y reconciliación de excombatientes con víctimas y comunidades impactadas por las violencias.
11. Estudiar y divulgar experiencias internacionales de reconciliación y cultura de paz.
12. Crear casas de paz y reconciliación en las cabeceras municipales de los territorios del conflicto.
13. Construir casas y museos de la memoria y reivindicación de las víctimas.

14. Ampliar la figura de los jueces de paz y conciliadores en pequeñas causas.
15. Promover la figura de los gestores de paz para presos políticos y sociales, quienes por reducción de sus penas trabajen en actividades de paz, reconciliación y acción social.

Consolidación de la paz

Si bien hacer la paz es una actividad difícil, lo es aún mucho más consolidarla, en la que, a todas vistas, la cultura de paz cumple un rol fundamental; en la medida en que se alcancen los acuerdos que pongan fin a las violencias, las partes— pero fundamentalmente el Estado— deben darles cumplimiento a los acuerdos, en el marco de la regla de oro *Pacta Sunt Servanda*, con un enfoque de “dialogar para pactar, pactar para cumplir, y cumplir para cambiar”. En esto no puede haber excusa ni licencia, ni siquiera deberá esgrimirse como causa de incumplimiento, el incumplimiento de otros compromisarios; aquí deberá ponerse a prueba el principio ético del cumplimiento: “cumplir, aunque me incumplan”.

Por otra parte, le corresponderá al Estado hacer una revisión, ajuste y actualización con el enfoque de la Paz Total, a todos los acuerdos de paz que se han pactado en los años anteriores, fundamentalmente, a los procesos conocidos como las “pases de los noventa” y “las pases de los años 2000”; conviene que esa actualización se haga como una especie de homologación, en la que novedades de las pases de hoy favorezcan a las pases de ayer, así como también el espíritu de la Paz Total permita subsanar errores, cumplir lo incumplido y, sobre todo, cerrar procesos punitivos aún abiertos de manera injustificada.

Conviene también insistir en que, por hacer las pases con los factores y actores de violencia, el Estado no podrá atar sus manos para actuar frente a la criminalidad u otras formas de violencia supérstites. Ante retornos de formas violentas que quieran o pretendan persistir, el Estado cuenta con los instrumentos de ley, a los que deberá acudir para dar cumplimiento al mandato constitucional de salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos y comunidades, en todo tiempo y lugar de la República, y de la funcionalidad de la institucionalidad democrática.

En esto no puede haber equívocos ni pausas, ni puede abrirse paréntesis alguno. El Estado deberá actuar frente a todos los fenómenos violentos una vez alcanzada la paz; para ello deberá diseñar una política pública de alta policía, en la que las autoridades judiciales y la Policía, como órgano civil, sean

los protagonistas en la persecución del delito y de la impunidad; eso sí, bajo una nueva doctrina de seguridad y defensa, en la que la vida, el derecho y los derechos humanos prevalezcan. En este sentido, el concepto del “enemigo interno” debe ser proscrito y borrado de la interpretación y actuación de las autoridades y de la institucionalidad. En cambio, el concepto de “seguridad humana” ha de ser prevalente por sobre otras nociones de seguridad que se pretendan erigir.

El Estado colombiano deberá proyectarse más allá de las fronteras; su relacionamiento con el mundo exterior, es decir, con la comunidad internacional, ha de ser en términos eminentemente pacíficos, para lo cual contará siempre y en todo momento con la acción política y diplomática, tanto para alcanzar niveles de entendimiento, cooperación y hermanamiento con los pueblos y naciones como para contribuir mediante la cooperación y la ayuda a otros que las necesiten y que Colombia les puede suministrar. El Estado colombiano deberá proyectarse como un país de paz que, gracias a sus experiencias, puede ofrecer al mundo lecciones a ser consultadas en otros contextos conflictivos de otras latitudes.

Colombia deberá retirarse de aquellas prácticas y tratados en los que se nos vincula militarmente, pues el Estado colombiano deberá ofrecer lo mejor que tiene: la paz que alcance; máxime, cuando se pretende desarrollar la paz en términos de totalidad, pues sería un contrasentido que Colombia logre la Paz Total en el interior del país y participe en procesos militares o bélicos en otras latitudes del mundo.

Por ello conviene que Colombia denuncie y renuncie a participar en tratados como el desueto y anacrónico Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), u otros de naturaleza parecida. Deberá retirarse de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aunque su vínculo con esta sea de observador.

Asimismo, no se entenderá que un país que alcance la Paz Total mantenga altos niveles en su gasto militar, pues ya no los necesitará, y más bien estos recursos pueden y deben destinarse a la inversión social y a la construcción de la paz y la convivencia pacífica.

Figura 2. Consolidación de la Paz Total



Fuente: elaboración propia.

El papel del Estado

Solo un Gobierno decidido, que cuente con la cooperación solidaria de los demás poderes públicos, podrá encarar un reto de estas magnitudes para intentar alcanzar la paz con todos los factores de violencia, que no solo golpean los tejidos sociales, a los ciudadanos y a los colectivos, sino que también tienen un fuerte impacto en la democracia y en la institucionalidad, y se convierten en serias amenazas para la institucionalidad republicana que hemos construido desde hace doscientos años. Es decir, se requiere un Estado cohesionado y sólido para alcanzar la Paz Total.

Asimismo, es necesario un Estado fuerte, capaz de sembrar la paz, de construirla y defenderla. Se entiende su fortaleza como la capacidad de cubrir la totalidad del territorio, de llegar a todos los ciudadanos y de permanecer en ellas

y ellos, llevándoles lo mejor que tiene el país, a fin de derramar sus bondades en igualdad de condiciones para todos.

Se equivoca quien piense que la fortaleza de un Estado está en su aparato militar. Está en las garantías que la institucionalidad dé al cumplimiento de los deberes y de los derechos de todos los ciudadanos, sin exclusiones. En especial, a aquellos derechos humanos y civiles que también son conocidos como los derechos fundamentales, para hacer de la vida humana una vida con dignidad, sembrada de bienestar y signada por el buen vivir.

Un Estado fuerte es el que está con el ciudadano y sus derechos; el que está pronto a proteger y posibilitar que acceda, cada vez más, a mayores niveles de bienestar; el que está en el territorio en las formas de educación, salud, vivienda y servicios básicos; el que posibilita que el ciudadano trabajador tenga empleo digno con paga justa; el que está junto al ciudadano para defenderlo frente a quien limita sus derechos, coarta sus libertades o constriñe su voluntad; el que está junto a la sociedad para defenderla de todo tipo de agresiones o de amenazas contra la seguridad y la vida. En fin, es el que está al servicio del ciudadano en todo tiempo y lugar, de manera integral.

La Paz Total es como un árbol

La metáfora del árbol es aplicable a la Paz Total, en la que las ramas podemos asemejarlas con los cinco componentes, como son los acuerdos de paz pactados con todas las partes del conflicto y actores de la violencia criminal organizada, con la implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y con los diálogos sociales territoriales vinculantes; el tronco lo equiparamos con el cumplimiento de las partes en todos los acuerdos, así como con la implementación, y las raíces las comparamos con la cultura de paz.

Al igual que el árbol, la parte más visible son las ramas. En la Paz Total lo más visible y publicitado son los procesos de negociación y los acuerdos de paz alcanzados; la robustez o delgadez del tronco nos dará una idea del cumplimiento y la implementación, mientras que las raíces que sostienen toda la estructura y el peso no son visibles, porque están bajo tierra, del mismo modo que la cultura de paz está sembrada en la sociedad como un intangible que se siente y se percibe, pero no se ve materialmente.

De este modo, sabemos que existen la cultura de paz y las raíces, que están allí cumpliendo su función, en ambos casos, sosteniendo erguidas y firmes la estructura visible: los acuerdos y la implementación.

Figura 3. El árbol de la Paz Total



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el académico y fundador de la Escuela de Cultura de Pau, de la Universitat Autònoma de Barcelona, Vicenç Fisas Armengol, en su libro *Alternativas de defensa y cultura de paz*, a manera de colofón plantea unas “rutas para una Cultura de Paz” en los siguientes términos:

El desarrollo de una cultura de paz que sustituya a la cultura de la violencia es un proceso que requerirá varias generaciones. Esa perspectiva a largo plazo, que inquieta y desanima a los más jóvenes y a quienes querrían ver resultados de un día para otro, es, sin embargo, consustancial e inevitable a cualquier cambio cultural, pues se necesita tiempo para conocer y respetar otras formas de pensar y de vivir, tolerar sociedades multiculturales, cambiar algunos hábitos individuales y alterar comportamientos políticos que hasta ahora han legitimado con facilidad el uso de la fuerza. Es esa búsqueda de valores compartidos y en esa práctica de la solidaridad, las rutas que hemos trazado de desarme, desmilitarización, educación y regulación de

los conflictos, desarrollo humano, ecología, mundialismo y derechos humanos, son caminos paralelos que nos conducirán a sociedades más justas y menos violentas, esto es, con más paz. Cuantas más personas anden por esas rutas, menos oportunidades daremos a las guerras. (Fisas, 1994)

Referencias

Jiménez, F. (2009). *Saber pacífico: La paz neutra*. Universidad Técnica Particular de Loja.

Fisas, V. (1994). *Alternativas de defensa y cultura de paz*. Fundamentos.

Ocampo, S. (10 octubre de 2022). Un quinto pilar para la paz total. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/sergio-ocampo-madrid/un-quinto-pilar-para-la-paz-total/>

Barbeito, C. (2014). Cultura de paz en el municipio. <https://escolapau.uab.cat/cultura-de-paz-en-el-municipio/>

Publicaciones de Carlos Arturo Velandia Jagua

Felipe Torres: la palabra sin rejas, 2004; *Costos y efectos de la guerra en Colombia*, 2011; *La paz es ahora, carajo*, 2014; *La paz posible entre la ilusión y la incertidumbre*, 2020; *Desatar un nudo ciego*, 2020; *La paz en un trino*, 2021; *Todas las paces*, 2021; *Mi contribución a la verdad del conflicto*, 2021; *El día que conocí a Fidel*, 2022; *El ELN desde mi ventana*, 2022.

Estos libros son descargables gratuitamente en el siguiente enlace: https://abcpaz.com/?page_id=526

Otros artículos relacionados del autor

El momento de la paz es ahora. <https://abcpaz.com/wp-content/uploads/2022/09/EL-MOMENTO-DE-LA-PAZ.pdf>

Paz completa y paz total. <https://abcpaz.com/wp-content/uploads/2022/09/PAZ-COMPLETA-Y-PAZ-TOTAL-PONENCIA.pdf>

La paz total en construcción: Aportes para una discusión. <https://abcpaz.com/wp-content/uploads/2022/10/LA-PAZ-TOTAL-EN-CONSTRUCCION-C3%93N.pdf>

Las universidades en la construcción de la Paz Total

Manuel Humberto Restrepo Domínguez

Profesor titular de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).
Ph. D. en Derechos Humanos, vicerrector académico y columnista

Construir una idea de ser humano con dignidad, como base de la Paz Total

Colombia parece carecer de una idea común sobre el significado profundo de ser humano, que se traduce en violencias, agresiones, humillaciones, castigos y crueldades representadas en sistemática barbarie y disfrute del dolor provocado que envilece y destruye. Para respetar la vida humana y, en solidaridad, la del planeta, se requiere comprender que la condición de ser humano con dignidad y derechos constituye la riqueza más valiosa de todo el universo, la nación y la familia humana, y de ahí nace la apuesta política y social de la Paz Total necesaria, viable y posible para entrar, de verdad, por el camino de entender al país en colectivo, como una civilización, moderna, pacífica y tranquila.

La universidad, en ese escenario de posibilidades, está llamada a aceptar sin reparo ni vacilación el desafío de comprometerse a fondo con la construcción de la Paz Total, gracias a su posición privilegiada como la portadora más dinámica y viva de la memoria histórica y cultural del mundo, pero, a la vez, es un



Fotografía por:
Víctor de Currea-Lugo

centro estructurado para soñar y crear mundos, transformar relaciones sociales y anunciar, de manera preventiva, riesgos y salidas a situaciones que, cuando entran al campo de las ciencias y los saberes, multiplican las capacidades de respuesta. La universidad es una referencia contra la sujeción, la pérdida de libertades, las humillaciones y la destrucción de lo humano y del sentido de humanidad provisto por los derechos humanos.

En los derechos humanos, en sus categorías de análisis y prácticas sociales, podremos encontrar el conjunto de herramientas más precisas y adecuadas para dar respuesta a la idea sobre qué seres humanos quiere Colombia y convenir las reglas para respetar la vida y la dignidad humana, sin lo cual todo carece de sentido. La idea de un ser humano con dignidad y de la paz como derecho, valor y principio, pueden convertirse en los motores que jalonan la apuesta del Gobierno de poder popular por la Paz Total. Las universidades tienen ahí el principal reto para convertirse en un escenario relevante y central de trabajo, para que la paz sea, desde ahora, otro factor esencial en la formación humana y científica de sus estudiantes, docentes y funcionarios, y su misión se extienda a toda la sociedad. Paz Total, grande o completa, traducen el mismo objetivo de alcanzar la vida buena, asociada con vivir con dignidad, bienestar, tranquilidad y libres de miedos.

Qué humano y qué dignidad requiere la Paz Total

La Paz Total es semejante a la paz que Atenea le regaló a su pueblo, con la convicción de que era lo que mejor merecía su ciudadanía. De ahí emergió la grandeza reflejada en el esplendor de la Acrópolis, articulada, en armonía, que se comprometió a desechar a la muerte y al castigo de humanos contra humanos. La Paz Total se compone de dos acepciones; una, la del amor interior, hacia sí mismos y hacia el otro, con conciencia de humanidad, y la otra, la paz exterior, una cultura común, reconocimiento y respeto. Las dos, en simetría, mezclan lo que se lleva adentro y lo que se expresa afuera; el resultado es vivir bien. La paz interior refleja al ser humano en lo más íntimo, en su sustancia propia de padre, madre, hijo, hija, amante y familia; la paz exterior es social, es convivencia pacífica. Con perspectiva crítica de los derechos humanos, la complejidad de ideas, normas y cultura centra la atención de la Paz Total en el ser, en su dignidad humana y en estar bien, que hacen más fácil el camino colectivo.

Las fórmulas de paz exploradas hasta ahora han sido exitosas, pero pueden serlo aún más si se cambian algunas premisas de la política y se incluyen otras asociadas con el ser humano, con su esencia, para hacer confluir distintos

procesos asimétricos en una sola lógica. Procesos de desarme, diálogo, negociación y sometimiento caben en una idea común de ser humano que elimine las barreras y los obstáculos que ponen quienes sostienen su existencia con la guerra. Las categorías políticas están contaminadas de partidismos y tácticas de odio; hay quienes se valen de ello para mantener dividido y bajo zozobra al país. Una idea de ser humano con dignidad, respetado y respetable, reconocido y conocido, puede contribuir a reforzar el sentido de pertenencia a la nación, destruido por la deshumanización de sectores y actores de la barbarie, las violencias y la guerra. Preguntarse otra vez por el ser humano, por saber quiénes somos como país y como cultura, implica volcar esfuerzos hacia redes de solidaridades y propósitos colectivos en los que sea posible tratar entre diferentes las condiciones de igualdad, para detener la desigualdad y la muerte como ruta privilegiada. Inclusive, para que la política anticriminal potencie su capacidad de tratar con dureza a toda la delincuencia, pequeña o grande, y adelante el compromiso de suspender el uso y tenencia de armas por parte de los particulares, para que el Estado sea el único responsable de ellas, las Fuerzas Militares se orienten hacia la paz y los sistemas policiales centren sus esfuerzos hacia el respeto del bien común.

Interconectar el todo hacia la paz anuncia uniones entre lo inconexo, mezclas que generen intercambios y comunicaciones entre distantes, a la manera de asociaciones interculturales o multiculturales que produzcan integraciones. La Paz Total no es cerrada a semejanza de una esfera, es multiforme, rizomática, con múltiples entradas y salidas; su unidad es la calma; es capaz de crear la percepción y la realidad de vida tranquila, como la que puede vivir el turista que se siente seguro por las calles de una gran ciudad, como Atenas, París o Nueva York, distante de riesgos, porque allí hay una idea del ser humano que se reconoce y respeta.

La Paz Total indica condiciones para conjurar el peligro, el futuro azaroso y el presente de temor; es armonía del otro y yo, “como trozos de hilo, de los más diversos tipos y colores, anudados entre sí” (Chul Han); su anclaje convoca a estar atentos a otra manera de convivir, de permanecer en disposición de aportar a la construcción del horizonte, que no es uniforme, sino armónico, conectado, con formas de creación, prácticas y modos de ser que tienen por techo común el que fijan los derechos humanos a la cultura, a la política y al poder.

En síntesis, las categorías de los derechos humanos son las mejores posicionadas para alumbrar la ruta hacia la Paz Total, desplazar normas del derecho y afianzar bases éticas sobre las cuales la idea de ser humano sea comprendida a cabalidad. Asumir a los derechos humanos como eje de conducción de la Paz Total corresponde a validar que los seres humanos son más huma-

nos cuando contribuyen a crear y proteger el bien común, y que desde allí se generan lazos de estima colectivos, respeto por las contribuciones realizadas y “se hacen necesarios” para compartir vida común, de la que emerge la dignidad, convertida y respetada como centro intocable, inalienable, que permite sumar e integrar creencias, saberes, prácticas, anhelos y modos de ser en el contexto, en el territorio.

Pensar la Paz Total desde los derechos humanos implica incorporar a la cultura, no a la norma, ni someterlo todo a categorías políticas. Ir hacia la Paz Total convoca a asumir una concepción de ser humano y de vida humana que se anteponga a la tipología misma del actor armado o del factor de agresión. Que la dignidad sea el lugar de encuentro que determine la recuperación del sentido de pertenencia a una nación, a un país y a unas culturas que cada grupo o sector social hoy sostienen con violencias. Un horizonte fundamental ya fue trazado por la Comisión de la Verdad con su conclusión de que “esta nación tiene la riqueza conmovedora de su pueblo, la multiplicidad de sus expresiones culturales, la profundidad de sus tradiciones espirituales y la tenacidad laboral y empresarial para producir las condiciones que satisfagan la vida anhelada, tiene la feracidad salvaje de su ecología, la potencia natural de dos océanos y miles de ríos, montañas y valles; la audacia de su juventud, el coraje de sus mujeres y la fuerza secular de sus indígenas, campesinos, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rrom” (La paz grande, 2022, p. 11).

Esta inigualable riqueza ha sido degradada con la miseria humana de una barbarie ejercitada para apropiarse de esa riqueza común y destruirla hasta exterminar a sus legítimos poseedores, porque su idea del otro como ser humano está vacía o se menosprecia. Destituir esa miseria que deshumaniza es posible si se pacta otra idea común de ser humano cuya vida y dignidad sean intocables, y que se reproduzca e interiorice en la conciencia de cada ser humano que habita el territorio, libre de temor y humillaciones. Es posible alcanzarlo, otras naciones lo han logrado, entendieron a fondo que ninguna condición humana puede ser ofendida y que el odio puede ser superado. Es tiempo de eliminar de forma radical las políticas de muerte y convertir al país en potencia de la vida, para abandonar prejuicios y estigmatizaciones y descontaminarlo del odio partidista y la sevicia criminal.

Las Naciones Unidas, en septiembre del 2018, con la resolución A/RES/73/1 proclamaron el periodo de 2019 a 2028 como Decenio por la Paz Nelson Mandela, “instando a todos los Estados Miembros a redoblar esfuerzos por lograr la paz y la seguridad internacional, como el desarrollo y los derechos humanos”. Los jefes de Estado y sus representantes asumieron este mandato de tolerancia para una paz duradera, que incorpora la comprensión y amistad entre

pueblos, naciones, civilizaciones, culturas y personas. El espíritu del legado de Nelson Mandela es posible seguirlo en el presente y afirmarlo como compromiso intergeneracional de dignidad en Colombia, al articular el cese definitivo del conflicto armado, superar las violencias de la delincuencia organizada, revisar las reglas carcelarias y los mecanismos de castigo, abolir la política de seguridad nacional basada en el enemigo interno y de lucha contra el narcotráfico, desmontar los mecanismos de impunidad y crear garantías para que paz y derechos vayan juntos con nuevas reglas y mandatos para el Estado.

El desafío de las universidades con la Paz Total

Las universidades tienen el compromiso ético y social de aportar a la construcción de la Paz Total por medio del sistema universitario estatal (SUE), presente en todos los territorios y con capacidad suficiente de intervenir en la consolidación de oportunidades educativas para todos los jóvenes, sin exclusiones, y de atender los llamados a fin de que el sueño de estudiar en las ciudades sea posible en los territorios, al tiempo que fortalece sus campus como campus para la paz, abiertos a la sociedad, y en su interior articula estrategias dirigidas a promover y divulgar el Informe Final de la Comisión de la Verdad como tarea curricular.

La comprensión colectiva del significado de la universidad y la disposición de sus estamentos servirá de apoyo para la creación de confianza en conversaciones, negociaciones y agendas locales y regionales de paz. Las universidades están convocadas a aportar al desarrollo de tales territorios, a contribuir desde su ciencia y saberes a respetar y articular identidades, culturas y patrimonios, integrar las demandas propias de las poblaciones e incorporar a su misión la construcción de la Paz Total, estable y duradera, que al liberar de violencias empujará la consolidación de la sociedad basada en derechos. Un ejemplo a seguir puede ser el de *Campus for Peace Africa*, que, impulsado desde el Campus por la Paz y orientado a mejorar el acceso a la educación, ofrecía cursos en línea sobre el desarrollo humano, así como materiales educativos sobre temas específicos, tales como la formación en línea sobre formadores, derechos humanos, sostenibilidad ambiental, resolución de conflictos, apoyo para el empleo y para emprendedores, entre otros, mediante cursos y materiales a través de plataformas virtuales y un sitio web común al que los estudiantes y los profesores podían acceder desde cualquier lugar y hora.

Conformar el Campus Global por la Paz puede ser una iniciativa útil de coordinación nacional de las 34 universidades del SUE para centralizar, distribuir, monitorear y articular los esfuerzos universitarios por la Paz Total. De eso bien puede encargarse, por ejemplo, la Mesa de Gobernabilidad y Paz, con la par-

ticipación del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Consejería de Paz y Derechos Humanos.

Las universidades públicas, por su naturaleza científica y cultural (no política), mezclan ciencia, cultura y libertades. Sus experiencias acumuladas, a disposición de las necesidades de la Paz Total, podrán contribuir de manera inmediata a resignificar o restaurar una docencia para emancipar, una investigación para el bienestar y la convivencia, y una extensión para la solidaridad con la sociedad. El esfuerzo no es complicado, pero sí delicado. Hay prácticas y experiencias de colectivos y grupos de trabajo enfocadas en mezclarse en barrios y veredas; juntarse con grupos locales, y a semejanza con las metodologías de estudiantes y militantes en ejercicio en las décadas de los setenta y ochenta del siglo xx, hombro a hombro, estudiantes, jóvenes, obreros, profesores, campesinos, mujeres, indígenas y afros, colocar la agenda de paz y convivencia por encima de los odios y las técnicas de la muerte. En síntesis, es volver a una investigación acción participativa, con un compromiso global de las universidades y respaldo total institucional, a fin de que la ciencia se haga con conciencia, aborde las demandas inmediatas y la extensión conforme redes humanas por la paz.

Se trata de tejer una red de paz global, con no menos de un millón de universitarios para la paz, contraria al millón de informantes para la guerra de la Seguridad Democrática. Para los jóvenes universitarios serán pasantías, prácticas y experiencias académicas con sentido humano; para los docentes, investigación y docencia. El requisito común será cambiar el modelo de clasificación que mide desde afuera y compara con reglas iguales a diferentes, y establecer como objetivo principal generar impactos con aportes colectivos a la paz real. Esa será la medida justa de la acreditación y el aseguramiento de la calidad, para superar formalidades y obsesiones actuales por las cifras, con las que tratan de destacarse con logros muchas veces carentes de realidad material.

Todas las universidades tienen en su misión la formación integral, y la Paz Total ha de entrar a ser parte de esa misión, a la que sumen conductas éticas en las profesiones y ciudadanías con sentido de humanidad y respeto por la vida y la dignidad humanas. Las universidades, mejor que otras instituciones, comprenden el verdadero valor de la paz. Ellas padecieron persecución y muerte en el conflicto armado, y a pesar de la estigmatización, resistieron; sus análisis y sus protestas les impidieron encerrarse en sí mismas y se movilizaron entre diferencias y obstáculos.

La condición de territorios de paz de las universidades, desarmadas en sus espíritus, verbo y acciones, legitima sus acciones efectivas para asegurar el impacto

de sus intervenciones en las transformaciones sociales y humanas centradas en defender la vida y el bien público. Córdoba, en Argentina, en 1918; mayo del 68 en México y Francia, y las grandes movilizaciones del siglo XXI muestran que las universidades tienen una enorme capacidad de movilizar a la sociedad entera; lo hicieron contra las dictaduras en el Cono Sur, contra la guerra en Vietnam y Afganistán, y llevaron a la conciencia humana el “No a la guerra”.

Es hora de que los gobiernos universitarios cambien la lógica del actual modelo de gestión de resultados basados en indicadores formales y tomen distancia de filosofías empresariales y de negocios, que reportan ganancias a un lado y detrimentos en el otro, y se apresten a resignificar su naturaleza y misión social dirigida hacia la paz, liberadas de las ataduras a la Ley 30 de 1992, por la cual se cambió la morfología de las universidades y se condujo a muchas a asumir la autonomía como una “libertad” de mercado que sustituyó el derecho a la educación.

El desafío inmediato del SUE es ratificar a la educación como derecho humano. El del Gobierno de la nación es formular con urgencia una política pública que incorpore la financiación total del sistema público y superar la propuesta parcial de modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 para tratar la financiación, lo que resulta paliativo pero no resuelve la necesidad de ajuste completo del sistema público, que es fundamental. Las universidades, al resultar libres de las angustias propias de la desfinanciación, podrán dirigir sus mejores esfuerzos, ya no a conseguir recursos y a vender servicios, sino a materializar su compromiso con la paz, a acelerar en el tiempo sus reflexiones internas entre estamentos y a asumir tareas de Paz Total de inmediato. Su esperada contribución es promover que teoría y práctica vuelvan a juntarse en torno a la idea del ser humano como sujeto de la paz y meterse de lleno entre la sociedad y con la sociedad, no a orientar, sino a acompañar el camino. Todos sus esfuerzos exigen volcar las capacidades colectivas de estudiantes, docentes y funcionarios al objetivo de acompañar de inmediato con la formación integral en y para la paz, en territorios, campos y ciudades, barrio a barrio, vereda a vereda, otra vez en extensión solidaria.

Las universidades públicas suman cerca de un millón de personas entre todos sus estamentos, y las privadas duplican esa cifra, con lo cual la dimensión de lo posible en la construcción de Paz Total supone unas condiciones favorables que se pueden iniciar con la fórmula colectiva de que cada universidad incluya en su agenda prioritaria, con mensaje de urgencia y no como aditivo, la construcción de la Paz Total, y participe de la iniciativa de crear el “campus global para la Paz Total”. La interacción entre universidades, de manera articulada, de institución-estamentos con la población, tiene garantizada su efectividad y eficacia, porque cuenta con el respaldo pleno del Estado, el Gobierno y los

mecanismos de paz y derechos humanos. El objetivo común es superar rápido las anomalías e ir hacia la reconciliación, el perdón social, el sometimiento y la negociación, según cada caso específico.

El fin esperado, en el corto plazo, tiene que ser la conquista de la tranquilidad, similar, al menos, a la que disfrutaban los países pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que la paz es la condición esencial del Estado de derecho y la fuente principal del respeto a los derechos humanos y la convivencia libre de temores de cada ser humano que habite o pise su territorio. El planteamiento de Paz Total es viable y acertado; las universidades están convocadas a reconocerlo así, a cumplir un papel protagónico con la movilización de su ciencia, cultura, rebeldía y solidaridad humanas hacia los sectores de población más vulnerables y a desplegar sus esfuerzos hacia los territorios y núcleos urbanos de mayor conflictividad social y con violencias de múltiples formas.

La Paz Total será resultado de una suma de conflictos resueltos, ojalá en no más de mil días, que irá de manera paulatina completándose a medida que se entre en etapas de articulación y superación definitiva, con un Estado fuerte, un Gobierno legítimo y una ciudadanía responsable del respeto por la vida y la dignidad humana. Para las universidades es un momento oportuno y favorable para liberarse en su interior de rezagos todavía medievales de control y dejar atrás sus actuaciones de instituciones-máquina conducidas por estímulos políticos y de mercado, a veces, jurídicos otras, que las limitan para actuar y resolver sus asuntos y conflictos con base en la dialéctica y en argumentos que están hoy extraviados entre marañas de indicadores, metas y clasificaciones que violentan la condición del ser del docente, el estudiante o el funcionario, y que como instituciones responden acríticamente a impulsos del mercado y del poder.

Es el momento de volver a la autonomía, no a la de vender y extenderse de manera ilimitada, sino a la de pensarse críticamente y hacer parte vital de la vida social, fortalecer el afecto y la confianza de la gente, volver sin demora a la plenitud de las ideas, al debate abierto, al diálogo franco y al rechazo unánime de toda violencia, amenaza, chantaje, temeridad e intereses personales o privados disfrazados de interés colectivo.

Compromisos necesarios y oportunidades universitarias hacia la Paz Total

Las universidades pueden aportar para atacar la desigualdad e impedir los fascismos, y participar como actor relevante en tareas hasta ahora no explo-

radas, como promover el desarme de la sociedad civil y reducir, hasta erradicar, las violencias cotidianas. Pueden estar en las negociaciones políticas con las insurgencias, al amparo de las reglas de la guerra, y contribuir con el acogimiento y la desarticulación de grupos criminales. Las universidades, en particular las públicas, tienen la responsabilidad y la oportunidad real de desmontar sus egos, sostenidos a veces con formalidades y miradas hacia sí mismas, y reconducir agendas de movilización con acumulados y experiencias de resistencia hacia la construcción de la Paz Total, entronizándose en la sociedad otra vez, comprometer sus misiones y sus prácticas de formación integral de seres humanos, dirigir esfuerzos institucionales hacia el plan de desarrollo para la paz, en construcción de abajo hacia arriba, y gestionar formas de creación de culturas de legalidad, democracia y ciudadanías, necesarias para la formación de la sociedad de derechos.

Las universidades públicas tienen la inmejorable posibilidad de recuperar su profundo significado como formadoras de la conciencia crítica de la nación y de juntar los esfuerzos de múltiples actores para formular con celeridad una política pública de educación superior que incorpore la reestructuración del sistema universitario (SUE, CNA, Conaces, Decreto 1279 y otros), establezca la financiación total de las universidades —como ocurre con la educación básica y media—, restaure el trabajo decente y formalizado para docentes y funcionarios, oriente las articulaciones entre nación y territorio, actualice las instituciones, a veces anquilosadas entre formalismos y tiranías, e impulse la entrada a las nuevas realidades y demandas sociales de ciencia, tecnología y humanismo, para la vida con dignidad.

El momento es propicio para cambiar, devolverle el carácter público y universal a la educación superior y ratificar sus compromisos con la transformación social, con aportes de alta calidad dirigidos a la formación de unas culturas de paz y de ciudadanía para la democracia, con valores, actitudes y prácticas de tolerancia cero a toda violencia, y de respeto por los derechos y la dignidad humana. La educación universitaria es parte de la realidad material sobre la que se forja la justicia, se aprende y enseña a respetar y a admirar al otro, y a ejercitar sus luchas comprometidas con la Paz Total y la formación de la sociedad de derechos.

Referencias

Comisión de la Verdad. (2022). *La paz grande*, 11.

Conflicto armado, DIH, DD. HH., salud mental y Paz Total

Jorge Enrique Acero Triviño

Abogado, psicólogo, neuropsicólogo clínico, jurídico y forense, y profesor universitario

El conflicto armado y social que durante décadas ha sufrido el pueblo colombiano, en especial las poblaciones rurales (campesinas, indígenas y afrodescendientes) y las urbanas (líderes sindicales, gremiales, estudiantiles y docentes), o aquellas personas que piensan, sienten y/o actúan diferente a la "mayoría" del *status quo*, promueve una variedad de infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) y violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) en contra de la población civil que habita en los territorios en los que están presentes los actores armados. Sin duda, su actuar violento afecta la salud física, psicológica y emocional de quienes participan de las hostilidades y de las víctimas del conflicto armado, lo que constituye un problema de salud pública.

Charry-Lozano (2016, p. 55), en "Impactos psicológicos y psicosociales en víctimas sobrevivientes de masacre selectiva en el marco del conflicto en el suroccidente colombiano en el 2011", postula lo siguiente:

[...] el conflicto armado en Colombia ha hecho que en la disputa los diferentes actores ejecuten conductas victimizantes en aras de controlar a la po-

blación, castigarla, obtener ganancias militares, o eliminar o desplazar a un grupo étnico o religioso; y es así como las víctimas en Colombia han estado expuestas —como tácticas de guerra— a homicidios perpetrados contra comunidades con el fin de causar su desplazamiento, a actos de tortura, a tratos crueles degradantes e inhumanos, a secuestro y secuestros colectivos, a desaparición forzada, a tomas armadas de diferentes poblaciones, a masacres indiscriminadas de civiles, a masacres selectivas, a homicidios, a delitos contra la libertad y la integridad sexual, a la violencia de género, a minas antipersonales, a reclutamiento forzado y de menores, y al abandono o despojo forzado de tierras.

Agrega la autora, “el conflicto armado transformó escenarios comunitarios en lugares de miedo, truncó proyectos de vida y provocó humillaciones inenarrables, incertidumbres y pérdidas de la identidad” (p. 55).

Ahora bien, las infracciones al DIH y las violaciones de los DD. HH., como consecuencia de conductas violentas presentadas dentro del conflicto armado, abarcan un inmenso “ramillete” de conductas punibles tipificadas en la legislación penal colombiana y en la normativa penal internacional que menoscaban la salud física y mental de quienes están implicados en el conflicto. A diario, en algunos casos, se enfrentan a eventos traumáticos o en otros los reexperimentan, lo que conlleva la aparición y el agravamiento de trastornos psicológicos y emocionales, con la presencia de un malestar psicológico clínicamente significativo que afecta las áreas de ajuste en los niveles personal, familiar, laboral, social y comunitario de quienes los padecen, además de la funcionalidad en las actividades de la vida diaria.

Con el propósito de tenerlas en cuenta, entre las conductas punibles a las que se ha hecho mención se presentan, entre otras, homicidios agravados y de persona protegida; feminicidios; inducción al aborto; lesiones personales físicas y psíquicas; tortura agravada y de persona protegida; violencia sexual agravada y de persona protegida; prostitución forzada o esclavitud sexual; utilización de medios y métodos de guerra ilícitos; perfidia; actos de terrorismo; actos de barbarie; tratos inhumanos y degradantes; actos de discriminación racial, toma de rehenes; detención ilegal y privación del debido proceso; constreñimiento a apoyo bélico; despojo en el campo de batalla; omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria; obstaculización de tareas sanitarias y humanitarias; destrucción y apropiación de bienes protegidos; destrucción de bienes e instalaciones de carácter sanitario; destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y de lugares de culto; ataque contra obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas; represalias; deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil; atentados a la subsistencia

y devastación; omisión de medidas de protección a la población civil; reclutamiento ilícito; exacción o contribuciones arbitrarias; destrucción del medio ambiente; desaparición forzada; secuestros; apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo; privación ilegal de la libertad; prolongación ilícita de privación de la libertad; detención arbitraria especial; desconocimiento de hábeas corpus; desplazamiento forzado; tráfico de personas; hurto y extorsión; usurpación de tierras y daño en bien ajeno, entre otras, que “generan una gran cantidad de víctimas, entre las cuales se ubican personas en situación de desplazamiento, desapariciones forzadas, exposición a actos violentos, masacres y muertes violentas” (Campo-Arias et al., 2014; Palacio, 2016, citados en Cudris y Barrios, 2018, p. 80), que en demasiados eventos ni se investigan y quedan en la total impunidad, lo que ocasiona revictimizaciones con el agravamiento en la salud mental de las víctimas.

En cuanto a la definición de salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el preámbulo de su constitución que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y que entró en vigor el 7 de abril de 1948, ha considerado, hasta la actualidad, la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”, por tanto, la salud física y mental va más allá de la ausencia de enfermedad y busca un estado de bien-estar para el ser humano. La OMS define la violencia como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga mucha probabilidad de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones.

La definición de salud mental en Colombia se encuentra en la Ley 1616 de 2013:

[...] como un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad [...] La Salud Mental es de interés y prioridad nacional para la República de Colombia, es un derecho fundamental, es tema prioritario de salud pública, es un bien de interés público y es componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de colombianos y colombianas. (art. 3)

En el ámbito psicológico y emocional se presentan trastornos psicopatológicos, psiquiátricos y alteraciones neuropsicológicas, cuya génesis o agra-

vamiento son consecuencia del conflicto armado y de la multiviolencia que de él se desprende, sin interesar cuáles son los grupos armados generadores de violencia, ya sean al margen de la ley o pertenecientes a la institucionalidad o amparados por ella (guerrillas, paramilitarismo, Fuerza Pública u organizaciones del crimen organizado).

En cuanto a afectaciones en víctimas del conflicto armado están el estrés post-traumático, la ansiedad y la depresión, ideación suicida, ataques de pánico y consumo de sustancias psicoactivas, así como trastornos de somatización y de la alimentación. Además, se identificó la disminución de los niveles de calidad de vida, la ruptura de las redes sociales y afectivas, la modificación de los roles familiares y el desarraigo cultural (Charry-Lozano, 2016).

En lo relacionado con los trastornos psicológicos que se presentan en el marco de conflicto armado, Cudris y Barrios (2018) establecieron que los municipios violentos presentaban prevalencias más altas de trastornos de ansiedad, depresión, posible trastorno de estrés postraumático y consumo de cigarrillo; en cuanto al consumo de alcohol, era más frecuente en municipios con menor intensidad del conflicto. En la misma línea, Gómez Restrepo et al. (2016), citados por Cudris y Barrios (2018), encontraron que:

[...] la proximidad y la persistencia de eventos de conflicto armado se relacionan con una mayor prevalencia de problemas y trastornos mentales, lo cual lleva a la necesidad de planear intervenciones desde la salud pública que permitan mitigar el daño, tanto en situación de conflicto como tras este. La asociación entre estas variables es compleja y se entrelazan otros aspectos como el tipo de exposición, la intensidad, el tiempo ocurrido, posiblemente haberse desplazado y las características culturales que podrían influir en la adaptación y la capacidad de resiliencia de los individuos. (p. 80)

De igual manera (Cudris y Barrios, 2018, con cita de varios autores), en las víctimas del conflicto armado se encuentran, como principales impactos psicológicos, los siguientes: trastornos de estrés postraumático, del estado de ánimo, de ansiedad y depresión, por fobia, por consumo de alcohol con patrón no especificado y riesgo o intento suicida. Asimismo, se identifica la disminución de los niveles de calidad de vida, rupturas de las redes sociales y afectivas, modificaciones de los roles familiares y desarraigo cultural. La presencia de daño psicológico, incluso cinco años después de las vivencias de las situaciones de violencia, evidencian el daño prolongado y real, en términos de salud mental, si se tienen en cuenta los impactos transgeneracionales de los traumas, en especial en este tipo de vivencias, cuestión que se agudiza según el tipo de violencia experimentada, la convivencia en el mismo contexto con

los victimarios y el desplazamiento forzado. Estos problemas de salud mental, como consecuencia de la violencia, requieren consideraciones psicosociales específicas para la formulación de planes integrales de intervención.

Las personas víctimas del conflicto armado que presentan estrés postraumático —el cual aparece tras la vivencia de un suceso muy amenazante o catastrófico, como, por ejemplo, las situaciones traumáticas a las cuales fueron expuestas en casos de desplazamientos forzados—, además del trastorno psicopatológico, pueden presentar alteraciones neuropsicológicas en los dominios de atención y memoria, lo que les ocasiona un deterioro importante en su bienestar y calidad de vida.

Sobre estas alteraciones neuropsicológicas, Luna *et al.* (2018) llevaron a cabo una investigación con personas víctimas del conflicto armado colombiano que sufrieron desplazamiento forzado, unas con trastorno de estrés postraumático (TEPT) y otras sin él, con el objeto de determinar su rendimiento en los procesos atencionales y mnémicos, por medio de una evaluación neuropsicológica. Las personas que presentaban TEPT se asociaban con alteraciones atencionales. En cuanto al dominio de memoria, no se encontró una relación directa entre TEPT y el proceso mnémico. No obstante, entre los hallazgos, las investigadoras encontraron que en el desempeño global del circuito atención-memoria se observó una alteración leve, con mayor incidencia en personas sin TEPT, aunque existen casos de baja representatividad de las personas con TEPT que demuestran alteración leve y severa en los dominios de atención y memoria.

De forma similar, la salud mental de los actores armados también se encuentra alterada. En un artículo publicado por Moreno *et al.* (2020) se revela una serie de estudios que dan cuenta de diferentes afectaciones en la salud mental, producto de las dinámicas del conflicto armado colombiano, tanto en actores legales como ilegales. Entre estos estudios cita a Chimunja *et al.* (2018), quienes describen lo siguiente:

[...] la prevalencia de enfermedades mentales y sus factores asociados en una muestra de 49 historias clínicas de oficiales del Ejército Nacional de Colombia, vinculado a las dinámicas directas del conflicto armado. Basado en los análisis cuantitativos de corte retrospectivo, se encontró que 30 personas fueron diagnosticadas con Trastorno de estrés postraumático (61%) (TEPT), 11 con diagnósticos relacionados con la esquizofrenia (20%) y en menor medida y distribución cuadros de depresión (4%), trastornos de adaptación (2%), trastornos psicóticos (4%), trastornos de la personalidad (2%) y trastornos mentales y del comportamiento debidos al uso de

cocaína. En relación con los factores asociados se determinaron elementos como: exposición a eventos traumáticos y estresantes, antecedentes psiquiátricos personales y familiares. (p. 7)

En lo que tiene que ver con trastornos psiquiátricos de actores ilegales, Chimunja et al. (2018) indican:

De La Espriella y Falla (2009) realizan un acercamiento a la salud mental de un grupo de 76 desmovilizados de grupos paramilitares y guerrilleros, pertenecientes al programa de la Alta Consejería para la Reinserción (ACR). En las historias clínicas se encontraron antecedentes de diversos diagnósticos psiquiátricos, entre los que se destacan: dependencia a múltiples sustancias, trastorno de control de impulsos, esquizofrenia paranoide, episodio psicótico agudo, episodio depresivo, trastorno de ansiedad, trastorno afectivo bipolar, retardo mental, trastorno límite de la personalidad, trastorno psicopático y trastorno esquizoide, además de ideación suicida. Sin embargo, no se encontró presencia de TEPT. (p. 8)

Por su parte, Tobón et al. (2015), citados en Chimunja et al. (2018), afirman:

[...] describieron y compararon las características psiquiátricas, cognitivas y emocionales entre un grupo de 63 excombatientes de grupos armados ilegales y un grupo control (población civil), mediante un protocolo de evaluación psicológica y neuropsicológica. En primer lugar, en términos del perfil psiquiátrico, se encontraron diferencias estadísticamente significativas en los trastornos de la personalidad antisocial y el trastorno disocial de la conducta. En segundo lugar, en la evaluación del perfil cognitivo, se evidencia en el grupo de excombatientes un peor desempeño y una mayor puntuación en la variable distrés personal, en el subcomponente empático, adicional, se evidencia poca planeación y bajo control inhibitorio. Por último, en relación con el perfil emocional y procesamiento de la información, se encontraron diferencias al momento de reconocer emociones positivas como la alegría, con una mayor prevalencia en el grupo control. (p. 8)

Dentro de su discusión y conclusiones, Chimunja et al. (2018) revelan que,

[...] se evidencia una baja producción científica relacionada con las categorías de salud mental en los actores armados del conflicto [...]. Por otra parte, resulta significativo mencionar que la producción científica existente tiene un enfoque cuantitativo, de modo que desconoce las identidades culturales, ideológicas y las dinámicas propias del conflicto interno colombiano,

único a nivel mundial, caracterizado por un prolongado tiempo de desarrollo, una fuerte oposición de ideales políticos por sobre los derechos y la vida humana, influencia del narcotráfico, abandono estatal y perpetuación de desigualdades sociales y económicas. Estos elementos retrasan una comprensión integral del conflicto, los diversos actores partícipes en este y las consecuencias a nivel de la salud mental, que a su vez interfieren con la implementación de programas de atención humanitaria eficaces para víctimas, actores armados, población civil y sociedad en general. En segundo lugar, la discusión previa hace evidente la falta de políticas y legislaciones para la atención a población armada, legal e ilegal, partícipe en el conflicto; dado que las legislaciones actuales centran su atención en población víctima. Estos modelos de atención deben estar enmarcados en enfoques diferenciales, teniendo en cuenta elementos individuales, ideológicos, históricos y políticos descritos en investigaciones y reportes previos. Lo anterior garantizaría una atención sustentada en prácticas basadas en evidencia empírica para actores armados legales e ilegales. Por último, se sugieren realizar futuras investigaciones, programas y desarrollo de políticas públicas que focalicen sus acciones en estas poblaciones, las cuales también son garantes de derechos. Adicionalmente, estos actores, por su historia de vida en relación con el conflicto, están predispuestos a presentar mayor afectación en su salud mental. (p. 15)

Para finalizar, los impactos en cuanto a salud mental que traería la Paz Total serían los siguientes:

1. Los territorios quedarían sin actores armados ilegales, con lo cual bajarían las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al DIH, y mejoraría de forma ostensible la salud mental de las comunidades.
2. Se restablecería el tejido social y la paz sostenible.
3. Las víctimas podrían acceder de forma material a sus aspiraciones de justicia, verdad, reparación y acciones de no repetición, en pro de su salud mental.
4. Facilitaría un desarrollo adecuado en atención a la salud mental de la población civil afectada por el conflicto armado y de los actores legales e ilegales, con la implementación de las respectivas políticas públicas con enfoques diferenciales.
5. Se implementarían políticas públicas tendientes a desarrollar la Ley 1616 de 2013 sobre salud mental.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 599, por la cual se expide el Código Penal*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=6388

Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1616 por medio de la cual se expide la Ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones*. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1616_2013.html

Cudris, L. y Barrios, A. (2018). Malestar psicológico en víctimas del conflicto armado. *Revista CS*, 26, 75-90. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/2654/3564

Charry-Lozano, L. (2016). Impactos psicológicos y psicosociales en víctimas sobrevivientes de masacre selectiva en el marco del conflicto en el suroccidente colombiano en el 2011. *Colombia Forense* 3(2), 53-61. <file:///C:/Users/usuario/Documents/Downloads/1756-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4525-1-10-20170809.pdf>

Luna, J., Rodríguez, P. D. y Hernández, I. (2018). Perfil neuropsicológico de atención y memoria en víctimas del conflicto armado colombiano. *Revista de Psicología*, 36(2), 701-718. <https://pdfs.semanticscholar.org/5a7e/01c2c-c0305a6ca2f63ab5d090b56419fa477.pdf>

Moreno, L., Silva, B., Gómez, M. y Bustos, T. (2020). Salud mental de actores armados, legales e ilegales, en el conflicto armado interno colombiano. *Revista Euritmia* 4, 4-17. https://www.researchgate.net/publication/357032966_SALUD_MENTAL_DE_ACTORES_ARMADOS_LEGALES_E_ILEGALES_EN_EL_CONFLICTO_ARMADO_INTERNO_COLOMBIANO

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). *World Report on Violence and Health: Summary*. Washington: Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. [https://www.bing.com/search?q=Organizaci%C3%B3n+Mundial+de+la+Salud-OMS+\(2002\).+World+report+on+violence+and+health%3A+Summary.+Washington%3A+Oficina+Regional+para+las+Am%C3%A9ricas+de+la+Organizaci%C3%B3n+Mundial+de+la+Salud.&cvid=20c675bf49ea4590a31602b2a3430683&aqs=edge..69i57.1988j-0j1&pglt=41&FORM=ANNTA1&PC=U531](https://www.bing.com/search?q=Organizaci%C3%B3n+Mundial+de+la+Salud-OMS+(2002).+World+report+on+violence+and+health%3A+Summary.+Washington%3A+Oficina+Regional+para+las+Am%C3%A9ricas+de+la+Organizaci%C3%B3n+Mundial+de+la+Salud.&cvid=20c675bf49ea4590a31602b2a3430683&aqs=edge..69i57.1988j-0j1&pglt=41&FORM=ANNTA1&PC=U531)

LA PAZ TOTAL INVOLUCRA A LA SOCIEDAD Y CONSTRUYE NUEVA DEMOCRACIA



Una Paz Total que involucre necesariamente a toda la sociedad civil

Germán Darío Valencia Agudelo

Profesor titular, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
Investigador y miembro del Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos

Introducción

Colombia vive desde hace seis décadas uno de los enfrentamientos bélicos más intensos del mundo contemporáneo. Son muchas las organizaciones armadas que durante este tiempo han surgido, crecido y desaparecido; inclusive hoy se mantienen bastantes, y dinamizan el largo conflicto armado interno colombiano. El país convive en un entorno de violencia armada que ha provocado un sufrimiento incalculable a varias generaciones de colombianos (Echandía, 2002).

A pesar de ello, el país ha vivido, desde hace cuarenta años, numerosos procesos de paz (Valencia, 2019; Nasi, 2010). Todos los gobiernos, desde Julio Cesar Turbay, en 1980, hasta Gustavo Petro, en el 2022, han intentado buscar una salida negociada al conflicto armado y construir escenarios de tolerancia política, de convivencia pacífica y de ejercicio efectivo democrático. Lo que significa que estamos en una nación de contrastes, que se ha visto involucrada en muchas dinámicas de guerra, aunque, también, en muy diversas exploraciones de búsqueda de la paz.

En estas dinámicas de paz, los actores involucrados son diversos (Rettberg, 2013). Desde los tradicionales actores de la guerra —incluyendo por supuesto al Estado— hasta actores externos, de la comunidad internacional, en calidad de garantes o acompañantes (Wanis y Kew, 2008, p. 12), así como el involucramiento de la sociedad civil en las negociaciones de paz (Vallespin, 1996; Bejarano, 2000; Villarraga, 2015, pp. 15-34). Esto provoca que “la complejidad de la negociación aumente [...] buscando asegurarse de que todos los participantes sientan que se han tenido en cuenta sus opiniones” (Hopman, 1996, p. 249); pero la inclusión de actores también aumenta la efectividad, la legitimidad y la viabilidad de la construcción de la paz.

De esta manera, se forja un consenso sobre la necesidad de involucrar a la población y a la sociedad civil en las dinámicas de paz (Valencia, 2013; Valencia y Villarreal, 2020). Tanto en la teoría como en la práctica se evidencia que la sociedad civil puede desempeñar un papel importante en la construcción de la paz (Barnes, 2009, p. 133; Paffenholz, 2010, p. 425). Esto es evidente en la última década: desde que se iniciaron los diálogos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), en el 2010, y hasta el momento actual —cinco años después de la desmovilización armada y el inicio del posconflicto— la sociedad civil colombiana ha trabajado en la consolidación de la paz. Con lo que se argumenta, una vez más, que la inclusión de tales actores tiene un efecto positivo en la durabilidad de la paz (Nilsson, 2012, p. 256).

En este texto se argumenta que la construcción de la Paz Total que propone el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) requiere, necesariamente, de la participación de múltiples actores de la sociedad civil¹. Además de los tradicionales actores de la guerra —que son generalmente los Estados y los grupos alzados en armas— es muy conveniente sumarlos a las dinámicas de construcción de paz los diversos actores sociales. Estos agentes se convierten, en el mundo actual, en uno de los motores a cargo de sustentar y sacar adelante una paz estable y duradera (Valencia, 2013; Valencia y Villarreal, 2020). Hoy la paz es impensable sin la participación de la ciudadanía. Este actor ha sabido abrirse espacios de participación que sirven para legitimar los procesos y aportarles con su creatividad a enriquecer las agendas, los diálogos y las formas novedosas y necesarias de implementar los acuerdos de paz.

Este texto está organizado en tres apartados, además de esta introducción. En el primero se presenta la revisión de la literatura y, en ella, el consenso teórico que viene construyéndose en torno al papel de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de paz. En el segundo se muestra el papel participa-

tivo e incidente que cada vez más tiene la sociedad civil en la construcción de paz en Colombia, el cual se evidencia en el último proceso de paz exitoso que se vivió con la exguerrilla de las FARC-EP. Y tercero, se aborda el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con algunas recomendaciones de inclusión de la sociedad civil en el momento actual, en el que se comenzará un nuevo proceso de diálogo y negociación.

La sociedad civil y los procesos de paz

Como se dijo en el apartado inicial, el análisis de la paz en la literatura se concentró, hasta hace un par de décadas, en los actores estatales y armados (Barnes, 2009, p. 133; Hopman 1996); sin embargo, estudios más recientes apuntan a incluir otros actores en los procesos de paz (Valencia y Villarraga, 2020). Hay un relativo consenso en que sin la sociedad civil es imposible construir una paz estable y duradera. Thania Paffenholz (2010, p. 425) demuestra con sus trabajos cómo la sociedad civil fue esencial para la consolidación de la paz, al menos, en once casos de procesos de paz. Esta autora muestra que la sociedad civil, si opera de manera efectiva, puede desempeñar un papel clave en la construcción de la paz.

En esta misma lógica de trabajo, Nilsson (2012, p. 256) mostró que aproximadamente un tercio de los acuerdos de paz, desde el inicio de la Guerra Fría hasta el 2012, incluyó actores de la sociedad civil, y que el efecto que estos produjeron fue positivo. En especial, dice Nilsson, logran asegurar una paz duradera y con legitimidad. Aunque también el mismo autor identifica, por lo menos, 83 acuerdos de paz entre 1989-2004, en los que una tercera parte incluía algún nivel de participación de la sociedad civil. Esto significa que lo normal era la exclusión total de la sociedad civil de las negociaciones, así como corrobora la situación en la que la participación de este actor en la construcción de la paz es relativamente nueva.

Wanis y Kew (2008, p. 27), para la misma época, también hacen un esfuerzo por identificar, con una muestra de veinte países, la inclusión de la sociedad civil en procesos de negociaciones de paz. A partir de un análisis de correlaciones encuentran una alta correspondencia entre la inclusión directa de la sociedad civil en la mesa de negociación y la paz sostenida. Esta idea que fue también defendida, el mismo año, por Zartman (2008, p. 71), quien analiza la importancia de la representación de la sociedad civil en los procesos de paz, pues aporta a la superación de la exclusión formal y posibilita construir y mantener canales de diálogo entre los negociadores formales y el público en general.

En síntesis, varios trabajos realizados en las últimas dos décadas señalan que en negociaciones de paz en las que los actores de la sociedad civil estuvieron presentes en la mesa de negociación, las principales partes armadas no retomaron las hostilidades y la implementación avanzó en el periodo posterior al acuerdo. Esto lleva a sugerir la necesidad de incluir a estos actores para reducir la violencia, llegar a acuerdos de negociación y asegurar la sostenibilidad de estos a fin de evitar que los conflictos reaparezcan.

La sociedad civil en los procesos de paz colombianos

En Colombia, después de varias décadas y negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y las guerrillas, la sociedad civil toma preponderancia en las agendas negociadoras de paz. Esta participación no ha sido constante y homogénea: en los primeros procesos de paz las organizaciones de la sociedad civil estuvieron ausentes. A pesar de que en procesos como los diálogos de paz con el Movimiento 19 de abril (M-19) se habló de la presencia de sectores de la sociedad civil, las negociaciones entre la organización insurgente y el Gobierno se construyeron en mesas de trabajo con resultados precarios desde el punto de vista de la capacidad de incorporar temas a la agenda de negociación. Además, en las negociaciones con otros grupos insurgentes, la sociedad civil no tuvo ninguna presencia.

De allí que Bejarano (1995) dividiera la participación de la sociedad civil en los procesos de paz en el país en dos momentos: antes de 1995 —cuyos procesos se caracterizaron por la ausencia de la sociedad civil y las negociaciones de paz se limitaron a acuerdos entre el Gobierno y la insurgencia— y luego de esta fecha. Según este autor, fue con la llegada de la segunda generación de negociaciones con la que se abrió el espacio para la participación de la sociedad civil. Específicamente, con la Ley 434 de 1998, por la cual se crea en Colombia el Consejo Nacional de Paz y se inicia oficialmente la participación de la sociedad civil. En el artículo 3 de esta ley se lee:

Créase el Consejo Nacional de Paz con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender para el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.

Es decir, a partir de este momento se abre en el país la puerta para el involucramiento más fuerte y decidido de la sociedad civil en las dinámicas de paz.

Un ejemplo de este giro o nueva fase de inclusión de este actor en los procesos de paz lo presenta el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Durante este mandato, se permitió la participación de la sociedad civil en los diálogos de paz con las FARC-EP en San Vicente del Caguán. Tanto por presión del grupo armado como de algunas organizaciones de la sociedad civil, se permitió el acceso a algunas personas que querían enterarse de las negociaciones.

Sin embargo, el mayor y más importante cambio de una sociedad civil ausente a una participativa e incidente en los procesos de paz se dio después de agosto del 2010, durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Allí fue muy importante tanto la participación de la ciudadanía en su conjunto como de sectores específicos; tal es el caso de las víctimas del conflicto. A lo largo de este nuevo proceso de paz, el cuarto y último con las FARC-EP, aumentaron los mecanismos para que participaran de distinta manera las organizaciones de la sociedad civil. Fueron muy comunes las comisiones, los talleres, los coloquios y los comités de búsqueda de la paz. Durante el tiempo de los diálogos de La Habana se crearon consejos Departamentales de Paz, el Consejo Nacional de Paz, la Comisión Nacional de Conciliación, la Red de Solidaridad Ciudadana, los Empresarios por la Paz, los grupos Destino Colombia, Boston y Houston (Valencia, 2020). Adicional, la Comisión de Paz del Senado, Cámara y Asamblea y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la paz.

Además de estos, se logró diseñar y trabajar por lo menos otros tres grandes espacios de participación e incidencia de la sociedad civil en los temas de la agenda de paz y en las negociaciones. El primero fue la recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda, por parte de ciudadanos y organizaciones, por medio de formularios físicos y electrónicos que tramitaron y enviaron de forma virtual a la Mesa de Conversaciones (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, p. 44). La Mesa acordó la creación de una plataforma tecnológica que permitió el fácil acceso y la participación de cada ciudadano por medio de internet; también se pusieron en circulación formularios físicos en las instituciones locales del país. En total se contabilizaron 67.371 propuestas que llegaron a la Mesa mediante plataformas y formularios, y otros tantos aportes se expusieron en los foros nacionales y regionales (FIP, 28 de agosto, 2018).

El segundo espacio o mecanismo fue el de las visitas directas de organizaciones y especialistas en cada uno de los temas tratados en la Mesa de Conversaciones y, por supuesto, las consultas efectuadas a expertos sobre los puntos a negociar. Se dieron consultas directas a peritos nacionales e internacionales frente a los temas tratados, quienes aportaron su conocimiento sobre los puntos acordados; por ejemplo, expertos en temas de género o de fin del conflicto,

como la Subcomisión de Género y la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto. Según el tomo siete de la Biblioteca de la Paz, al final de la negociación se llegó a tener registro de más de cien personas que viajaron a La Habana para aportar en cada uno de los puntos de la Agenda (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, p. 46).

Finalmente, también se convocaron espacios de participación organizados por terceros, con el fin de recoger propuestas de organizaciones de la sociedad civil sobre los temas de la Agenda. Se celebraron varios foros en los que se presentaron reflexiones colectivas y se dieron insumos a la Mesa de Conversaciones por medio de las relatorías. Estos espacios fueron encomendados al Sistema de las Naciones Unidas y al Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, de la Universidad Nacional, quienes organizaron los foros nacionales y regionales de cada uno de los puntos de discusión de la Agenda.

De este último mecanismo es importante resaltar que estos foros se desarrollaron de manera paralela a la Mesa de Conversaciones de La Habana y sus objetivos se recibieron como las propuestas que la sociedad civil planteó para los puntos acordados en la Agenda de negociación. A estos foros asistieron más de 7811 participantes, quienes realizaron 40.658 aportes a los seis puntos de la Agenda (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, p, 48).

Esta variedad de mecanismos de participación de la sociedad civil permitió que participaran un total de 4101 organizaciones, entre estas empresas, medios de comunicación, instituciones educativas, gremios, sindicatos, organizaciones sociales, movimientos políticos, instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y juntas de acción comunal. Cabe resaltar que el mayor porcentaje de representación lo tuvieron las víctimas del conflicto, con un 21,8 %, seguidas de los campesinos, con un 10,8 %, y de representantes de las mujeres con el 10,6 % (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, pp. 234-235).

En el balance que aparece en la Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP y la Mesa de Conversaciones de La Habana se destacan tres iniciativas que se surtieron desde la sociedad civil y la institucionalidad, a fin de ampliar y fortalecer los insumos que se le entregaron:

- La primera fueron las Mesas de Trabajo Regional para Contribuir al Fin del Conflicto, iniciativa de las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes, con el apoyo logístico, técnico y metodológico de la ONU. Dichas Mesas se organizaron en ocho regiones: Caribe, Suroccidente, Sur

Orinoquia, Nororiental, Noroccidental y Eje Cafetero, Suroccidente y Región Central.

- La segunda fue la Cumbre de Mujeres y Paz. Esta tuvo dos versiones, con más de mil trescientas participantes, y se instituyó gracias a la alianza de ocho organizaciones, redes y plataformas de mujeres que se agruparon para trabajar propuestas que permitieron cimentar y determinar un enfoque de género que se discutió en la Mesa de negociación y se tuvo en cuenta en los puntos acordados por la Agenda.
- Y la tercera, la iniciativa de aquellas víctimas que participaron en las visitas directas, en total sesenta, con el objetivo de llevar su testimonio a ambas delegaciones y donar a la Mesa objetos que retrataran la crudeza del conflicto y la importancia de llegar a acuerdos para construir un nuevo país. Allí fue cotidiano el uso de pancartas, cadenas y fotos de quienes padecieron el conflicto armado —estos fueron algunos de los objetos que se dejaron en exposición permanente en el Palacio de Convenciones en La Habana, donde se desarrollaron las conversaciones— de manera que acompañaran a las delegaciones hasta la firma del Acuerdo Final (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, p. 49).

En síntesis, en las negociaciones de La Habana, las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol esencial en el proceso de paz. Lograron ampliar los temas que se trataron en la agenda, la apropiación pública del proceso, la legitimidad de los resultados y la obtención de una mayor durabilidad y sostenibilidad para la paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, p. 217). Fue un proceso en el que se lograron desarrollar actos demostrativos y exitosos de promoción de la participación ciudadana y, mediante ella, se alcanzaron a proveer mejores escenarios posibles para la generación de condiciones de desarrollo y paz (Maldonado, 2016).

La sociedad civil en la propuesta de paz con el ELN

El ELN es la única guerrilla colombiana con la que no se ha alcanzado una salida negociada de la guerra. A pesar de esto, es también la agrupación armada con la que, en un mayor número de intentos, el Gobierno y la sociedad civil han buscado acercamientos e inicios de diálogos para conseguir este objetivo (Valencia, 2019). Durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986), el ELN fue una guerrilla que, a pesar de su importancia, no atendió el llamado a la negociación por parte del Gobierno nacional. Las demás agrupaciones guerrilleras, como las FARC-EP, el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y

las Autodefensas Obreras (ADO), se acogieron al proceso de negociación del Gobierno y lograron la firma de acuerdos de tregua y cese al fuego bilateral³.

Además, a pesar de que el ELN respetó la decisión de las demás organizaciones al margen de la ley, se marginó de estas dinámicas de paz, pues consideró que no había otra opción diferente a la conquista del poder para lograr la revolución, lo cual estaba acorde con su consigna, "Ni un paso atrás. Liberación o muerte". Además, se encontraba en un proceso de recuperación política y militar, luego de sus años de crisis en la década de 1970, lo cual lo obligó a que los temas de negociación y paz pasaran a un segundo plano.

Incluso, durante el periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990), de nuevo la agrupación mostró su reticencia para negociar con el Gobierno nacional, al menospreciar la iniciativa para la paz lanzada durante este gobierno, en septiembre de 1988. De hecho, esta fue rechazada por el pleno de las agrupaciones insurgentes, siendo acogida solo por el M-19, que llevó a un proceso de diálogo y negociación entre finales de 1988 y comienzos de 1990, y que desembocó en la firma de un acuerdo definitivo de desmovilización, el 9 de marzo de 1990.

Sin embargo, durante este periodo se dieron hechos importantes que modificaron las dinámicas de paz del ELN. El primero fue la conformación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), la cual crearon en septiembre de 1987 el M-19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento de Integración Revolucionario (MIR) Patria Libre, las FARC-EP y el propio ELN⁴. El segundo se dio a finales de 1989, cuando el ELN —que en ese entonces se denominaba Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UCELN), debido a la unión con el movimiento insurgente MIR Patria Libre— realizó su Segundo Congreso Nacional "Poder Popular y Nuevo Gobierno", con el cual esta agrupación pasó a una nueva etapa, pues implicó la superación de la crisis que sufrió durante la década de los años setenta.

En este Congreso, la agrupación expresó los elementos básicos de la negociación política con el Gobierno nacional y con ellos reveló el sello distintivo de lo que sería hasta la actualidad sus procesos de paz. Entonces dijo:

- a) Debe orientarse a erradicar las causas generadoras del conflicto; b) es *indispensable la participación de la sociedad por medio de sus organizaciones*;
- c) es un medio para dar a conocer los objetivos de la lucha, por lo que se requiere adelantarla de "cara al país", y d) es un medio para llegar a muchos sectores, entre ellos, a la comunidad internacional [*cursivas añadidas*].

Luego de este consenso interno se comenzó a realizar una serie de procesos de paz, desde el gobierno de César Gaviria (1990-1994) hasta el de Gustavo Petro (2022-2026), que no cesan y cuyo rasgo característico es la demanda de la agrupación guerrillera de la inclusión de la sociedad civil en los acercamientos y los diálogos de paz. Un ejemplo de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en los acercamientos con el ELN quedó consignado en 1998, durante la presidencia de Andrés Pastrana, cuando se firma entre las partes el Acuerdo Puerta del Cielo, en Madrid (España) y Maguncia (Alemania). En este proceso participaron tanto el Gobierno como la sociedad civil (Medina, 2009).

En este sentido, el ELN mantuvo como rasgos distintivos, durante los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez —desde 1994 hasta 2010—, una insistencia de negociar siempre y cuando se dieran los acercamientos y diálogos con la presencia de la sociedad civil, manteniendo sobre la mesa la idea de realizar la convocatoria de una Convención Nacional. Esto se entendió, durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), como un elemento determinante para sentar al ELN y procurar la construcción de un acuerdo de paz que permitiera la salida del conflicto a esta agrupación armada, que es la última vigente como guerrilla en el país. El gobierno Santos comprendió que la participación ciudadana no solo era un tema de negociación, sino la metodología misma del proceso (De Currea, 2014; Medina, 2007).

Idea que hoy se mantiene y ratifica, de allí que sea conveniente insistir en la necesidad de contar con un número alto de organizaciones de la sociedad civil que participen en un proceso de paz con el ELN. Es positivo que el Gobierno genere contactos e interlocuciones entre los actores armados —Estado y guerrilla— con organizaciones de la sociedad civil. Esto desde el principio hasta el futuro posconflicto que se desee. En síntesis, si se desea avanzar y llegar a acuerdos con esta guerrilla es necesario involucrar a la ciudadanía en todo el proceso. Concepción que está implícita tanto en la propuesta de Paz Total del gobierno Petro como en los comunicados y diversos mecanismos de comunicación del ELN.

Ahora bien, la idea para finalizar este texto es plantear una serie de aspectos que pueden ayudar a involucrar a la sociedad civil en el proceso de paz que se reiniciará con el ELN a partir de noviembre del 2022. Una negociación que demanda la participación decidida de diversos sectores sociales, de las mujeres, de los jóvenes y de población diversa, así como de las comunidades indígenas y afrodescendientes, que son las principales víctimas del conflicto armado. Es necesario que todos estos actores ejerzan presión mediante la movilización social (masiva), a fin de crear una opinión pública favorable al proceso de paz que se inicia.

Es necesario trabajar para que, desde el primer momento, la sociedad civil participe en este sentido, esté presente en temas como el cese al fuego y de las hostilidades, y sea ella la que sienta las bondades inmediatas del inicio del proceso de paz y, al mismo tiempo, cuide y proteja el proceso que se inicia. Como lo plantea Mauricio García Durán (2013, p. 2) en su texto *Participación de la sociedad civil en los procesos de paz: comparación entre Filipinas y Colombia*, es conveniente que este actor apoye con el monitoreo del cumplimiento y/o la violación de los compromisos que se pacten a lo largo del proceso de paz, específicamente de las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) que afectan a la población civil.

Es conveniente que la sociedad civil recuerde y recoja los avances y aprendizajes que se tuvieron tanto en los acercamientos y negociaciones anteriores como en la última, que se detuvo durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022). En especial, se trata de defender lo logrado en las audiencias de preparación del proceso en el 2017, cuando la sociedad civil ayudó a construir un modelo de Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz que, recordemos, fue el primer punto en la agenda de negociación entre el ELN y el Gobierno nacional. Allí quedó claro que se requería de un ejercicio dinámico, incluyente y pluralista de participación de los diversos actores de la sociedad civil en la construcción de la paz con este grupo armado. En este sentido, se requiere que sea la misma sociedad civil la que recoja las experiencias, introduzca cambios en la metodología, si se requieren, y se apropie de este componente. Sería un empoderamiento de las ciudadanías convertirse en un aporte para que tanto Gobierno como guerrilla logren avanzar en el proceso.

Una vez se instale la mesa de conversaciones se requiere que sea la misma sociedad civil la que proponga opciones de participación en ella, ya sea de forma directa, como actor político y observador durante las negociaciones formales, y de forma indirecta, mediante foros paralelos a la mesa, tal como ocurrió en la experiencia con las FARC-EP, en la que los foros sirvieron para aportar sobre asuntos que luego fueron acogidos por los negociadores. Recordemos que estos foros le dan a la sociedad civil una posición para presionar por un acuerdo, así como abogar por la inclusión de temas específicos; también pueden proporcionar un canal de retorno, en el que se pueden discutir problemas difíciles y soluciones alternativas, así como puede funcionar a manera de dispositivo de monitoreo durante las negociaciones. En especial, se debe, como sociedad civil, organizar y promover espacios por fuera de la mesa, con el fin de entregar insumos que ayuden a avanzar en las negociaciones. Tal es el caso de crear mecanismos de participación directa que, por razones de escala, normalmente se dan en los ámbitos local o regional.

Hay que aprovechar la experiencia de procesos anteriores de paz para que se exploren todos los mecanismos de participación e incidencia de la ciudadanía en la negociación. Realizar audiencias públicas, encuestas de opinión, reuniones en concejos municipales o campañas de recolección de firmas (Paffenholz, 2014, pp. 85-86). Asimismo, explorar diversas acciones colectivas que incluyan campañas, manifestaciones, protestas y acción callejera. El objetivo es democratizar y legitimar el proceso de negociación, así como crear un compromiso público. La sociedad civil puede movilizar a la población en general y ayudar a crear un diálogo.

Finalmente, desde ahora la sociedad civil debe pensar en el posconflicto. Si algo deja claro la experiencia de estos últimos cinco años en el país es la necesidad de participar en la fase de implementación, después de que se firme el acuerdo de paz (Paffenholz, 2014, p. 83); es necesario que se trabaje en democratizar el acuerdo y asegurar su sostenibilidad. Esto significa que la experiencia actual debe servir para revisar el papel de la sociedad civil en el periodo posterior al acuerdo, con miras a monitorear la implementación e informar a la población general y a la comunidad internacional sobre los avances y las parálisis de la implementación del acuerdo.

Para finalizar, presento la buena síntesis que se hizo sobre los aprendizajes que dejó el proceso de paz con las FARC-EP y que están contenidos en el tomo siete de la Biblioteca de la Paz, editada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

Asegurar la representación justa y significativa de la ciudadanía requiere de procesos de selección transparentes y criterios igualitarios para todas las partes. Segundo, los foros consultivos de carácter formal deben tener mandatos claros, particularmente con relación a qué tan obligatorias son sus recomendaciones para las negociaciones oficiales. En tercer lugar, existe un número de "estrategias de transferencia" que aseguran que los insumos de los participantes sean incluidos de alguna manera en los acuerdos logrados. Estos pueden darse por medio del intercambio directo con mediadores, consejeros o negociadores, o por medio de canales de comunicación o lobby. Desde el momento en que los procesos consultivos son formalizados, aquellas personas que toman las decisiones deben reportarles a los actores involucrados en la consulta y proveerlos con retroalimentación significativa y puntual sobre los resultados, incluyendo justificaciones relacionadas con la no inclusión de las contribuciones en la agenda o acuerdos. Por último, la comunicación con el público debe ser un proceso de dos vías, y ha de ser conducido a través de canales diversos, como por medio de un

secretariado central, conferencias de prensa conjuntas, el uso de encuestas públicas o haciendo uso de equipos de comunicación que sean enviados a partes remotas del país. Se debe tener especial cuidado en evitar diferencias entre lo que se comunica y lo que realmente se percibe en el terreno, y en asegurar que la naturaleza no obligatoria de estos canales de comunicación no produzca una sensación de frustración entre el público. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, pp. 217 -218)

Referencias

Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP* (tomo VII). Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Barnes, C. (2009). Civil Society and Peacebuilding: Mapping Functions in Working for Peace. *The International Spectator*, 44(1), 131-147.

Bejarano, J. (1995). *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Tercer Mundo.

Bejarano, J. (2000). *La fragmentación interna del Estado y su impacto sobre la formulación e implementación de una política estatal de paz y convivencia ciudadana*. Cijus-Universidad de los Andes.

Currea-Lugo, V. de. (2014). *¿Por qué negociar con el ELN?* Pontificia Universidad Javeriana.

Echandía, C. (2002). *El conflicto interno colombiano: cambios recientes y sus implicaciones en el proceso de violencia*. Conference Obstacles to Robust Negotiated Settlements of Civil Conflicts, Bogotá, mayo 29-31.

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2018). *Participación Ciudadana en el post-conflicto: Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia. Serie notas estratégicas N.º 3*. FIP.

García, M. (2009). Participación de la sociedad civil en los procesos de paz en Colombia: lecciones y retos para el futuro. En M. García y S. Sarmiento (eds.), *Tendencias de paz en Colombia*. https://issuu.com/cinepppp/docs/tendencias_de_la_paz_en_colombia_cap_tulo_1_compil

García, M. (2013). *Participación de la sociedad civil en los procesos de paz: comparación entre Filipinas y Colombia*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

Hopman, T. (1996). *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press.

Maldonado, D. (2014). *La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia*. Cinep; Prodepaz.

Medina, C. (2007). *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Medina, C. (2009). *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia. Memorias casos FARC-EP y ELN*. Unijus-Universidad Nacional de Colombia.

Nasi, C. (2010). El rol de la sociedad civil en el inicio de las negociaciones de paz. En: C. González, K. Herbolzheimer y T. Montaña, *La vía ciudadana para construir la paz. Más allá de la derrota o la negociación*. Indepaz.

Nilsson, D. (2012). Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. *International Interactions*, 38(2), 243-266. doi: 10.1080/03050629.2012.659139

Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia. (2018). *Biblioteca de Paz. Tomo VII: Mecanismos e instancias de Participación y la Mesa de Conversaciones desde los Territorios*. Imprenta Nacional de Colombia.

Paffenholz, T. (2014). Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion-Exclusion Dichotomy. *Negotiations Journal*, 30(1), 69-91. doi: 10.1111/nejo.12046

Paffenholz, T. (ed.). (2010). *Civil Society and Peacebuilding. A Critical Assessment*. Lynne Rienner.

Rettberg, A. (2013, enero-junio). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, 42.

Valencia, G. (2013). *Incidencia de la sociedad civil en la Mesa de Conversaciones: un análisis del proceso de paz con las FARC, 2012-2013*. En Seminario

Internacional ¿cómo se construye la paz luego de la firma de un acuerdo? Memorias del Seminario Internacional -2013. (pp. 102-122). Medellín: Universidad de Antioquia.

Valencia, G. (2019). *Organizarse para negociar la paz*. Universidad de Antioquia.

Valencia G. (2020). Los empresarios en los procesos de paz en Colombia, 1980-2020. En J. Tole Martínez (ed.), *Empresas en el conflicto armado: aportes a la construcción de la paz en Colombia* (pp. 373-436). Universidad Externado de Colombia.

Valencia, G. y Villarreal, K. (2020). Participación de la sociedad civil en el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) (2012-2016). *Entramado*, 16(2), 238-250. doi: <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado>.

Vallespin, F. (1996). Sociedad civil y crisis de la política. *Isegoría* (13), 39-58. doi: <https://doi.org/10.3989/isegoria.1996.i13.225>.

Villarraga, Á. (2015). *Biblioteca de la paz 1980-2013: los procesos de paz en Colombia, 1982- 2014*. Fundación Cultura Democrática.

Wanis, A. y Kew, D. (2008). Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion. *International Negotiations*, 13, 11-36. DOI: 10.1163/138234008X297896

Zartman, J. (2008). Negotiation, Exclusion and Durable Peace: Dialogue and Peacebuilding in Tajikistan. *International Negotiation*, 13, 55-72.

Notas

¹ La Paz Total puede entenderse de muchas maneras; precisamente, otros textos que se presentan junto con este evidencian las múltiples miradas que puede tener tal concepto. Una Paz Total que puede verse como la inclusión de otros actores armados. También como una paz que no solo va encaminada a silenciar los fusiles, sino también a realizar reformas económicas, sociales y humanas. Aquí se defiende la idea de la Paz Total como una paz construida por todas y todos los actores sociales.

² Los foros se cumplieron al iniciar cada uno de los puntos de la Agenda y la información recopilada fue puesta a disposición para discusión de la Mesa; así, entonces, se realizaron nueve foros: Foro Nacional de Política de Desarrollo Agrario Integral (17, 18 y 19 de diciembre de 2012), Foro de Participación Política (28, 29 y 30 de abril de 2013), Foro de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, en Bogotá (24, 25 y 26 de septiembre de 2013); Foro de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, en San José del Guaviare (1, 2 y 3 de octubre de 2013); Foro de Víctimas, en Villavicencio (4 y 5 de julio de 2014); Foro de Víctimas, en Barrancabermeja (10 y 11 de julio de 2014); Foro de Víctimas, en Barranquilla (17 y 18 de julio de 2014); Foro Nacional de Víctimas, en Cali (3,

4 y 5 de agosto de 2014), y, finalmente, Foro del Fin del Conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación, en Bogotá (8, 9 y 10 de febrero de 2016) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2018, p. 47).

³Únicamente los destacamentos Simón Bolívar, Antonio Nariño —el 9 de diciembre de 1985—, Gerardo Valencia Cano —el 8 de abril de 1986—, José Manuel Martínez Quiroz e Inés Vega —el 20 de julio de 1986—, del ELN, se adhirieron a los acuerdos de La Uribe, establecidos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

⁴Antes de la conformación de la CGSB, las mismas agrupaciones guerrilleras, con excepción de las FARC-EP, integraron, en mayo de 1985, la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG), la cual, luego de la incorporación de las FARC-EP —gracias a un proceso de acercamiento con los principales dirigentes guerrilleros de esta agrupación— se transformaría en la CGSB.

Paz Total

La necesidad de paz territorial construida desde abajo a partir de cabildos abiertos

Javier Guerrero Barón

Sociólogo e historiador. Profesor titular de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Presidente de la Asociación Colombiana de Historiadores, Capítulo Boyacá, y miembro del Colectivo Cabildos Abiertos por la Paz del Bicentenario

El final del siglo XIX y comienzo del XX nos sorprendió en medio de la que se considera la guerra civil más larga, conocida como la guerra de los Mil Días o de los Tres Años. Colombia se prometió de mil maneras que no volvería a la guerra, el Gobierno consagró el país al Sagrado Corazón y según el Decreto 820, del 18 de mayo de 1902, se ordenó construir una basílica en honor al Voto nacional por la paz, con el argumento de que “era deber de la nación hacer todo lo posible por lograr la reconciliación entre los colombianos”. El templo era para encomendar el país al Ser Supremo y contribuir a restaurar la paz y el orden, mientras se firmaban los tratados de paz de la Hacienda Neerlandia y el buque estadounidense Wisconsin, del 24 de octubre y el 21 de noviembre de 1902. Pero los colombianos tenemos corta la memoria y escasa palabra de honor; aunque se decía ser una nación católica, no cumplió sus juramentos y pronto rompió el Voto nacional por la paz.

La guerra de los Tres Años fue considerada cruel y en extremo larga, pero nada comparable con la que no termina, y que el Gobierno, interpretando el sentir de los colombianos, quiere dar por terminada. No obstante, en el 2023, Colom-

bia debería conmemorar los primeros 75 años de su conflicto armado interno (CAI) o conflicto armado no internacional (Cani)¹ (nombre técnico-jurídico que ahora reciben las guerras civiles o internas), conflicto reconocido y tipificado de conformidad con el artículo dos común a los Convenios de Ginebra, de 1949, lo que nos hace merecedores del dudoso honor del récord mundial de tener en nuestro territorio uno de los nueve conflictos prolongados más antiguos del planeta. Algunos de nuestros grupos guerrilleros son sobrevivientes activos desde la década de los años sesenta (Pizarro, 2017). En la década de 1970 surgen otras guerrillas de tercera generación, algunas de ellas urbanas; la más destacada es el Movimiento 19 de abril (M-19).

Lo primero que debemos hacer los colombianos, si aspiramos a construir la Paz Total, es pensar históricamente para comprender la dimensión de lo que significan 75 años de “nuestra guerra sin nombre”², como una forma de definir lo innombrable, que no es más que la ineptitud e incapacidad de un país fracasado como nación, o mejor, como país moderno, que en doscientos años de vida republicana y, de alguna forma, democrática, no fue capaz de construir una convivencia duradera, ni de tramitar los conflictos sin apelar a la violencia; fueron 75 años, además, de las nueve guerras civiles nacionales del siglo XIX, sin contar las guerras regionales y locales, ni la violencia de los años treinta del siglo XX. Es decir que una buena parte de los doscientos años de vida independiente los invertimos en inventar las formas de torturarnos, matarnos, masacrarnos, odiarnos y vengarnos, utilizando todos los repertorios de violencia, con niveles de crueldad no vistos en las guerras de otras latitudes, para comenzar de nuevo los círculos dantescos de violencias fratricidas, para vergüenza no solo de la humanidad, sino de las generaciones pasadas, presentes y venideras.

Este ensayo recoge la experiencia y los argumentos del mandato del “Cabildo Abierto por la paz” que se convocó en Tunja el 14 de noviembre del 2017, ratificando la aprobación de los Acuerdos para la Terminación del Conflicto negociados en La Habana, Cuba, firmados en el Teatro Colón, ante la traumática experiencia del triunfo del No en el plebiscito del 2 de octubre del 2016. En la proclama y los documentos convocantes llamamos con ese nombre de “Paz Total” al acuerdo nacional que allí se propuso. En consecuencia, la tesis que pretendemos desarrollar es que la Paz Total que propone el presidente Gustavo Petro es posible, pero si y solo si es una paz territorial construida desde abajo, desde la ciudadanía, no solo como iniciativa gubernamental de acuerdos con las cúpulas de las organizaciones armadas, de origen político y no político, como los propone el Gobierno. Consideramos que el instrumento más idóneo para hacer que la paz se construya desde los territorios es el mecanismo constitucional de los cabildos abiertos.

75 años de conflicto armado interno y cuatro décadas de paces parciales y elusivas

De los 75 años de guerra, hemos invertido cuatro décadas en procesos de paz, muchos de ellos fracasados, pero siete de ellos exitosos. Debemos recordar que históricamente nuestro conflicto armado interno o Cani inició el mismo 9 de abril de 1948, a raíz del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, cuando surgieron grupos armados y juntas revolucionarias que no desactivaron las resistencias armadas en muchos territorios y que luego se convirtieron en focos de resistencia que se agudizaron con la persecución a los “nueve abribeños”, con la reestructuración de la Policía Nacional y el reclutamiento de la llamada “policía chulavita”, que llenó de terror a muchos de los territorios que se pronunciaron a raíz de los sucesos del llamado “Bogotazo”. Aunque Colombia vivió en el siglo xx varios ciclos de violencia, primero en la década de 1930 y luego a partir de 1948, una vez fue derrocado Laureano Gómez por el general Gustavo Rojas Pinilla se dieron firmas de paz, en especial en los Llanos Orientales y en el territorio del Sumapaz, que pronto se rompieron en 1955-1956 con la guerra de Cunday, por parte del Frente Democrático de Liberación Nacional, primera guerrilla comunista propiamente insurgente y antecesora de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Este primer ciclo se puede dar por cerrado con los acuerdos del Frente Nacional, en 1958, aunque persistieron reductos armados calificados de “bandoleriles” hasta mediados de la década siguiente, pero que empatan con el segundo gran ciclo que se inicia en el contexto de la Guerra Fría, el 14 de junio de 1964, en el gobierno de Guillermo León Valencia, cuando la Fuerza Aérea Colombiana bombardeó el caserío campesino de Marquetalia, sede de unas autodefensas campesinas. Esta fecha se considera la del nacimiento de las guerrillas de orientación comunista, inspiradas al comienzo en la Revolución cubana, seguidas por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en 1965, de inspiración guevarista, y por el Ejército Popular de Liberación (EPL), de inspiración maoísta, además de otras guerrillas menores de poca duración (Villamizar, 2017). Colombia fue calificada como una “democracia restringida”, en épocas de dictaduras militares, caracterizada por los analistas como una de “las democracias más estables de América Latina”; es difícil explicar el surgimiento de tantos grupos rebeldes durante el pacto de alternancia de los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, durante el Frente Nacional.

El más reciente proceso de paz fue el negociado con la guerrilla más antigua, las FARC-EP, que llegó a tener entre 68 y 70 frentes distribuidos en siete blo-

ques que cubrían todos los departamentos, con excepción de San Andrés Islas, y que tomó por asalto a 389 poblaciones entre 1965 y el 2013. No obstante ser la más importante negociación de las que se han dado en las décadas recientes, desde 1982, cuando comienzan los procesos de paz en el gobierno de Belisario Betancur, no dejan de ser “pases parciales” que no han permitido vivir una paz integral para la reconstrucción del país.

La tabla 1 nos permite entender cuáles son los únicos resultados cristalizados en “acuerdos para la terminación del conflicto”, con desarme y desmovilización, a pesar de haber avanzado durante cuatro décadas en negociaciones casi permanentes en todos los gobiernos desde 1982, con excepción del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), por cuanto las guerrillas se negaron a cualquier acercamiento distinto a pactos de carácter humanitario, mientras arreciaban sus acciones militares.

Tabla 1. Negociaciones de paz grupo y grupo y escalonado en el tiempo

Grupo armado	Fecha	Lugar de la firma del acuerdo
M-19	9 de marzo de 1990	Santo Domingo (Cauca)
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	25 de enero de 1991	Ovejas (Sucre)
EPL	15 de febrero de 1991	Belmira (Antioquia)
M. A. Quintín Lame	31 de mayo de 1991	Caldono (Cauca)
Corriente de Renovación Socialista (disidencia del ELN)	9 de abril de 1994	Flor del Monte (Sucre)
FARC-EP	24 de noviembre de 2016	Bogotá (Colombia)

Nota: con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se firmó el acuerdo el 15 de julio del 2003, en Santa Fe de Ralito (Córdoba).

Fuente: Cuadro facilitado por Eduardo Pizarro para el conversatorio “Miércoles con la Historia: la paz total en perspectiva histórica”, de la Asociación Colombiana de Historiadores-Capítulo Boyacá, del 5 de octubre de 2022. Incluimos el caso del MAQL que no estaba en el cuadro original. Véase https://fb.watch/gkldAyZ8D_/

Estas circunstancias demuestran el desencuentro entre la voluntad de paz del pueblo colombiano y las acciones y políticas de los gobiernos, que han preferido hacer ingentes inversiones en la guerra que adoptar verdaderos compromisos por la paz. Por el contrario, se han presentado acciones ambivalentes o contradictorias.

Cuatro décadas de paces parciales y negociaciones fragmentarias: el fracaso de la paz integral, la paz grande o la Paz Total y las acciones de un doble discurso

La paz integral, la paz grande, como la llamó Francisco de Roux y la Comisión de la Verdad, o la Paz Total, como la llama el gobierno Petro, no se ha logrado porque no ha existido voluntad política, no solo por parte de actores armados acomodados en un *statu quo* de guerra degradada y que los convierte, en muchos casos, en administradores de rentas ilegales de los “mercados de violencia” que ellos mismos generan en el conflicto de larga duración que afecta a muchas regiones del país, y a un Estado cuyos gobiernos volvieron rentable dicho *statu quo* de guerra permanente. Para ilustrar esta tesis quiero poner un ejemplo notorio de acciones de doble discurso que han impedido la paz, lo que demuestra la poca voluntad, no solo de los gobiernos, sino del Estado colombiano, para negociar una paz estable y duradera.

Nuestro ejemplo trata de un episodio poco estudiado por los historiadores y analistas de los procesos de paz y tiene que ver con los sucesos que en 1990, en medio del clima creado por las negociaciones exitosas del gobierno Barco, y que continuaron en el gobierno de César Gaviria, con el M-19, el PRT y el EPL, y con expectativa de acogimiento para la participación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, por parte de otros grupos armados. Es el caso de la operación conocida en secreto como “Casa Verde”, y luego en público como “Operación Colombia”, con cerca de veintiséis bajas y treinta heridos oficialmente reconocidos por el Ejército, y muy pocas demostradas de la guerrilla, aunque en los partes mentirosos de victoria se habla de cien bajas de la contraparte. Por el contrario, también fueron varios los helicópteros impactados, al menos uno de ellos fue derribado en combate y otros resultaron averiados, incluso uno de ellos se vino a tierra durante un viaje para mantenimiento hacia una base en Melgar. Asimismo, la cuasibaja, por primera vez, de un general que fue herido en combate, y el pobre resultado del 9 de diciembre de 1990, cuando el gobierno de César Gaviria envió 7000 soldados y cuarenta aeronaves a bombardear y atacar al Secretariado de la FARC-EP. No logró ningún golpe contundente contra la organización ni dar de baja siquiera a mandos medios ni a alguno de sus comandantes, quienes evacuaron por trincheras construidas antes, por las que también huyeron de la zona más de 320 hombres. Se mantuvieron combates por varias semanas con una fuerza de contención de solo ochenta hombres.

Estudios posteriores demuestran que la “Operación Colombia” estuvo ligada de forma directa a este hecho sin precedentes en la historia republicana: la convocatoria a la Constituyente por presión popular, en especial de los estudiantes universitarios, luego de la crisis ocasionada por las elecciones presidenciales más

violentas de la historia, en las que fueron asesinados cuatro candidatos presidenciales y se aniquilaba de forma sistemática al principal partido de oposición, la Unión Patriótica, surgido para respaldar el proceso de paz de Belisario Betancur.

Aunque la Constituyente en teoría estaba concebida y diseñada para que las diferentes guerrillas se acogieran al proceso de paz y de manera automática obtuvieran curules en el cónclave, está demostrado que el ataque a Casa Verde, la sede de la comandancia de las FARC-EP, buscaba sacarlos de la Asamblea. Con doble discurso, el presidente Gaviria confesó, con encuestas en mano, que, ante el inminente triunfo de la izquierda, en especial del M-19, recién reincorporado a la vida civil, una buena parte de las setenta curules quedarían en manos de la izquierda. Gaviria, posesionado el 7 de agosto, veía con preocupación que “[...] entre el 17 de septiembre y el primero de octubre de 1990, se realizó en los campamentos de Casa Verde la Primera Cumbre de comandantes de la CBSG, en la que se encontraron cara a cara, el cura Manuel Pérez, del ELN; Francisco Caraballo, por el EPL, y Manuel Marulanda, de las FARC-EP”.

Ante esta situación, si la llamada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar decidía participar en la Constituyente, “se rompería la correlación de fuerzas” y la izquierda pesaría mucho en la redacción del texto de la nueva Constitución. Tenían que sacarlos de manera contundente, y la forma como se decidió fue con el bombardeo de los campamentos de las FARC-EP. Las elecciones eran el 9 de diciembre de 1990, pero el plan de la toma de Casa Verde estaba decidido. La “orden para adelantar la Operación Colombia fue firmada el 26 de noviembre por el comandante de la VII Brigada, el brigadier general Luis Humberto Correa Castañeda, catorce días antes de iniciarse el ataque, pero los preparativos se adelantaban desde hacía mucho tiempo”.

Aunque nadie garantizaba que el ELN y las FARC-EP participarían en la Constituyente, este hecho arreció, recrudesció los métodos, llenó de argumentos a los sectores más refractarios contra la paz y prolongó la guerra con las FARC-EP hasta el 2016, cuando se firmó el Acuerdo Final. Pero ningún sector social, ni el Congreso, ni la misma Asamblea Constituyente, ni la prensa, ni los tribunales de justicia, ni la academia, nadie, ha llamado a cuentas a los gobernantes que tomaron tan extraña y tal vez absurda decisión.

El cansancio de la guerra: la madurez del conflicto o el empate mutuamente doloroso

Una hipótesis central es que Colombia está cansada de la guerra, de las violencias asociadas o no a ella, de la politiquería alrededor del conflicto, de la

polarización y el odio, mientras que el gran propósito de la paz se hunde en un mar de olvidos e indiferencias. En medio de la confusión que reina en el país, la deslegitimación no solo de los gobiernos sino de todo el sistema democrático institucional, en medio de discursos y manifestaciones de odio, envidia y venganza, la paz, que es la conquista más importante de los últimos setenta años, pasa desapercibida en medio de los avatares del ejercicio de una política cada vez más degradada. La sociedad, y suponemos que los mismos actores armados, deben entender que en una guerra tan prolongada la degradación tiene máximos costos para todas las partes y daños irreversibles para la sociedad.

Según Mitchell (1996), la negociación de un conflicto resulta de circunstancias diversas, condicionadas por los procesos, el contexto y el tiempo, pero también por la actitud de las partes y el importante papel de influencias externas. Este conjunto de condiciones se denomina “madurez del conflicto”. Se considera que los conflictos “están a punto” o han alcanzado la madurez suficiente para someterse a un proceso de mediación o negociación cuando hay las siguientes situaciones: la complejidad y prolongación en el tiempo hace que ninguna de las partes alcance una victoria definitiva y aumentan los costos de todo tipo, sin lograr una escalada decisiva o una salida digna; los esfuerzos por “administrar” el conflicto son ineficientes y se avizora la amenaza de un colapso o escalada de graves daños para las partes; ninguno de los contradictores está dispuesto o tiene capacidad de cubrir los costos crecientes de una escalada del conflicto; las partes están dispuestas a romper el costoso estancamiento, a lograr objetivos secundarios que preserven la dignidad, implicándose en alguna comunicación, contacto o negociación. Por su parte, Eduardo Pizarro y otros especialistas caracterizaron este *statu quo* de guerra como “empate militar negativo”, concepto que se ha transformado en “empate mutuamente doloroso” (2003).

En nuestro concepto, vivimos esta madurez del conflicto, lo que ha permitido los acuerdos con las FARC-EP. Ahora, si la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional así lo entendemos, desde el punto de vista racional, podríamos llegar a consensos políticos. Pero esto no significa que no sigan existiendo sectores refractarios y resistentes, cuyos intereses se afincan en las “ganancias”, entendidas no solo como ganancia económica, sino también como rentabilidad social y política.

Esos sectores se han convertido en un obstáculo y pueden adquirir preponderancia en ciertas coyunturas, obstaculizar los acuerdos y el avance de los diferentes procesos. Su papel como opositores en una sociedad democrática es obstaculizar el cumplimiento de los compromisos del proceso de paz y crear dificultades, al obstruir oportunidades de continuar avanzando en los diferentes procesos de negociación. Esos sectores son los que lograron el triunfo del

“No” y la elección de un gobierno hostil que parecía comprometido en el fracaso de la paz, por ejemplo, con el ataque a sus instituciones e instrumentos, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas e instituciones coadyuvantes como el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad Nacional de Tierras, etc.

Además, en la sociedad se mueven sectores negacionistas que han propiciado que se pierdan valiosos años de construcción de paz, los cuales solo pueden ser transformados con procesos participativos y pedagógicos masivos que impidan que la experiencia del plebiscito se repita. Por otra parte, deben articularse experiencias exitosas e iniciativas ciudadanas que impulsen desde la sociedad civil los procesos de paz. Es decir, no basta con que la paz sea una bandera de los gobiernos; debe ser, además, una iniciativa de la sociedad.

Para esto es necesario comprender las diferentes experiencias e iniciativas ciudadanas. Una de estas iniciativas fue la de la ciudadanía de Tunja, que lanzó el “Primer cabildo abierto por la paz de Colombia” con el fin de retomar las banderas de la paz desde las iniciativas ciudadanas o, si se quiere, construir una paz desde abajo que fortalezca la paz alcanzada o por alcanzarse con las cúpulas de las organizaciones armadas. Más adelante sustentamos por qué los cabildos abiertos son el mecanismo de participación más idóneo para construir la paz desde abajo y en el territorio, requisitos *sine qua non* para que podamos acceder a la Paz Total.

La lección del plebiscito del 2 de octubre y el triunfo del “No”

Una vez terminadas las negociaciones de La Habana, el presidente Juan Manuel Santos se empecinó, de manera equivocada e innecesaria, en refrendar los acuerdos. Incluso, desconoció el artículo 22 de la Constitución Nacional, que reza de manera tajante: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Las negociaciones con las FARC-EP y su resultado condensado en el documento titulado “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” fue, por una orden presidencial que constituyó un verdadero salto al vacío, sometido a refrendación popular.

Dijo el entonces presidente Santos (2019):

Me embarqué, y embarqué al país, en el tema de la refrendación, porque estaba convencido de que esto le daría más fuerza a lo acordado, y que nos

ayudaría a unirnos para implementar el acuerdo y comenzar a construir la paz. Y además me había comprometido. Era una promesa que tenía que honrar. Como lo dije muchas veces: “La última palabra la tendrán los colombianos” [...] fue un error, como lo demostraron los hechos. Si pudiera volver el reloj atrás, no jugaría la carta de la refrendación.

El presidente de la delegación negociadora, Humberto De La Calle (2019), cuenta que él no fue parte de la delegación del Gobierno durante la fase exploratoria secreta. Allí las partes firmaron el documento denominado “Acuerdo general de La Habana para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, del 26 de agosto del 2012, el cual rezaba en el sexto punto que habría un mecanismo de refrendación de los acuerdos:

[...] la decisión de convocar al voto ciudadano sobre el texto acordado fue una de las vigas maestras de la estrategia, en este caso compartida por las partes, aunque con reticencias de las FARC sobre los diversos mecanismos posibles. Aunque en sí misma innecesaria, ya que la conversión de lo acordado en textos normativos vinculantes podía hacerse de otra manera, la refrendación constituía un pilar esencial en la ganancia de legitimidad para el proceso y su correlato: seguridad jurídica.

Allí el negociador afirma que, desde el inicio, el presidente Santos estuvo convencido de que el voto era la mejor forma de garantizar el beneplácito popular para obtener la mayor legitimidad posible:

Su modelo era el Acuerdo del Viernes Santo, que firmaron diez actores (los gobiernos de Gran Bretaña e Irlanda, más ocho partidos políticos) en 1998 y que desactivó décadas de violencia política en Irlanda del Norte. Ese acuerdo fue ratificado mediante un referendo el 22 de mayo de 1998, que fue aprobado por 71 % de los votantes en Irlanda del Norte y 94 % en Irlanda. A pesar de diferencias políticas que aún persistían, ese referendo le dio legitimidad a lo negociado. (De la Calle, 2019)

Pero nada hacía presentir que triunfaría el “No”. Entre catorce encuestas, tan solo una lo daba por triunfador. El “Sí” ganó en todos los lugares azotados por la guerra, pero se impuso en el centro del país, donde habitan los colombianos que han visto la guerra por medio de los noticieros. Solo dos importantes excepciones: Bogotá, la capital, y el departamento de Boyacá.

Lamentablemente, la campaña de los enemigos de la paz y partidarios del “No” se basó en mentiras y medias verdades. El Consejo de Estado así lo reconoce:

El Consejo de Estado asegura que es un hecho notorio que la campaña del No para el plebiscito del 2 de octubre utilizó mentiras. Para esto se fundamenta en las declaraciones del exgerente de la campaña por el Centro Democrático Juan Carlos Vélez, junto con mensajes de “tergiversación” de un pastor evangélico en Barranquilla, que dijo que la firma del acuerdo de paz fue un rito satánico, y mensajes como el de la representante María Fernanda Cabal, que insinuó en televisión que en caso de ganar el Sí les quitarían el 7% a los pensionados. Recoge fotografías de campaña del No que dicen: “No al aborto / No a quienes atacan la familia / No al enfoque de género / Por eso digo No a los acuerdos de La Habana”. El alto tribunal cuestiona apartes de la entrevista de Vélez a La República, en donde asegura que la estrategia era “dejar de explicar los acuerdos” y “centrarse en exacerbar el miedo y la indignación de los votantes”. Al respecto, recoge frases como: “Se le iba a dar dinero a los guerrilleros [...], la estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el mensaje en la indignación [...], en emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria [...], en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios [...], individualizamos el mensaje de que nos íbamos a convertir en Venezuela [...] pasamos propaganda por radio la noche del sábado centrada en víctimas [...]”. Tomando como referencia múltiples publicaciones de prensa, el alto tribunal asegura que quedaron al descubierto mentiras expuestas “de forma masiva y sistemática”, sobre todo en relación con los temas de ideología de género, eliminación de subsidios, afectación del régimen pensional, impunidad, víctimas y cambio a un modelo de Estado como el de Venezuela. (*Semana*, 2016)

Los resultados, aunque fueron un empate técnico, le dieron el triunfo al “No” por 53.908 (6.431.372 votos, 50,21 %, frente a 6.377.464, el 49,79 %, del sí).

Pero el plebiscito del 2 de octubre del 2016, independiente de los métodos usados, produjo un resultado. A pesar de que los nuevos acuerdos fueron renegociados con amplia acogida a los argumentos de los partidarios del “No”, el haberlos refrendado por la vía del Congreso llenó de argumentos jurídicos y políticos a quienes pretenden desconocerlos. También es un hecho político de dimensiones inmensas en un régimen democrático. Además, es evidente que el resultado pesó en los argumentos para dar por terminado el proceso de paz con otros grupos, como es el caso del ELN.

Los argumentos del “Sí” a la paz y la propuesta “la paz del bicentenario” 1819-2019

Quienes trabajamos en los comités que impulsaron el “Sí” en el único departamento del centro del país donde esta postura ganó en el plebiscito no nos sentimos derrotados. Sabíamos que el triunfo del “No” fue precario y producto de un fraude al elector; votaron por el “No” suplantando a las víctimas de la guerra, esos colombianos minoritarios y dispersos de los territorios victimizados durante siete décadas de conflicto por una democracia asimétrica, inequitativa y excluyente, como asimétrica, inequitativa y excluyente es esta guerra que heredamos, secuelas medidas en tiempos de larga duración, de la República inconclusa que nos dejó una revolución que fue capturada por el criollismo excluyente que se apropió de la democracia y de la República, con base en privilegios y prebendas de los supremacistas que dejaron por fuera de la fiesta a los negros descendientes de los seres humanos esclavizados y violentados de la diáspora africana, a los indígenas sometidos al vasallaje y al expolio de su cultura y de su tierra, a los desheredados terrajeros, a los pequeños campesinos y a los colonos condenados a las fronteras insondables del infinito profundo de las selvas.

Era ese el país centralista que se olvidó de las fronteras, de las tierras calientes y que se negó a ir a conocer el mar y los valles de nuestra rica biodiversidad, del agua de nuestros ríos grandes y pequeños, ellos, los que con su imaginación atrofiada por el pavimento, el asfalto y el cemento ejercieron el mandato absurdo de que el conflicto debe seguir sin que sean ellos ni sus hijos los que mueran en una guerra que les parece lejana y ajena. En últimas, los ricos y sus amigos, los arribistas de la Colombia desigual, de la Colombia desinformada, excluyente e injusta y muchas veces criminal, que es la misma que alimenta y alimentó las siete décadas, hasta ese entonces, de esta guerra degradada que hoy nos imponen y que se pretende que deba completar los 75 años de existencia.

Se nos hizo extraño, por ejemplo, que el entonces presidente de la Conferencia Episcopal Colombiana, Luis Augusto Castro Quiroga (q. e. p. d.), nos informara que en el foro de los obispos católicos, en el que muchos de ellos tanto lucharon por la paz, cerca del 80 % se opuso a un pronunciamiento contundente por el fin de la guerra con las FARC-EP. Ese 80 % de los prelados se unió al foro de las iglesias de la guerra, traicionando el mensaje del amor de quien los inspiró en su mensaje pastoral.

Había una premisa aterradora: si la última oportunidad de una paz exitosa se había dado en 1991, eso nos hizo pensar que el escaso margen por el que ganaron quienes no comprendieron el significado de esta consulta ciudadana nos podía

condenar a la prolongación de otros veinticinco años de guerra solo con las FARC-EP, es decir, estábamos condenados a “la guerra de los cien años” si perdíamos esa oportunidad. Era también escaso el margen del tiempo que nos quedaba para luchar contra esas lógicas inaceptables. Pero también nos hizo pensar que el margen fue muy pequeño y que cambiando de estrategia participativa podríamos ganar la última batalla de esta guerra, con el arma por excelencia de la democracia: los mecanismos constitucionales de participación de la ciudadanía. Igualmente, recordamos la principal lección de la Constituyente de 1991: las crisis de las democracias solo se arreglan con más democracia, es decir, con inyecciones masivas de más democracia.

Entonces decidimos, luego de estudiar la historia de las diferentes constituciones y de escuchar a expertos juristas que conceptuaron acerca del camino de la refrendación de los nuevos acuerdos renegociados, conocidos como “los Acuerdos del Teatro Colón”, que el instrumento participativo, entre las diferentes alternativas que la Constitución nos ofrecía, era el cabildo abierto el que nos proporcionaba las herramientas para el propósito de una refrendación que diera las garantías de sostenibilidad jurídica en el mundo de las incertidumbres en que nos sumió la derrota plebiscitaria.

La paz del bicentenario

La paz del bicentenario era la propuesta de un pacto nacional por la paz. Había una coyuntura histórica, en el sentido de que los gobiernos mantenían una agenda de conmemoraciones de los doscientos años de la fundación de la República, y se aproximaba la conmemoración de la Batalla de Boyacá en el 2019. Los grupos de ciudadanos que promovieron el “SÍ” en la ciudad se organizaron y solicitaron a la Registraduría que convocara el Primer cabildo abierto por la paz, el cual se realizó el 14 de noviembre del 2017 y ratificó la aprobación de los Acuerdos para la terminación del conflicto, negociados en La Habana y firmados en el Teatro Colón, entre el Estado colombiano y las FARC-EP, exhortando a continuar las negociaciones con todos los grupos armados, en especial con el ELN y el EPL, e invitando a la búsqueda de mecanismos de sometimiento a la justicia de otros grupos y sectores no políticos. Además, el cabildo declaró a Tunja territorio de paz y conminó a al Concejo Municipal y a la Alcaldía a constituir mesas de trabajo para diseñar las medidas necesarias encaminadas a cumplir este mandato ciudadano.

La convocatoria es un documento interesante, visto en perspectiva. Entonces le proponíamos al país:

[...] que el 7 de agosto del 2019 se convoquen CABILDOS ABIERTOS POR LA PAZ EN TODOS LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA, departamentos y distritos. Y que el 7 de Agosto de 2019 nos reunamos los voceros de los cabildos, las organizaciones sociales, los partidos, agremiaciones, sindicatos, consejos indígenas, afrocolombianos, usuarios campesinos, Juntas de Acción Comunal y todo tipo de organizaciones sociales, a construir un PACTO SOCIAL POR LA PAZ que será suscrito en un acto simbólico en el lugar histórico del Puente de Boyacá donde nació la Libertad de América Latina. Allí se refrendaría con las FARC o el partido que funden para el posacuerdo, con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los frentes del Ejército Popular de Liberación (EPL) que aún existen y a todas las organizaciones armadas que hayan aprovechado esta oportunidad de acogerse a los mecanismos expeditos de cierre del conflicto, a UN GRAN PACTO POLÍTICO Y SOCIAL para que reine la paz completa. [resaltado en el original]

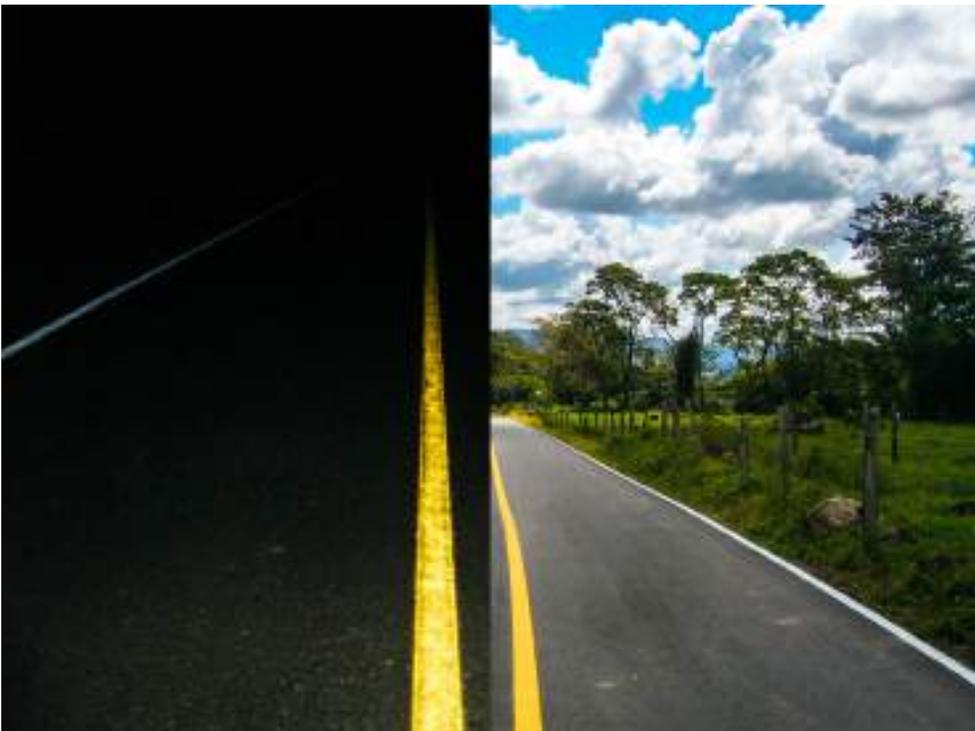
También afirmábamos entonces:

Es por eso que queremos proponerle al país que en el Puente de Boyacá, en el mismo sitio donde nació la República, se firme un compromiso complementario que hemos denominado "LA PAZ DEL BICENTENARIO" y que tiene dos componentes: en primer lugar, un propósito para el 2019 cuando conmemoremos los 200 años de la fundación de la República: que Colombia esté libre de conflictos armados en todo el territorio nacional, y en segundo lugar, una paz social, un pacto social para la convivencia, complementario de los acuerdos de las mesas de negociación con los grupos insurgentes.

El primer compromiso consistiría en acordar un propósito nacional, simbólico de todos los colombianos representados en el mayor número de organizaciones sociales para que en el 2019, en la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Boyacá y de los sucesos fundacionales de la República, los colombianos nos pongamos como plazo para convencer a todos nuestros conciudadanos de la renuncia definitiva a la vía de las armas para conseguir cualquier propósito, por noble y loable que sea. Que como ciudadanos renovemos el pacto de desarmarnos y que sean solo las fuerzas estatales investidas por nosotros los ciudadanos, quienes sean los únicos portadores del ejercicio legítimo de la violencia y eso implica un cambio fundamental en la relación de los cuerpos de seguridad del Estado con la ciudadanía y un cambio de la ciudadanía con los colombianos incorporados a nuestros cuerpos armados. Y eso implica que los colombianos nos demos a la tarea de convencer a otros cuerpos armados, como es el caso del Ejército de Li-



Fotografía por:
Carolina Bedoya



Fotografía por:
Ricardo León

beración Nacional (ELN) y a los sobrevivientes del antiguo Ejército Popular de Liberación (EPL), así como a otros grupos menores como el Bateman Cayón, que a veces vemos accionar en nuestras universidades, para que en esa magna fecha el país pueda alcanzar la PAZ TOTAL, LA PAZ DEFINITIVA. Muy seguramente muchos grupos de origen criminal quieran cesar sus acciones ante el hecho de que no tendrán ningún espacio para seguir operando, o por el contrario, el Estado contará con la legitimidad y el apoyo necesario para reducirlos a su mínima expresión [resaltado en el original]

Nótese que desde entonces hablábamos de la Paz Total. El documento continúa así:

La segunda parte de este compromiso sería que ante los representantes de la constelación de las organizaciones sociales de los obreros, de los campesinos, de los indígenas, de las poblaciones afrocolombianas, de los estudiantes, de los integrantes del movimiento comunal, del magisterio, y todos los movimientos sociales, firmemos un gran pacto de una paz que irrigue a toda la pirámide social, ya no ante la comunidad internacional, sino ante todos los colombianos: la guerra no solo fue la guerra de estructuras armadas. Lo que se desató el 9 de abril de 1948 hasta hoy no solo fue una guerra de fusiles sino verdaderas batallas contra los movimientos sociales, que ha traído como resultado una pedagogía social de la violencia, un estilo de reclamo airado que inmediata y automáticamente es respondido con argumentos represivos. Así como el Pacto del Frente Nacional fue un pacto de las elites liberales y conservadoras que no tuvieron en cuenta al pueblo y a las víctimas, los pactos de paz que hoy nos regocijan, respetuosamente, son pactos entre las élites de bloques de poder, del Estado colombiano representados por nuestros gobernantes del orden nacional, y los comandantes de los diferentes frentes y estructuras de ejércitos insurgentes. Pero el país, las provincias y regiones victimizadas, los movimientos sociales golpeados a veces de manera exagerada o injustificada, como sucedió en el pasado paro campesino, con el paro camionero, o con el movimiento indígena, o tantos otros movimientos, deberían ser incorporados a este nuevo pacto de nación. La propuesta es que nuestros movimientos sociales renuncien, hasta donde ello sea posible, al empleo de las vías de hecho y a todo tipo de violencia política y social, para alcanzar sus reivindicaciones y que los agentes estatales modifiquen, también hasta donde sea posible, los protocolos de intervención en el afrontamiento de este tipo de movimientos, protestas y reclamos ciudadanos legítimos para que, en primer lugar, se respeten intransigentemente los derechos humanos y, en segundo lugar, para que se pueda llegar a mejores arreglos entre agentes estatales y comunidades, lo cual implica cambios en la legislación de orden público y de policía.

En ese gran reencuentro de la Paz del bicentenario, proponemos que estén presentes todos los gobernadores de los 32 departamentos y los 1122 municipios incluyendo representantes de las zonas de frontera y las de la Colombia Insular, tan golpeada por los fallos de La Haya y por el olvido continental. También sugerimos que estén presentes los comandantes de cada una de las Fuerzas Armadas.

Este sería un acto simbólico de completud de la República inconclusa que se fundó en 1819, para cerrar heridas nuevas y viejas, sería un acto de reconciliación con el movimiento campesino e indígena, con los camioneros, con las regiones afectadas por los megaproyectos, con los estudiantes, y con todos los recientes movimientos sociales que han dejado cicatrices imborrables e inconvenientes para los tiempos de paz y posconflicto.

Abogamos por un gran pacto social de reconciliación entre colombianos para que nunca tengamos que volver a recurrir a la violencia.

¿Por qué la figura del cabildo abierto?

El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar de forma directa, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Es una figura histórica surgida del municipio romano, que llegó a España por el Imperio Romano de Occidente y a América por la vía de la dominación colonial hispana. Los primeros cabildos se realizaron en Cuba, en el siglo XVI, y se expandieron por el continente para tratar problemas fundamentales de las ciudades coloniales. Nuestra revolución comunera, por ejemplo, se expresó en varios cabildos abiertos que canalizaron la inconformidad ciudadana contra las alcabalas, la Armada de Barlovento y otros impuestos borbónicos. Esta figura histórica fue el medio por el cual se logró la revolución de la Independencia, la que se alcanzó por la entronización de juntas revolucionarias nombradas por los cabildos abiertos. El ejército bolivariano, en su tránsito por muchas villas, convocó cabildos abiertos a fin de reemplazar a las autoridades del Rey, e, incluso, para cambiar el nombre a algunas poblaciones. El presidente Rafael Núñez legitimó la Asamblea Nacional Constituyente que designó sin mayor consulta ciudadana, convocando a cabildos abiertos en las principales capitales.

Hoy, los cabildos abiertos son la mejor alternativa para impulsar la paz en los territorios, refrendar en definitiva las propuestas y acuerdos, hacer seguimien-

to a su implementación, invitar a los actores armados que aún persisten, afianzar la paz y blindar los resultados de este proceso frente a quienes pretenden desconocer los anhelos de paz del pueblo colombiano.

El cabildo es una autoridad comunitaria y territorial. Al declarar territorio de paz al respectivo municipio, departamento o distrito, se expande la paz territorial con base en el mandato y el compromiso ciudadano, hasta cubrir todo el territorio nacional.

El cabildo abierto es una institución de la democracia participativa y deliberativa consagrada en la Ley 134 de 1994, complementada y parcialmente modificada por la Ley 1757 de 2015. La Corte Constitucional ha desarrollado su interpretación con cuatro sentencias relevantes, la C-180 de 1994, la T-637 de 2001, la T-350 de 2014 y la C-150 de 2015. La Ley 1757 de 2015 reglamenta su convocatoria. Esta se concreta con el 5x1000 de las firmas del censo electoral, que no son muchas, y una vez inscritas, el órgano legislativo, concejo o asamblea, tiene treinta días para convocarlo. No requiere de una organización ciudadana compleja ni de grandes recursos humanos o financieros, ni de jefes políticos ni caciques de ninguna índole.

Si convocar a cerca de 1122 municipios en apariencia es dispendioso, entonces se puede hacer por los 32 departamentos y diez distritos. Esta es la mejor forma de apropiarnos de la paz territorial y la convivencia desde la ciudadanía misma. Si los ciudadanos nos damos a esta tarea, con que el 51% de las unidades territoriales lo haga, y si unificamos temáticas, ellas se convertirán en mandato popular que de manera vinculante deberán ser atendidas por las autoridades. Ese sería un mensaje ineludible de la ciudadanía para los actores políticos, los actores armados y el Estado colombiano, de modo que ningún gobierno futuro podría desconocerlo.

Conclusión

La propuesta del gobierno del presidente Gustavo Petro conocida como la Paz Total es realizable. La experiencia y los argumentos del mandato del “Cabildo abierto por la paz” que se convocó en Tunja y se realizó el 14 de noviembre del 2017 ratificó la aprobación del Acuerdo para la terminación del conflicto, negociado en La Habana y firmado en el Teatro Colón, ante la traumática experiencia del triunfo del “No” en el plebiscito del 2 de octubre del 2016, y demuestra que es factible hacer una convocatoria nacional para que la propuesta sea refrendada y puesta en práctica en el ámbito local.

La Paz Total que propone el presidente Gustavo Petro es posible, pero si y solo si es una paz territorial construida desde abajo, desde la ciudadanía, no solo como iniciativa gubernamental de acuerdos con las cúpulas de las organizaciones armadas, de origen político y no político, como los propone el Gobierno. Consideramos que el mecanismo más idóneo para hacer que la paz se construya desde los territorios es el de los cabildos abiertos por la paz.

La propuesta de refrendar la Paz Total como política de Estado, por medio del mecanismo de los cabildos abiertos por la paz, puede ejercer una acción pedagógica sin precedentes que podría neutralizar a las fuerzas refractarias que se oponen a la paz, tras 75 años de conflicto armado.

Referencias

Calle, H. de la. (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del jefe negociador del Gobierno colombiano en La Habana*. Debate.

Escola de Cultura de Pau Alerta! (2005). *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria.

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). (2006). *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia; Grupo Editorial Norma.

Mitchell, C. R. (1996). *Evitando daños: reflexiones sobre la "situación de madurez" en un conflicto*. Gernika Gogoratus.

Pizarro, E. (2003). Colombia: ¿una guerra de perdedores? *Revista de Estudios Sociales*, 16, 85-93. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res16.2003.07>

Pizarro, E. (2017). *Conflictos actuales más prolongados en el mundo. Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Debate.

Santos, J. M. (2019). *La Batalla por la Paz*. Planeta.

Semana. (19 de octubre de 2016). *El Consejo de Estado dice que se le mintió al electorado en las campañas del No*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-consejo-de-estado-dice-que-se-le-mintio-al-electorado-en-campanas-del-no/510040/>

Villamizar, D. (2017). *Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Penguin Random House.

Notas

¹ Basándonos en una definición sencilla, desprovista de arabescos jurídicos, entendemos por *conflicto armado* "todo enfrentamiento protagonizado por grupos de diferente índole (tales como fuerzas militares regulares o irregulares, guerrillas, grupos armados de oposición, grupos paramilitares, o comunidades étnicas o religiosas que, utilizando armas u otras medidas de destrucción, provocan más de 100 víctimas en un año" (Escola de Cultura de Pau Alerta!, 2005).

² Así fue nombrada en un importante estudio: *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*, publicado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)-Universidad Nacional de Colombia y el Grupo Editorial Norma, en el 2006.

PAZ TOTAL Y EL PROBLEMA DE DROGAS Y CULTIVOS ILÍCITOS



Fotografía página anterior por: Carolina Bedoya



Fotografías por: Carolina Bedoya

La política frente a las drogas en el contexto de la idea de Paz Total*

Ricardo Vargas M.

Sociólogo. Investigador asociado al Transnational Institute (TNI). Analista y consultor en asuntos relacionados con el narcotráfico

Las pretensiones de paz completa representan una apuesta llena de complejidades para el nuevo gobierno colombiano, marcado por una realidad desafiante forjada en el periodo del posacuerdo de paz del 2016. En ese contexto, el narcotráfico y su evolución no lineal atraviesan esas realidades, abren nuevos escenarios y problemas que las viejas narrativas sobre las drogas son incapaces de manejar y demandan una disposición comprensiva en la intrincada relación con un conflicto armado que persiste.

Apoyándonos en Emmanuel Kant (1985) afirmamos que la Paz Total, más que un concepto, es una idea trascendental (*focus imaginarius*), es decir, es una idea reguladora que tiene una función destacada, pues contribuye a dar unidad a los conceptos que se derivan del entendimiento y, por tanto, de aquellas condiciones que se nutren de la experiencia.

Esta fortaleza, como todo devenir dialéctico, tiene su contrario, y es que la pretensión de Paz Total demanda enriquecerse de la experiencia y, por tanto, con la evidencia suficiente, para poder resistir los desafíos inmensos de una

realidad compleja, como lo es el conflicto armado colombiano, prolongado a pesar del Acuerdo de Paz del 2016. Es una realidad cambiante, luego de este Acuerdo que desafía conceptos y metodologías de la época del conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Uno de esos desafíos es el narcotráfico y sus procesos de cambio permanente, fenómeno que se reitera como indispensable manejar para materializar el sueño de Paz Total.

A pesar de que hoy Colombia produce una variedad de marihuana (*creepy*) que irrumpe en mercados internacionales como Brasil y desplaza la oferta de marihuana de Paraguay, es conocido que Colombia se ha especializado particularmente en producir cocaína y es este el eje del problema del narcotráfico en el país. Asimismo, existe una producción desconocida de amapola, de la cual se extrae la heroína y cuyo mejor momento de exportación fue a inicios de los noventa, para luego entrar, por razones aún desconocidas, en una crisis de producción.

La ausencia de una estrategia clara del actual gobierno frente al manejo del narcotráfico —más allá de la retórica sobre legalización— produce grandes interrogantes en diferentes niveles del problema; entre los más importantes se encuentran los siguientes:

1. No hay una estrategia clara en el manejo de la agenda sobre drogas frente a Estados Unidos (EE. UU.).
2. Se carece de una redefinición de la inclusión de las Fuerzas Militares (FF. MM.) y de Policía en tareas de erradicación manual forzosa y, por tanto, en los indicadores que miden los resultados de las acciones de estas entidades de seguridad en los territorios.
3. Ausencia de un diagnóstico claro sobre el vínculo de organizaciones armadas (Ejército de Liberación Nacional [ELN], disidencia de las FARC-EP, Clan del Golfo) alrededor del tema del narcotráfico y, en consecuencia, se observa un desconocimiento del tema ante los eventuales diálogos y/o negociaciones para las pretensiones de la Paz Total.
4. No se tiene conocimiento sobre las nuevas estructuras del narcotráfico, sus características y manejo de rutas, que permita el diseño de una estrategia que vaya más allá de las zonas de producción de materia prima para elaborar psicoactivos.

Este capítulo se adentra en este conjunto de pendientes. A continuación, se describen y desarrollan cada uno de ellos

Sobre la estrategia de drogas y EE. UU.

La inexistencia de una valoración clara sobre qué aspecto en particular configura el eje de los esfuerzos de la redefinición de la agenda bilateral sobre drogas con EE. UU. ha llevado a privilegiar temas secundarios, como la extradición o el uso de la retórica de la regulación, mientras la estrategia de reducción de la oferta con énfasis en la disminución de áreas de cultivos de uso ilícito sigue vigente en las relaciones con Washington. La paradoja se traduce en la continuidad de acciones como la erradicación manual forzosa y que, según un informe que cita fuentes del Ministerio de Defensa, divulgado por un medio periodístico, bajo la administración Petro,

[...] la Fuerza Pública ha desarrollado labores de erradicación en 63 municipios de 10 departamentos, con un total de 7.359 hectáreas erradicadas de cultivos ilícitos. De estas, 481 hectáreas fueron en el interior de cuatro Parques Nacionales Naturales: Alto Fragua en el Caquetá, Paramillo en Córdoba, Nukak en Guaviare y Sierra La Macarena en Meta. (Romero Peñuela, 2022)

Es decir, el tema de las drogas sigue vigente para Washington como un punto clave en la agenda de seguridad con Colombia y, por tanto, en las históricas relaciones con las Fuerzas Armadas, lo que incide en su involucramiento con las tareas de reducción de la oferta y contribuye a la prolongación de la crisis de la estrategia militar, si se tiene en cuenta su papel en la protección de la vida, pues como lo señala un centro de pensamiento transnacional,

[esta continuidad] ha alentado a los militares a centrarse en ciertos tipos de operaciones, en detrimento de la protección de los civiles. El ejemplo más evidente es el énfasis que el Gobierno estadounidense ha puesto en la erradicación forzosa de cultivos de coca. Estas operaciones requieren enormes cantidades de inversión en equipos, tiempo de vuelo y mano de obra, lo que limita la capacidad de los comandantes de brigada para desplegar recursos hacia la protección de las comunidades. (International Crisis Group, 2022)

Las implicaciones de esta estrategia en los territorios son aún negativas dado que, como lo señala Crisis Group en su último informe sobre Colombia,

[...] la erradicación forzosa y las capturas de alto nivel, que son otra de las prioridades de Estados Unidos, suelen poner a los civiles directamen-

te en riesgo de sufrir represalias violentas, al tiempo que no consiguen dismantlar a los grupos armados y criminales ni debilitar los negocios ilícitos que estos gestionan. El daño involuntario causado socava la confianza local en las fuerzas de seguridad y refuerza la capacidad de los grupos armados para ejercer el control social y territorial. (International Crisis Group, 2022)

Un replanteamiento implica nuevos indicadores de eficacia de la estrategia de seguridad militar

Los resultados hasta ahora obtenidos del accionar de los organismos de seguridad, en términos de indicadores operacionales para establecer el grado de cumplimiento y eficacia en materia de drogas de la estructura institucional de defensa, obliga a una reformulación que, a su vez, necesita un marco de estrategia para el tratamiento del tema del narcotráfico. Los discursos sobre regulación, y sus difíciles posibilidades de concreción en el corto plazo, obligan a establecer un marco de política más realista que coadyuve a un diálogo productivo con EE. UU. tanto en materia de cambio en la agenda bilateral sobre drogas como en el papel de las fuerzas de seguridad.

En ese sentido, se propone la necesidad de establecer un modelo de reducción de daños en el consumo problemático y en el ámbito de la producción (Vargas, 2022). En este último caso, la estructuración de una política obliga a un balance claro del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) y la apuesta de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), así como a considerar qué de ello se mantiene y qué se reformula. Ese balance debe verse también a la luz de la redefinición de la estrategia que debería replantear la nefasta exigencia de erradicaciones previas, a fin de que el Estado contribuya a los cambios requeridos en los territorios, de acuerdo con la voz de las comunidades y la contrastación técnica de sus demandas.

Para lograr la reducción de la producción se necesita un voto de confianza en las comunidades, el fortalecimiento de sus organizaciones de cara al desarrollo territorial y la neutralización de las amenazas de seguridad por parte de las estructuras de violencia organizada. Las reducciones de las áreas cocaleras deben ser el resultado de la claridad existente sobre hacia dónde se orienta el desarrollo local, y no de acuerdos inútiles de erradicación previa con cada familia cocalera, así como de establecer la gradualidad de las reducciones y el fortalecimiento del control social del monocultivo de uso ilícito (áreas permitidas, lugares, compromisos de reducción, acciones contra la infraestructura criminal y sus afectaciones de la vida de los territorios, entre otros).

Esto supone una redefinición de los indicadores operacionales de las FF. MM. y de Policía, de modo que puedan plasmar el compromiso de protección de la vida de los líderes sociales y de los miembros de las comunidades afectados por el conflicto, tanto por los grupos armados y su apalancamiento de la fuerza para someter los territorios como por el tipo de acciones que impone la estrategia de reducción de la oferta a los organismos de seguridad del Estado.

Los grupos armados, el narcotráfico y la Paz Total

Uno de los mayores desafíos a la política de seguridad es el reconocimiento de la estructura operativa y de las líneas que configuran el portafolio de economías criminales. Asimismo, su articulación con los procesos de readecuación del Estado en sus diferentes niveles y el fortalecimiento del dispositivo que hace funcional la corrupción para los fines del control territorial, que abarca arreglos con grupos “legales” de poder en los ámbitos locales y regionales. Dentro de ese portafolio, el narcotráfico es solo uno entre los diferentes actores con presencia en áreas de control criminal que, incluso, combinan negocios tanto en el área urbana como rural de diferentes territorios.

Hoy el narcotráfico se ve afectado en algunos núcleos de producción importantes en Colombia por una crisis en el flujo de circulante para los mercados de pasta básica de cocaína (PBC). Así se observa en el Catatumbo, Tumaco y la región de San Vicente, los Llanos del Yarí y en el Bajo Caguán, en Caquetá. Para solventar ese trauma, cuyas causas aún no están plenamente establecidas, se manejan otras fuentes de rentas, tal y como sucede para las dos primeras regiones, al echar mano de la minería del carbón, en el Catatumbo, y un incremento vertiginoso de la criminalidad del secuestro, la extorsión y el atraco en Tumaco, de modo que son las comunidades igualmente sometidas en los nuevos escenarios.

Sin un conocimiento riguroso de estos movimientos y sus dispositivos funcionales, es difícil que fructifique un diálogo enmarcado en la búsqueda de una Paz Total. Las rentas de bienes extractivos, que están en un auge comercial en el ámbito internacional, deben ser parte de las alternativas para los territorios, cuyo tratamiento no puede seguir dándose alrededor de un “cultivo sustituto” y demandan una mirada compleja que abarque el conjunto de riquezas y de actores en ellos, más allá de dejarle el tema de las alternativas a los cocaleros, como equivocadamente sugirió el presidente Petro en el Catatumbo.

La eventualidad de una agudización de los conflictos regionales y el nuevo accionar de los actores armados involucra prácticas mafiosas como la *vendetta*,

que caracterizó la confrontación entre el ELN y las fuerzas de la disidencia de las FARC-EP en Arauca. Hoy, el arreglo de convivencia entre el Frente 33 y el ELN en el Catatumbo tiene fisuras que pueden desembocar en un escenario sangriento¹. Asimismo, el aviso de ingreso de la columna Jaime Martínez al Macizo colombiano anuncia un nuevo escenario de confrontación (*Radio 104 AM*, 2021).

El conocimiento detallado de las economías ilegales y sus poderosos portafolios, con sus fuertes impactos en las áreas locales, son indispensables para un eventual diálogo con los grupos armados que las controlan, con una priorización de los territorios como los sujetos principales de la paz.

La economía ilegal de las drogas: relevos, recomposiciones y afianzamientos. ¿Qué sabemos?

El narcotráfico, sin la participación del Estado para dar protección y viabilizar su estructura productiva y de comercio no es factible ni sostenible. La corrupción en Colombia, que presenta un estancamiento en diferentes mediciones sobre su combate a escala mundial (*La República*, 2022), favorece ese papel y empodera a quienes ocupan lugares estratégicos en el Estado para hacer posible el circuito ilegal. Allí se incluye la compleja estructura de lavado de activos que afecta a diversos niveles socioeconómicos del país. El crecimiento de los mercados internacionales de cocaína ha recreado las estructuras del tráfico que operan por medio de complejas redes transnacionales de tránsito y consumo.

A causa de informaciones erráticas que se reiteran por diferentes medios, el narcotráfico es asociado con las estructuras armadas que también venden protección en diferentes partes de la cadena ilegal, incluida la regulación de mercados de PBC. Del mismo modo, las narrativas que se difunden hoy reducen el fenómeno a “estructuras mexicanas” que “reemplazaron a los colombianos”, generándose una desinformación que contribuye a invisibilizar a las organizaciones criollas y a desconocer el papel activo que tienen en el auge comercial de la cocaína. Todo este entramado organizativo, con un perfil bajo y un accionar silencioso, está por fuera de las cuentas de la Paz Total, y, a su vez, en condiciones de acomodarse a escenarios con bajos usos de la violencia, que es a lo máximo que podría aspirarse, por parte del Gobierno, para este nivel de la cadena de las drogas.

No obstante, existe un proceso complejo, luego del Acuerdo de Paz de La Habana, asociado con el lavado de activos, y se relaciona con el papel que desempeñan los grupos armados de la disidencia de las FARC-EP en zonas protegidas, parques y, en general, áreas ambientalmente estratégicas. Se tra-

ta de la instalación de fincas ganaderas como culminación de los procesos de deforestación y avance hacia la Amazonía. El gobierno Duque desarrolló un modelo represivo espurio (Operación Artemisa) que golpeó (detenciones, judicializaciones) a los jornaleros o a grupos contratados por actores invisibles asociados al narcotráfico para hacer las “tumbas” del bosque, pero que resultó incapaz de desvelar la estructura beneficiaria, o los determinadores de ese complejo proceso, que ha logrado acuerdos con actores armados para garantizar los fines propuestos.

Dentro del Área de manejo especial de La Macarena y el Parque de Chiribiquete se presenta un proceso acelerado en esta época del posacuerdo, en la que el Estado ha carecido de herramientas contundentes para una caracterización acertada y el diseño de estrategias razonables y eficaces. En síntesis ¿qué sucede allí? Un investigador de la Amazonía nos precisa una nueva dinámica del conflicto que necesita ser aprehendida con rigor, mucho más cuando se pretende una paz completa:

[...] al igual que en la Reserva Forestal, el territorio ha sido “repartido” no solo entre colonos, campesinos sin tierra y población vulnerable. De hecho, es notoria la presencia de grandes fincas, mucho ganado, mafiosos locales, excombatientes de todo pelambre, ganaderos poderosos y la sombra de políticos regionales, así como el “combo” de los cocaleros, algunos con fincas afuera y cocal adentro. Entonces, la “repartición de la tierra” tiene otro tipo de socios, de fines y de orientación, que no coincide con la que pudo existir en algunas zonas de estos mismos parques hace treinta años.

El resultado: un proceso acelerado de deforestación, creación de nuevas fincas, carreteras, incremento del hato bovino, cocaleros, casas, corrales. El caso más importante de este fenómeno es el del Parque Tinigua, donde la concentración de la deforestación durante los últimos dos años ha sido de las más altas de toda la cuenca amazónica, y en 2020 (seguía) siendo de las más altas en la Amazonía colombiana. Grupos de familias de diferentes departamentos del país han llegado a la región y han recibido lotes de entre 80 y 100 hectáreas, ganado al aumento y, en ocasiones, facilidades para adquirir la semilla de coca. Claramente, no tienen los recursos económicos para este proceso, lo cual lleva a preguntarse ¿de dónde provienen? (Botero, 2021)

La regulación de todo este proceso corre por cuenta de las llamadas disidencias de las FARC-EP, que al ser simplificadas al extremo como “narcotraficantes” o simples “criminales”, se obvia el conocimiento de las dinámicas que se abrieron en la época del posacuerdo². Estas informaciones y primeros análisis configuran una mirada más compleja de esta época y de los desafíos más entreverados y

difíciles para la construcción de una paz muy diferenciada de la época “clásica” de las guerrillas. En todo este proceso, el narcotráfico y las economías ilegales atraviesan no solo la caza de rentas, sino una serie de transformaciones que abarcan territorios complejos en sus nuevas configuraciones.

Es una realidad compleja y cambiante que evidencia cómo la idea reguladora de la Paz Total necesita alimentarse de una mirada mucho más exhaustiva de los nuevos fenómenos de la conflictividad y de uso de la violencia. Una realidad que señala límites a los alcances del importante Acuerdo con las FARC-EP.

De ahí que el tratamiento de los nuevos problemas que prolongan las violencias y los desarreglos represente un reto para innovar las estrategias de seguridad y crear una institucionalidad eficiente para la paz. Exige, asimismo, remover los lugares de confort de conceptos e instrumentos que, de alguna manera, sirvieron para tratar el desafío de las antiguas guerrillas. Tampoco se trata del uso cómodo de categorías binarias que todo lo reducían a ser políticos o ser criminales y actuar en consecuencia: estamos ante un nuevo contexto nacional, regional y local, con muchos matices que necesitan ser revelados

Referencias

Ayala-García, J., Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., Heilbron-Fernández, E. J. y Suret-Leguizamón, J. D. (2022). *La corrupción en Colombia: un análisis integral*. Banco de la República. *Economía Regional y Urbana* (Documento de trabajo n.º 307). https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10302/DTSERU_307.pdf

Botero, R. (2021). *La deforestación reciente en la Amazonía colombiana: consideraciones para su análisis*. Friedrich Ebert Stiftung.

International Crisis Group. (27 de septiembre de 2022). Atrapados en el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia. Preguntas frecuentes.

Kant, E. (1985). *Crítica de la razón pura. Apéndice a la dialéctica trascendental. El uso regulador de las ideas de la Razón Pura* (4ª ed). Alfaguara.

La República. (26 de enero de 2022). Colombia se vuelve a rajarse en corrupción según Índice de Transparencia Internacional. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-vuelve-a-rajar-en-corrupcion-segun-indice-de-transparencia-internacional-3291811>

Radio 104 AM. (18 de mayo de 2021). Columna Jaime Martínez con panfletos anunció que hace presencia en Rosas, Timbío y Sotará, Cauca. <https://radio1040am.com/2021/05/18/columna-jaime-martinez-con-panfletos-anuncio-que-hace-presencia-en-rosas-timbio-y-sotara-cauca/>

Romero Peñuela. N. (23 de septiembre de 2022). Pese a promesas de Petro, continúa erradicación forzada y uso de glifosato. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/glifosato-a-pesar-de-orden-de-petro-continuan-las-erradicaciones-forzadas/>

Semana. (12 de septiembre de 2022). Una seria preocupación: Sergio Jaramillo advierte problemas en zonas territoriales y carácter político de los grupos criminales en la paz total. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/excomisionado-de-paz-sergio-jaramillo-expresa-sus-dudas-sobre-el-plan-de-paz-total-del-gobierno-petro/202254/>

Vargas, R. (2022). El narcotráfico, un problema transversal que desafía la paz total. *Construir la Paz y Cuidar la Vida. Recomendaciones para el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Proyecto Conflicto Violento y Paz. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

Notas

* Este artículo fue primero publicado en *Le Monde Diplomatique*, en octubre del 2022, edición 226.

¹ Agradezco a Wilfredo Cañizares, de la Fundación Progresar, esta referencia.

² En esta simplificación extrema ha caído el antiguo Alto Comisionado Para la Paz, Sergio Jaramillo, al criticar los eventuales enfoques de tratamiento político para las disidencias en el marco de la Paz Total.

No habrá Paz Total a punta de “garrote”

Diana Machuca

Investigadora del Centro de Investigación y Acción para los Derechos Humanos (CIPADH)

Bryan Triana Ancinez

Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

La reforma a la política antinarcótica se encuentra a la orden del día en la agenda política del actual gobierno. Aún más, la apuesta del presidente por transformar o, al menos, liderar el cambio del régimen prohibicionista, ha estado muy relacionada con su idea de Paz Total. Bajo el propósito de extinguir los principales focos de violencia en el país, el presidente insiste en atender la problemática de criminalidad que produce el narcotráfico, por un lado, mediante su propuesta de diálogo social y negociación con estructuras al margen de la ley, y, por otro, el gobierno se comprometió a implementar a cabalidad el Acuerdo de Paz (AP) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), cuyo punto cuatro modificó la política de drogas. Ambos propósitos han quedado plasmados en el proyecto de ley recién aprobado en el Congreso, que busca convertir a la Paz Total en una política de Estado.

Si el Gobierno se propone cumplir el AP, pretende reformar la política anti-drogas y tiene la voluntad de negociar con estructuras armadas, muchas de ellas vinculadas al narcotráfico, una acción imprescindible para cumplir las an-

teriores pretensiones es retomar la sustitución voluntaria y concertada como una “política de Estado”, lo que implicaría implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), antes que ejecutar cualquier operación de erradicación forzada, tal y como dispuso el AP.

En estos seis años de implementación, las operaciones de erradicación forzada continuaron y se convirtieron en foco de violencia en distintos territorios del país. En este periodo presenciamos continuos choques entre la Fuerza Pública y los campesinos que se oponen a que sus cultivos sean erradicados mientras no se cumplan los compromisos del AP y llegue a su territorio el programa de sustitución con la oferta estatal prometida. En múltiples ocasiones, estos eventos escalaron rápido a brutales enfrentamientos entre civiles y Policía/Ejército que desencadenaron continuas violaciones a los derechos humanos.

En este artículo planteamos que no habrá Paz Total si continua la erradicación forzada, en lugar de implementar la sustitución voluntaria y concertada. En estos términos, argumentamos la necesidad de suspender la erradicación forzada (ya sea manual, terrestre o aérea), como un requisito indispensable para fortalecer los esfuerzos institucionales en pro del PNIS y del cumplimiento de los demás compromisos del AP. A fin de sustentar esta propuesta, el artículo enfatiza en el fracaso de la erradicación forzada en Colombia y las alternativas establecidas en el AP con miras a solucionar la problemática y contribuir a la reforma de la política de drogas en el país.

Fracaso en tiempos de guerra y de paz: un balance de la erradicación forzada en Colombia

La erradicación forzada en Colombia constituye la política predilecta para enfrentar la problemática de los cultivos ilícitos. Con la adopción en los noventa del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersion Aérea con el Herbicida Glifosato (Pecig), esta política ocupó un lugar protagónico de la apuesta antinarcótica en Colombia, impulsada después en el año 2000 por el Plan Colombia bajo el auspicio estadounidense (Vargas, 2002; Veillette, 2005).

Junto con la aspersion aérea, en Colombia existe otro tipo de medidas: los programas de desarrollo alternativo o sustitución. Su enfoque consiste en brindar alternativas económicas sostenibles a las familias cultivadoras, con el fin de desincentivar la siembra de los cultivos ilícitos. En conjunto, la erradicación forzada y el desarrollo alternativo son percibidos históricamente como la combinación ideal de incentivos para evitar la siembra y resiembra de los cultivos,

la famosa “zanahoria y garrote” (Phan-Gruber, 2010). El supuesto básico es que sin el “garrote” de la erradicación forzada, el campesino no tendría ningún incentivo para dejar de sembrar los cultivos ilícitos o mantener sus compromisos de no resembrar. En recompensa por su renuncia a la “ilegalidad”, el campesino recibe su “zanahoria”: ayudas y apoyo estatal (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2007; Vargas Meza, 2010).

La estrategia mixta no cumplió sus propias metas: no fue efectiva para reducir los cultivos ilícitos o, al menos, lograr mantener zonas libres de cultivos ilícitos a largo plazo (Marín, 2021; Mejía, 2010; 2016); produjo el famoso “efecto globo” (la reducción de cultivos fue compensada por la siembra en otras zonas del país) (UNODC, 2004; 2005); la descoordinación entre ambas estrategias terminaron por sabotear los pequeños avances de las iniciativas de desarrollo alternativo (Ramírez, 2009).

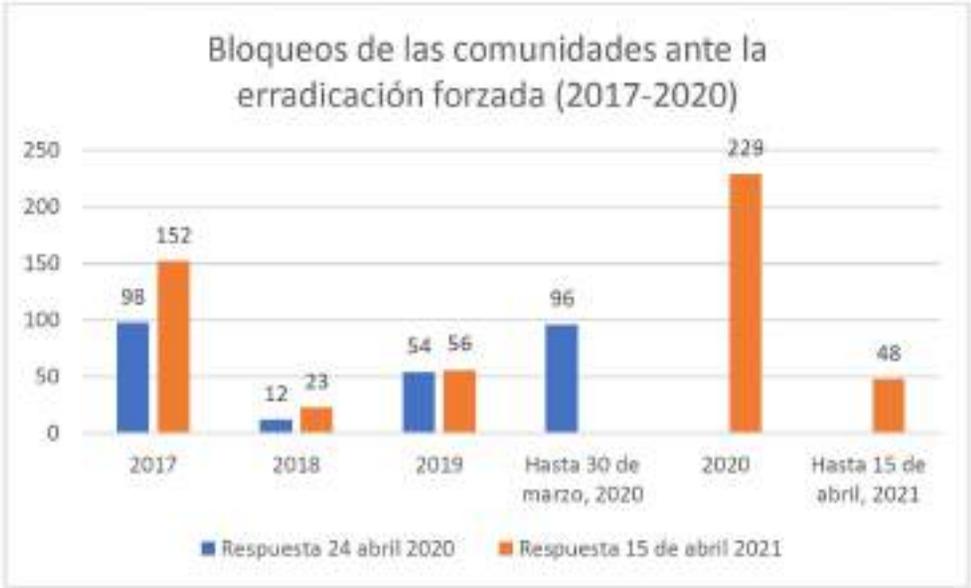
Más allá de evaluar el fracaso de la política desde la reducción del cultivo, el Pecig produjo graves vulneraciones a los derechos humanos de las comunidades (Dion y Russler, 2008; Holmes *et al.*, 2011) y serios impactos medioambientales en sus territorios. Estas afectaciones constituyen, desde el principio, una causa constante de malestar social en los territorios intervenidos. Las “marchas cocaleras” sucedidas entre 1996 y 1998 en diversos departamentos son un hito representativo de la protesta social contra la fumigación aérea (Ramírez, 2001). Asimismo, la vía judicial la han utilizado diversas organizaciones y actores para denunciar estas afectaciones (Triana y Cristancho, 2021).

Ante la suspensión del Pecig por el Consejo Nacional de Estupefacientes, en el 2015, y con los requisitos para reanudar el programa establecidos por la Corte Constitucional (2017), el Estado intensificó otras modalidades de erradicación forzada: la erradicación manual y la aspersión terrestre con glifosato mediante el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Terrestre (Pecat). Con la guía de la misma idea de la “zanahoria y el garrote” (Acero y Machuca, 2021), el Estado pretendió implementar el PNIS a la par que desarrollaba operaciones de erradicación forzada. La combinación entre ambas estrategias, además de hacer caso omiso al orden de intervención dispuesto en el AP (primero la sustitución voluntaria vía PNIS y, en última instancia, la erradicación forzada), resultó tan nociva y violenta como la aspersión aérea.

En estos años de implementación, la erradicación desató episodios de violencia letal de la Fuerza Pública contra campesinos y comunidades étnicas que se oponían a estas operaciones y demandaban la implementación del PNIS. Según Machuca y Marín (2020), estos enfrentamientos se han distinguido por el uso desproporcionado de la violencia por parte de la Fuerza Pública (Policía,

Esmad y Ejército). En distintos episodios, el balance en términos humanitarios es lamentable: civiles resultaron heridos de gravedad o, en el peor de los casos, asesinados. Según información brindada por la Policía Nacional, estos enfrentamientos aumentaron de manera sustancial durante el gobierno de Duque, en especial en el año 2020, el cual coincidió con la pandemia del Covid-19, como se evidencia en la figura 1.

Figura 1. Bloqueos de las comunidades ante la erradicación forzada (2017-2020)



Fuente: elaboración propia (2021).

En estos primeros meses del gobierno Petro aún se registran casos de erradicación forzada manual y terrestre. La Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSUCOR) denunció dos episodios de erradicación terrestre: 1) durante los días 21, 25 y 30 de agosto, en el municipio de San José de Uré, y 2) el 11 de septiembre, en Puerto Libertador. La Asociación manifestó: “estamos nuevamente a la expectativa de por fin sustituir verdaderamente los cultivos declarados ilícitos [...] pero NO a través de la continuidad de la nefasta política antidrogas fracasada con un alto costo en materia de derechos humanos y nada efectiva” (ASCSUCOR, 2022). Además de Córdoba, otros incidentes de erradicación forzada se presentaron en Tibú (Norte de Santander), Calamar (Guaviare) y La Montañita (Caquetá) (Romero, 2022).

En octubre del 2022, la Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Oriente y Centro Colombia-

no (DHOC) acusó la presencia de erradicadores de la Policía Nacional en San José del Guaviare. También denunció tanto las operaciones de erradicación forzada como el panorama de incumplimiento del PNIS: “las comunidades dependen económicamente de estos cultivos, pues la esperanza de reconvertir sus economías se vio frustrada con el fracasado programa de sustitución voluntaria y concertada de los cultivos de uso ilícito” (DHOC, 2022).

Ante este panorama, para el nuevo gobierno la continuidad de la erradicación forzada bajo sus diferentes modalidades y programas es una de las principales afrentas en contra de sus propósitos de reforma a la política de drogas y de Paz Total. Si el Gobierno no resuelve con agilidad esta situación, la paz territorial y con ello la Paz Total están en serios aprietos.

La sustitución voluntaria y concertada: un camino hacia la Paz Total

El AP y el PNIS son puntos de partida que, si se cumplen, pueden contribuir a las transformaciones que el Gobierno planteó alrededor de la Paz Total y del cambio en la política de drogas. El presidente cuenta con las normas de su lado: el AP es una política de Estado según el Acto Legislativo 02 de 2017 y la Sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional, por lo cual es obligatorio su cumplimiento. Ante los cambios en la política antidrogas que el AP introdujo en materia de reducción de cultivos, se debe priorizar la sustitución voluntaria y concertada por encima de las demás estrategias forzosas.

Implementar hoy el PNIS no está exento de evaluaciones. La discusión actual plantea la conveniencia de continuarlo o modificarlo, si es necesario ampliar su cobertura, verificar cuánto cuesta la hectárea sustituida o si se van a entregar 36 millones o 40 millones por familia. Pero, antes de proponer estos debates absolutamente válidos, es importante que el Gobierno recapitule el enfoque de la sustitución contenida en el AP: la adopción de una nueva forma de interacción entre el Estado y las comunidades que subsisten de estos cultivos, y dejar atrás la persecución contra el pequeño cultivador y los demás actores de los eslabones débiles de la cadena. Una de las metas trazadoras del punto cuarto en el Plan Marco de Implementación (PMI) es beneficiar al pequeño productor por medio del tratamiento penal diferencial y reducir los cultivos ilícitos mediante planes de sustitución (el Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo [Pisda]) en concertación con las comunidades. El cumplimiento de estas metas precisa cambios sustanciales en la forma como el Estado, sus agencias y funcionarios perciben al pequeño cultivador. La concertación con las comunidades y su voluntad de sustituir no son cualidades accesorias de la sustitución, es la esencia de la estrategia: re-

conocer en el campesino cultivador un interlocutor válido en la discusión de la política (Ramírez, 2001; Gutiérrez y Triana, en publicación).

A partir de este reconocimiento y tratamiento diferencial es que el Estado puede implementar una estrategia de concertación y diálogo con las comunidades, mientras posterga la erradicación forzada, como lo establece el AP. La Corte Constitucional (2017; 2019) validó este rediseño en la política. Esto conlleva a que el Gobierno nacional implemente la sustitución, y solo ante el incumplimiento por parte de las comunidades podrá acudir a la erradicación forzada. Dadas estas condiciones, la priorización de la sustitución voluntaria y concertada, como principal estrategia de intervención, conllevaría necesariamente a la suspensión de toda forma de erradicación forzada, al menos en un periodo de tiempo que permita la implementación de la sustitución a escala nacional.

El gobierno actual, además de contar con el anterior escenario legal, tiene otras fuentes para sustentar la suspensión de la erradicación forzada. En el lapso de implementación del AP se resolvieron por vía judicial peticiones ciudadanas basadas en este orden de priorización. Estas decisiones fueron adoptadas por diferentes tribunales que ordenaron la suspensión de la erradicación hasta que el Estado implementara la sustitución. El Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca ordenó en el 2020 suspender las operaciones de erradicación manual en tres municipios del Cauca, hasta tanto el Gobierno nacional no implementara el PNIS. En el 2021, el Tribunal Administrativo de Nariño tomó una decisión similar en el caso del municipio de Ancuya (Nariño).

Los tribunales también se pronunciaron frente al deber del Estado de realizar los esfuerzos necesarios para que la sustitución sea una estrategia exitosa, antes de acudir a la erradicación forzada. En este sentido, el Tribunal Superior de Bogotá (2020) argumentó que el AP exige que el Gobierno nacional debe persuadir a las personas para que se vinculen en estas políticas y, en el caso de presuntos incumplimientos, se conmine a los ya inscritos a que cumplan con todos sus compromisos. De acuerdo con el Tribunal, el Estado debe demostrar sus esfuerzos institucionales y su compromiso con la sustitución en tres aspectos: 1) implementar el programa de sustitución a escala nacional, a fin de que la población afectada por los cultivos ilícitos se inscriba de forma masiva y sea beneficiaria de las ayudas estatales; 2) que en caso de que los potenciales usuarios no se quisieran inscribir, el Estado adopte medidas dirigidas a persuadir y motivar su vinculación, y 3) que ante presuntas situaciones de incumplimiento por parte de los usuarios de los compromisos de la sustitución, el Estado verifique la situación en detalle, en lugar de excluirlos en masa, como hizo hasta ahora (Machuca, 2021). Si al implementar las anteriores acciones y agotar todos los mecanismos de persuasión dispuestos por el

Estado, la sustitución voluntaria y concertada falla, el Gobierno podría recurrir a la erradicación forzada.

Priorizar la sustitución voluntaria y concertada en estos términos también implica rescatar componentes estratégicos del PNIS que durante este periodo de implementación quedaron relegados. Para los propósitos del artículo, resaltaremos tres: 1) los mecanismos e instancias de participación del programa; 2) las estrategias colectivas y territoriales del programa, y 3) las garantías de seguridad.

La participación comunitaria fue un elemento crucial en el diseño del programa (Gutiérrez et al., 2020). Esta participación se canalizó para la creación de distintas instancias desde el nivel nacional hasta el local, en las que intervinieron representantes de diversas organizaciones para involucrarse en la ejecución, el seguimiento y la vigilancia al programa (Decreto 362 de 2018; Machuca et al., 2021). Reactivar estas instancias permitiría identificar obstáculos y dificultades del programa en los planos regional y nacional. Las organizacio-

Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo



nes y líderes poseen un conocimiento específico sobre la implementación que requiere el Estado para reencaminar los propósitos de la sustitución (Gutiérrez y Triana, en publicación).

Contrario a lo que se afirma en algunos análisis (Dueñas et al., 2022), el PNIS sí dispuso de medidas de sustitución de carácter colectivo y territorial, lo que implicaba que el programa tendría que diseñar estrategias territoriales para subsanar las necesidades básicas más urgentes de los beneficiarios en sus comunidades (vías terciarias, infraestructura comunitaria, salones rurales, comedores comunitarios, etc.). Es de lamentar que, durante la implementación, el PNIS se redujo a las medidas asistencialistas individuales. Asimismo, el AP diseñó una articulación entre el PNIS y los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI) por medio de la formulación de los Pisda. Informes de la Procuraduría General de la Nación (2020) y la Contraloría General de la República (2020) dan cuenta del amplio rezago de los Pisda y de las medidas agrarias (Fondo de Tierras, formalización, etc.). Retomar este vínculo entre la sustitución y la RRI es un requisito esencial para el tránsito hacia economías legales y ampliar el alcance de la sustitución hacia objetivos más ambiciosos de desarrollo rural.

Por último, no habrá sustitución efectiva si no existen las garantías de seguridad. En el periodo de implementación, el diseño participativo del PNIS expuso en demasía a los líderes que promovieron el programa (Gutiérrez et al., 2019). En el peor de los casos, algunos fueron asesinados en un contexto de profundo incumplimiento del AP (Gutiérrez et al., 2020). A su paso, la continuidad de la erradicación forzada deterioró la confianza de las comunidades en el Estado y dejó la sensación de que la institucionalidad aún los consideraba ciudadanos de segundo nivel, delincuentes y narcotraficantes por subsistir de una economía ilícita (Ciro, 2020). Una vez más, si persiste la erradicación forzada y continúa la actividad de grupos armados que se benefician del narcotráfico y controlan esta economía, no habrá condiciones seguras para que las familias promuevan y se comprometan con la sustitución.

En suma, todas estas propuestas se resumen en una idea clave: la sustitución voluntaria y concertada como política de Estado es la materialización territorial de la Paz Total. ¿Cómo se territorializa la Paz Total vía la sustitución? Retomemos el origen de esta discusión: al suspender la erradicación forzada, una acción que garantiza la vinculación del campesinado al programa, cesa su persecución y en simultáneo protege a los liderazgos que promueven y participan en la sustitución y en sus instancias. Esta suspensión es punto de partida para reconstruir una nueva relación, de por sí ya rota y deteriorada, entre las poblaciones que subsisten de los cultivos ilícitos y el Estado. Junto con la suspensión, la iniciativa del Gobierno de negociar con estructuras al margen de la ley que en ciertos

territorios se opusieron a la sustitución es una combinación que consolida esas garantías de seguridad.

Para terminar, el hecho de que el Estado en conjunto con las comunidades asuman la sustitución como una política de Estado implica avanzar hacia un programa que cierre las brechas de desigualdad en el campo y logre articularse con los instrumentos de la RRI. En estos términos, la Paz Total en los territorios, mediante la sustitución, no es solo garantizar las condiciones de seguridad, sino pasar de un programa —sobre todo— asistencialista, como lo fue el PNIS durante su implementación, a una apuesta de transformación del campo colombiano que garantice el tránsito de los campesinos y las comunidades étnicas hacia economías legales y el fortalecimiento de economías rurales de paz.

Referencias

Acero, C. y Machuca, D. (2021). The substitution program on trial: progress and setbacks of the peace agreement in the policy against illicit crops in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89, 103158. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103158>

Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSCUCOR). (19 de septiembre de 2022). *Comunicado sobre eventos de erradicación forzada*. https://twitter.com/ascsucor_org/status/1572007455445618688

Ciro, E. (2020). *Levantado de la selva. Vidas y legitimidades en los territorios cocaleros del Caquetá*. Ediciones Uniandes.

Contraloría General de la República (CGR). (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. CGR.

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sección Única. (21 de abril de 2017). Sentencia T-236-17 (M. P.: Aquiles Arrieta Gómez).

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sección Única. (18 de julio de 2019). Auto 387-19. (M. P. Alberto Rojas Ríos).

Dion, M. L. y Russler, C. (2008). Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies* 2, 40(3). doi: <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>

Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Oriente y Centro Colombiano (DHOCC). (11 de octubre de 2022). *Comunicado a la opinión pública sobre erradicación forzada*.

Gutiérrez, F., Machuca, D. y Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 97.

Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M. y Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2). [http://files/5597/Gutiérrez et al.-2020Pazsin garantíaselasesinatodelíderesderest.pdf](http://files/5597/Gutiérrez-et-al.-2020Pazsin garantíaselasesinatodelíderesderest.pdf)

Gutiérrez, F. y Triana-Ancinez, B. (s. f.). *Erradicación manual: opciones de política* (en publicación).

Holmes, J. S., Amin, S., Piñéres, G. de y Curtin, K. M. (2011). Drugs, Violence, and Development in Colombia: A Department-Level Analysis. *Politics*, 48(3), 157-184.

Machuca, D., y Marín, M. (2020). *Erradicación forzada: una política que mata*. <https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>

Machuca, D. y Triana, B. (2021). El regreso de las aspersiones: una afrenta a la paz. En Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (ed.), *Fumigación: daños a la salud democrática*. <https://www.observatoriodetierras.org/reportes-semestrales-sobre-proceso-de-restitucion/>

Machuca, D. (2021). *La paz con hambre y bala está muy difícil*. <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2021/12/La-paz-con-bala-y-hambre-esta-muy-dificil.pdf>

Marín, M. (2021). Lo que nos dicen las cifras sobre las aspersiones. En Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (ed.), *Fumigación: daños a la salud democrática*. <https://www.observatoriodetierras.org/reportes-semestrales-sobre-proceso-de-restitucion/>

Mejía, D. (2010). Evaluating Plan Colombia. En P. Keefer y N. Loayza (Eds.), *Innocent Bystanders. Developing countries and the war on drugs*. The World Bank.

Mejía, D. (2016). *Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs* (Brookings Institution Information Paper). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf><http://www.globalinitiative.net/download/drugs/south-america/Mejia-Colombia-final-2.pdf>

Phan-Gruber, E. (2010). The Role of Alternative Development in the “War on Drugs”: The Case of Bolivia. *Editors and Editorial Board*, 5. <http://files/5042/Phan-Gruber - 2010 - The Role of Alternative Development in the “War on.pdf>

Procuraduría General de la Nación (PGN). (2020). *Segundo Informe al Congreso Sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz*. <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/segundo-informe.pdf>

Procuraduría General de la Nación (PGN). (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance del Acuerdo de Paz*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer informe Acuerdo de Paz 2021.pdf>

Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=IDEA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=001897>

Ramírez, M. (2009). Alternative Development in Putumayo, Colombia: Bringing Back the State through the Creation of Community and “Productive Social Capital?”. En *Editing Eden: A Reconsideration of Identity, Politics and Place in Amazonia*. University of Nebraska Press.

Rueda, A. y Garzón, J. C. (29 de julio de 2022). ¿Qué hacer con el PNIS? Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno. *Análisis. Fundación Ideas para la Paz (Idepaz)*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-07/que-hacer-con-el-pnis-decisiones-claves-para-los-primeros-100-dias-de-gobierno>

Triana, B. y Cristancho, S. (2021). Fumigación y democracia a treinta años de la Constitución de 1991. En Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (ed.), *Fumigación: daños a la salud democrática*. <https://www.observatoriodetierras.org/reportes-semestrales-sobre-proceso-de-restitucion/>

Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. (18 de agosto de 2020). *Expediente 19001-33-33-004-2020-00067-01*. (M. P. Carlos H. Jaramillo Delgado).

Tribunal Superior de Bogotá. (28 de abril de 2020). (M. P. Óscar Humberto Ramírez).

Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: A Progress Report*. <http://files/5727/Veillette-2005-PlanColombiaAprogressreport.pdf>



Fotografía por: Carolina Bedoya

La lucha por la Paz Total en la Amazonía

Una apuesta que puede contribuir a la reducción de coca y deforestación

Pedro José Arenas García

Analista e investigador de temas de cultivos de uso ilícito.
Cofundador de la Corporación Viso Mutop

Introducción

Es deseable que la apuesta de Paz Total contenga elementos novedosos que contribuyan a nuevos abordajes de las problemáticas asociadas con los cultivos de coca y con la deforestación en la Amazonía. En un escenario en el que el presidente de la República lanza varias propuestas y desafíos, le corresponde a los diseñadores de política pública hilar los anuncios gubernamentales y construir una ruta que incorpore demandas comunitarias, por una parte, y planteamientos de los grupos ilegales, por otra, pues esto podría ayudar a que dejen de ejercer sus órdenes armadas en los ámbitos locales, en medio de un sometimiento, acogimiento o desactivación.

Para revisar estas posibilidades, se trata aquí de juntar los principales rasgos de esta política enunciados por el presidente y sus funcionarios, sobre la región, así como el vínculo entre dichos temas y los grupos armados que ejercen un control territorial en el llamado “arco de la deforestación”. Los factores territoriales de persistencia de conflictividades y la construcción de

una “paz territorial”, como la denominó Sergio Jaramillo, toman un papel significativo. ¿Si se soluciona el conflicto armado se resuelve de forma automática la problemática de los cultivos de coca? ¿Coinciden la deforestación y el conflicto? ¿Van de la mano —per se— la coca, la deforestación y los grupos ilegales armados? ¿Les interesa a las guerrillas y al Gobierno incorporar estos temas en la agenda de la Paz Total?

Antecedentes

La firma del Acuerdo de Paz (AP) entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) supuso, entre otras cosas, una controversia sobre el periodo al que arribaría el país. Funcionarios de ese gobierno incubaron el término “posconflicto” y se creó una Consejería Presidencial con el mismo nombre, mientras que los indígenas del Cauca afirmaron que se había entrado en una etapa de posacuerdo, a fin de diferenciar una paz alcanzada de otra por alcanzar.

En ese contexto, hubo organizaciones que pidieron trabajar por una paz completa, con referencia a la necesidad de conquistar un acuerdo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), mientras que activistas por el fin de la guerra a las drogas introdujeron la consigna “coca regulada, paz garantizada”, para indicar que mientras el Estado no tome el control de la economía del narcotráfico, la paz seguirá como una quimera, lo cual concede razón a quienes sostienen que las drogas son el principal combustible de la continuidad del conflicto interno.

La competencia por hacerse al control de territorios, entre viejos y nuevos actores armados ilegales —disidentes, reincidentes, persistentes, entre muchas denominaciones— se desbordó en términos humanitarios y llevó al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a reconocer la existencia de seis conflictos activos. En menos de cinco años de posacuerdo, se revivieron alertas y preocupaciones, entre las que destacan, para efectos de esta nota, la lucha por la paz en el contexto de las drogas y el medio ambiente.

Fue en la Amazonía donde se registraron las primeras manifestaciones de aislamiento y separación del proceso de paz de La Habana. El Primer Frente de las FARC-EP, con sede en territorios de los ríos Unilla, Itilla, Vaupés e Inírida, al sur de Guaviare, se separó de las órdenes de su jefatura desde el 2015. Después, algunos mandos territoriales de esa organización se retiraron del proceso y se expandieron hacia los ríos Apaporis, Ariari, Guayabero, Guaviare y Caguán, entre otros, y llegaron a convertirse rápido en el principal objetivo de alto valor para los entes de seguridad del Estado.

En simultánea, la salida de escena de las fuerzas que se acogieron al AP suscrito por el Secretariado de las FARC-EP coincidió con una disminución inicial, que no fue sostenible, de los cultivos de coca, y con una acelerada deforestación que llamó la atención de ambientalistas y de la comunidad internacional. Las instituciones incorporaron en su narrativa algunos temas ambientales, como la protección de los bosques amazónicos, se conocieron mejores estadísticas gubernamentales y arribaron cooperantes al territorio, pero el deterioro parece no ceder.

Elementos para la aproximación a la situación actual

La narrativa oficial identifica a los cultivos de coca, amapola y marihuana como el principal motor de la deforestación, dada sus siembras y procesamientos en lugares remotos de la geografía —debido a su prohibición y persecución— que coinciden con áreas de importancia ambiental. Esto, con el propósito de resaltar el vínculo entre dos variables, el deterioro ambiental y el narcotráfico, que, si bien se relacionan, no lo hacen en la misma proporción. El énfasis en esta conexión se evidencia en sentencias de altos funcionarios del Estado, quienes bajo un enfoque prohibicionista manifiestan que “las drogas son el mayor enemigo de las selvas amazónicas” y responsables del menoscabo de ecosistemas estratégicos, como lo presenta la Policía Antinarcóticos en sus informes.

Estos asuntos no fueron abordados con suficiencia por el AP del 2016. De hecho, aunque los movimientos sociales desde las regiones insistían en que la paz con la naturaleza seguía como un asunto pendiente de la sociedad colombiana, la discusión entre el modelo de desarrollo y la sostenibilidad ambiental no fue un tema central de lo pactado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. El cierre de la frontera agropecuaria y la resolución de la problemática de la ocupación humana de áreas protegidas sí estuvieron en la agenda y se enmarcan en la Reforma Rural Integral (RRI), en su punto 1.1.10, con un bajo avance de implementación luego de seis años de alcanzar el AP.

En el caso de la Amazonía, la coca en Caquetá, Meta y Guaviare es menor ahora, según el último reporte del Sistema de Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), que la registrada a mitad de los años noventa en esos departamentos. Putumayo sigue, junto con Nariño y Norte de Santander, como uno de los principales enclaves de producción y procesamiento, igual que durante los últimos veinte años. Con base en información de dicha medición, Putumayo y Caquetá reportaron 31.874 hectáreas sembradas con coca, lo que representa un crecimiento del 16%, en comparación con el 2020, al tiempo que Guavia-

re y Meta alcanzaron las 6075 hectáreas, con un aumento del 36%, cercano a la tendencia nacional de crecimiento que fue superior al 40%. Entre los cuatro departamentos, la cifra se acerca al 19% del total nacional de la superficie cultivada con coca.

Es un hecho notorio que la participación de esta economía en las finanzas de las organizaciones armadas sigue como una parte importante, aunque el cobro extorsivo por cabezas de ganado y el “impuesto” a otras actividades económicas, como el transporte y el comercio, también debe incluirse en el análisis del portafolio de ingresos de tales estructuras. Sin embargo, en un nuevo escenario político-institucional nacional, la continuidad de la erradicación forzada militarizada tomó por sorpresa a las comunidades campesinas que creen en un cambio de política más allá de la retórica.

Entre el 2017 y el 2018, miles de familias se inscribieron en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), desplegado como parte del AP del Estado con las FARC-EP. Este programa presentó fallas en su implementación y no cumplió en su momento las expectativas creadas. No obstante, el uso de la fuerza por parte del Ministerio de Defensa se incrementó en el gobierno Duque mediante una amplia contratación de grupos móviles, incluso en el periodo de pandemia, que chocaron con las comunidades que se resisten a la eliminación de su fuente de ingresos. Al ser poca la coca, pero alta la deforestación, el campesinado se muestra inconforme con la persecución a su poca economía, mientras que otros factores de gran deforestación avanzan.

La Comisión de la Verdad identificó en Guaviare, entre los factores de persistencia del conflicto armado, el acaparamiento de tierras y la expansión del latifundio; los conflictos socioambientales por la ocupación de Parques Nacionales Naturales y Zonas de Reserva Forestal; los choques interétnicos por la usurpación de los territorios colectivos, y la continuidad de los cultivos de coca que se ubican como punta de lanza del avance de la frontera agrícola. Sin embargo, en las conflictividades amazónicas han aflorado con mayor fuerza las Áreas Estratégicas Mineras, denunciadas por la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opia) en Vaupés, Guainía, Guaviare, Vichada y Amazonas, y la declaratoria de Putumayo como Distrito Minero Energético, en donde se explotan cobre y petróleo, además de materiales de arrastre de los ríos.

Petro y la cuestión amazónica

Al fijar la mirada en la Amazonía, el presidente Petro ha propuesto una nueva faceta de la cooperación de Estados Unidos (EE. UU.) con Colombia. En su

discurso inaugural del 7 de agosto del 2022, señaló que había que llamar a esa potencia, junto con los demás países de dicho bioma, para trabajar juntos por su conservación, so pena de la extinción de la especie humana. En su presentación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, manifestó que la humanidad entera debiera contribuir con un fondo para su protección. El mandatario también abrió una conversación con el Comando Sur de los EE. UU. y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para, según sus palabras, “tratar de llevar el diálogo de la fracasada guerra contra drogas hacia la cooperación con la Amazonía”.

En ese marco, el director general de la Policía colombiana recibió del jefe de la Sección de Narcóticos de la Embajada de EE. UU. los primeros helicópteros de la flota “las guacamayas”, donada por ese país, la cual Petro comenzó a instalar en San José del Guaviare. Según el presidente, los helicópteros se destinarán a combatir delitos ambientales, extinguir incendios, transportar pacientes y salvar la selva. Todos estos son propósitos loables. Sin embargo, esta cara de la cooperación estadounidense empieza a advertirse en la región como una nueva forma de intervencionismo de la potencia del Norte y como una militarización de las políticas ambientales.

En palabras del delegado de la Embajada de EE. UU. en Colombia, Francisco Palmieri, en un acto cumplido el 26 de octubre del 2022, “la increíble riqueza natural de este país enfrenta muchas amenazas. La región se acerca al umbral de que sus bosques sean sustituidos por pastizales con enormes implicaciones para la biodiversidad y el cambio climático”. En esta dirección se inscriben la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL), entidades de EE. UU. que incursionan en temas ambientales desde hace más de un lustro. Ellas promueven programas de fortalecimiento de capacidades locales, apoyan a organizaciones no gubernamentales y hacen equipo con la Fuerza Pública en el análisis y monitoreo de la deforestación. Por otra parte, la cooperación de EE. UU. respaldó la Operación “Mayor Artemisa”, dedicada a ubicar y judicializar a responsables de deforestación, pero denunciada por organizaciones sociales como una estrategia que persigue y criminaliza al campesinado, sin atacar los problemas que subyacen al fenómeno de la ampliación ilegal de la frontera agrícola.

Como se observa en el lenguaje de la Embajada en mención y de agencias cooperantes, la deforestación tiene una explicación multicausal. La potrerización y ganaderización extensivas son unas de ellas; el hato ganadero es el renglón que más crece en la Amazonía desde el AP de 2016, jalonado por el fomento del Ministerio de Agricultura, la protección institucional de esa cadena de valor, la ex-

portación de carne y animales en pie, el lavado de dinero e, incluso, por aspectos culturales como el interés de miles de excocaleros de ser legales.

A estos factores se le unen el avance de la agroindustria de monocultivos de palma y maderables, entre otros; también son parte de tales explicaciones los planes de Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) sobre las potenciales cuencas petroleras del Caguán-Vaupés y el cinturón de crudos pesados del Ariari-Guaviare; la construcción de infraestructuras en lugares no permitidos por la ley; la valorización de tierras del latifundio que se ha visto acrecentada por grandes inversiones estatales mediante la pavimentación de vías y proyectos eléctricos, realizadas con recursos de los OCAD Paz, justificadas como parte de las acciones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); la debilidad de las autoridades ambientales encargadas del territorio, y el caos que creó la normatividad que estableció distintos ordenamientos en el uso del territorio al traslapar diferentes figuras jurídicas que afectan los derechos campesinos e indígenas.

A pesar de estos factores, el presidente Petro ha puesto el reflector sobre el impacto que causan los cultivos de coca y las posibilidades de dedicar las energías campesinas e indígenas a la restauración de las selvas. En Puerto Leguízamo explicó que los programas de sustitución no funcionan para detener la deforestación. A su juicio, la agroindustria de la coca le permite al productor cocalero agregar valor in situ, al convertir la hoja en pasta base, la cual es comprada por los narcotraficantes en el mismo predio, con lo que logran una inserción en la economía global que no se equipara con los proyectos de sustitución de cultivos. Por ello propone crear un fondo con vigencias futuras a veinte años, con el cual se le pague a las familias que abandonen la coca para dedicarse a la regeneración de la selva una suma que oscile entre dos y tres millones de pesos mensuales.

Erradicación, Paz Total y ambiente

El Ministro de Defensa, Iván Velásquez, ante quejas por el mantenimiento de la erradicación, advirtió en una sesión del Congreso que “la erradicación forzada no se ha levantado aun de manera general la orden de hacerla (sic), pero que entrados en conversaciones, en esos diálogos, que ya ha adelantado en varias partes el ministro del Interior con la ministra de Agricultura, entonces la erradicación se suspende”. Esta aseveración genera preocupación, pues sería la comprobación de que el Gobierno mantendría la lógica de la reducción de la oferta para cumplir con indicadores de reducción de hectáreas, lo

cual debería ser justamente un aspecto a reformar en la política de drogas del gobierno del cambio.

Dejar el tema de la contención y reducción de cicales como un asunto a tratar con los grupos armados no solo les brinda a estos una bandera política, sino que no recoge las lecciones aprendidas del proceso de paz con las antiguas FARC-EP. La agenda impulsada por el expresidente Santos consideró que el retiro de esa guerrilla de la economía de la cocaína sentaba las bases de la “solución definitiva al problema de las drogas ilícitas”. La experiencia posterior demostró que los cultivos son un asunto que exige un tratamiento con los agricultores, los cuales demandan un trato penal diferencial y materialización de sus derechos. Es evidente que el peso de la política de drogas no puede recaer en el ámbito de los productores.

El enfoque del actual gobierno es mucho más amplio en el abordaje de las problemáticas asociadas con los cultivos de coca y contempla la interdicción, la lucha contra el lavado de activos, la responsabilidad internacional, el correcto manejo de los bienes incautados al narcotráfico y los vasos comunicantes entre la economía de las drogas y la política, para citar otros componentes. La invitación al ELN a hablar de las complejidades del narcotráfico se enmarca en esta mirada amplia más allá de los cultivos y las rentas locales de la pasta base de coca. Lo pertinente debería ser la contención concertada de los cultivos entre el Gobierno y las comunidades, así como los acuerdos rápidos para su reducción progresiva, con monitoreo independiente y seguimiento a los compromisos de las partes de forma periódica.

La ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhamad, desde el Meta recordó que las iniciativas de reducción de cicales y deforestación podrían contar con la Paz Total como un valor agregado. En un catálogo de cinco puntos destacó que la Paz Total es fundamental para la implementación de caminos pacíficos de contención de la deforestación, lo cual va de la mano con la realización de acuerdos que empoderen a las comunidades. La ministra aboga por la resolución de conflictividades socioambientales en el eje Meta-Caqueotá-Guaviare, no insistirá en las aspersiones aéreas con glifosato y dejará de usar la Operación Artemisa por su falta de asertividad en el tratamiento de los reclamos sociales que se cruzan con la protección ambiental.

En terreno, el AP del 2016 permitió ver la debilidad de las instituciones ambientales. Académicos y ambientalistas se quejaron en los años siguientes de un vacío que dejaron las antiguas guerrillas, espacio que no ocupó la institucionalidad. Por el contrario, en el posacuerdo la deforestación escaló a cifras

aterradoras, ya no como resultado de la ocupación campesina en busca de tierras, sino como parte de una operación de acaparamiento por parte de grandes capitales. Como ejemplo se observa que en el primer trimestre del 2022 se talaron 52.000 hectáreas en los tres departamentos citados antes.

Esa debilidad la han aprovechado diversos sectores e intereses. En el caso de las guerrillas del Primer Frente, estas asumieron el control ambiental y se proclamaron auténticas herederas de las FARC-EP. Instalaron vallas con órdenes referidas a vacas, transporte, comercio, caza, pesca y bosques, emiten comunicados en los que cuestionan a las autoridades ambientales, expulsaron a funcionarios de la Unidad de Parques, incineraron vehículos de las Naciones Unidas y critican el rol de algunas agencias cooperantes. Asimismo, ese Frente se presenta ante las comunidades como defensor de los campesinos cocaleros, desvirtúa el programa PNIS y lo muestra como otra promesa incumplida del Estado. Tierras, coca, marihuana y medio ambiente son palabras que resuenan en un comunicado reciente leído por el jefe de esa organización, Iván Lozada, en el que advierte que los indígenas y campesinos deben ser tenidos en cuenta en la regulación del mercado del cannabis o la coca, para que no ocurra lo mismo que con el mercado de cannabis medicinal, acaparado por multinacionales.

En este contexto se inscribe de manera positiva el primer encuentro que sostuvo el Alto Comisionado de Paz, Danilo Rueda, con delegados de las FARC-EP alineados con el Primer Frente. Distender el conflicto y desescalar la confrontación en la región amazónica son grandes avances. Igual se registra el pronunciamiento de los Comandos de la Frontera —Ejército Bolivariano— que actúan en Putumayo y han manifestado su disposición a participar de la convocatoria de la Paz Total. Los pronunciamientos de esas dos organizaciones hacen prever que la contención de la deforestación y de los cicales pueden estar insertas en la agenda de la paz con ellos.

En las puntas de colonización contemporáneas es indiscutible el hecho de que las órdenes de los armados se hacen cumplir y que el no hacerlo tiene implicaciones graves para el transgresor. Un asunto bien distinto es cuando se trata de las normas impartidas desde la institucionalidad, pero el Estado no puede renunciar al ejercicio de la ley. En las partes Estado-comunidad y actores armados con influencia en los territorios se encuentran enunciaciones que hacen prever una nueva oportunidad. Ahí existe un camino y paradojas que los implementadores de la Paz Total tendrán que capotear, como tener en cuenta las lecciones aprendidas durante el AP y el posacuerdo de Santos con las FARC-EP.

Nubarrones

La dinámica del mercado mundial de cocaína que sigue en expansión no puede interpretarse de manera ingenua. La negativa del Gobierno nacional, ratificada por el ministro de Justicia y del Derecho, Néstor Osuna, de trabajar por la legalización de la cocaína; los entrecruces de intereses entre la economía ilícita con actividades lícitas que se favorecen por el alto nivel de informalidad de ciertos sectores como la tierra; la política pública que agencia —con intención o sin ella— los intereses del mercado, que a su turno se expresan en la puja por el acceso a recursos naturales, y las dinámicas de los poderes locales, manifiestas en las entidades territoriales que no coinciden necesariamente con las apuestas del Gobierno nacional, son los nubarrones que asoman en el horizonte de la Paz Total en la Amazonía.

Criminales o políticos: cuestionemos los falsos dilemas de la Paz Total*

Reynell Badillo Sarmiento

Magíster en Estudios Internacionales, de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Investigador asociado al Centro de Pensamiento UNCaribe, de la Universidad del Norte. Miembro de los grupos de investigación Estudios Globales, de la Universidad de los Andes, y Conflictos y Postconflictos en el Caribe, de la Universidad del Norte

Luis Fernando Trejos Rosero

Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Director del Centro de Pensamiento UNCaribe, de la Universidad del Norte. Miembro de los grupos de investigación Agenda Internacional y Conflictos y Postconflictos en el Caribe, de la Universidad del Norte

En días recientes se ha generado una discusión derivada de la política de Paz Total formulada por la administración Petro. Más específica es sobre los escenarios de negociación y acogimiento a la justicia de diferentes grupos armados. Todo indica que hay consenso en torno al carácter político-militar del Ejército de Liberación Nacional (ELN), lo que legitima una negociación de fin de conflicto con esa organización. No obstante, también parece que ese escenario es imposible para organizaciones armadas que no tengan un carácter o discurso revolucionario, como en el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

Aunque esas ideas parecen encontrar consenso en la opinión pública y entre varios analistas, es pertinente cuestionar esa visión sobre lo político/criminal en las organizaciones armadas. ¿Qué es en específico lo que le confiere atributos políticos a un grupo armado? Esta es una pregunta que en el caso colombiano parece evadirse de forma continua y se resuelve con marcos de interpretación propios de la Guerra Fría. En la práctica, se pone mayor énfasis en los orígenes y discursos (forma), que en sus prácticas cotidianas y

comportamiento actual (fondo). Pareciera asumirse que, si un grupo armado fue político, entonces lo será siempre, y que si un grupo armado nació sin ideas políticas, entonces será criminal siempre. Vamos a cuestionar estas visiones y problematizar esa premisa de la Paz Total.

La toma del poder

Es un lugar común en el análisis señalar que lo político radica en la pretensión de la toma del poder y el establecimiento de un nuevo sistema político-económico. Esta “pretensión revolucionaria”, como identificador de la politización de un grupo armado, tenía mucho sentido durante la Guerra Fría. Desde la década de los sesenta, varios grupos armados emergieron en Colombia con el propósito explícito de hacer una revolución. El éxito de la Revolución cubana no solo alimentó estos relatos, sino que dio pie a la construcción de un discurso anticomunista que marcó gran parte de la segunda mitad del siglo xx en el país. En síntesis, nadie puede negar que, al menos hasta principios de la década de los noventa, en Colombia hubo varios grupos armados que de forma abierta buscaban tomarse el poder.

Lo que hace complejo el escenario es que, a pesar de que la Guerra Fría acabó en 1991, en Colombia permanecieron activos varios de los grupos armados que adoptaron este relato. En particular son relevantes dos guerrillas: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el ELN. No solo porque eran los grupos armados más fuertes en lo militar (hasta la aparición de las Autodefensas Unidas de Colombia [AUC]), sino porque sus capacidades operativas llevaron a que elaboraran planes estratégicos para la toma del poder. Es decir, la “amenaza revolucionaria” de la Guerra Fría perduró, con un discurso transformado y a medias actualizado, hasta casi entrado el siglo xxi. En Colombia, entonces, hubo una larga Guerra Fría que permitía que siguieran vigentes varias de las premisas para leer la guerra durante este periodo.

No obstante, dos décadas después el panorama luce muy diferente: las FARC-EP y las AUC se desmovilizaron, los discursos que podían percibirse con ideologías cercanas a las guerras revolucionarias son cada vez más marginales en los sectores políticos (la izquierda democrática en Colombia se apartó de la vía armada y hoy la gran mayoría de estos sectores están lejos de justificarla), y, quizá lo más importante, el ELN no parece estar dispuesto (ni tener capacidades suficientes) a tomarse el poder.

El ELN tuvo un momento de fortalecimiento económico y militar entre 1984-1995, que vino acompañado de su expansión territorial y la consolidación de

varios frentes guerrilleros y frentes de guerra. Sin embargo, con la arremetida paramilitar y el fortalecimiento de las Fuerzas Militares en Colombia, la organización se debilitó en una gran medida, junto con su capacidad operativa y logística, producto de la desarticulación o cooptación de sus bases sociales por parte del paramilitarismo. Así, alrededor del 2006, el ELN adopta la “resistencia armada”, entendida como una estrategia para evitar lo más que podía los combates y dedicar la mayoría de sus actividades al sabotaje. De una actitud ofensiva (necesaria para tomarse el poder), el ELN se volvió una guerrilla en esencia defensiva y replegada a las subregiones en las que hacía presencia. Esto, en la práctica, es una renuncia a la pretensión de la toma del poder. Atrincherados en sus espacios territoriales, el objetivo pasa a ser fortalecer el apoyo popular y construir órdenes armados que permitan su existencia.

Dicho esto, asumir que lo que hace a un grupo armado político es la pretensión de la toma de poder es, en esencia, decir que en Colombia no hay ningún grupo armado con carácter político.

La falsa dicotomía política/criminal

Es fundamental hacer una crítica a la forma en la que se ha leído la politización o la criminalización de los grupos armados. Parece ser que se asume que los grupos armados son políticos o son criminales. No hay puntos medios en esa discusión. Aunque leer así la realidad puede que haga más sencillo tomar algunas decisiones, también es verdad que implica falsificar la realidad y hacerla coincidir con prejuicios a la fuerza.

Esta ni es una discusión nueva ni nos inventamos el argumento. En el 2006, Francisco Gutiérrez Sanín y Gonzalo Sánchez Gómez hablaban en el prólogo del libro *Nuestra guerra sin nombre*, de la insostenible dicotomía política/criminal. El conflicto colombiano, en sus palabras, era “más económico, más criminal y más político [...]. Hay criminalización de la política y de la guerra y politización del crimen”. Hacia el 2006 había voces del uribismo que decían que las FARC-EP y el ELN no eran políticos, porque se habían involucrado en economías criminales, lo que impedía una negociación con ellos. El uribismo reeditó este argumento durante la negociación con las FARC-EP. Sorprende que este es con exactitud el mismo argumento que algunos sectores utilizan para decir que solo se puede negociar con el ELN y no con las AGC. La política es dinámica.

En cualquier caso, leer a los grupos armados a partir de dos etiquetas (criminales o políticos) impide entender que la politización es más un continuo que una dicotomía. Un grupo armado puede tener elementos políticos, al tiempo que

puede estar muy involucrado en economías criminales. Asimismo, un grupo armado que nació con un discurso político puede criminalizarse y abandonar esas pretensiones, y viceversa. El problema con esa dicotomía es que, en el escenario de violencia actual en Colombia, hacer esas diferencias no es tan sencillo.

Un nuevo escenario de violencia

La violencia en Colombia durante gran parte de la segunda mitad del siglo xx se caracterizó por lo siguiente:

1. Un oligopolio de la violencia que era escenificado como principales, pero no en exclusiva, por tres grandes organizaciones político-militares: AUC, FARC-EP, ELN y otras organizaciones que de forma eventual llegaron a ser muy relevantes por periodos no tan largos de tiempo (Ejército Popular de Liberación [EPL], Movimiento 19 de abril [M-19] y autodefensas más locales).
2. Un fuerte componente político-ideológico basado en la defensa y promoción de metarrelatos (al menos en lo discursivo) como el marxismo, leninismo, guevarismo, bolivarianismo, maoísmo y anticomunismo.
3. Esto en el marco de dinámicas nacionales con particularidades territoriales: bloques y frentes de guerra con denominaciones territoriales (Norte, Caribe, Oriental, Nororiental, Sur, Central Bolívar. etc.).
4. Con planes militares tácticos y estratégicos.

En la actualidad, transitamos por un contexto de violencias armadas caracterizado por lo siguiente:

1. La multiplicidad de conflictos armados con un carácter más subnacional.
2. La conformación de una constelación de actores violentos con distintas capacidades criminales y pretensiones.
3. Conflictos muy desideologizados, como lo evidencian las alianzas de grupos que se suponen antagónicos, como el ELN y las AGC en el sur de Bolívar, o el Bloque Iván Ríos de las entonces FARC-EP con las AGC en la región de Urabá.
4. Menos despliegue de capacidades militares y más uso de modalidades delincuenciales, como el sicariato y la amenaza.

En este nuevo escenario de violencia armada, que no se ha terminado de configurar y que por tanto estamos todavía intentando comprender, es imperativo reevaluar los enfoques tradicionales usados para analizar la guerra. No estamos en la Guerra Fría, e incluso los actores provenientes de ese periodo hoy son diferentes.

ELN y AGC: ¿actores radicalmente opuestos?

Evaluemos todo lo dicho con los dos actores más relevantes del escenario de violencia en Colombia: el ELN y las AGC. A juzgar por las declaraciones dadas por algunos miembros del gobierno de Gustavo Petro, se entiende que el ELN tiene un carácter político (se puede negociar) y las AGC no (se pueden someter). ¿Qué quiere decir eso con exactitud?, ¿que cuenten con plataforma o programa político, estatutos y símbolos formales (himnos, bandera y escudo)?, ¿que den formación política a sus militantes?, ¿que no estén vinculados a economías ilegales? Véase la Tabla 1.

Tabla 1. Diferencias y semejanzas entre el ELN y las AGC

Diferencias y semejanzas entre el ELN y las AGC								
	Orígenes	Lucha por la toma del poder nacional	Construye gobernanzas armadas en sus territorios	Administra o está vinculado a economías ilegales	Tiene estatutos, jerarquías y forma políticamente a sus miembros	Pacta con otros actores armados ilegales	Combaten a la Fuerza Pública	¿Sus miembros reciben pago?
ELN	Durante la Guerra Fría inspirado en la Revolución cubana y el guevarismo.	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
AGC	Después de la desmovilización de las AUC con el fin de administrar rentas ilegales.	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Como ya vimos, el ELN no está en armas con el propósito de tomarse el poder nacional. Las AGC tampoco. Por su parte, ambos grupos armados sí están interesados (y lo han hecho) en construir gobernanzas armadas en sus territorios. Esto es, por medio de sus capacidades armadas y de incentivos, regulan varios aspectos de la vida en comunidad en los territorios en los que hacen

presencia. No se limitan a extraer rentas, sino que moldean las comunidades para que se comporten de ciertas maneras que consideran adecuadas. Hay que decir que esto es un comportamiento político: ¿hay algo más político que regular órdenes sociales?

Además, ambos grupos armados tienen estatutos, un mando responsable y utilizan recursos para formar en política a sus combatientes. Las AGC tienen escuelas de formación política (incluso en zonas en las que no tienen presencia armada sostenida) y el ELN posee también este tipo de procesos luego de cada reclutamiento. En esto tampoco hay mucha diferencia y habla de un aspecto esencial de los grupos criminales: su discurso.

También, ambos grupos administran o están vinculados a economías ilegales. Además, estas son muchas: el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión y la cooptación de rentas públicas, entre muchas otras. Negar este hecho es ignorar en la práctica toda la evidencia disponible sobre cómo es esto lo que le permite al ELN permanecer en armas a pesar de todos los golpes recibidos.



Fotografía por:
Andrea Gamboa

Igualmente, los dos grupos han pactado con otros grupos armados (incluso antagónicos, e incluso entre ellos) y combaten a la Fuerza Pública (las AGC hacen “planes pistola”, emboscadas y hostigamientos; son, en varios aspectos, un grupo antiEstado). Quizá la única diferencia identificable es que mientras los miembros del ELN no reciben un salario, las AGC sí tienen una nómina considerable y bien establecida.

Visto todo esto, es al menos válido preguntarle al Gobierno: ¿qué justifica, entonces, que si las AGC son un grupo armado más grande en términos de miembros que el ELN, con el segundo se negocie y con el primero no exista ninguna posibilidad? Claro, es verdad que el discurso político del ELN persiste desde hace más de cinco décadas y hay reivindicaciones claras, por lo que tiene sentido que se conversen con el Estado. Sin embargo, reiteramos: la politización es más un continuo que una dicotomía, y eso no quiere decir que no haya nada que conversar con las AGC. Si se leyera sus estatutos y las dinámicas de gobernanza criminal que han instaurado en sus espacios territoriales, quizá entendamos que hay más que narcotráfico en su actuación. Lo cierto es que la premisa de que son solo criminales no coincide mucho con la realidad.

Las negociaciones como una victoria moral

La estrategia de la Paz Total parece apuntar hacia la dirección correcta: para acabar con la violencia en Colombia necesitamos desactivar todas las fuentes de la guerra y a todos los grupos armados involucrados en ella. Sin embargo, las premisas desde las que se parte para diferenciar al ELN y a los demás grupos en la guerra permiten pensar en dos cosas que necesitan afinarse.

La primera es que parece haber posturas moralistas que divorcian lo político de lo criminal, como si fueran aspectos excluyentes e irreconciliables. Incluso, si así lo fuera, la historia reciente del país evidencia una larga tradición de acercamientos, diálogos y negociaciones entre diferentes gobiernos y organizaciones al margen de la ley, muchas de ellas de carácter mafioso híbrido. Algunos ejemplos, las autodefensas de Rodríguez Gacha en Pacho y Puerto Boyacá, Fidel Castaño en Córdoba durante los noventa, el Cartel de Medellín en 1991 con Pablo Escobar, y el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac) en el 2011, muestran que incluso si aceptáramos la premisa de que se trata de solo criminales, existen mecanismos para acercarse a ellos. Si bien en estos casos la figura utilizada fue la del sometimiento, debe tenerse en cuenta que dicho sometimiento también es el resultado de negociaciones, muchas veces mediadas por actores políticos cercanos a estos grupos.

La segunda es que es urgente que se superen los enfoques que privilegian el discurso y el origen de los grupos armados, por encima de todas las manifestaciones políticas de su violencia. En Colombia, muchos grupos armados regulan la vida en comunidad, asesinan líderes sociales por órdenes de personajes de la vida pública y determinan qué se puede hacer y decir en ciertos espacios. Todo esto es político, y por estar sujetos solo a la pretensión revolucionaria como forma de politización, hoy ni siquiera entendemos muy bien cómo este tipo de escenarios funcionan. Gran parte de la violencia que se ejerce hoy en Colombia es política, pero estamos empecinados en circunscribirla a lo criminal. Seguir en eso es también impedir conocer la verdad sobre todas esas escabrosas relaciones. Es necesario pensar mejor de qué hablamos cuando hablamos de política y criminalidad.

Notas

* Este artículo fue primero publicado en *La Silla Vacía*, el 1º de septiembre de 2022. Se publica en este *dossier* con autorización de los autores.

PAZ TOTAL, SEGURIDAD Y FUERZA PÚBLICA



Paz Total con seguridad total

Una nueva fase de los procesos de transformación de la Fuerza Pública y del contexto de amenazas

Rocío Pachón Pinzón

Experta en construcción de paz, estabilización territorial, seguridad, defensa y cooperación internacional. Ha sido directora de demanda en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, asesora de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, directora del Centro de Análisis Estratégico del Ejército Nacional, subdirectora de Seguridad y Defensa en el Departamento Nacional de Planeación, asesora del Comando del Ejército y asesora de la Escuela Superior de Guerra, entre otros

La apuesta de una Paz Total es, por lo menos, ambiciosa. La desmovilización de la guerrilla de las FARC en el 2016 no ha sido el fin del conflicto y la violencia: lo cierto es que las disidencias y los grupos armados organizados (GAO) han proliferado y los cultivos de coca han aumentado, así como la producción de cocaína. Igualmente, la minería ilegal y otras fuentes de financiación criminal persisten y las masacres y asesinatos de líderes sociales no cesan.

Ahora bien, la principal apuesta del gobierno del presidente Petro es la paz, y no cualquier paz. No solo se busca una negociación con el ELN, sino con todos los grupos de crimen organizado que quieran sumarse y dejar de delinquir, aplicando todo el peso de ley a los que no tomen este camino o decidan reincidir. Por ello, parte del éxito de esta ambiciosa apuesta dependerá de la relación y el papel que tengan las Fuerzas Armadas, incluyendo a la Policía Nacional.

El contexto no es fácil. En la estrategia de seguridad humana que se ha planteado no parece claro cuál será la actuación de la Fuerza Pública: el llevar la oferta de servicios públicos a lugares marginales rebasa las competencias de estas

instituciones. Aunque el sentir de militares y policías puede ser de expectativa, preocupación e incluso de miedo en volverse inoperantes, contamos con las lecciones aprendidas que dejó el proceso de transformación adelantado entre el 2011 y el 2018, y los retos que deben enfrentarse dado un nuevo contexto de conflictividad y criminalidad que requiere repensar la estrategia del Estado.

Lecciones aprendidas del proceso de transformación militar

Muchas expectativas y más bien limitados resultados dejó el proceso de transformación militar que adelantó el Ejército entre el 2018 y el 2021. En esta sección analizamos cuatro de las principales lecciones aprendidas de este proceso de transformación y cómo usarlas para que ahora sí funcionen.

Falta de claridad

El proceso de transformación del Ejército siempre estuvo marcado por la confusión entre lo que se decía y lo que se vivía, así lo demostró el proyecto “El Pulso de la Transformación” que adelanté junto con la Fundación Ideas para el Paz (FIP) y el apoyo económico de Open Society cuando fui directora del Centro de Análisis Estratégico del Comando de Transformación del Ejército.

Al tiempo que se hablaba de un Ejército más fuerte y organizado, con más capacidades y cada vez más profesional, en la práctica se vivía la improvisación, los recortes presupuestarios, la asignación de nuevas tareas sin marco doctrinal ni jurídico como el apoyo militar a operativos policiales e, incluso, los recortes de personal. Todo esto generó rechazo e incredulidad a un proceso de cambio que sí se requiere.

Además, tampoco fueron claras las causas que motivaron el proceso de transformación. Mientras el discurso formal decía que obedecía a necesidades propias de la Fuerza Pública, también el discurso manejaba la idea de que se trataba de un proceso de cambio para cumplir estándares tipo OTAN, enfrentar escenarios VICA (volátil, incierto, complejo y ambiguo) o enfrentarse a amenazas orientadas más hacia el crimen organizado, el terrorismo o incluso los ciberataques. Con el paso del tiempo, la confusión fue creciendo hasta llegar a la idea de que la transformación obedecía al proceso de paz que se negociaba con las FARC y que los cambios se definían en La Habana.

En fin, dado que lo que se comunicaba no coincidía con las órdenes reales que llegaban a terreno, la confusión fue grande y no hubo claridad en

las causas que motivaban la transformación ni en el tipo de cambio que se proyectaba: si se buscaba un Ejército más profesional o uno más todero. Si a esto le sumamos que los cambios que se trabajaron fueron de todo tipo —doctrinal, organizacional, de inteligencia, operacional, de talento humano, etc.—, además de confusión se logró un gran desacuerdo. Con el cambio de gobierno y de cúpula militar, muchos de estos cambios se revirtieron o tuvieron múltiples ajustes.

Tomando en cuenta esta experiencia reciente, es necesario que el gobierno actual comprenda que nos enfrentamos a una nueva fase en este proceso de cambio de las Fuerzas Militares y que, para que este funcione, como mínimo se requiere: 1) entender claramente las causas que lo motivan —un nuevo contexto de conflictividad y criminalidad que requiere repensar la estrategia de la Fuerza Pública y el Estado para enfrentarla— así como la necesidad de unas fuerzas más cercanas a la población; 2) definir el objetivo de dicha transformación y su alcance, es decir, aquello que se quiere cambiar y se puede hacer en cuatro años, así como lo que se requiere preservar y exaltar; 3) establecer una hoja de ruta para el fortalecimiento de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, y 4) comunicar todo esto con absoluta claridad y transparencia, de tal modo que coincida lo que se dice con lo que se hace. Sin duda, el desarrollo de una estrategia de comunicaciones en el interior de las Fuerzas Armadas es indispensable, una de doble vía que también integre el diálogo permanente con los miembros de la institución.

No se contó con una estrategia de gestión de cambio

Cualquier proceso de cambio se centra en el ser humano, sus conductas, lo que cada uno de los integrantes entiende por transformación y cómo este cambio le afecta. El proceso de transformación del Ejército no contó con una estrategia de gestión de cambio que creara los incentivos y acompañara a sus individuos a dar los pasos necesarios para insertarse en este. Bajo la lógica militar, se actuó pensando que bastaba con dar la orden de transformarse y esta simplemente se cumplía.

El punto es que el cambio que requieren las instituciones militares y policiales también es cultural, organizacional y motivacional; lo que requiere trabajar y ver las cosas de una manera diferente, así como relacionarse con nuevos actores.

Estos cambios no se dan con simples órdenes militares, tampoco escribiendo manuales o documentos y haciendo que todos los lean, requieren de la estruc-

turación de un proceso de cambio que debe ser liderado y gestionado por un grupo de expertos. En su momento se pensó que para el Ejército podía ser el Comando de Transformación (COTEF), pero al final esto nunca sucedió.

Dado que no existió una planificación adecuada de los cambios y menos aún un plan dirigido a gestionarlos, la implementación derivó en confusión y, para algunos, en desaceleración de la misionalidad constitucional.

El nuevo gobierno debe entender que los cambios que requiere la Fuerza Pública son profundos. Debe iniciarse por la transformación de la cultura organizacional, la cual consiste en el conjunto de valores, actitudes y creencias de una organización sobre el que se configura la manera en que se espera que las personas actúen, se relacionen, decidan y realicen sus actividades laborales. En otras palabras, se trata de reafirmar el valor que tiene la Fuerza Pública para el país, su patriotismo, honor, heroísmo y entrega, pero, al mismo tiempo, también de acercarla más a la sociedad, al control democrático, a la rendición de cuentas y a la participación de la mujer, entre otros aspectos.

Estos cambios se deben gestionar en el marco de un proceso y una metodología que sean capaces de tener en cuenta que los seres humanos sentimos resistencia al cambio. No se trata de una improvisación: los procesos de gestión de cambios se iniciaron a principios de la década de los sesenta y con el transcurso del tiempo han surgido nuevas metodologías.

Algunos de los modelos tradicionales de gestión de cambio más conocidos son el modelo de Lewin, el modelo ADKAR y el proceso de ocho pasos para liderar cambios de John Kotter. En fin, se trata de guiar a los empleados, en este caso a los militares, los policías y el personal civil que trabaja en las instituciones castrenses para motivarlos, darles confianza y asegurarse de que todos se sientan cómodos en el nuevo entorno y den los pasos hacia el cambio.

Ampliar la misionalidad de las Fuerzas

Frente a la incertidumbre que generaba el proceso de paz con las FARC, y, sobre todo, frente a la idea errada de que las principales amenazas desaparecían rápidamente (FARC, narcotráfico, terrorismo, etc.), las Fuerzas Armadas empezaron a visualizar cómo permanecer en el tiempo. Para esto se plantearon la idea de fortalecer misiones no tradicionales: participación en misiones internacionales de mantenimiento de la paz, apoyo —con ingenieros militares— en la construcción de vías, puentes y otras obras sociales, fortalecimiento de la gestión de riesgo de desastres, apoyo de las operaciones urbanas, operación

efectiva en el ciberespacio, y protección y defensa del medioambiente y los recursos naturales, entre otras (véase la figura 1).

Estas circunstancias aumentaron la confusión y, sobre todo, provocaron preocupación acerca de debilitar la finalidad primordial de las Fuerzas Militares: la defensa de “la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional” (CP, art. 217 inc. 2º).

En ese orden de ideas, el concepto de *ejército multimisión* no se comprendió como un proceso de especialización y profesionalización de la Fuerza Armada para asumir nuevas tareas y fortalecer otras, sino que se percibió como el tránsito hacia un ejército todoterreno, vulnerable a los cambios de gobierno y a las órdenes políticas que pudiesen atribuirles.

Figura 1. Campos de acción del Ejército del futuro



Fuente: CEDEF.

Por ello, es recomendable que el gobierno del presidente Petro limite esta confusión y los efectos que puede generar en los miembros de la fuerza, como desmotivación e inoperancia, sin dejar de lado la misión de fortalecer la finalidad primordial de las Fuerzas Militares y robustecer las capacidades para enfrentar los retos del nuevo contexto, que incluyen amenazas contra la seguridad humana:

- Migración internacional excesiva.
- Deterioro del medioambiente.

- Desastres naturales.
- Masacres, desplazamientos, desaparición forzada.
- Producción y tráfico de estupefacientes.
- Terrorismo internacional.

Lo anterior implica el desarrollo integral de dichas capacidades, es decir, doctrina, marcos jurídicos claros, material y equipos, personal, infraestructura y, desde luego, sostenibilidad de dichas capacidades.

Es crucial que se comprenda que aportar a estas tareas no es asumirlas por completo, dado que esto sería suplir las labores de otras instituciones civiles que tienen el deber de brindar dichos servicios: Invías, la Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, gobernaciones, alcaldías, entre otras. Lo anterior ha ocasionado el desgaste de las instituciones de seguridad del Estado y ha evidenciado la tendencia reactiva de este último de tratar de atender cada crisis con la Fuerza Pública.

Dialogar con la población

El Ejército Nacional, a través del Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF) —que hace parte del Comando de Transformación (COTEF)—, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia (CPSDP), puso en marcha un mecanismo de debate social que permitiera identificar y recoger los planteamientos de diferentes sectores de la sociedad en diversos territorios acerca del papel del Ejército en la construcción de paz y de los retos para lograr condiciones de seguridad sostenibles. Ese mecanismo se denominó “Ciclos de Diálogos Territoriales para la construcción del Ejército del Futuro”.

Participaron diversos sectores sociales, como la academia, comunidades afrodescendientes, campesinos, defensores del medioambiente, defensores de los derechos humanos, grupos de mujeres, juntas de acción comunal, personal de la reserva, representantes de iglesias, periodistas, adultos mayores, gremios, sectores juveniles, víctimas, la Fuerza Pública, comunidades indígenas, comunidad LGTBI, representantes de instituciones del Estado y representantes de personas con discapacidad, entre otras. Se recibieron más de doscientas propuestas, sesenta recomendaciones y 180 iniciativas y, al final, los

resultados se socializaron con cada una de las regiones visitadas y mediante un evento en la Universidad Nacional.

Este ejercicio no solo permitió identificar barreras existentes entre la fuerza pública y la población, sino también crear canales de comunicación con ellas y construir confianza. La metodología utilizada, sin duda, podría aportar a los ejercicios de diálogo con la población que ha emprendido el Ministerio de Defensa en el marco de su proceso de construcción de la política del sector.

Retos y papeles de la fuerza pública frente a la Paz Total

Introducir la noción de seguridad humana

Ampliar el concepto de seguridad para que se construya no solo en relación con el Estado, sino también con la persona y, más allá de evitar la guerra, con la construcción de una paz efectiva. Esto es introducir la noción de seguridad humana en los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional.

Hablar de seguridad ciudadana como seguridad humana es, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), no limitarse a la lucha contra la delincuencia, sino que se hable sobre cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Así pues, la Policía debe *priorizar las labores de prevención y control* de los factores que generan violencia e inseguridad, además de las tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (CIDH, 2009, p. 8).

Introducir la noción de seguridad humana en el concepto de seguridad nacional es pasar del acento exclusivo de la seguridad territorial al de la seguridad de la población, la comunidad, la economía y las riquezas, incluido el medioambiente. Aunque esto parezca nuevo, realmente no lo es, dado que la ONU, a través de su informe del PNUD de 1994, lo introdujo, y el Estado colombiano lo ha adoptado, tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional desde el 2003: “la misión que están llamados a cumplir los integrantes de las Fuerzas Militares es de carácter instrumental [...] cuyo soporte básico y fundamental lo constituye la defensa y la protección de los derechos humanos” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-872/03, 2003).

Desde luego, las tareas que surgen con esta noción de seguridad humana no son exclusivas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, sino que incorporan el trabajo articulado de todas las instancias del Estado y en todos los niveles. El papel de ambas instituciones es *contribuir* a su despliegue y desarrollo.

Escalar la noción de seguridad humana más allá de la Fuerza Pública

Pensar que la seguridad humana es tarea exclusiva de la Fuerza Pública es un error. Si bien de lo que se trata es de fortalecer la noción de seguridad humana en las estrategias militares y policiales y, como ya se dijo, enfocarse más en la prevención, el control, el trabajo articulado de la Fuerza Pública con otras instancias del Estado, o el apoyo de la Fuerza Pública a tareas de estabilización y crisis humanitarias, entre otras, todo en pro de brindar mayor seguridad a las personas, restringirlo a estas sería un retroceso.

Por ello, el mayor reto que tiene el sector es escalar este concepto más allá de la Fuerza Pública para trabajarlo articuladamente con todo el aparato estatal. Esta no es una tarea nada sencilla y, para que funcione, debe estar liderada directamente por el presidente de la República, un hecho que todavía no ha sido considerado. El Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana recientemente creado deberían ser instancias en las que se discuta este enfoque.

Fortalecer el accionar contra el crimen organizado

El crimen organizado no desaparecerá de manera automática con el acogimiento a la justicia de los grupos armados organizados existentes y la negociación con el ELN. Como ya ocurrió después del proceso de negociación con las FARC, y como ha pasado en Centroamérica y otros países que han firmado acuerdos de paz, las actividades de economía ilegal persisten por cuanto sus dimensiones son transnacionales y hacen parte de estructuras más amplias y complejas que las identificadas nacionalmente.

El reto está en no seguir haciendo más de lo mismo, es decir, en combatir casi que de manera exclusiva el componente armado de estos fenómenos —como lo son los nuevos grupos que puedan conformarse— o focalizar los esfuerzos en la erradicación de cultivos. Es necesario, para el caso del narcotráfico, por ejemplo, fortalecer las acciones contra los demás nodos de esta cadena: controlar los insumos químicos y demás para el nodo de producción, fortalecer las capacidades de interdicción para el nodo de tráfico, promover las capacidades de control financiero y lavado de activos para desarticular el nodo financiero y desarrollar una estrategia muy robusta de prevención de consumo. También implica fortalecer el trabajo entre Fuerzas Militares, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación e, incluso, el sector de la justicia para hacer más eficientes los procesos de investigación criminal y judicialización, priorizando el análisis de macrocasos criminales y redefiniendo los llamados objetivos de alto



Fotografía por: Ricardo León

valor: más que los líderes de estructuras criminales, identificar actores clave, como los encargados de manejar las finanzas de la organización o de controlar el procesamiento químico de la producción de cocaína.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural e incluso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deben formular e implementar una verdadera estrategia de desarrollo agrario y forestal que vaya más allá de pilotos de sustitución de cultivos no funcionales. Aunque esto excede los alcances del sector de defensa, es necesario resaltarlo.

También, la Fuerza Pública debe trabajar en comprender y desarticular las redes criminales que crecen para controlar los negocios de minería ilegal y de tráfico de armas, de personas, de flora y fauna y de contrabando, entre otros.

Para todo ello, es indispensable fortalecer las capacidades de inteligencia y contrainteligencia, así como trabajar, casi que de manera incansable, en la captura y cooptación del Estado. El crimen organizado cada vez está menos interesado en mantener confrontaciones directas con el aparato de seguridad

del Estado para lograr sus fines; su estrategia avanza hacia la cooptación de funcionarios del Estado y sus instituciones, es decir, la criminalización del Estado para que este trabaje en favor de sus intereses.

Contribuir a la estabilización de los territorios más afectados

La implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC es aún una prioridad indiscutible. Aunque la tarea de implementar lo allí pactado es de todas las instituciones del Estado, la Fuerza Pública, además de restablecer los mínimos de seguridad, puede y debe seguir disponiendo de sus capacidades para contribuir al restablecimiento de derechos de las poblaciones más afectadas. Herramientas como la logística, las comunicaciones militares y la ingeniería militar deben, por tanto, contribuir a facilitar el acceso integral del Estado a las regiones del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Se recomienda no echar en saco roto el diseño de la estrategia de Zonas Futuro, para que con otro nombre y, sobre todo, tomando sus lecciones aprendidas, pueda continuar, ojalá bajo el liderazgo del presidente de la República (Pachón Pinzón, 2022).

Otro punto es el del trabajo que viene desempeñando la Fuerza Pública como parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, así como las misiones de apoyo a la asistencia humanitaria en casos de crisis causadas por el hombre: migración descontrolada y desplazamientos, entre otros.

Fortalecer los servicios de vigilancia y seguridad ciudadana

Aunque la tarea de vigilancia y seguridad ciudadana es el deber ser de la Policía Nacional, el despliegue hacia más de veinte especialidades que tiene esta institución la ha llevado a que se desdibuje su tarea principal. Por ello, ha llegado la hora de que se fortalezcan los servicios de vigilancia y seguridad ciudadana y que se prioricen las tareas de prevención y control sobre las de represión y castigo. Esto es poner en el centro a las personas y su seguridad.

Por ello, la prioridad de la Policía Nacional debe ser la reducción de los delitos de mayor impacto, esto es homicidios, hurtos, secuestros, extorsiones, asesinatos a líderes sociales, así como proporcionar protección reforzada a poblaciones afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los líderes sociales y los pueblos indígenas. La prevención del reclutamiento es otra tarea indispensable.

Esto requiere más recurso humano para control en las calles, mecanismos de diálogo permanente con la comunidad y participación cívica, desarrollo de una estrategia de seguridad ciudadana en el campo y fortalecimiento de la institucionalidad para la convivencia y seguridad ciudadana, así como su articulación en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.

Conclusiones

La noción de seguridad humana en las estrategias de seguridad y defensa no es algo completamente novedoso: viene incorporándose desde hace tiempo, y su implementación se ha acelerado tras la firma del acuerdo de paz con las FARC y, ahora, en el marco de un nuevo Gobierno que busca la Paz Total.

Aunque aún hay mucha incertidumbre en relación con lo que puede significar la Paz Total, lo cierto es que planteará un cambio en el contexto de conflictividad y criminalidad en Colombia y exigirá repensar las estrategias de seguridad y defensa que, más que debilitarlas, exigirán también una noción de seguridad total que vaya más allá del accionar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

En el interior de estas instituciones, no obstante, se requerirá abrir una nueva fase en los procesos de transformación militar y policial para acercarlas más a la población y a su protección. Esto, sin duda, demandará un trabajo riguroso no solo del Ministerio de Defensa, sino de muchas instancias que también deben abrirse al trabajo articulado con militares y policías.

Sin duda, el mayor reto será por fin conseguir o, al menos, avanzar en la articulación interinstitucional para diseñar e implementar esa seguridad total que ubique en el centro la protección y la vida de las personas.

Referencias

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. CIDH.

Ciro Gómez, A. R. y Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 19.

Corte Constitucional, Sala Plena. (2003, 30 de septiembre). Sentencia C-872/03. [M. P. Clara Inés Vargas Hernández].

Informe sobre desarrollo humano (2013). *Gobernanza y asociaciones en una nueva era*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf-fonuypnud

Informe de Desarrollo Humano. (1994). Capítulo II: Nuevas dimensiones para la seguridad humana. Nueva York.

Pachón Pinzón R. (2022). *Un Estado más eficiente en la provisión de seguridad, convivencia, justicia y estabilización*. Fundación Ideas para la paz. <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/aunnoestarde-seguridad/index.html>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1945). Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Paz Total: limitaciones, discusiones y alternativas

Carolina Ortega Contreras

Politóloga, especialista en Análisis de Políticas Públicas, magistra en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Gestión Territorial de la Seguridad de la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional de Colombia. Es docente e investigadora en temas de seguridad

Durante el 2022, el contexto geopolítico ha puesto sobre la agenda global los conflictos entre Ucrania y Rusia y las tensiones entre China y Taiwán. En tal contexto, que un país como Colombia trace un plan de paz en su territorio con base en los Acuerdos de Paz de La Habana no escapa a las miradas de la comunidad internacional. Desde la elección de Gustavo Petro como presidente de la República el pasado 19 de junio, se ha venido desarrollando el constructo de la Paz Total como la forma bajo la cual Colombia busca garantizar el artículo 22 de la Constitución Política.

Entonces, es necesario empezar a aproximarse a la comprensión del constructo que abarca la Paz Total, por medio de entender los pilares sobre los que se estructura; cómo diversos actores, nacionales e internacionales, le han aportado, y cómo ha avanzado su proceso de implementación.

Una primera aproximación al constructo es la expresada por el magistrado de la Justicia Especial para la Paz Roberto Vidal, en el evento que celebró los cincuenta años del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep): nos en-

contramos ante una “multiplicidad de escenarios de negociación con actores de diverso tipo” (Pacifista, 2022, p. 84). Así, tal como lo sugiere el plan de gobierno, el objetivo es: “[...] superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población” (Petro, 2022, p. 49).

No obstante, es pertinente anotar que la Paz Total se fundamenta en el capítulo quinto del programa de gobierno de Gustavo Petro y se soporta en los siguientes cuatro pilares:

1. *Cumplimiento de los acuerdos de paz.* Lo cual requiere un sistema de verdad, justicia y reparación, y el sometimiento judicial del multicitrimen que parta del desmonte de actividades ilegales y de la restitución de bienes para resarcir a las víctimas.
2. *Cultura de paz.* Soportada en el Consejo Nacional de Paz, en la educación para la paz, en la resolución alternativa de conflictos y en la formación ciudadana en derechos humanos y democracia.
3. *Cambio de paradigma contra las economías ilegales.* El cual plantea el consumo de sustancias ilícitas como un problema de salud pública, la sustitución del proceso productivo, la democratización de la tierra, el crédito y el soporte técnico para aumentar la productividad, la regulación de sustancias psicoactivas y sus derivados, y la reorientación de la cooperación internacional de la lucha contra las drogas al apoyo de políticas y programas de transformación económica en lugares más lejanos.
4. *Reparación integral de víctimas.* La cual busca atención y reparación integral y se desarrolla por medio de los procesos de reparación colectivas, la entrega de bienes de victimarios para reparación, los actos de reconocimiento de responsabilidad, la memoria histórica y el enfoque de memoria local y regional, en conjunto con el fortalecimiento del retorno y la reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, soportado en condiciones de seguridad y planes de integración social y económica.

Teniendo presente lo anterior, una propuesta de definición del constructo de Paz Total es el conjunto de políticas públicas que permite generar las condiciones necesarias para desarrollar diversos escenarios de negociación con una variedad de actores de manera satisfactoria, con resultados centrados en las víctimas y sostenibles a largo plazo.

Estas acciones que se pretenden desarrollar en el Estado colombiano no han pasado desapercibidas y la comunidad internacional ha expresado su apoyo

al adelanto de la Paz Total, al tiempo que ha hecho recomendaciones y comentarios para tener en cuenta.

Human Rights Watch (2022) destaca la necesidad del fortalecimiento del acceso a la justicia en las regiones más apartadas del país. El derecho internacional debe ser una de las bases de la implementación del desmonte de organizaciones ilegales y, más allá de los ajustes normativos, se debe ampliar el alcance de instituciones como la Defensoría del Pueblo, para la prevención de abusos. A la vez, considera que debe darse un enfoque alternativo en la política contra las drogas, con el fin de evitar el reciclaje de grupos ilegales. También sugiere una persecución judicial a los eslabones más altos del narcotráfico y no limitarse a la base de la pirámide.

Los acuerdos deben cumplir con investigar, juzgar y sancionar a los responsables de abusos graves, sin desmejorar los estándares de justicia actualmente vigentes. Los arreglos institucionales en administración de justicia que vayan a aplicar esta política no deben limitarse a casos específicos, sino también contemplar macrocasos que permitan comprender patrones de excesos de mayor alcance y priorizar procesos contra altos mandos. En ese sentido, se requiere la articulación entre diversas instituciones a fin de evitar falsas desmovilizaciones.

Otra perspectiva del constructo es la evidenciada por Juan Diego Posada en *Insight Crime* (2022). El autor destaca que los grupos ilegales tienen una diversidad de economías ilegales que el Estado colombiano no ha dimensionado. Igualmente, señala la necesidad de evitar procesos de reciclaje y de garantizar la no fragmentación de grupos ilegales, con lo que se lograría evitar guerras internas.

En el país, diversos sectores han mostrado su apoyo a la implementación de la Paz Total, aunque enuncian una serie de asuntos a tener presente.

Pacifista, desde la *Revista 100 Días de Cinep*, expone que los diálogos regionales son la base sobre la cual se debe construir este proceso. La Paz Total implica todo el horizonte de negociación en la diversidad de actores involucrados. A la vez, recuerda que la base normativa se halla en el Pacto de Roma de 1998, bajo el cual los procesos de negociación de paz deben pasar por procesos de justicia. Destaca que la centralidad del proceso debe estar en los derechos de las víctimas y resalta la postura de la ONU, según la cual es mejor dialogar que estar en conflicto, con lo que concluye que la Paz Total puede ser el fundamento de la política de seguridad del gobierno Petro.

Luis Eduardo Celis (2022), en la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), destaca la necesidad de enfrentar aquellos factores que desfavorecen esta visión:

narcotráfico, economías ilegales y carencia de control democrático del territorio por ausencia de planificación participativa de su uso.

Desde la perspectiva de Camilo González Posso, del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), la Paz Total no solo debe englobar la protección a comunidades y personas, sino crear una triada en la que también intervengan la protección a los derechos humanos y la seguridad humana. En términos de seguridad, la Paz Total representa un reto importante que González Posso destaca: “[...] el cambio desde un enfoque de seguridad del Estado, de las instituciones y de las inversiones, a un enfoque de seguridad de las condiciones de vida, de las poblaciones humanas en los territorios y colectividades” (2022, p. 2). Asimismo, esta requiere de la interrelación, simultaneidad e interdependencia de las acciones del Estado, de modo que se garantice la participación social que, en conjunto con el empoderamiento de las comunidades, permita la gestión adecuada de conflictos.

Por último, para Jorge Mantilla, de la Fundación Ideas para la Paz, en la Paz Total no es claro el papel que desempeñan las Fuerzas Militares y Policía, toda vez que “un Estado serio debe tener a su disposición distintas herramientas de política que oscilen entre la negociación y el uso de la fuerza” (Mantilla, 2022, párr. 3). Mantilla también señala la necesidad de mejorar las capacidades bajo una estrategia flexible, gradual y diferenciada que logre contener la violencia y avanzar en la construcción de institucionalidad local para que se garantice la oferta de bienes y servicios públicos. Por último, el investigador destaca que el planteamiento de cambios choca con la urgente necesidad de los territorios en emergencia humanitaria.

El gobierno Petro está avanzando desde el punto de vista normativo para dar respuesta al entorno de discusión que hemos visto. En particular, el proyecto de Ley Senado 181 de 2022 Cámara: 160 de 2022, “por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones” (Congreso de Colombia, 2022), busca satisfacer muchas de las necesidades aquí planteadas. Este proyecto fue presentado el 30 de agosto y se encuentra estructurado por los capítulos de definiciones, mecanismos para la paz, servicio social para la paz, otras disposiciones y prórroga vigencia y derogatorias. En su totalidad, consta de dieciocho artículos. Es pertinente anotar que, a la fecha de este escrito, el proyecto de ley que se discute tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes presentan diferencias que llegarán al proceso de conciliación. Se destaca lo correspondiente a la sustitución del servicio militar obligatorio por el servicio social de paz, puesto que no fue aprobado en el Senado, aunque sí en la Cámara.

Por todo lo enunciado, una de las principales recomendaciones que surgen en torno al desarrollo del constructo de la Paz Total y su implementación en Colombia es la necesidad del acompañamiento de la comunidad internacional en este proceso, dada la diversidad de actores con los que se pretende llevar a cabo los procesos de negociación, en virtud del carácter o tipo de organización que estas representan y los tratamientos legales internacionales se encuentran claramente delimitados. Es por ello que es necesario tal acompañamiento, con el objeto de darle legitimidad y evitar posteriores intervenciones de la Corte Penal Internacional ante hechos de violaciones de derechos humanos que un posible sistema de justicia transicional no aborde.

En términos de justicia, la Paz Total deberá desarrollarse con los estándares mínimos en la materia que han sido aceptados, tanto nacional como internacionalmente, en términos de justicia transicional; entiéndase los establecidos en los acuerdos de La Habana, independientemente del tipo de actor con el que el Estado colombiano pretenda iniciar algún proceso de negociación. Lo anterior podría traer consigo ciertos retos, especialmente con actores que se hayan autodeclarado en insurgencia, como es el caso del Ejército de Liberación Nacional, y cualquier deterioro al respecto podría generar no solo procesos de revictimización, sino acciones de deslegitimación.

Por otra parte, algo que no ha sido explícito y debe quedar evidente, dada la integralidad que pretende desarrollar la Paz Total, es el hecho de que estos procesos son de largo plazo, por lo que demandan un plan de acción para dimensionar su implementación. Un periodo de gobierno de cuatro años es insuficiente para lograr transformaciones tan profundas en las diversas realidades que viven los territorios, por lo que estas acciones de política pública necesitan ser sostenibles en el tiempo. Independientemente de la línea ideológica que ejerza el poder en el Estado colombiano, deben ejecutarse, de tal suerte que los avances y los objetivos previstos se alcancen; de lo contrario, se podrían evidenciar ralentizaciones, como, por ejemplo, las sucedidas con los acuerdos de La Habana

Un aspecto importante que se recoge desde las diversas miradas de la comunidad nacional e internacional radica en los procesos de reciclaje de organizaciones ilegales que generan los procesos de negociación indebidamente implementados, lo cual resultaría en que los ciclos de violencia no puedan cerrarse. Para finalizar, el desarrollo de la Paz Total debe definir qué tipo de papel van a desempeñar las Fuerzas Militares y la Policía en el proceso de consolidar la institucionalidad en las diversas regiones del país, toda vez que la noción de seguridad implementada durante las últimas dos décadas es diametralmente distinta a la que el gobierno actual pretende aplicar.



Fotografía por: Ricardo León

Referencias

Celis, L. E. (14 de octubre de 2022). La política de Paz total va a las raíces de las violencias organizadas. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/la-pol%C3%A9tica-de-paz-total-va-a-las-ra%C3%ADces-de-las-violencias-organizadas>

Congreso de Colombia. (2022). Proyecto de Ley Senado 181 de 2022/Cámara 160 de 2022: por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/196-por-medio-del-cual-se-modifica-adiciona-y-prorroga-la-ley-418-de-1997-se-define-la-politica-de-paz-de-estado-y-se-dictan-otras-disposiciones-br-mensaje->

González Posso, C. (2022). *La seguridad humana en la paz total: notas para la Comisión Nacional de Garantías y Seguridad y para el Plan Nacional de desarrollo 2022-2026*. Indepaz. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/09/La-seguridad-humana-en-la-paz-total-1.pdf>

Human Rights Watch. (19 de agosto de 2022). Carta al presidente Gustavo Petro sobre la “paz total”. <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/19/carta-al-presidente-gustavo-petro-sobre-la-paz-total>

Mantilla, J. (2022). Los dilemas de la “paz total”. Fundación Ideas para la Paz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2022-08/los-dilemas-de-la-paz-total>

Pacifista. (2022). ¿Qué es la “paz total” que pregona Petro? *Revista 100 días*, 105, 82-87.

Petro, G. (2022). Programa de Gobierno. <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

Posada, J. (13 de septiembre de 2022). La arriesgada apuesta de Colombia por la “Paz total”. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/arriesgada-apuesta-colombia-paz-total/>

Seguridad humana y Paz Total

Desafíos de un contexto híbrido de inseguridad y violencia

Nicolás López

Internacionalista egresado de la Universidad del Rosario con énfasis en desarrollo y participación ciudadana. Asistente de investigación de la Fundación Ideas para la Paz

Jorge Mantilla

Especialista en Alta Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del Iepri de la Universidad Nacional

La llegada de Gustavo Petro al poder ha traído consigo nuevos ejes de debate en la coyuntura nacional. Sin duda, la idea de llevar a cabo la Paz Total durante este cuatrienio es uno de los principales desafíos que tiene el nuevo gobierno. Ahora bien, esta idea, en un país que ha estado sumergido en el conflicto durante décadas, constituye un proyecto tanto ambicioso como complejo debido al gran número de grupos armados organizados y las disputas territoriales que se están desarrollando en diferentes regiones del país.

Así, pues, dentro de la narrativa que ha tenido el nuevo gobierno sobre la Paz Total, se menciona la implementación de la seguridad humana como una estrategia esencial para lograrla. De esta manera, se busca incorporar de manera orgánica a la Fuerza Pública dentro del ambicioso plan del presidente Petro, lo cual conlleva la necesidad de una reforma militar basada en el concepto de *seguridad humana*. El primer paso para este nuevo enfoque se dio en los primeros días del gobierno del actual presidente, cuando se renovó la cúpula militar con el argumento de que esta nueva esfera del poder debe llevar la bandera de los ideales de cero corrupción y cero violaciones a los derechos humanos (DD. HH.).

Por consiguiente, este documento establece los principales desafíos que tiene el nuevo gobierno para implementar el concepto de seguridad humana en un país donde el conflicto sigue presente, con pocos antecedentes prácticos para saber si este tipo de modelo de seguridad es suficiente para llevar a cabo la apuesta de Paz Total del presidente Gustavo Petro.

¿Qué es la seguridad humana?

La seguridad humana se remonta a 1994, mencionada en el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y surge debido al cambio del dilema de seguridad finalizada la Guerra Fría. La discusión sobre este concepto dentro de la comunidad internacional ha tenido un gran avance, hasta llegar en el 2017 a ser una promoción de enfoque en la agenda de desarrollo sostenible para el 2030 de la ONU. Esto es fundamental debido a que no solo busca la seguridad de las comunidades en sus territorios, sino también sirve como enfoque de seguridad basado en la protección del medioambiente, cuestión que no es contraria a los intereses del Gobierno, el cual se ha inspirado en la idea de un Estado social y ambiental de derecho.

Según el informe de la Commission on Human Security (2003), la seguridad humana atiende el cambio del paradigma de la seguridad en un contexto en el que se debe responder a nuevos conflictos surgidos por un mundo globalizado y desarrollado desde inicios del siglo XXI, en el que la seguridad debe estar enfocada en las personas y no en los Estados. Por ende, la seguridad humana debe proteger los DD. HH. y el desarrollo de los individuos y las comunidades, de manera que se otorguen libertades fundamentales y se solucionen problemas crónicos, como lo son la pobreza, el hambre y las enfermedades.

Por otra parte, en el documento *Seguridad humana: Estado del arte e incorporación en la política pública* (Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa y Departamento Nacional de Planeación [DNP]), se mencionan cinco principios fundamentales de este término. El primero es que la seguridad humana debe estar centrada en las personas. El segundo es la multisectorialidad, dado que la seguridad humana debe responder a múltiples necesidades e inseguridades. El tercero es el principio integral, puesto que es importante crear políticas públicas que comprendan sectores locales, regionales y nacionales. El cuarto principio comprende los diferentes contextos en los que la seguridad humana puede llegar a ser implementada y donde se deben aplicar estrategias específicas para cada situación. Por último, el principio quinto trata sobre la prevención y establece la prioridad de prevenir las inseguridades y no desarrollar intervenciones tardías en los territorios.

En resumen, la seguridad humana se enfoca en la protección de las libertades fundamentales de los individuos, con lo que se promueve la vida digna y los DD. HH. Asimismo, no solo busca la protección de aquellas comunidades vulnerables, también concentra sus esfuerzos en un desarrollo sostenible por medio de la protección de los ecosistemas donde habitan grupos humanos.

Antecedentes de seguridad humana en Colombia

Uno de los principales desafíos de la implementación de la seguridad humana es la poca experiencia que esta tiene dentro del país, puesto que solo se ha implementado en dos ocasiones. La primera fue durante la alcaldía del actual presidente Gustavo Petro y la segunda fue en Ibagué, cuando el alcalde Guillermo Alfonso Jaramillo desarrolló el Plan Integral de Convivencia, Seguridad Ciudadana y Paz 2016-2026. Sin embargo, en medio de la revisión del documento del DNP, se establece que no existen las herramientas suficientes para determinar la eficiencia de esta política en los dos ejemplos mencionados. Ahora bien, cabe recalcar que los planes de seguridad centraron sus estrategias en prevenir el crimen mediante el trabajo social en las comunidades, en lo que fue fundamental la integración de jóvenes para la prevención del delito.

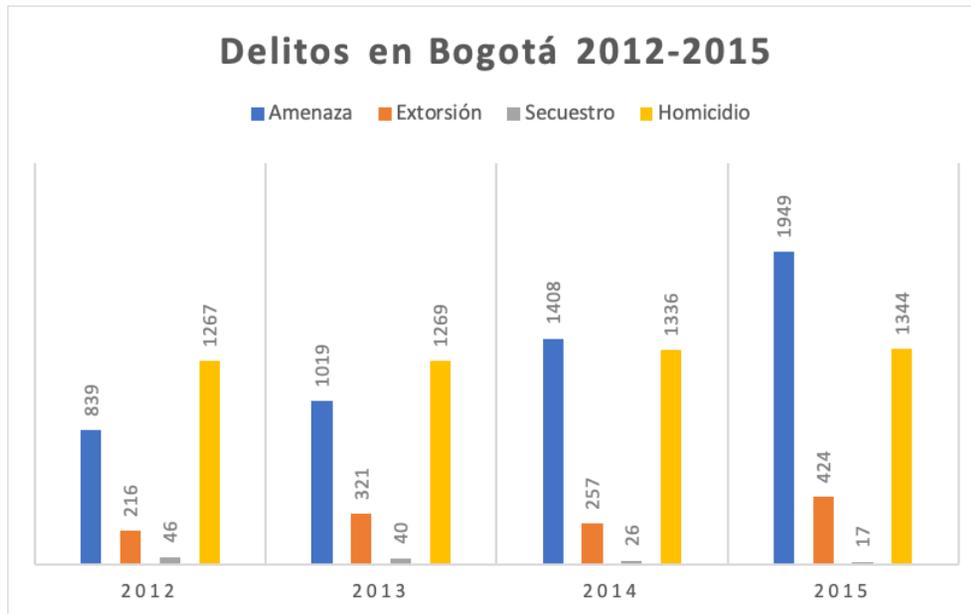
Por esta razón, se revisaron las estadísticas publicadas por el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO) en los años en los que estos planes fueron implementados. Así, se puede observar que durante este tiempo no hubo un gran avance en materia de disminución de casos de los principales delitos que registra la Policía Nacional (amenazas, extorsión, secuestro y homicidio).

Durante la alcaldía de Gustavo Petro en la capital del país, las amenazas tuvieron un aumento del 132 %, mientras que delitos como la extorsión y el homicidio no presentaron un cambio significativo. El secuestro, por su parte, presentó una tendencia a la baja en este cuatrienio (figura 1).

En el caso de Ibagué, el homicidio disminuyó de manera constante; sin embargo, hubo un aumento importante en los casos de amenazas presentadas en la capital tolimense (figura 2).

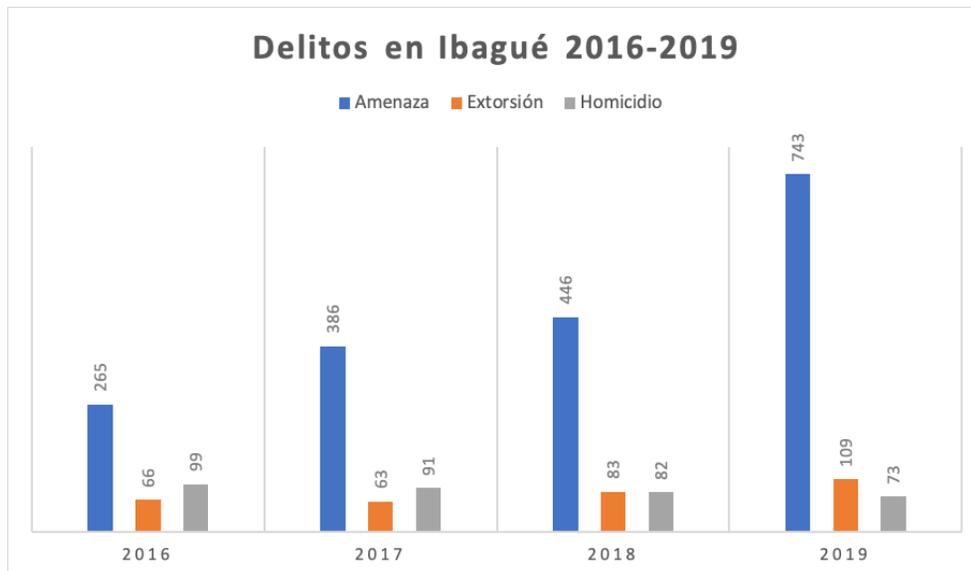
En este punto, es importante mencionar que en el documento del DNP (2022) se establece que uno de los principales problemas para implementar el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D. C. 2013-2023: Bogotá Humana y Segura de Gustavo Petro fue la falta de articulación entre la Policía Nacional y la Alcaldía. Por consiguiente, una política de seguridad huma-

Figura 1. Delitos en Bogotá registrados en el SIEDCO durante el periodo 2012-2015



Fuente: elaboración de la FIP con datos de la SIEDCO.

Figura 2. Delitos en Ibagué registrados en el SIEDCO durante el periodo 2016-2019



Fuente: elaboración de la FIP con datos de la SIEDCO.

na establecida por el actual presidente puede lograr una mayor coordinación entre las Fuerzas Armadas y una política de seguridad enfocada en lo social.

Paz Total en un país en transición

La coyuntura del país permite establecer lo complejo que es llegar a una Paz Total a corto o mediano plazo, debido a la alarmante situación en términos de seguridad que dejó el gobierno del expresidente Duque y la expansión de un gran número de grupos armados organizados y su financiación gracias a actividades ilegales tales como el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, las extorsiones, etc. Lo anterior no se creía posible debido al optimismo derivado del Acuerdo de Paz en el 2016 y el inicio de diálogos de paz con el ELN en el gobierno de Santos.

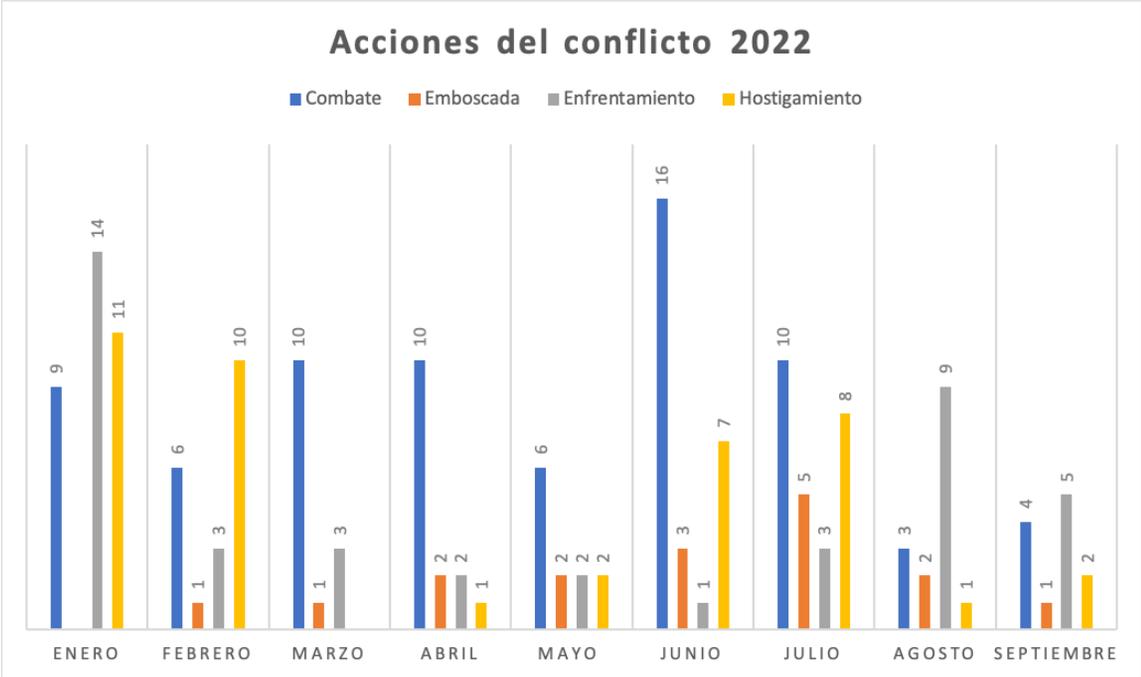
Muchos de estos grupos armados organizados han manifestado su intención de dialogar con el Gobierno para ponerle fin al conflicto. Hasta finales del mes de septiembre, diez grupos armados ilegales han iniciado un cese al fuego unilateral. Entre estos, los más destacados son la Segunda Marquetalia y el Clan del Golfo (Piñeros, 2022). Sin embargo, en muchas ocasiones su interés ha quedado solo en el discurso.

La figura 3 presenta las acciones de conflicto durante el 2022, en las cuales se percibe una disminución de combates entre la Fuerza Pública y grupos armados organizados. Esto mismo ocurre con las emboscadas, los enfrentamientos y el hostigamiento; sin embargo, los enfrentamientos han tomado un mayor protagonismo en los últimos meses. Lo anterior se puede entender debido a las disputas territoriales que se están dando en algunas zonas del país. La preocupante situación que se vive en el norte de Arauca debido a la guerra entre el ELN y algunos frentes de las Disidencias de las FARC, la disputa entre algunas facciones disidentes y la Segunda Marquetalia en Nariño, la lucha en el Bajo Cauca entre el Frente 18 y el Clan del Golfo (Cajiao) son algunos ejemplos de las luchas armadas que pueden impedir un cese al fuego multilateral entre grupos armados organizados.

Pese a lo anterior, el Gobierno ha logrado la reanudación de los diálogos con el ELN que fueron suspendidos en el 2018, con lo que brinda un panorama esperanzador dentro del marco de la Paz Total. Esta reanudación debería venir acompañada de la materialización del compromiso anunciado por el ELN al mando de alias Antonio García desde la llegada al poder de Gustavo Petro, y consolidar la idea del diálogo mediante la prevención de enfrentamientos con otros actores armados, a fin de que se evite la violación de derechos

humanos en poblaciones en los que no se ha cumplido el derecho internacional humanitario. El Gobierno, por su parte, debe tomar una postura determinante en el momento del inicio de los diálogos, imponiendo un cese al fuego multilateral que culmine con las disputas territoriales mencionadas, de modo que consiga que el Estado pueda llegar a las comunidades más afectadas por medio del desarrollo de estrategias basadas en el concepto de la seguridad humana.

Figura 3. Acciones de conflicto durante el 2022



Fuente: base de datos acciones del conflicto de la FIP.

Sin duda, el desafío de lograr un cese de hostilidades entre grupos armados es el apartado más complejo del proyecto, si se tiene en cuenta que la disputa de los territorios se da a partir del interés de controlar rutas del narcotráfico, lo que representa la mayor fuente de financiamiento de estos grupos armados.

Consolidar la idea de la Paz Total dependerá de un cese al fuego multilateral estable y duradero durante los diálogos para que, de esta manera, el país confíe en una posible paz, idea que se ha venido desgastando después de las pocas garantías que le dio el anterior gobierno al acuerdo de paz con las FARC.

Entre lo político y lo criminal

El conflicto colombiano empezó como una lucha armada reivindicativa en el complejo contexto social y económico que vivía gran parte de la población en la década del sesenta. Con el pasar de los años, el conflicto se ha reconfigurado y han surgido nuevos actores que tienen fines diferentes a lo político, y que tienen como único objetivo lucrarse mediante actividades ilegales.

Sin embargo, el Gobierno ha declarado, mediante el comisionado para la paz Danilo Rueda, que cualquier actor armado que tenga un control territorial sobre una población y desarrolle expresiones de violencia puede integrarse a los diálogos de paz y sometimiento si expresa una voluntad real y suspende todas las actividades que violen asuntos humanitarios, priorizando la vida sobre la dejación de armas o el abandono de los territorios que controlan (Rueda, 2022)¹.

La Fuerza Pública y la seguridad humana

El concepto de la seguridad humana deja claro dos pilares fundamentales que cambiarían de forma sustancial el papel de la Fuerza Pública en el contexto del conflicto colombiano. La primera es el mejoramiento de las relaciones entre civiles y militares, en el que la Policía Nacional y las Fuerzas Militares tienen una imagen desgastada debido a escándalos por violaciones a DD. HH. y otras afectaciones denunciadas en el informe de la Comisión de la Verdad. El segundo pilar está basado en el cambio de objetivos y metas que debe tener el Ministerio de Defensa, basándose en la ampliación del panorama de cumplimiento de objetivos —que, en la actualidad, se miden mediante bajas, capturas, destrucción de cultivos e incautaciones—, para que estos ahora se centren en brindar seguridad mediante el desarrollo de las poblaciones vulnerables del país. Por tanto, y como lo ha establecido el presidente Gustavo Petro, las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas estarán centradas en construir un “Ejército de la Paz” cuyos esfuerzos se encaminen en las prevenciones tempranas, dejando de lado las intervenciones tardías.

Teniendo en cuenta lo anterior, los desafíos de cambiar la imagen y el accionar de la Fuerza Pública parte de la aprobación de una reforma a estas instituciones en el Congreso colombiano. Esto representa un alto nivel de convencimiento para la aprobación de determinadas leyes, si se tiene en cuenta lo fragmentado que está el legislativo, y una oposición con una postura definida sobre su desacuerdo en el proyecto de la Paz Total.

En conclusión, la seguridad humana es un concepto que cumple con los lineamientos establecidos por el gobierno del presidente Petro y que busca garantizar las libertades fundamentales de todos los individuos que habitan el territorio nacional. Esto implica el trabajo en conjunto con gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, instituciones estatales, comunidades, líderes sociales y grupos armados organizados al margen de la ley; por otra parte, es un concepto que se ha aplicado un par de veces en el ámbito local, con poco impacto en los índices de criminalidad. La complejidad que tiene el país en términos de garantías básicas que debe brindar un Estado social de derecho y el incremento de las disputas territoriales generan un panorama complejo para la realización de la seguridad humana en el país.

Ahora bien, la incógnita se encuentra en establecer cuáles serán las estrategias que usará el Gobierno para realizar proyectos tan complejos como los son la seguridad humana y la Paz Total. Aun así, debe reconocerse que el nuevo gobierno ha logrado reanudar el diálogo con el ELN y entablar nuevas conversaciones con otros grupos armados, lo que ha disminuido la violencia del país. Sin embargo, la estrategia de seguridad debe comprender que la violencia es un mal difícil de suprimir, debido a las actividades ilegales que se encuentran inmersas en las zonas más críticas del país y que afectan la vida de comunidades y ecosistemas.

Colombia es un país diverso y complejo, por ende, la seguridad humana debe ser implementada a partir de entender los diferentes contextos de las regiones del país. En este punto, la elaboración de políticas de seguridad debe tener a las comunidades en su papel protagónico. La vinculación de gobiernos locales es indispensable para entender las necesidades y problemáticas de cada región. De esta manera, el concepto de seguridad humana estará plasmado en las regiones, con lo que se lograrán grandes avances en el proyecto de Paz Total propuesto por el nuevo Gobierno, sin perder de vista la progresividad y gradualidad con la que el país ha venido superando la violencia en las últimas décadas en el marco de una transición hacia la paz aún inacabada.

Referencias

Cajiao, A. (2022). *Ni paz ni guerra: inseguridad y violencia en el gobierno Duque*. Fundación Ideas para la Paz [FIP] Infografías FIP.

Commission on Human Security (2003). *Human Security Now*. <https://digital-library.un.org/record/503749><https://digitallibrary.un.org/record/503749>

Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa y Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *La seguridad humana: Estado del arte e incorporación en política pública*.

Blu Radio. Piñeros, M. (28 de septiembre de 2022). "Segunda Marquetalia y nueve grupos más iniciaron cese al fuego": comisionado de Paz. *Blu Radio*.

Notas

¹ Declaraciones realizadas por el alto comisionado para la paz, Danilo Rueda, en medio de la segunda cumbre humanitaria realizada en octubre en Bogotá.



Fotografía por:
Carolina Bedoya

La Paz Total con las Fuerzas Armadas también

Jean Carlo Mejía Azuero

Docente e investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. Asesor y consultor Internacional. Miembro por Colombia de Resdal

Más allá de las normas, de los consensos, de los diseños estratégicos, de las concepciones y aproximaciones para resolver los problemas de la vida real, están los actores, mirados como sujetos emocionales, sensibles, con prejuicios, taras, valores formales y visiones. Si observamos desde diferentes aristas la construcción de una anhelada paz completa para el pueblo colombiano, llamada por el actual gobierno “Paz Total”, debemos también pensar en que la desconfianza entre los actores que intervinieron en su diseño y construcción es el principal obstáculo. Dicha ausencia de credibilidad no proviene solo de los grupos o las estructuras al margen de la ley en relación con el Estado, sino también entre agentes estatales, que son, esencialmente, los actores gubernamentales. En un microcontexto, estamos hablando sobre la relación entre el actual gobierno y su Fuerza Pública (González Olarte, 2022).

Lo que pretendemos en estas breves líneas es describir lo que creemos que se podría hacer para construir una Paz Total incluyente e inclusiva, teniendo en cuenta a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, sin olvidar que el presente escenario tiene una gran complejidad, pues continuamos en conflicto armado.

Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que contamos con una arquitectura institucional de transición y alimentamos indicadores propios de países en vías de desarrollo, incluso como miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y socios globales de la OTAN. Toda una Torre de Babel que aún falta describir y analizar.

Para lograr el objetivo planteado y como fruto de años de acompañamiento a procesos de construcción de convivencia, la asesoría y la consultoría en temas de paz, justicia para la transición, reformas al sector o sistema de seguridad (RSS), el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho operacional, queremos sintetizar brevemente y como una conclusión liminar la situación entre el poder civil y la estructura militar y policial. Existe un quiebre central en las relaciones civiles y militares o de gobierno y gobernanza sectorial. Las causas son muchas, no son actuales, no se centran, ni mucho menos, en su mayoría en el actual gobierno, pero sí se han visto potenciadas en la estructuración incluso jurídico-política de la reforma a la ley de orden público (Ley 418 de 1997). No es posible una Paz Total sin las Fuerzas Armadas de Colombia, así que, en la práctica, debe primero firmarse la paz con la Fuerza Pública.

En las zonas claramente con más presencia de actores en la ilegalidad, cualquiera que sea la clasificación o la denominación que se les quiera dar, la multicriminalidad, la captura del Estado e incluso el cogobierno son el común denominador. Aun con una Fuerza Pública debilitada a partir del 2016 (Salazar, 2020), la contención ha sido posible, pues cualquier estudio siempre llega a la misma conclusión sobre actores, factores, comportamiento criminal y actuación estatal. Así, si se parte del decimonónico antimilitarismo de elites (Mejía Azuero, 2020), las dinámicas de la guerra degradada, los crímenes cometidos por todos los actores y el control social ilegal, se podrá conseguir poco jurídicamente, bien sea con una norma para dialogar con disidencias, reincidentes y grupos como el ELN o con otras manifestaciones ilegales, excluyendo, en la práctica, al estamento uniformado bajo el argumento de que debemos desmilitarizar la sociedad. Este es el típico presupuesto trasplantado que rompe con las evidencias históricas de soldados y policías constructores de democracia y propiciadores del desarrollo.

Como fruto de la interacción con las partes interesadas internacionales entre el 2012 y el 2018, fue posible verificar avances significativos en torno a la importancia de la historia, la trascendencia en la vida social y los aportes de las Fuerzas Armadas colombianas y su papel central en la construcción de convivencia ciudadana, incluso en medio del contexto de la conducción de las hostilidades (figura 1) (Huertas Díaz y Mejía Quintana, 2020).

Figura 1. Esquema de negociación de las partes interesadas en el proceso de paz 2012-2018



Fuente: elaboración propia con base en información pública de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018).

Fruto de tan importante dialogo y de los acuerdos del Teatro Colón, con una participación central de la Fuerza Pública, verbigracia en la construcción del punto tercero (final del conflicto) y el punto quinto sobre víctimas (papel directo y definitivo en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición [SIVJRNR]), se hace esencial indicar que ningún proceso de negociación, sometimiento o acogimiento a la justicia por parte de organizaciones ilegales se puede adelantar sin las capacidades, la experiencia y el conocimiento de las Fuerzas Militares, más allá de la desconfianza de la población civil en muy pocos puntos de la geografía nacional. Esto, en parte, se sustenta también en las experiencias significativas entre actores armados sobre reconstrucción de confianza, como el trabajo doctoral del teniente coronel Rodrigo Mezu (Mezu Mina, 2021) y la tesis de igual nivel del capitán Samuel Rivera (Rivera Páez, 2020), que derrumban varios mitos y prejuicios sobre el pensamiento del militar profesional colombiano.

Como una síntesis exhaustiva y puntual de nuestras propuestas sobre los aportes significativos de las Fuerzas Armadas a la construcción de paz, tenemos los siguientes puntos.

1. El civilismo bicentenario de nuestras Fuerzas Armadas como patrimonio del pueblo colombiano, el cual acaba de ser refrendado en la transición del

poder a un gobierno de izquierda, en cabeza de un exmiembro de un grupo al margen de la ley. Aquí aclaramos que, en términos históricos, ni es en realidad el primer gobierno de este origen, ni mucho menos la primera vez que un exmiembro de un grupo armado contrario al Gobierno llega al poder. Este episodio, una vez más, así como la purga en las cúpulas militar y policial, en la práctica, acaba con el mito de la doctrina Lleras, que fue pilar argumentativo durante décadas en ciertos sectores¹.

2. La profesionalización de las Fuerzas Armadas a través de un proceso de reformas cada vez más profundas, incluso en medio de la guerra más degradada del hemisferio (Mejía Azuero, 2016).
3. La estructuración del derecho operacional como una real garantía de no repetición (Cifuentes Rojas y Mezú Mina, 2021), tal y como fue reconocido por la misma Comisión de la Verdad, que, en sus recomendaciones, insiste de forma taxativa en su estudio y análisis, lo cual también se ha venido haciendo con la Jurisdicción Especial para la Paz y otras instancias internas y externas (Comisión de la Verdad, 2022).
4. La creación de comando estratégico para la transición de las Fuerzas Militares y de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) en la Policía Nacional como estructuras funcionales y estratégico-operacionales dispuestas a apostar en la etapa de posacuerdo y cuyas actuaciones son un reflejo del compromiso militar y policial por la paz.
5. La creación de iniciativas en el interior del sector defensa, como, por ejemplo, los círculos de confianza, expuestos ante el SIVJNR y en otros escenarios a manera de propuesta horizontal y regional de construcción de diálogos para buscar consensos sobre definiciones fundamentales, como la seguridad humana, de tan remota aplicación, por ejemplo, en la Policía Nacional (Mejía Azuero, 2021).

Durante las indagaciones para esta breve síntesis, se pudo evidenciar un anhelo inmenso por parte de las Fuerzas Armadas de intervenir en el diseño de una Paz Total, pero no como simples convidados de piedra o garantes de la seguridad física del personal civil de diferentes órganos estatales y gubernamentales. De modo que lo que se espera es una mayor interacción entre los soldados, policías y las diferentes instancias que se pudieran eventualmente activar con las modificaciones y nuevas prórrogas a la Ley 418 de 1997, la cual, sin duda, ha sido un marco estatal de paz; seis gobiernos, incluido el actual, lo pueden corroborar.

Referencias

Cifuentes Rojas, C. F. y Mezú Mina, R. (Eds.). (2021). *Oropéndola: volando con verdad*. Fuerza Aérea Colombiana.

Comisión de la Verdad. (2022). *Datos recomendaciones. Informe final Comisión de la Verdad*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/datos-recomendaciones>

González Olarte, M. C. (20 de octubre de 2022). El primer presupuesto de Petro le suma al campo y les quita a los militares. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-primer-presupuesto-de-petro-le-suma-al-campo-y-le-quita-a-los-militares/>

Huertas Díaz, O. y Mejía Quintana, O. (Eds.). (2020). *Problemática jurídica posdoctoral: debates iusfilosóficos, iusteóricos y iusdogmáticos*. Universidad Nacional de Colombia.

Mejía Azuero, J. C. (12 de febrero de 2016). Pós-conflito na Colômbia (6). Transição militar e policial: Cinco desafios. *OpenDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/pt/p-s-conflito-na-col-ombia-6-transi-o-militar-e-policial-cinco/>

Mejía Azuero, J. C. (4 de noviembre de 2020). Origen del civilismo bicentenario de nuestros soldados ciudadanos. *Mundo 7/24*. <https://mundo724.com/origen-del-civilismo-bicentenario-de-nuestros-soldados-ciudadanos/>

Mejía Azuero, J. C. (15 de noviembre de 2021). Reconstruir la confianza, clave para debatir la seguridad. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/circulos-de-confianza/>

Mezu Mina, R. (2021). *Militares y procesos de paz: el caso de Colombia desde la experiencia de las negociaciones con las FARC en La Habana, Cuba*. Universidad de los Andes.

Rivera Páez, S. I. (2020). *Identidades individuales y colectivas de los oficiales de las fuerzas militares colombianas* (tesis de doctorado). Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.2108>

Salazar, S. (19 de noviembre de 2020). A las fuerzas armadas en Colombia no les han quitado presupuesto, pero sí pie de fuerza. *Colombiacheck*. <https://colombiacheck.com/chequeos/las-fuerzas-armadas-en-colombia-no-les-han-quitado-presupuesto-pero-si-pie-de-fuerza>

Notas

¹ Véase al respecto chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://pure.urosario.edu.co/ws/portalfiles/portal/39055753/00_REVISTA_372_4_3_.pdf

No matar, no torturar, no desaparecer

Agenda humanitaria para la Paz Total

Alexandra González

Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia.

Investigadora de la Escuela de Investigación en Criminologías Críticas, Justicia Penal y Política Criminal “Luis Carlos Pérez” de la misma Universidad

El conflicto colombiano, tanto las guerras civiles desarrolladas en el siglo XIX como la actual confrontación que inició pasada la mitad del siglo XX, ha estado marcado por una permanente agenda y lucha por la paz. Distintas iniciativas ciudadanas se han conformado a lo largo de nuestra historia para pedir tanto el cese del conflicto como el impulso de acciones humanitarias en pro de las comunidades que padecen la violencia. Grupos como Colombianos y Colombianas por la Paz y, más recientemente, la confluencia de Defendamos la Paz, hacen de la agenda humanitaria uno de los aspectos que no se pueden dejar de analizar al hablar sobre el conflicto armado. Este artículo pretende analizar el nuevo enfoque de la agenda humanitaria que propone el gobierno del presidente Gustavo Petro, que consiste en hacer de las acciones humanitarias una labor permanente del Estado, independientemente del avance de los procesos de negociación. Para ello, se examinan los pronunciamientos hechos por las personas que lideran la política de Paz Total: Danilo Rueda, alto comisionado para la paz, e Iván Cepeda, senador de la República y presidente de la Comisión de Paz de esa corporación. Asimismo, se identifican las nuevas apuestas normativas para garantizar este giro hacia lo humanitario.

Introducción

Colombia no solo ha tenido un prolongado conflicto armado, también tiene una larga trayectoria en la búsqueda de la paz. El primer acuerdo para alcanzar la paz se firmó en la finca bananera Neerlandia, entre Ciénaga y Aracataca, el 24 de octubre de 1902, con el que se puso fin a la guerra de los Mil Días. “Rafael Uribe Uribe, comandante de las tropas liberales en el Magdalena y Bolívar, reconoció que prolongar la lucha iba a conducir inevitablemente a su degeneración y entró en la búsqueda de condiciones de paz ‘decorosas y prácticas’” (Museo Nacional, 2018). A este tratado se sumó el de Winsconsin y el de Chinácota. Ambos pretendieron llegar a acuerdos sobre las garantías mínimas para la convivencia pacífica, la entrega de armas y la consolidación de la paz.

Posteriormente, el 24 de julio de 1956, se firmó el Pacto de Benidorm entre el liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez, en representación de sus partidos, con el fin de poner término al periodo de La Violencia. Treinta y cuatro años después se firma el primer acuerdo de paz entre una guerrilla y el Estado colombiano: el 9 de marzo de 1990 se firmó el acuerdo de paz con el M-19, que llevó —entre otros factores— a la convocatoria y celebración de la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual también participaron otras guerrillas¹ que firmaron acuerdos para el mismo periodo.

El más reciente acuerdo de paz se firmó en el 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Con este, se puso fin a la que era, en ese entonces, la guerrilla más antigua del continente, y se pactó una agenda social enfocada en la reforma rural integral, la participación política, la solución al problema de las drogas y los derechos de las víctimas.

Ahora bien, esta trayectoria de conflictos y acuerdos tiene una característica común: cada vez que se firma un acuerdo de paz, la violencia se intensifica y se torna más letal e indiscriminada. Por ello, y por primera vez, un gobierno se plantea hacer una Paz Total, bajo el entendido de que la paz fragmentada y sucesiva que hemos tenido a lo largo de varios años ha demostrado ser insuficiente.

La política de Paz Total, en palabras del senador Iván Cepeda Castro, presidente de la Comisión de Paz del Senado de la República y facilitador de varios procesos de paz llevados a cabo en el país, es una política que cuestiona, desarrolla y amplía conceptos con los que se venía tradicionalmente gestionando la paz de Colombia (2022).

El alistamiento humanitario de la Paz Total

La primera fase de esta política de Paz Total es el alistamiento, que en esta ocasión tiene un marcado componente humanitario. Por primera vez, lo humanitario no es una estrategia de negociación, sino una apuesta estatal que no está condicionada al avance de los procesos de diálogo, pues su único fin es proteger la vida de las comunidades.

En procesos de paz anteriores, lo humanitario ha estado centrado en beneficios para las partes que participan de las hostilidades y no para la población que se ve afectada por ellas. Es así como la agenda humanitaria se ha circunscrito principalmente al intercambio de prisioneros. Usualmente se trata de la liberación de un número determinado de soldados y policías a cambio de guerrilleros presos.

El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra establece que “las partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio” (Comité Internacional de la Cruz Roja [CIRC], 1949). Los acuerdos especiales pretenden que las partes del conflicto, en el caso colombiano un conflicto no internacional, puedan llegar a un compromiso claro para aplicar las disposiciones del derecho internacional humanitario (DIH), en particular, la protección de las personas que no participan o que han dejado de participar de las hostilidades.

En Colombia, el 2 de junio de 2001, se firmó un acuerdo humanitario entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el cual el Gobierno se comprometió a suspender la medida de aseguramiento de quince personas pertenecientes a la guerrilla, privadas de la libertad, que se encontraban enfermas, mientras que la insurgencia se comprometió a liberar a 42 soldados y policías enfermos que se encontraban en su poder (Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2001). Finalmente, este acuerdo culminó con la liberación de catorce combatientes de las FARC y 359 miembros de la Policía y del Ejército.

Existen también los actos y compromisos humanitarios. Los primeros son acciones de respeto a la vida, la integridad, la libertad o los bienes de personas específicas en una situación concreta (por ejemplo, liberar un secuestrado sin contraprestación o permitir el retorno de unos desplazados). Los compromisos dan lugar a asumir una regla de comportamiento para regular una sucesión de situaciones futuras y pueden surgir de manifestaciones unilaterales o de acuerdos bilaterales o multilaterales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2003, p. 200).

La política de Paz Total exige a los grupos armados un compromiso humanitario unilateral. Según el alto comisionado para la paz, Danilo Rueda, existen tres compromisos humanitarios a los que a los grupos armados ilegales que se quieran sumar a la política de Paz Total se les está exhortando. Uno de ellos tiene la condición de requisito previo para iniciar una negociación con el Estado, ya sea esta de carácter política (para los casos de rebeldes e insurgentes) o jurídica (para las estructuras criminales):

1. Cero asesinatos, cero torturas y cero desapariciones en los lugares de operación armada y, en especial, en los lugares de control social territorial. Si eso se manifiesta claramente, se puede tener un encuentro directo. Este es un prerequisite.
2. Evitar confrontaciones con grupos armados con quienes tienen disputas territoriales o con la Fuerza Pública.
3. Evitar la permanencia en lugares de habitación de la población, centros de educación y limitar al máximo su presencia en lugares que eventualmente justifiquen el desarrollo de confrontaciones.

El cambio de paradigma es fundamental: el asunto humanitario deja de ser un problema de estrategia y se convierte en una necesidad urgente para atender de forma eficaz la necesidad de salvar las vidas, la integridad y la tranquilidad de las comunidades en los territorios.

En ese sentido, según ha manifestado el Gobierno nacional, no se condicionarán los diálogos de paz a compromisos humanitarios, distanciándose de otros procesos en los que se exigía la entrega de todos los secuestrados u otro tipo de actos humanitarios para el inicio de las conversaciones.

Sin embargo, esta estrategia de compromisos humanitarios cumple otros objetivos distintos a salvar vidas: permite identificar si el grupo tiene unidad de mando y, por tanto, facilita evaluar si la negociación se efectuará con un grupo armado consolidado (más allá de su carácter beligerante o no) con control efectivo de su fuerza, o con bandas criminales que tienen aspiraciones de sometimiento, pero que no representan como tal un grupo armado. La respuesta del Estado debe ser distinta para cada fenómeno, pues al segundo no aplicaría un proceso de sometimiento colectivo.

El componente humanitario podría ser considerado la fase de alistamiento de la política de Paz Total. Con este punto se pretende llegar a acuerdos humanitarios con grupos beligerantes e irregulares que no tienen motivaciones

políticas, pero sí un control social territorial, normatividad interna, estatutos explícitos o implícitos, códigos de desarrollo de la violencia y capacidad de afectar bienes públicos y sociales.

El concepto de lo humanitario que se intenta aplicar en el país no se refiere únicamente al marco del DIH, sino que comprende lo humanitario de una manera más amplia. Es, en palabras de Danilo Rueda, un derecho humanitario “a la criolla” (2022).

El ejemplo más diciente de este esfuerzo de Paz Total es lo que está sucediendo en Medellín. En la capital antioqueña existe la estructura criminal de “La Oficina”, cuyo origen fue el servicio sicarial para el cartel de Medellín. El 28 de julio del 2022, antes de la posesión del presidente Gustavo Petro, se conoció una carta de este grupo en el que manifestaban:

Después de varios gobiernos y proyectos de sometimiento fallidos, recibimos con esperanza su llamado a la construcción de una Paz Total, que solamente será posible en la medida que se tenga la grandeza de reconocer la urbanización de la guerra en Colombia. (*El Colombiano*, 25 de septiembre de 2022)

En cumplimiento de lo establecido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), el primer paso para iniciar una ruta de paz es la fase de alistamiento, que, en este caso, consistió en una primera tregua total entre estructuras. El 28 de agosto del 2022, veintiún días después de haber iniciado el nuevo gobierno y un mes después de difundirse la comunicación de La Oficina, se conoció que Medellín logró siete días consecutivos sin homicidios (entre el 23 y el 30 de agosto), un hecho que podría deberse al pacto referido.

Según la OACP, la verificación de esta fase de alistamiento humanitario se efectúa a través de distintas fuentes: número de muertes que reporte el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), cifras reportadas por la Policía Nacional e información entregada por actores eclesiales y organizaciones sociales.

En un derecho de petición que presentó la oficina del senador Iván Cepeda al INMLCF, se evidencia que las cifras nacionales de homicidios y desapariciones durante la administración Petro tienen una tendencia a la baja, al compararlo con el periodo similar de su antecesor (figura 1).

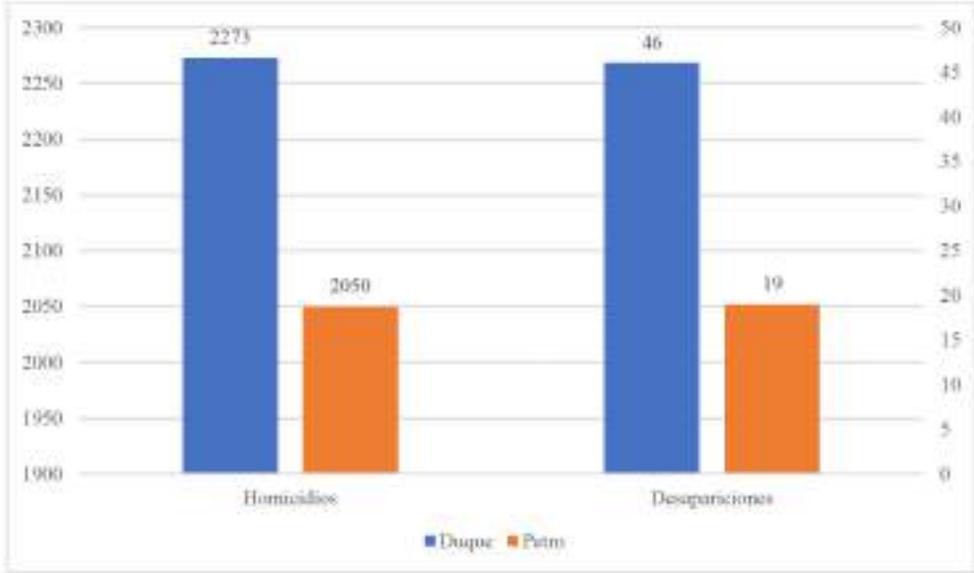
Aún es temprano para afirmar que la reducción en las cifras sea una tendencia estable, o que se deba únicamente a la política de Paz Total del gobierno; sin embargo, sí es un reflejo de una situación que podría ocurrir en el futuro y de

la importancia de atender la violencia desatada por estructuras criminales en zonas urbanas (como es el caso del acuerdo con La Oficina).

La OACP también ha reconocido recientes actos humanitarios del ELN, la guerrilla más antigua del país. Algunos de estos son la libertad de personas secuestradas² y una distensión “humanitaria” en dos zonas de influencia: Arauca y El Catatumbo.

¿Cuál es, entonces, el objetivo de esta fase de alistamiento? Danilo Rueda afirma que “se está intentando asegurar la vida, no el desarme” (Rueda, 2022). El diálogo humanitario es una fase de confianza para avanzar en un diálogo de paz.

Figura 1. Cifras de homicidios y desapariciones agosto y septiembre de 2021 y 2022



Nota: se comparan los homicidios y desapariciones forzadas ocurridos en agosto y septiembre de los años 2021 y 2022. En agosto de 2021 hubo 1165 homicidios y 18 desapariciones forzadas, mientras que en el mismo mes en 2022 hubo 1053 homicidios y 11 desapariciones. En septiembre de 2021 hubo 1108 homicidios y 28 desapariciones, mientras para 2022 las cifras fueron de 997 homicidios y 8 desapariciones.

Fuente: elaboración propia a partir de información del INML en oficio No. 757-DG-2022.

Un nuevo enfoque de la ley de orden público

El 30 de agosto del 2022 se radicó ante la Cámara de Representantes una iniciativa liderada por el senador Iván Cepeda Castro y el Gobierno nacional. Se

trata de la modificación a la Ley 418 de 1997, ley marco que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica en el país, entre los cuales se concibe el diálogo y la solución negociada del conflicto armado colombiano. Para tal fin, la Ley autoriza al presidente de la República a adoptar distintos tipos de medidas, desde solicitar la suspensión de órdenes de captura hasta disponer en ciertas zonas un paso restringido de la Fuerza Pública.

La Corte Constitucional, al estudiar una demanda a esta norma, señaló que “las soluciones concertadas para el logro de la paz prevalecen prima facie sobre otras medidas de fuerza” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-048/01, 2001). En virtud de lo anterior, la reforma a esta Ley, que el gobierno anterior modificó para crear las zonas estratégicas de intervención integral, pensadas para aumentar precisamente el pie de fuerza y no como tal la posibilidad de la paz, pretende crear las regiones de paz, en las que se puedan adelantar diálogos con la creación de comisionados de paz regionales. De igual forma, se dispone la creación de un nuevo artículo (8D), el cual contempla que las organizaciones humanitarias con presencia registrada en Colombia, en ejercicio de los principios humanitarios, podrán sostener contacto, ocasional o continuo con grupos armados organizados al margen de la ley o estructuras de crimen organizado de alto impacto con fines exclusivamente humanitarios, previa autorización del presidente de la República. Asimismo, autoriza el paso rápido y sin restricciones de toda la asistencia y acción humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas (Congreso de la República, 2022).

Finalmente, este nuevo texto normativo propone incorporar dos párrafos al artículo 8, en los que se menciona la posibilidad de realizar “acuerdos parciales” (figura similar a los acuerdos especiales del DIH referidos anteriormente). Según la norma propuesta, se podrán conseguir acuerdos parciales cuando se estime conveniente y deberán ser cumplidos de buena fe. De igual forma, las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, al ser parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, serán considerados vinculantes para las partes.

Con esta medida, se pretende poner fin al legado de la paz “santista”: “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Esto se debe, primero, a la concepción humanitaria centrada en las comunidades y no en una estrategia de negociación y, segundo, a un detallado análisis de la experiencia acumulada en procesos de paz, la cual ha demostrado que retrasar la implementación y concentrarla en una única fase implica que la implementación de los acuerdos pueda ser extremadamente larga, prisionera de la maraña burocrática del Estado.

Conclusiones

De forma preliminar, las cifras nacionales dan cuenta de una reducción en las tasas de homicidios y desapariciones forzadas en el país durante los dos primeros meses del gobierno Petro. Darle prioridad a la protección de la vida, independientemente del tipo o mecanismo que se lleve a cabo (negociación, diálogo, sometimiento, acogimiento) es un deber del Estado, como lo es también la búsqueda de la paz.

El conflicto armado colombiano y la violencia del país han mutado de tal manera que las categorías tradicionales de negociación y desarme no son suficientes para dar respuesta a los problemas arraigados en la sociedad que han generado la dinámica que hoy vivimos. Es necesario innovar y crear un derecho humanitario “criollo” para responder al clamor de las comunidades.

Referencias

Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP: Acuerdo Humanitario. (2 de junio 2001). https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_010602_Acuerdo%20humanitario%20entre%20el%20Gobierno%20National%20y%20las%20Farc.pdf

Cepeda Castro, I. (7 de octubre de 2022). Cumbre Humanitaria.

Comité Internacional de la Cruz Roja [CIRC]. (1949). Convenio de Ginebra. CICR.

Congreso de Colombia. (26 de diciembre de 1997). Ley 418 de 1997: por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. DO 43 211. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>

Congreso de la República. (2022). Gaceta 1186.

Corte Constitucional, Sala Plena. (24 de enero de 2001). Sentencia C-048/01. [M. P. Eduardo Montealegre Lynett]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-048-01.htm>

El Colombiano. (25 de septiembre de 2022). Los capos que mueven la paz total en las calles y cárceles de Antioquía. *El Colombiano*. <https://www.elcolom->

biano.com/antioquia/capos-que-mueven-la-paz-total-de-gustavo-petro-en-calles-y-carceles-de-antioquia-OO18704291

Instituto Nacional de Medicina Legal [INMLCF]. (2022). Oficio No. 757-DG-2022. INMLCF.

Museo Nacional. (2018). La paz de principios del siglo, 1902. <https://www.museonacional.gov.co/elementosDifusion/itinerantes/2018/Paz/AFICHES.FINAL.AJUSTE13.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2003). El conflicto, callejón sin salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia. PNUD. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5626.pdf>

Rueda, D. (7 de octubre de 2022). Cumbre Humanitaria.

Notas

¹ Entre ellas, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), una facción del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame.

² El 12 de agosto del 2022 el ELN liberó en zona rural de Tame (Arauca) a nueve personas que se encontraban en su poder desde el pasado 13 de julio.

PAZ TOTAL, JUSTICIA SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO



De la Paz Total a la transformación del conflicto

Algunas ideas sobre sus alcances, riesgos y oportunidades

Álvaro Rodríguez Pastrana

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos con maestría en Educación. Asesor de la Unidad Especial de Paz de la Universidad de Antioquia

Las comprensiones y las perspectivas sobre el conflicto, las violencias y las paces han sido objeto de resignificación, a propósito de los nuevos paradigmas que ha propuesto el gobierno de Gustavo Petro. En apenas un par de meses, la opinión pública nacional e internacional, los medios de comunicación y la academia han recibido una serie de conceptos, enfoques y perspectivas que dislocan los paradigmas tradicionales de la comprensión de la violencia y la construcción de paz (por lo menos en relación con la orientación de la gestión pública en esta materia) y que, en cualquier caso, deberían pretender ir más allá de la propuesta de dos rutas sincrónicas y *totalizadoras* de la paz: un proceso de negociación política y un proceso de sometimiento-acogimiento a la justicia de grupos criminales.

La comprensión inicial de la propuesta se puede inferir de, al menos, los siguientes elementos (discursivos y fácticos): las declaraciones públicas del presidente de la República, los miembros del Gobierno nacional y los congresistas; las decisiones del Gobierno nacional (como el restablecimiento de diálogos con el ELN y las conversaciones con organizaciones armadas, en la

perspectiva de activar rutas de negociación para su reconocimiento del Estado social de derecho) y el contenido del marco normativo inicial propuesto (la reforma a la Ley 418 de 1997). La pretensión *totalizadora*, fuera de su carácter semántico, se basa en la función de aspirar el desarme de todos los actores del conflicto. Sin embargo, la propuesta no cuenta con un marco de estabilización conceptual ni técnica, ni con la definición y la institucionalización de una perspectiva de la gestión pública en torno al respeto, la protección y el cumplimiento del derecho constitucional a la paz, que permita pensar que la paz se aborda con el carácter de una política pública.

El presente texto, presenta, por un lado, una aproximación a las dimensiones y las rutas que pueden dotar de integralidad la propuesta de la Paz Total —más allá del carácter discursivo—, centrada en una orientación para la gestión pública de la paz, en cuanto derecho reconocido constitucionalmente y, por otro, algunas ideas sobre los riesgos y las oportunidades que representa esta perspectiva totalizadora de la construcción de paz.

Una aproximación que oriente el futuro de la gestión política y pública de la paz: hacia una política de Estado que implemente el derecho a la paz

El enfoque y la perspectiva *totalizadora* de la idea de la Paz Total necesita de un marco de comprensión amplio y crítico que permita encauzar los esfuerzos dirigidos a su materialización, la cual debe explorar soluciones que no se limiten a la mera resolución de la violencia con todos los actores armados. Dicha perspectiva, más sostenible, eficaz y estratégica, debería adoptar las formas (políticas, jurídicas y técnicas) de una política pública que le permita al Estado colombiano —a partir de dicho marco de comprensión— diseñar e implementar acciones para la transformación del conflicto armado. Esta perspectiva rompe con la idea de la paz como la sucesión de procesos de negociación con grupos armados, la desmovilización de estructuras alzadas en armas o, en general, remediar el problema de la violencia, visión —para esta era— cuando menos restringida y obsoleta.

Reducir el propósito de la Paz Total a la posibilidad de desarmar y desmovilizar todos los grupos armados (aquellos asociados al histórico conflicto armado interno y aquellos que se derivan o gravitan, de formas más reciente, en torno a él) conlleva el riesgo de incluir este proceso en el recetario clásico de la relación de las armas, el conflicto y la paz y, por esa vía, diluirse en un nuevo ciclo de violencias descendientes de las de otrora. Así, es más conveniente proponer una ruta a largo plazo —que, de manera efectiva y acelerada, em-

piece por reducir y resolver los escenarios de victimización de la población y los territorios en dónde se desarrollan las diferentes confrontaciones, con lo que se priorizaría el carácter humanitario de la paz— para la transformación democrática del conflicto armado y las violencias asociadas o derivadas de este. Proponer una ruta de transformación y no de terminación, más allá de un ejercicio de resemantización de la idea de la paz alcanzada por la vía política —y, por tanto, negociada— sugiere una forma sostenible, participativa y con carácter de corresponsabilidad de la transición democrática de las causas, repertorios y consecuencias de las violencias que configuran el actual conflicto armado colombiano, en el que cada vez las fronteras y las relaciones entre lo político y lo criminal son más difusas.

Esta transición, como expresión empírica de la idea de la transformación del conflicto, supone que las causas y las consecuencias de las violencias serán objeto de intervención con dos propósitos esenciales: 1) el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos (priorizando a las víctimas del conflicto, en tanto son sujetos de protección especial), y 2) la profundización del carácter democrático del régimen político colombiano. La transición se refuerza con la posibilidad de vincular activa, eficaz y formalmente (es decir, por medio de la ley) a todos los actores del conflicto, de manera que su propio proceso de reconocimiento y acogimiento al Estado social de derecho haga parte de la transformación de este (en su carácter estructural y simbólico) y, a su vez, se hagan corresponsables.

La idea de la Paz Total debería, entonces, cohesionarse política, conceptual y técnicamente en torno a 1) la adopción de un marco comprensivo amplio de las causas, los repertorios y las consecuencias de los conflictos y las violencias, 2) la definición de unos objetivos estratégicos derivados de la idea de la transformación de estos (no de la pretensión de su terminación o finalización) y 3) el diseño y la implementación de líneas de acción (como marco de operación de la gestión pública). Además, con el fin de hacerla sostenible, en relación con sus posibilidades políticas y sociales prácticas y con su implementación por parte del Estado en sus formas de gestión pública, debería estructurarse y formalizarse, por medio de las distintas formas (jurídicas, políticas y técnicas) de una política pública que desarrolle el derecho constitucional a la paz. Esta posibilidad, sin embargo, no se subsana con la modificación del marco normativo que faculta y define las formas de negociación del Estado colombiano con los grupos armados, situación que solo le da vía jurídica al desarme de grupos armados.

Con respecto al marco de comprensión —que funcionaría simultáneamente a manera de delimitación del problema y de línea de base para la definición de los objetivos estratégicos y las líneas de acción que operativizan el propósito de la

política pública, en la perspectiva de desarrollar el derecho a la paz—, este supone una aprehensión analítica y sistémica de las causas, repertorios y consecuencias del conflicto armado y las violencias. A manera de aporte a la discusión y la construcción de la idea de la Paz Total, se propone un marco de comprensión construido a partir de las dimensiones del conflicto armado que, en la práctica, presentan una síntesis analítica de las causas, las dinámicas y los fenómenos del impacto humanitario de las violencias (que se refieren a los procesos de victimización individual y colectiva) y del carácter simbólico de la violencia (como consecuencia de la prolongación y degradación del conflicto armado).

Dimensión estructural

La dimensión estructural del conflicto se refiere a las formas en las que, como parte del desarrollo histórico del Estado colombiano, se han institucionalizado en el ordenamiento jurídico, en las formas de participación y representación, en las relaciones políticas, en las formas de organización y funcionamiento del Estado (en sus expresiones nacional y territorial) y en el modelo de desarrollo económico. Estas nociones y expresiones empíricas de marginación, discriminación y violencia han inducido los niveles actuales de desigualdad y de vulneración de derechos humanos y, a su alrededor, se configura el panorama social, económico y político colombiano.

Esta dimensión estructural reconoce las formas institucionales y las prácticas formales del poder político en torno a las cuales se configura el régimen de exclusión y marginación en que han encontrado germen todos los ciclos de violencia en Colombia.

Dimensión humanitaria

Por dimensión humanitaria del conflicto y de las violencias derivadas o asociadas a él se entiende el amplio espectro de victimizaciones a individuos, comunidades, colectivos y territorios como resultado directo e indirecto de las confrontaciones entre los grupos armados. Las formas de estas victimizaciones, incluyendo su carácter individual y colectivo, así como sus connotaciones físicas, psicosociales y materiales (que en su conjunto materializan la vulneración de los derechos humanos y la integridad física y moral de las víctimas), son el homicidio, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, los delitos contra la libertad y la integridad sexual, la tortura, el secuestro, el reclutamiento forzado, el confinamiento, el exilio y las demás prácticas delictivas que vulneran la integridad física y moral de los sujetos y las comunidades.

Esta dimensión representa el repertorio cotidiano de crisis humanitaria, en la que se expresa la confrontación armada y se desarrolla la expresión violenta de los conflictos y las actividades criminales que se asocian con las rentas ilegales, en cuanto son fenómenos que gravitan alrededor del conflicto armado.

Dimensión simbólica

La dimensión simbólica representa las relaciones de la prolongación y la degradación del conflicto armado y las violencias en la cultura colombiana y cómo en torno a dichas relaciones el campo de la cultura se convierte en contexto explicativo, campo de enunciación y campo de reproducción de las violencias.

Esta interpretación y las consecuentes formas de la relación de la cultura y las violencias configuran un ciclo perverso que alimenta una espiral más amplia de dimensiones estructurales y humanitarias que nutren las causas y la prolongación del conflicto armado colombiano y sus violencias. La cultura pone en evidencia las implicaciones de la violencia en los comportamientos individuales y colectivos, así como, a través de estos, la creación de imaginarios que alimentan la repetición de los ciclos de violencia. Estos ciclos, en el caso colombiano, han determinado directamente la prolongación y degradación del conflicto armado interno y, por extensión, “el recrudecimiento exponencial de la barbarie” (De Zubiría, 2015, p. 242). Esta dimensión simbólica permite valorar todas las formas y expresiones en las cuales la cultura puede convertirse en un escenario que permite la reproducción de la violencia y se constituye como violencia en sí misma, de modo que alimenta conflictos estructurales como el nuestro.

En relación con esta dimensión debe señalarse que, así como algunos aspectos de los diferentes campos de la cultura tienen la capacidad para legitimar, reproducir y crear escenarios de violencia, también pueden ser potenciales constructores de escenarios de paz.

En el marco de un contexto explicativo y comprensivo como el propuesto, en lo que se refiere a las dimensiones del conflicto armado y las violencias asociadas o derivadas de él, la pretensión totalizadora de la idea de la Paz Total debería implicar todas sus dimensiones (y, con ello, todas sus expresiones), más allá de todos los actores, es decir, solo los grupos armados.

En este punto, la idea de la Paz Total, se sugiere, debe proponer transformar el conflicto y las violencias por medio de la gestión pública enfocada en desarrollar el derecho constitucional a la paz. Con esto en mente, en cuanto a las líneas estratégicas de acción a través de las cuales puede implementarse una

ruta estratégica para el desarrollo del derecho constitucional a la paz que, de forma sistémica y sostenible, permita transformar el conflicto y abrir una era de transición a la paz, se encuentran prioritarias las siguientes.

Implementación expedita y completa del Acuerdo Final de Paz de 2016

Se trata de reactivar, acelerar y fortalecer el proceso de implementación política, legislativa, administrativa y técnica, al garantizar su plena implementación, cumplir los niveles de participación y asegurar la naturaleza y alcance de todo lo acordado en el acuerdo final del 2016. Sin embargo, dicha reanudación debe implicar, fundamentalmente, la resignificación del sentido político del Acuerdo y no reducirlo a su instrumentalización e implementación técnica, es decir, devolverle la importancia histórica, el significado y potencial ético y la incalculable trascendencia social, política y económica para el país.

Solución negociada del conflicto con el Ejército de Liberación Nacional

El Gobierno nacional, en representación del Estado colombiano, tiene la oportunidad de restablecer el proceso de diálogo y negociación política con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Sin embargo, también tiene la oportunidad de diseñar e implementar participativamente un modelo de negociación disruptivo, creativo y audaz que amplíe la participación en el proceso mismo de negociación y en la construcción de la paz tanto de la insurgencia como de la sociedad civil, el aparato productivo y el más amplio espectro de las fuerzas políticas de la nación. Este proceso, de forma audaz y creativa, debe poner en el centro del diseño y en la metodología del proceso el carácter político del conflicto armado, a fin de no instrumentalizar el propósito de la paz por medio de un acuerdo cuyo efecto real, en el contexto del conflicto y las violencias, sea tan vulnerable como relativo. La oportunidad del diálogo y la negociación política con el ELN es también la oportunidad de resignificar conceptual, política y operativamente la paz, en la medida en que dicho escenario pueda trazarse el objetivo de definir la ruta de la transformación del conflicto y las violencias, y no solo pretender su terminación, con lo que se corre el riesgo de caer en un nuevo proceso de desarme de un grupo insurgente.

Desmantelamiento de grupos armados asociados a los mercados ilegales

El Estado colombiano, liderado por Gobierno nacional, se encuentra en la necesidad de diseñar e implementar un marco jurídico y técnico de sometimien-

to colectivo a la justicia de las estructuras criminales asociadas a las economías y las rentas ilegales, a fin de promover su desmantelamiento, por medio de procesos de justicia de carácter transicional que permitan, a cambio de beneficios judiciales, su sometimiento a la justicia, la entrega de sus capitales, el desmantelamiento de los mercados ilegales y la definición de una ruta de transición de las bases de sus estructuras a las dinámicas sociales, comunitarias y productivas de sus entornos de origen.

Ruta político-jurídica de diálogos para estructuras disidentes y reinsurgentes del Acuerdo de Paz del 2016

El Gobierno nacional puede liderar el diseño de un marco jurídico-político de diálogo con las estructuras armadas, tanto disidentes como reinsurgentes del proceso de paz con las FARC, como una solución intermedia que integre y articule la negociación y el sometimiento, de modo que estas estructuras reconozcan el Acuerdo final de 2016. Dicha ruta puede contemplar los siguientes elementos constitutivos: una estrategia, de carácter transitorio y excepcional, de sometimiento a la Jurisdicción Especial para la Paz; la vinculación a los términos del proceso de reincorporación, y la aceptación político-legal del contenido de las transformaciones que define el Acuerdo como ruta de construcción de terminación del conflicto.

Marco político, jurídico y técnico de política pública del derecho a la paz

El Gobierno nacional está en la facultad y tiene la oportunidad de liderar el proceso de diseño e implementación de una política pública nacional de construcción de paz que vaya más allá de la definición de unos preceptos interpretativos de la paz y que, en cambio, de manera más estratégica, sea un ejercicio de comprensiones de las dimensiones estructural, humanitaria y simbólica de las violencias y las paces. En torno a estas comprensiones se puede definir una ruta de acción y un modelo de gestión que, de forma gradual y progresiva, en el marco del régimen democrático del país, les dé solución a las causas objetivas de la violencia. Se trata de un marco de política y gestión pública para tramitar institucionalmente las que se han denominado “soluciones políticas no negociadas del conflicto”.

La delgada línea entre las oportunidades y los riesgos

Si bien la idea de la Paz total puede parecer audaz y novedosa, el hecho de que sea una propuesta cuya construcción e implementación se esté dando de for-

ma simultánea implica que las oportunidades éticas, políticas y humanitarias sean amplias, pero también que sus riesgos sean altos.

La principal oportunidad que abre esta iniciativa gubernamental (porque aún carece de marcos jurídicos, políticos y técnicos para constituirse en una política pública) es la de definir una ruta para la transformación del conflicto, las violencias y la transición a la paz, la cual cierre la posibilidad a escenarios futuros de soluciones reduccionistas, violentas y fragmentarias, como una política pública instituida.

El carácter progresista y popular del Gobierno nacional debe capitalizarse en función de la voluntad y la posibilidad de proponer y posicionar rutas, metodologías y posibilidades creativas, audaces y novedosas para la transformación del conflicto y las violencias, y no solo en relación con la noción totalizadora de los procesos que conduzcan al desarme y el desmantelamiento de los grupos armados. Las posibilidades que se deriven del carácter del gobierno de Gustavo Petro no pueden restringirse a la decisión acelerada y anárquica de resolver el asunto de las armas, pretendiendo un impacto estratégico en la construcción de la paz.

El carácter popular y democrático del Gobierno nacional debe ponerse en función de una idea sistémica, sistemática y estratégica (inherentemente crítica, institucionalizada y de largo plazo) que busque transformar el conflicto armado y las violencias derivadas o asociadas a este. La institucionalización de este propósito es el marco ideal para que se ideen e implementen formas arriesgadas y audaces para la transición democrática a la paz, para la transición a la vida democrática de los grupos armados (que incluyan sus propias aspiraciones políticas como parte de las transformaciones que encarnen dicho proceso) y para las negociaciones, diálogos y términos de estos procesos. Sin embargo, al carecer de un marco comprensivo y prospectivo, en clave de política pública, el riesgo de su eficacia se puede reducir a un desarme sin un impacto estratégico en la transformación de las dinámicas del conflicto, por lo que con esto solo se configuraría el escenario para la reedición y el reciclaje de las violencias, lo que implica una especie de tierra fértil para la prolongación del caos y el suicidio colectivo en que nos ahoga esta violencia “establecida, organizada y sistemática que invade la vida cotidiana” (Gómez, 2020, p. 131).

Por último, al intentar conducir un proceso acelerado de desarme de grupos, se corre el riesgo de desconocer y anular los intereses de algunos sectores sociales políticos y económicos que tienen la capacidad de oponerse a los resultados de dichos procesos y convertirse —más allá de opositores y contradictores— en una fuerza reaccionaria al proceso de transformación del conflicto y

de transición a la paz. Por su carácter reaccionario, este proceso puede llegar a ser tanto o más cruento que la propia violencia que ya la sociedad colombiana ha conocido. Una paz así de frágil y vulnerable, además de las implicaciones humanitarias que puede significar, tendría también implicaciones en la legitimidad de la paz negociada y política, así como podría cerrar la puerta de comprensiones y escenarios positivos, progresistas y humanitarios para la construcción de paz en el futuro. Una paz que no se blinde con la suficiente legitimidad y con un respaldo y compromiso amplio de todos los sectores de la sociedad corre el riesgo de abrir nuevos ciclos de criminalización del conflicto y obtusos intentos de solución militar y degradación de la violencia.

Referencias

Gómez, J. G. (2020). ¿En doscientos años los colombianos solo hemos arado en el mar? Paz y esperanza para una nueva Colombia. En *Hacia la paz: ideas y conceptos para una paz urgente*.

Zubiría, S. de. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. En *Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 197-246). Desde Abajo.

La Paz Total

El camino de transformación para la justicia social

Héctor Alonso Moreno Parra

Politólogo. Profesor titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad del Valle. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Granada

La paz como fundamento del poder político

La irenología, la ciencia que estudia la paz, ha estado presente en la historia de los hombres desde los propios orígenes de la humanidad. En algunas ocasiones como mito, muy difundido entre los griegos, y en otras como ideario y propósito de las sociedades occidentales, a fin de alcanzar una convivencia a partir de la construcción de unos mínimos establecidos política y socialmente.

En el caso de Occidente, las primeras reflexiones sistemáticas acerca de la paz, la guerra y el conflicto las encontramos en los clásicos de la antigüedad grecolatina. Como manifestaciones del fenómeno del "poder", la reflexión va unida a los primeros intentos de sistematizar un pensamiento ordenado acerca de la política. Por tanto, partimos de la premisa de considerar la paz como un fenómeno ligado al poder, perteneciente a la categoría de los hechos políticos, entendidos estos como aquel tipo de fenómenos que se caracterizan por ser dimensiones y manifestaciones del poder (Harto de Vera, 2004, p. 17).

Ahora bien, la paz como fenómeno, al pertenecer a la categoría de los hechos políticos, implica entonces que el respeto a aquello legítima y normativamente (legal) pactado en una sociedad democrática permite que la paz se exprese como ligada al poder político. Esto se concreta a partir del hecho de que se precisa una fuerza superior que atemorice a los hombres y los conmine al abandono de su condición de estado de naturaleza en el cual el hombre es lobo para el hombre y, por tanto, los lleve al cumplimiento de los pactos. Esta es la esencia del poder político como garantía de la paz, “pues las pasiones que inclinan a los hombres a la paz son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable, y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo” (Hobbes, 1983, p. 138).

De tal manera, el ejercicio pleno del poder político es garantía de una Paz Total en una sociedad democrática, siendo entendido este poder político como la capacidad que tiene el Estado de ostentar legítimamente y de manera exclusiva el monopolio de la fuerza y de las armas en todo su territorio.

Perspectivas epistemológicas de la Paz Total

Actualmente, en el mundo académico, el estudio del conflicto político armado y del conflicto social está más orientado a los mecanismos de su resolución, su transformación o, mejor, a su tratamiento o manejo y no a su justificación. Johan Galtung es quizá uno de los teóricos más importantes de los enfoques de manejo de conflictos y de las apuestas de construcción de paz. En el libro *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización* (Galtung, 2003) se recoge, en parte, lo esencial de su pensamiento.

Según Johan Galtung, la ausencia de violencia equivaldría a una paz positiva, que es la que puede permitir la condición precisa y necesaria para que los conflictos se puedan transformar de manera creadora (2003).

La paz como propósito se construye en una relación homogeneizadora a fin de lograr una convivencia pacífica. En tal sentido, la forma como se tramiten los conflictos entre los hombres demarca los límites de los períodos históricos y de las épocas en las que el hombre vivió entre sociedades en guerra y sociedades en paz.

Para definir algunas perspectivas epistemológicas de la Paz Total, es preciso también asumir, en parte, sus posibles compatibilidades. Cuando hablamos de una Paz Total esta debe ser asumida en la perspectiva del profesor Galtung como la ausencia de violencia y no de guerra, es decir, la Paz Total es la nega-

ción de la violencia y la implementación de la prosperidad que implica “vivir sabroso”. La Paz Total es la ausencia de cualquier tipo de violencia, no importa que sea física, gestual, cultural, estructural, sin importar el origen de sus autores para juzgarla y superarla, como quiera que lo importante y fundamental es que “la paz es una práctica y una realidad social a lo largo de toda la historia de la humanidad, que se ha convertido en un instrumento para evaluar y promocionar el bienestar, el equilibrio y la armonía de las sociedades” (Molina y Muñoz, 2004).

El profesor Galtung asume la *paz negativa* como la ausencia de cualquier tipo de violencia, con lo que quiere afirmar que la ausencia de violencia estructural no puede interpretarse como la inexistencia de una estructura, entendida como la ausencia de relación interior o exterior. La dialéctica interior humana es externa: como personas, podemos huir de los demás, pero no de nosotros mismos. No tener relaciones con el exterior no es la solución, de ahí la búsqueda de estructuras horizontales, fuera y dentro (Galtung, 2003, p. 58).

La Paz Total debe entenderse, entonces, como un logro que se adquiere a partir de una transformación en la manera como se presenta el conflicto y el modo en que lo abordamos desde los diferentes actores, en sus objetivos o, en último término, en las oportunidades de selección que podamos hacer para su transformación dialogada al aislar toda posibilidad de presencia de cualquier tipo de violencia. Por estas razones, los investigadores han hablado de *paz negativa*, cuando no existe guerra ni violencia y, después, de *paz positiva*, cuando prevalece la justicia. Ambas nos sirven para definir y comprender muchas de las situaciones que vivimos o queremos alcanzar (Molina y Muñoz, 2004, p. 28).

Por su parte, esa ausencia de violencia equivaldría a una paz positiva en la medida en que permite en el marco de la complejidad desarrollar la condición precisa y necesaria para que los conflictos se puedan transformar de manera creadora:

Construir la paz, por tanto, significa evitar o reducir todas las expresiones de violencia, empresa de tamaña magnitud que nos indica a las claras que la paz no es algo alcanzable de la noche a la mañana, sino un proceso, un camino, una referencia. (Fisas, 2004a, p. 20)

Ahora, fijémonos en la ausencia de violencia estructural. Esta es aquella que las instituciones de dominación aplican sobre los sometidos al dominio e incluye la injusticia social y la desigualdad entre ricos y pobres, entre poderosos y débiles, la explotación capitalista, el imperialismo, el despotismo, etc. A través de esta ausencia de violencia estructural puede conseguirse la paz

positiva, que solo se puede instaurar mediante un radical cambio social y que, en consecuencia, debe avanzar junto con la promoción de la justicia social —el desarrollo político y económico de los países subdesarrollados— y con la eliminación de las desigualdades (Bobbio, 2009, p. 555).

Alcanzar la justicia social es el propósito noble de la construcción de la Paz Total. Para el caso colombiano, lograr la llamada Paz Total en el conflicto social y político del país no es otra cosa que el resultado final de un proceso de construcción mediado de la paz a partir, en unos casos, del sometimiento a la justicia de actores armados sin connotación política y, en otros, de un proceso de negociación con actores políticos armados. Todo esto tiene el propósito de lograr avances pacíficamente concertados en materia de justicia social, con la que se espera que se expresen unos mayores niveles de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, en el marco de una nueva perspectiva del régimen político de transición que vive el país, incluyente, democrático y multipartidista.

La Paz Total en el marco del pacifismo jurídico

En el derecho internacional público se ha utilizado la expresión de *pacifismo jurídico*¹, con el fin de hacer referencia a todas las expresiones de fortalezas jurídicas en el ámbito mundial que propendan por garantizar la paz internacional a través del derecho. En efecto, es el pacifismo que persigue el ideal de la paz a través del derecho, o sea, prevalentemente con medios jurídicos y que crea una nueva institución, el Estado universal, en que la solución de los conflictos a través de la guerra se hace imposible (Bobbio, 2009, p. 115).

En el derecho internacional público, en este sentido, se considera como pacifismo jurídico o la paz a través del derecho a todos los pactos y acuerdos internacionales que tengan como propósito garantizar no solo mediante la prevención, sino también mediante la imposición de medidas represivas, la paz mundial. Característico de este pacifismo es concebir el proceso de formación de una sociedad internacional estable por analogía con el proceso en el que se habría formado —según la hipótesis iusnaturalista, en particular, de acuerdo con el modelo hobbesiano— el Estado. Este proceso estaría caracterizado por el paso del Estado de naturaleza, que es Estado de guerra, a la sociedad civil, que es Estado de paz, a través del pacto de unión. La mayor o menor estabilidad de la nueva asociación que nace de la superación del Estado natural depende de que dicho pacto de unión sea solo un pacto de sociedad y no un pacto de sumisión (Bobbio, 2009, p. 181).

Las anteriores perspectivas de la conceptualización de la paz se inscriben en el legado normativo que nos dejó la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que recogió el anhelo y la voluntad de paz mayoritaria de los Estados después de la Segunda Guerra Mundial. Este documento exhortó a todos los pueblos a “convivir en paz como buenos vecinos” y a trabajar mancomunadamente “para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, asegurando “que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”.

Debe recordarse igualmente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de acuerdo con las normas de interpretación prescritas en el artículo 29.b y 29.c, establece que el ordenamiento jurídico de los Estados partes, como es el caso de Colombia, puede ser mucho más generoso en el reconocimiento jurídico de los derechos humanos, toda vez que la Convención impone como obligación a los Estados unos derechos básicos y mínimos que deben ser garantizados y respetados y que tienen como fundamento esencial la dignidad de la persona humana como presupuesto básico del derecho a la paz.

Medidas de pacifismo jurídico

En cuanto al derecho a la Paz Total en Colombia, es preciso afirmar que el camino de la aplicación de la política pública de rebaja de penas por paz se podría denominar bajo el concepto de *pacifismo jurídico inacabado*², entendido este como todos los actos administrativos o instrumentos jurídicos de perdón con capacidad de transformación de la realidad³ (leyes, decretos, etc.), como el acogimiento a la justicia, las amnistías, los indultos o los decretos de reinserción, que se han expedido por parte del Gobierno nacional durante el período de las múltiples violencias con el propósito de lograr consolidar espacios para la construcción de paz, bien sea entre las propias élites, o entre el Estado y los insurgentes, o entre el Estado y las llamadas bandas.

En virtud de todos estos hechos de interrupción del conflicto político armado o de la superación de violencias armadas de todo tipo mediante medidas de pacifismo jurídico, se precisa cómo todos estos episodios o instrumentos de perdón, bajo sus propias circunstancias, han permitido en la historia de Colombia conversaciones y negociaciones de acuerdos transitorios para superar momentos de violencias comunes o políticas. Así, se han permitido transiciones de la guerra a la política, pactos de gobernabilidad, sometimientos a la justicia y, en momentos precisos de la historia política, construcción de terceras fuerzas políticas autónomas nacidas de los procesos de pacificación.

Ahora bien, a fin de desarrollar el concepto de pacifismo jurídico en el país en el marco de una Paz Total, es preciso referirse de manera analógica a eventos de pacifismo jurídico. Se hará, pues, un giro epistemológico en el marco de la construcción de Paz Total en Colombia a todos aquellos actos administrativos o actos jurídicos que el Gobierno diseña y decreta, bien sea en el marco de las conversaciones y negociaciones de paz o bien en la implementación de políticas públicas tendientes a consolidar espacios para la construcción de paz o a recuperar para el Estado el monopolio exclusivo de la fuerza.

Dichas medidas se desarrollan a partir de la propia capacidad que tiene el Estado para ofrecer propuestas jurídicas de construcción de paz y que tienen como propósito central —aparte de superar el Estado hobbesiano⁴ y consolidar la legitimidad sobre el monopolio exclusivo de la fuerza— otorgar a los individuos que se encuentran al margen de la ley o en rebeldía en contra del establecimiento político beneficios jurídicos de perdón y olvido. De esta manera, mediante dichos instrumentos, se pueden consolidar espacios para la construcción de paz con la integración de estas personas a la sociedad civil, a fin de que desarrollen nuevas potencialidades en el marco de los pactos suscritos.

Es pertinente advertir que este modelo de pacifismo jurídico, en el marco de la aplicación de una Paz Total con base en el sometimiento a la justicia de los diferentes actores armados, busca favorecer a los individuos frente al marco penal de castigos y penas, pero poco o nada contribuye a resolver los problemas estructurales de la sociedad ni contempla la posibilidad de adelantar reformas políticas ni sociales, y mucho menos estimula acuerdos de ninguna naturaleza que permitan superar las razones objetivas que justifican, o que al menos esgrimen como justificatorios, los actores armados como motivos que alientan su accionar violento. Claro está que esas medidas de pacifismo jurídico permiten que los excombatientes desarrollen sus capacidades humanas a favor de consolidar proyectos de vida diferentes a los de la guerra. De tal manera, el concepto de Paz Total implica que estos acuerdos con los diversos actores violentos deben inscribirse en el marco de la transición política que vive Colombia de paz por mayor democracia, a partir de la implementación de las reformas de todo tipo que requiere el país para la consolidación de una institucionalidad democrática.

Referencias

Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Trotta.

Fisas, V. (2004a). *Cultura de paz y gestión de conflictos* (4.a ed.). Unesco.

Fisas, V. (2004b). *Vías para intervenir en los conflictos armados, en: procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Paidós.

Fisas, V. (2009). *Anuario de procesos de Paz 2009*. Icaria.

Fisas, V. (2011). *Negociación en procesos de paz, en Estado y ciudadanía para la paz: Observatorio de construcción de paz*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Galtung J. (2000). *Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)*. Organización de las Naciones Unidas.

Galtung J. (2003). *Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bakeaz.

Harto de Vera, F. (2004). *Investigación para la Paz y Resolución de Conflictos*. Tirant lo Blanch.

Hobbes, T. (1983). *Leviatán* (Vol. 1). Fondo de Cultura Económica.

Molina Rueda, B. y Muñoz, F. (2004). *Manual de paz y conflictos*. Universidad de Granada; Instituto de la Paz y los Conflictos.

Muñoz, F. (Ed.) (2001). *La paz imperfecta*. Universidad de Granada.

Muñoz, F. y Molina Rueda, B. (Eds.) (2009). *Pax orbis: Complejidad y conflictividad de la paz*. Universidad de Granada; Instituto de la Paz y los Conflictos

Notas

¹ Norberto Bobbio considera el pacifismo jurídico en una perspectiva hobbesiana como un proceso que consiste en pasar de un Estado de naturaleza o de guerra de todos contra todos a un Estado de sociedad civil mediante el acuerdo o el pacto de los individuos (Bobbio; 2009, p. 612)

² La expresión de *pacifismo jurídico inacabado* se toma a partir de las posibilidades de adecuación del concepto de la expresión *pacifismo jurídico*, utilizada por Norberto Bobbio según la tesis de que es preciso un marco normativo internacional en contra de la barbarie. Este concepto ya había sido expresado por Emmanuel Kant en su célebre texto de *La paz perpetua. Un proyecto Filosófico* (1796). De igual manera, se hace referencia a los instrumentos jurídicos con el fin de perdonar, a los recursos legales que se precisan de todos aquellos actos que, como la amnistía y el indulto, tienen el propósito de vincular de nuevo a las personas insurrectas al ejercicio de sus actividades civiles y políticas a partir de escenarios que permitan la construcción de paz.

³ Los procesos de paz tienen como propósito que las diferentes entidades humanas puedan desarrollar sus capacidades a plenitud en un ambiente de manejo del conflicto en la civilidad. Estos

instrumentos jurídicos de perdón, que a su vez se constituyen en la esencia del llamado pacifismo jurídico, contribuyen también a tal propósito.

⁴Por Estado hobbesiano se hace referencia a las vastas zonas del territorio nacional colombiano en donde la ausencia del Estado a través de sus instituciones es francamente notoria. En Colombia hay más territorio que Estado social de derecho, lo que ha permitido que en una parte de la geografía nacional sean los grupos ilegales los que ejerzan el monopolio de la fuerza y las armas, constituyéndose en el poder *de facto* que media las relaciones sociales en esas marginadas y abandonadas comunidades. El único poder que es referenciado por estas comunidades es el que solo se desprende de la capacidad de intimidación que tienen los grupos ilegales en esos olvidados territorios de la geografía nacional.





Fotografía por:
Carolina Bedoya

Tres dimensiones de justicia para consolidar la paz

Aportes para una discusión más allá de la seguridad y el impacto humanitario de la guerra

Cristian López

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de maestría en Derecho (Universidad del Rosario) y Derechos Humanos (Universidad Pontificia Católica del Perú). Subdirector e investigador del Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos (CIPADH)

La Paz Total es una de las estrategias más importantes del presidente Gustavo Petro y mucho se ha especulado acerca del significado de esta apuesta. Algunos la restringen a una discusión acerca de la necesidad de reducir los niveles de violencia política o los impactos humanitarios de la guerra, mientras que hay quienes la asumen como un problema clásico de seguridad, es decir, la búsqueda de la paz para la recuperación del monopolio de la fuerza en cabeza del Estado.

A ambas concepciones les asisten preocupaciones legítimas e importantes. No obstante, no resulta conveniente restringir el concepto de Paz Total a uno de estos dos puntos de vista, a menos que estuviésemos decididos a construir una paz negativa (Galtung y Fischer, 2013). En ese orden de ideas, existen más variables que deben ser tenidas en cuenta si se pretende construir una paz que, aparte de ser total, sea estable y duradera, tal y como se pactó en el acuerdo final de paz. En consecuencia, el presente artículo diserta sobre tres dimensiones mínimas de justicia que, en un sentido amplio, deberían orientar el camino en esta apuesta por la Paz Total.

En términos generales, lo que ha comunicado el Gobierno nacional lleva a pensar que, en el corto y mediano plazo, la promisorio propuesta compromete al Estado con, al menos, las siguientes iniciativas: 1) retomar la senda de la implementación del acuerdo final de paz firmado con las desaparecidas FARC-EP, no solo porque el acuerdo contiene un potencial transformador relevante para la desactivación de las causas estructurantes de los conflictos armados en Colombia, sino, además, porque no puede construirse la paz sin recuperar la confianza en la palabra empeñada por el Estado; 2) adelantar una agenda de choque de implementación inmediata que permita reducir el impacto humanitario de la guerra¹; 3) someter grupos y organizaciones multicriminales e iniciar y reanudar los diálogos con los actores armados que tienen un trasfondo político, con el objetivo de desmontar estructuras armadas, recuperar el monopolio de la fuerza y reducir el impacto humanitario de la guerra²; 4) ampliar la presencia del Estado —con parámetros distintos a la doctrina del enemigo interno— de modo que se puedan desplegar garantías para la seguridad y el bienestar en los territorios³; 5) implementar escenarios regionales de diálogo y empoderamiento comunitario que busquen fortalecer visiones de seguridad amplias y soportadas en mejores condiciones de vida, y, por último, 6) hacer una modificación a la política de drogas que conduzca a arrebatar la gigantesca renta que genera el tráfico y que aceita las maquinarias armadas en los territorios.

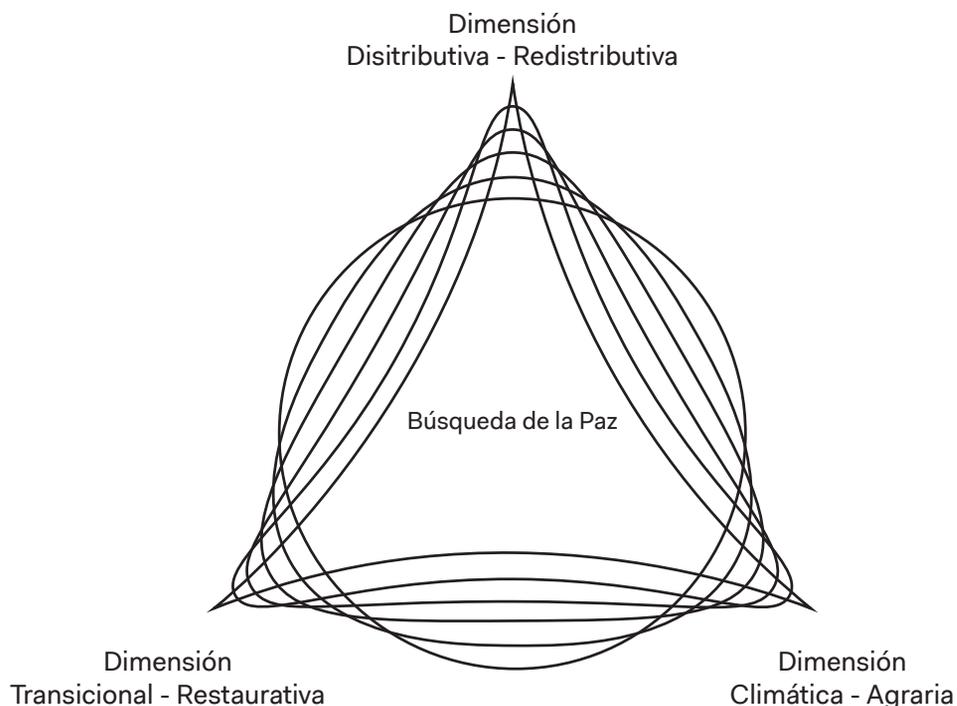
Ahora bien, la acumulación histórica de conflictos de diverso orden (social, cultural, económico, armado, político), asociados estrechamente con las características premodernas del Estado colombiano, incapaz hasta ahora de garantizar de manera consistente —en tiempo y lugar— los monopolios de la tributación, la fuerza, el derecho y la administración de justicia, no podrá resolverse en cuatro años y, por eso, es importante moderar las expectativas. Debido a ello, las acciones en el corto y mediano plazo son relevantes, pero exigen que su planeación e implementación tengan lugar en un horizonte de sentido a largo plazo que permita estructurar y orientar la acción del Estado de manera coordinada, eficiente y sostenible. En razón de lo anterior, el presente artículo ofrece una propuesta acerca de tres dimensiones que pueden operar como estructurantes de una apuesta por Paz Total y ofrecer un horizonte de sentido para la construcción de políticas públicas de largo aliento que permitan articular medidas, planes y programas en el corto y mediano plazo.

Adelantando la síntesis, se considera que la Paz Total en un contexto como el colombiano, caracterizado por altos índices de desigualdad y violencia estructural, grupos armados altamente especializados en violencia y control territorial, además de enormes retos ambientales, debería contemplar tres vigorosas dimensiones de justicia: la justicia distributiva y redistributiva, la justicia transi-

cional restaurativa, y la justicia ambiental y climática. La apuesta por estas dimensiones de justicia puede ayudar a consolidar un horizonte de sentido articulador y estructurante del proyecto de Paz Total en el actual contexto político, económico y ambiental. Ahora bien, los lectores pensarán que muchos tipos de justicia quedan por fuera de estas categorías y, con seguridad, tienen razón. No obstante, la presente propuesta ofrece una idea de “pilares mínimos” que sirvan para estructurar la Paz Total como apuesta a largo plazo.

En las páginas siguientes se abordará con un poco más de detalle la forma en la que estas tres dimensiones de justicia constituyen, en términos generales, un relato estructurante de la Paz Total (véase la figura 1).

Figura 1. Las tres dimensiones de justicia que estructuran la Paz Total



Dimensión distributiva y redistributiva

El logro y el sostenimiento de la paz en una sociedad como la colombiana requiere de un viraje significativo en la política económica del país. En razón de ello, la apuesta por consolidarla será posible en el largo plazo si —en materia económica— el Estado compromete sus esfuerzos en el logro de, al menos, tres grandes movimientos redistributivos: 1) la redistribución de las cargas tri-

butarias hacia un modelo más equitativo en el que los que más tienen más pagan; 2) la redistribución de ingresos que será necesaria para arrebatar “mano de obra” a los mercados ilegales que ofrecen mejores ingresos que el aparato productivo legal en Colombia, y, finalmente, 3) la redistribución de la tierra, que ha pasado por un proceso de concentración mediado por sofisticados y brutales repertorios de violencia y que, con la orientación del Estado y las organizaciones campesinas y sociales, podrá contribuir —en el largo plazo— con la diversificación de la matriz productiva que será determinante en el aumento de la capacidad económica del Estado.

Los retos en materia de justicia redistributiva son enormes e implican decisiones de política pública basadas en la comprensión de que la justicia económica es base fundamental para construir cimientos sólidos de convivencia en la sociedad porque, a la par que reducen las brechas de desigualdad, provocan que la ilegalidad resulte más riesgosa y costosa que la legalidad —a largo plazo y en los territorios históricamente abandonados por el Estado—. Existe una amplia producción académica que apunta a la necesidad de atender la violencia estructural como generadora de violencia directa en los procesos de construcción de paz, so pena de construir una “paz negativa” y endeble basada en la mera coerción (Galtung, 2016).

En este campo de la justicia redistributiva como soporte de la paz, el gobierno de Gustavo Petro ha dado algunos pasos importantes. Como es de conocimiento público, marcha en el Congreso de la República la reforma tributaria que busca ampliar la base de tributación en Colombia y redistribuir las cargas tributarias en el sentido acá planteado. Asimismo, se pactó un acuerdo para la adquisición de tierras que tiene mucho de discutible, pero que puede ser un camino que ayude a desarmar ánimos belicosos por parte de violentos y vigorosos sectores de grandes propietarios en el país asociados con la ganadería que, en Colombia, ha sido una de las grandes economías de guerra.

En relación con este último elemento, es importante que el Estado no abandone la recuperación de tierras que actualmente no cumplen con la función social establecida en la Constitución Política —vía extinción de dominio o expropiación—. Es decir, a la política de compra de tierras anunciada, debe sumarse una agresiva política para poner a “producir el campo”, lo que es posible solo con un proceso redistributivo que ponga en el centro la participación vinculante de las economías campesinas, negras e indígenas.

En este camino de lograr justicia distributiva y redistributiva para la paz es importante que el actual gobierno considere la posibilidad de consolidar y ampliar la renta básica en lo que se configura como la antesala de una recesión eco-

nómica. Además, en términos generales, también debe adelantar una agenda social de gran envergadura en la que se considere, por ejemplo, la ampliación de la oferta de educación técnica y superior pública a través del saneamiento del déficit presupuestario actual y la ampliación de la infraestructura con universidades de orden regional. Estos dos aspectos tienen estrecha relación con el allanamiento del camino para consolidar una sociedad más equitativa que empiece a sacarnos, por fin, de la “anomalía democrática” a la que se refiriera el profesor Francisco Gutiérrez (2014).

Dimensión transicional restaurativa

En este campo ha sido amplia la experiencia acumulada en los últimos años. Es así como Colombia cuenta actualmente con uno de los laboratorios más importantes de justicia transicional en el mundo, pactado en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (2016). Este, pese a haber sufrido modificaciones unilaterales después de firmado, ha permitido la combinación de instancias judiciales y extrajudiciales que aspiran a ofrecer justicia desde una perspectiva no punitivista.

Existen, al menos, dos grandes asuntos que deben considerarse en el mediano plazo. En primer lugar, la necesidad de abordar la discusión sobre la creación de una instancia transicional de cierre capaz de avocar conocimiento y jurisdicción sobre los terceros civiles cuyas investigaciones están engavetadas en la Fiscalía General de la Nación tras la emisión de compulsas de copia por parte de Justicia y Paz y de la JEP (que en este aspecto fue modificada unilateralmente y en detrimento de lo acordado en la Habana). Esta instancia o tribunal transicional de cierre debería permitir, además, el desarrollo de un mecanismo que contemple la aplicación de justicia en un eventual acuerdo con el ELN o con las disidencias o reincidencias de las otrora FARC-EP a las que el Gobierno, eventualmente, reconociese un carácter político.

En segundo lugar, la dimensión transicional de la paz debería contemplar medidas tendientes a adecuar la norma colombiana al estándar internacional del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) en cuanto a víctimas se refiere. Al respecto, merece la pena mencionar que actualmente ningún miembro de grupos armados puede acceder al proceso contemplado en la Ley 1448 de 2011 porque la definición contenida en el artículo 3 de la Ley en mención les excluye exegéticamente. Lo anterior contraviene gravemente el estándar o “estatuto internacional de víctimas” (Fernández de Casadevante Romaní, 2018), porque libra al Estado de su obligación internacional de reparar a “toda persona que haya sufrido graves daños” con

ocasión de graves violaciones a sus derechos humanos o infracciones al DIH. Adicionalmente, esta modificación a la ley de víctimas no solo llevaría a Colombia a cumplir con sus obligaciones internacionales, sino que, además, operaría como una muestra de buena voluntad estatal para con las personas que hacen parte de grupos armados y se sienten abiertamente excluidas de la posibilidad de ser reconocidas por conductas específicas en los términos de la Ley 1448 de 2011, como la desaparición forzada de familiares, el desplazamiento forzado, la amenaza, el despojo de tierras, entre otras.

Dimensión climática-agraria

La búsqueda de la Paz Total, trascendiendo la concepción tradicional y reduccionista de la seguridad, debe apostar también a consolidar la justicia climática y agraria (Rojas Herrera, 2022). Lo anterior implica comprender la relación entre una estructura de propiedad agraria altamente desigual en Colombia, la violencia despojadora y concentradora de tierra, y los modelos agroindustriales que promueven los monocultivos. Todo lo anterior acaba con la diversidad e instituye modelos de producción ambientalmente insostenibles que no ponen a las comunidades en el centro de sus preocupaciones, sino a los procesos de acumulación y consumo que demandan los mercados globales.

En ese orden de ideas, una apuesta política por una paz que resulte sostenible a largo plazo debe trabajar en, por ejemplo, reducir el coeficiente de Gini en la tenencia de la propiedad rural, así como en el cierre de la frontera agrícola. Igualmente, dicha apuesta debe comprender que las comunidades campesinas e indígenas que han habitado históricamente los territorios de reserva y conservación deben poder seguir haciéndolo como guardianes del medioambiente. En ese sentido, la Paz Total debe contemplar el replanteamiento y la suspensión de cualquier iniciativa bélica similar a la Operación Artemisa, cuya única finalidad era el vaciamiento territorial para imponer la concepción conservacionista que excluye a las comunidades campesinas y les arrebató el derecho a habitar sus territorios en condiciones de sustentabilidad y sostenibilidad. Mientras no se avance en el proceso de redistribución de la tierra planteado en el primer acápite, las nuevas formas de colonización serán inevitables, pues se expulsa a las comunidades más allá de la frontera agrícola para buscar el acceso a nuevas tierras fértiles que les fueron arrebatadas en las áreas en que ha debido operar la reforma agraria.

Por último, la paz estable y completa debe hacerse también con el ambiente, el territorio y la naturaleza. Lo anterior implica abrir la discusión acerca de la necesidad de replantear la matriz productiva extractivista que despoja a las

comunidades de su territorio y aumenta la huella de carbono de los procesos industriales y productivos. Merece la pena mencionar acá la propuesta del profesor Saturnino Borrás y su equipo de investigación, en el que se encuentra la investigadora colombiana Itayosara Rojas y que plantea visibilizar los procesos de búsqueda de justicia climática y agraria a través de cinco dimensiones complementarias e interrelacionadas (Franco y Borrás, 2021): 1) la redistribución de la tierra que, para el caso de Colombia y como se planteó más arriba, debe hacer parte de la apuesta a largo plazo por consolidar la paz; 2) el reconocimiento del derecho que asiste a los pueblos indígenas, afro y campesinos a habitar sus territorios, desarrollando y reproduciendo sus propias y tradicionales formas de producción sustentable; 3) la regeneración de los suelos como una necesidad para la reversión de la ruptura de corredores agroecológicos en la Amazonía (Rojas Herrera, 2022); 4) la restitución de millones de hectáreas despojadas violentamente y reconvertidas a la agroindustria y la ganadería extensiva; y v) la resistencia contra la violencia despojadora y los modelos de vaciamiento territorial, el consumo y la producción insostenible en los territorios.

Conclusiones

La paz es un concepto multidimensional que no puede restringirse a la adopción de medidas para el alivio humanitario o a un asunto de seguridad en los términos clásicos. Por el contrario, su apuesta constituye un proyecto a largo plazo que solo será posible si la política pública del Estado se estructura, al menos, en torno a tres dimensiones de justicia: la justicia transicional (penal-restaurativa), la justicia económica (distributiva-redistributiva) y la justicia climático-ambiental.

Para el caso colombiano, en la dimensión distributiva y redistributiva, debería contemplarse el problema de la tenencia de la tierra y la estructura de la propiedad agraria, así como una mejor distribución de los ingresos y la redistribución de las cargas tributarias. En relación con la justicia transicional-restaurativa habría de contemplarse la posibilidad de conformar una jurisdicción transicional de cierre que avoque el conocimiento de los casos contra terceros civiles y permita adelantar un proceso restaurativo con los actores políticos que lleguen a un acuerdo de paz. Sumado a lo anterior, es necesario modificar la Ley 1448 de 2011 para adecuar los criterios de reparación a los estándares internacionales en la materia. En relación con la justicia climática-agraria, merece la pena contemplar las cinco dimensiones propuestas por el profesor Borrás en relación con la redistribución, la restitución, la rehabilitación y el reconocimiento.

Si bien no puede omitirse la discusión acerca de la necesidad de consolidar un Estado capaz de ofrecer y dotar de seguridad a los ciudadanos, restringir el concepto de paz al monopolio de la fuerza en manos del Estado a través del desarme o el sometimiento de organizaciones armadas o a medidas de alivio humanitario conduce, inexorablemente, a la consecución de una paz que se ocupa de amainar las violencias directas pero que desatiende las violencias estructurales y simbólicas. En consecuencia, se torna relevante que la política gubernamental procure trascender la discusión relativa al desarme, el sometimiento y el diálogo porque, si bien esta es fundamental, representa apenas uno de los diversos temas que deben atenderse en el marco de un concepto integral y humano de la paz y la seguridad.

Referencias

Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. DO 48 096.

Fernández de Casadevante Romaní, C. (2018). Las víctimas y el derecho internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 25, 3-66.

Franco, J. C. y Borrás, S. (2021). *The 5Rs in Myanmar: Five principles for a future federal democratic system where rural working people can flourish*. Transnational Institute.

Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 147-168.

Galtung, J. y Fischer, D. (2013). Positive and negative peace. En J. Galtung y D. Fischer, *Johan Galtung: Pioneer of Peace Research* (vol. 5, pp. 173-178). Springer Berlin Heidelberg.

Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.

Rojas Herrera, I. (2022). The Land Rush in the Colombian Amazon, Changing Labour Dynamics, and the Politics of Climate Change. *Land Rush Working Paper & Notes*, 2.

Notas

¹ En función de esto se ha diseñado y puesto en marcha el Plan de Emergencia para la Protección de la Vida y se ha apostado por la consigna de “no matar, no torturar, no desaparecer”.

² En este sentido, avanza con rapidez el proyecto de prórroga y ampliación de la Ley 418 de 1997.

³ En este campo se han fortalecido de manera rápida algunos cuerpos especializados como la UNIPEP y se espera el desarrollo de una ambiciosa agenda de gasto social.

De la retórica a la práctica

¿Cuál es la institucionalidad para la Paz Total?

Fredy Alexander Chaverra Colorado

Politólogo de la Universidad de Antioquia. Magíster en Ciencia Política. Se ha desempeñado como profesor, investigador y asesor. Es colaborador del portal *Las2orillas* y columnistas de *LaOrejaRoja* y *LaOtraVoz*

A la Paz Total le asiste el enorme reto de traducirse en un conjunto de acciones institucionales que orienten auténticas transformaciones sociales en los territorios asediados por la persistencia del conflicto armado y la presencia de organizaciones multirrimen. Estas infraestructuras institucionales, a escala veredal, municipal, regional, nacional y hasta trasnacional, son fundamentales para apuntalar la Paz Total como una política de Estado que posibilite avanzar hacia profundas transformaciones sociales.

Para trascender de la retórica asociada con una noción totalizante y no quedarse en la monumental expectativa de “acabar con todos los conflictos armados”, la Paz Total deberá transitar por múltiples niveles de interlocución, retomar las potencialidades del enfoque de paz territorial y constituirse en un sólido referente de infraestructura institucional.

Primero, el gobierno Petro, con la perspectiva de cimentar las bases de la Paz Total, deberá reforzar la totalidad de instituciones y organizaciones derivadas del Acuerdo de Paz, es decir, las agencias, direcciones, oficinas, unidades, re-

des, consejos, comisiones y sistemas de información creados para facilitar la ejecución del Plan Marco de Implementación (el sistema operativo del Acuerdo de Paz). Esta amplia infraestructura institucional, resultado del cruce de múltiples trayectorias institucionales y procesos organizativos, se creó, con ciertas limitaciones y precariedades presupuestarias, durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, pero fue con la llegada al poder de Iván Duque y con la imposición unilateral de su política de “Paz con legalidad” que se vio muy afectada en su capacidad, eficacia operativa y capital relacional.

Sin un esfuerzo decidido para reforzar las instituciones y organizaciones derivadas del Acuerdo de Paz, la Paz Total se convertirá en una evidente contradicción práctica, ya que no tiene sentido ambientar nuevos acuerdos como resultado de negociaciones políticas con grupos guerrilleros, cuando la implementación del Acuerdo suscrito con la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se encuentra en cuidados intensivos. Ese esfuerzo tampoco se podrá reducir a una defensa discursiva del Acuerdo de Paz, sino que deberá priorizar acciones estratégicas dirigidas a reforzar, en una lógica de acción convergente, la infraestructura institucional y social que sustenta las disposiciones de la Reforma Rural Integral (RRI), la reincorporación social, económica y política de los exguerrilleros, y la participación política o el sistema de justicia transicional.

Un primer paso en ese sentido se dio el 31 de agosto del 2022, con la radicación en el Congreso de la República del proyecto de reforma a la Ley de Orden Público, también conocido como el Proyecto de Ley de la Paz Total. Fue radicado con mensaje de urgencia y es el primer eslabón en la arquitectura normativa e institucional de esta nueva política de paz. Consta de 19 artículos subdivididos en cuatro capítulos.

En primer término, establece que la Paz Total será elevada a política de Estado, es decir, que no estará sujeta a los vaivenes del gobierno de turno, pues vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público. De esta forma, se busca que la paz se configure como un principio rector de las acciones del Estado, a partir de un enfoque de seguridad humana y derechos humanos. Así se retoma una reivindicación histórica del movimiento social por la paz, el cual desde hace décadas exigía que la paz se debería valorar por los diferentes gobiernos como una política de Estado.

En lo personal, soy escéptico de las posibilidades prácticas de elevar la paz a política de Estado. Más allá de ser una necesaria consideración ideal o filosófica, se deben adecuar mecanismos efectivos de control, vigilancia, monitoreo y sanción que impidan que cuando llegue un nuevo gobierno se desechen los

avances en materia de paz y se sobreponga una visión contraria o adversa. Con el gobierno Duque quedó en evidencia que la política de “Paz con legalidad” se sobrepuso con descaro a mandatos constitucionales y legales, tales como el Decreto Ley 885 de 2017, expedido en virtud del punto dos del Acuerdo de Paz, que en su primer artículo consagra la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización como “una política de Estado, permanente y participativa”, y el Acto Legislativo 02 de 2017, que reza: “Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”. ¿Acaso, elevar la paz a política de Estado será suficiente para librarla de los vaivenes del gobierno de turno?

En segundo término, el enfoque territorial adquiere un renovado nivel de centralidad en el marco de la Paz Total; para ello, el proyecto de ley plantea que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes de desarrollo territoriales fijarán políticas, programas y proyectos encaminados al logro del mantenimiento de la paz. Este enfoque de paz territorial eleva a rango legal la integración en los planes de desarrollo de los instrumentos creados por el Acuerdo de Paz, entre ellos están los siguientes: el Plan Marco de Implementación, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

En este punto, considero importante resaltar que los PDET se podrían convertir en uno de los principales ejes territoriales de la Paz Total. En efecto, en el diseño escalonado de los dieciséis Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) del PDET, participaron, por lo menos, 200.000 personas, en 11.000 veredas, 305 consejos comunitarios, 452 resguardos indígenas y seis zonas de reserva campesina (Procuraduría, 2021). Este proceso se convirtió en una de las dinámicas de planeación participativa más importantes que se han implementado en la historia reciente del país; no solo porque convocó a miles de comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado y la violencia política, sino porque además integró múltiples visiones de desarrollo en una serie de pactos transformadores de alcance veredal, municipal y subregional.

Por primera vez, y como resultado de un proceso de paz con un actor histórico del conflicto armado, muchas comunidades tuvieron la oportunidad de posicionar sus visiones de desarrollo a mediano y largo plazo desde los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR) y los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), acordes con sus cosmovisiones particulares y nociones de buen vivir. Sin embargo, a cinco años de concluir su fase de planeación participativa y a diez de finalizar su vigencia, los balances

sobre su implementación presentan resultados parciales y múltiples retrasos (Kroc, 2021; Cedipo, 2021).

Por un lado, se destaca que el gobierno Duque concluyó la estructuración de los dieciséis PATR, aunque redujo de forma sustancial su potencial transformador, y la entrega de 1514 Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria, también denominadas como Obras PDET (Agencia de Renovación del territorio [ART], 2022). Por otro, se cuestiona la imposición unilateral de la Hoja de Ruta Única (HRU)¹ y los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII)², que excluyeron a las comunidades de asumir un rol más proactivo en la ejecución de las iniciativas priorizadas.

Los PDET podrían ser readaptados o reestructurados desde el enfoque territorial de la Paz Total, retomar su espíritu participativo y reforzar el carácter vinculante de las iniciativas priorizadas por las comunidades en sus ocho pilares³. También, explorar sus potencialidades en contextos urbanos. Es una ventana de oportunidad que no se puede desestimar o pasar por alto.

En cuanto al proyecto de ley de la Paz Total, su aspecto más audaz se encuentra en tres figuras estrechamente interrelacionadas: los comisionados de paz regionales (designados por el presidente y bajo la dirección del Alto Comisionado para la Paz); las regiones de paz (en las cuales se podrán adelantar conversaciones con previa autorización del presidente y bajo condiciones que no atenten contra el normal y pleno ejercicio del Estado de derecho); y el gabinete de paz. Las tres figuras convergen en un objetivo: facilitar negociaciones para alcanzar acuerdos parciales o totales de paz con estructuras o grupos armados organizados al margen de la ley.

No queda del todo clara la naturaleza de los acuerdos parciales, pero el articulado del proyecto plantea que estos deberán ser cumplidos de buena fe como política pública de Estado. Estos acuerdos distan de los famosos borradores conjuntos del proceso de negociación adelantado con las FARC-EP y rompen el monolítico principio de “nada está acordado hasta que todo este acordado”. En ese sentido, se podrían configurar en un novedoso modelo de implementación escalonada. Un incentivo para el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y su visión crítica sobre la forma como se implementa el Acuerdo de Paz. Con seguridad, los eventuales opositores al proceso de negociación insistirán en la siguiente pregunta: ¿habrá implementación con un ELN en armas?

Como un incentivo para la juventud y en búsqueda de consolidar una cultura de paz, el proyecto retoma la propuesta de crear un servicio social como alternativa al servicio militar obligatorio. Aunque esta idea no es nueva, ya que

hace carrera en el Congreso desde hace más de una década, es la primera vez que cuenta con el apoyo decidido del Gobierno. Las modalidades que se proponen como alternativa al servicio militar son estas:

1. Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas.
2. Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos.
3. Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz.
4. Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización.
5. Servicio social para la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

Al final, se propone la creación del Fondo para la Paz como una figura que unifique los recursos dispuestos en el Fondo de Inversión para la Paz y el Fondo Colombia en Paz. De esta forma, se busca que estos recursos, con una estricta y rigurosa veeduría, sean destinados a la implementación de la RRI, en la cual los PDET son una disposición central, y no se conviertan en la caja menor de la Presidencia o el Ministerio de Defensa.

Así las cosas, en la institucionalidad para la Paz Total, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz recupera la centralidad que perdió durante el gobierno Duque, cuando se convirtió en una simple “caja menor” encabezada por funcionarios opacos como Miguel Ceballos o Juan Camilo Restrepo. La apuesta del gobierno Petro, mientras el Congreso aprueba el proyecto de reforma a la Ley de Orden Público, está encaminada a convertir la Oficina del Alto Comisionado en el corazón de la Paz Total y en el centro gravitacional de la implementación del Acuerdo de Paz.

De ahí que, al aprovechar la reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia, Petro tomó dos decisiones cruciales: por un lado, al aducir eficiencia y austeridad, suprimió la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que fungió como el principal operador administrativo de la “Paz con legalidad”. Además, fue cuestionada por presuntos hechos de corrupción en la aprobación de los recursos del OCAD-Paz y por coordinar las intervenciones en las zonas estratégicas de intervención integral.

Por otro lado, el 13 de octubre del 2022 se creó la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, como una subdirección adscrita a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que asumió las funciones de la extinta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes: avanzar en la proyección regional de la Paz Total, velar por la integridad de los exguerrilleros y líderes sociales, y mejorar los niveles de articulación de la infraestructura institucional derivada de la implementación del Acuerdo de Paz.

Con estas dos movidas, el presidente trazó una ruta inicial de la institucionalidad que sustentará la Paz Total, aunque todavía faltan varias piezas para concluir su arquitectura normativa.

Por el momento queda claro que en el gobierno Petro la Oficina del Alto Comisionado para la Paz tendrá un papel trascendental, tanto en los procesos de negociación política con grupos guerrilleros y el sometimiento colectivo a la justicia de las organizaciones multicrimen, como en la implementación integral del Acuerdo de Paz. Así, la Paz Total cobra de manera progresiva cierta forma institucional y pasa de la retórica a la práctica.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (30 de junio de 2022). *Estabilización en los municipios PDET*. <https://www.portalparalapaz.gov.co/documentos/131/informes-de-seguimiento/>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (junio). *El dilema de los PDET. ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?* https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_LosDilemasPDET.pdf

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cedipo). (2021). *La dimensión territorial del acuerdo de paz con las FARC-EP*. Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019). Cedipo.

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Imprenta Nacional.

Procuraduría General de la Nación Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. (2020). *Segundo Informe al Congreso 2019-2020*.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac. (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica*. Cinep/PPP; Cerac.

Notas

¹ Es la herramienta que permite ordenar la implementación de los PDET en un horizonte de 15 años. Incluida en el PND y en la política de estabilización y consolidación del gobierno Duque (Cinep-Cerac, 2020) (ART, 2022).

² Los programas bandera del gobierno del presidente Iván Duque para las zonas más afectadas por la debilidad institucional, la presencia de grupos armados organizados, las economías ilícitas y la pobreza.

³ 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) infraestructura y adecuación de tierras; 3) salud; 4) educación rural y primera infancia; 5) vivienda, agua potable y saneamiento básico; 6) reactivación económica y producción agropecuaria; 7) garantía progresiva del derecho a la alimentación, y 8) reconciliación, convivencia y construcción de paz.



Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo

La Paz Total regional: centro del Valle del Cauca

Ángelo Mauricio Victoria Russi

Abogado especialista en Derecho administrativo y magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de doctorado de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad Libre, Seccional Cali, y de la Universidad del Valle

Las discusiones sobre la paz han estado en la escena política nacional durante las últimas décadas, con ocasión de la intensidad del conflicto armado interno. Anteriores gobiernos, como el de Belisario Betancur y su diálogo con la Coordinadora Guerrillera —del cual surgió la Unión Patriótica que luego sería casi exterminada por el Estado y el paramilitarismo—, el de Andrés Pastrana con las FARC-EP, que implicó el despeje de una vasta zona que, tras el fracaso del diálogo, volvería a ser militarizada para ser aprovechada políticamente por la derecha montaráz terrateniente representada en el uribismo. El más reciente, el de Juan Manuel Santos —clasista y neoliberal—, que le apostó a un proceso de paz con la guerrilla más duradera y antigua del mundo y que con muchas dificultades consiguió concretar un acuerdo que le valió un Nobel de Paz, pero que pareciera repetir la parábola anterior de cientos de asesinatos de los combatientes firmantes ya desmovilizados. Finalmente, en este último cuatrienio, el expresidente Iván Duque desperdició la oportunidad de avanzar con el acuerdo que había heredado de su predecesor y se dedicó a volverlo trizas o, en su defecto, a ralentizarlo hasta donde pudo.

Ahora, Gustavo Petro y su equipo, encabezado por el Comisionado de Paz, Danilo Rueda, le apuestan a la implementación plena del acuerdo y su expansión mediante lo que ha llamado la “Paz Total”, que incluye no solo a los grupos violentos declarados en rebeldía (delincuencia política como la subversión), sino a todo aquel que desafía al Estado (delincuencia común, como el paramilitarismo y el narcotráfico) con el fin de impedir la perpetuación de la miseria de quienes se ven incurso en sus dinámicas delincuenciales y de la población que los rodea.

La idea, arriesgada y audaz, es que los mandatarios y las autoridades regionales de los departamentos y municipios tengan las herramientas legales y sociales que nunca han tenido para sortear las dificultades que les causan los actores violentos en su jurisdicción. No se trata de hacer procesos de paz con los violentos, sino de estar en capacidad de aplicar el derecho internacional humanitario y tomar otras medidas similares sin tener que esperar directrices del Gobierno nacional central, pues los tiempos en tardanza se contabilizan en muertes. Si estas facultades ya existieran, los alcaldes de ciudades como Tuluá, en el Valle del Cauca, podrían estar capoteando la crisis de seguridad que tiene a la ciudad con incrementos absurdos de extorsión (150%) y hurtos, como el de vehículos (133%). El modelo de paz de arriba hacia abajo ha mostrado su fracaso, por lo que es un imperativo ensayar con uno que empiece desde lo local, pues Colombia tiene violencias distintas en su geografía que son invisibles desde Bogotá.

Esto va en consonancia con lo que se viene planteando desde el acuerdo del 2016: la paz debe tener enfoque territorial, más allá de los límites de localidades con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Además, por supuesto, se debe centrar la atención en la ruralidad, epicentro de las violencias centenarias de la nación, razón por la cual el primer punto del acuerdo abordó la históricamente postergada Reforma Rural Integral. La meta planteada es formalizar siete millones de hectáreas y adquirir tres millones más para que una vez se encuentren tituladas se controle la frontera agrícola y se fortalezca la seguridad y la soberanía alimentaria con iniciativas comunitarias que se reúnan alrededor de zonas de reserva campesina (ZRC), una figura jurídica que ya estaba estipulada desde 1994 con la Ley 160, y de la cual han surgido solo ocho zonas por múltiples obstáculos técnicos y otros no tan técnicos, como la evidente estigmatización que han cargado por ser supuestamente territorios que sirven de guarida a la insurgencia.

En atención a los tres millones de hectáreas enunciadas, el valor histórico del acuerdo logrado entre el gobierno Petro y la Federación de Ganaderos de Colombia (Fedegán), representada por el señor José Félix Lafaurie, irá creciendo

si logra materializarse tal como se acordó. Lograría, entonces, saldar parcialmente la deuda histórica con el campesinado colombiano. Sin embargo, si no se cumple, se convertirá en una nueva claudicación ante los intereses del latifundismo nacional y una burla al gobierno alternativo.

Son innegables y fundadas las críticas de un sector de la izquierda que advierte que posiblemente el Estado le termine comprando la tierra que despojaron o con la que lavan sus activos a ciertos paramilitares y narcotraficantes que siempre han sabido camuflarse como prestantes ganaderos y caballistas. Por eso, los detalles en la implementación de este acuerdo son de máximo cuidado, y el punto más importante es que tres millones de hectáreas pasen a manos de campesinos víctimas del conflicto. Esto activaría el cumplimiento del primer punto del acuerdo de paz, mientras, a la par, se formalizan otros siete millones de hectáreas. Además, si se suma la aprobación del Tratado de Escazú, estaremos ante un buen inicio para la solución definitiva del problema del agro en Colombia, como sucedió en su momento en Corea del Sur.

A primera vista, y con la pasión encendida por el triunfo electoral, en ánimo justiciero ciertamente parece mejor echar mano de la legal y legítima extinción de dominio sobre estos predios, pero, ante la amenaza nada falaz de activación y rearme de estos *empresarios*, que reciclaría un nuevo periodo de violencias por décadas, o por lo menos de pleitos jurídicos que durarían lo mismo, parece más sensata la compraventa con toda su complejidad. Los ganaderos pierden también al renunciar a tierras fértiles por la amenaza de una alta tributación y, en este momento, ver reducido su espacio político por obra de que su discurso incendiario fascista (como el de la senadora Cabal, esposa de Lafaurie) quede en el aire. Con muchas dudas, no será nada fácil materializar la adquisición suscrita que conlleva un plan integral de asistencia al campesino en todo aspecto; no intentarlo sería una traición al mandato popular que recibió el presidente de la República.

Un territorio óptimo y que necesita desarrollar los postulados de la Paz Total es la zona montañosa del centro del Valle del Cauca, lugar en el que siempre hicieron presencia las FARC-EP y, posteriormente, el paramilitarismo, pero donde, a su vez, ya existen avances, como la iniciativa de establecer formalmente una ZRC. Esta región contempla en su zona urbana el valle geográfico, mientras la zona rural montañosa se ubica en el margen occidental de la Cordillera Central (el margen oriental pertenece hoy al departamento del Tolima). Es en esta zona, entregada a militares que tuvieron que ver con las guerras de independencia en su montaña media y alta, donde ahora se pretende gestionar la creación de la ZRC, por parte de la comunidad campesina. Este es, en efecto, un terreno fértil para la agricultura, pero, por lo mismo, ha sido centro

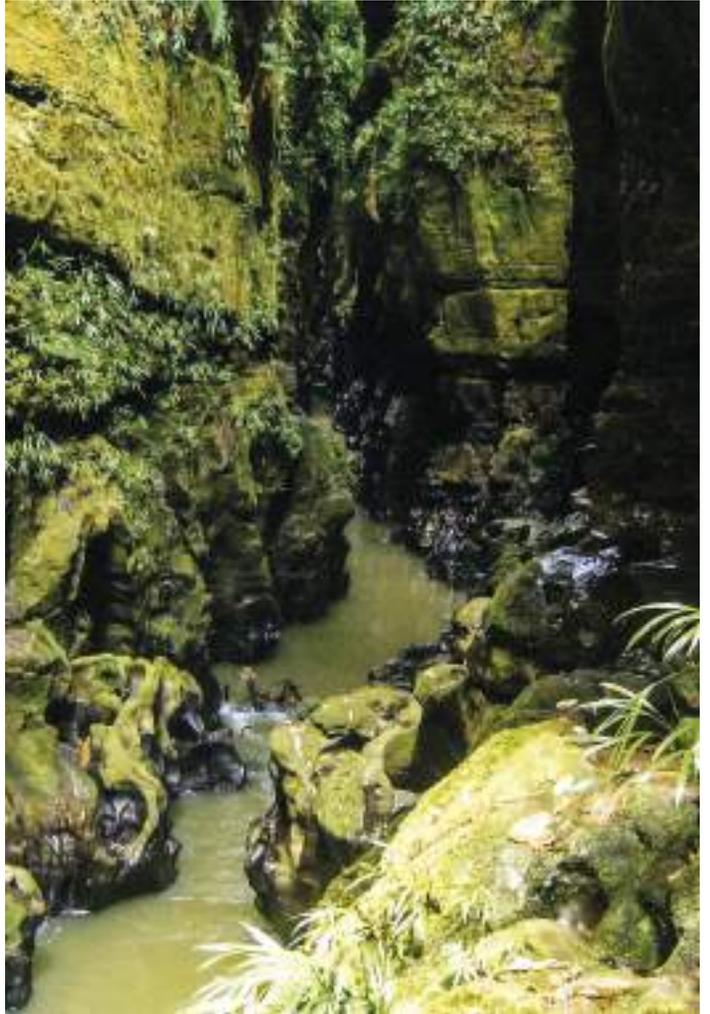
de conflictos históricos a lo largo del siglo xx, antecedidos por problemas de tierras en la zona plana y ribereña desde el siglo xvii.

La nobleza se asentó en la cédulas reales de Caloto, Cali, Buga y Cartago, mientras los indígenas fueron enviados en un proceso de reducción de aborígenes a la periferia regional del valle geográfico donde resistieron, en los actuales Quilichao, Palmira y Yumbo, antes los “pueblos de indios” de Yunde, Yanaconas, Arroyohondo y Yumbo, de la “ciudad de españoles” Cali; y en Tuluá, antes los “pueblos de indios” relegados en las aldeas de Amaime, Candelaria, Guacarí, Zabaletas y San Bartolomé de Tuluá, de la “ciudad de españoles” Buga. No es gratuito, entonces, que conflictos por la tierra hayan tenido asiento histórico en el corazón del Valle, con tradición de resistencia frente al establecimiento.

Esta lucha de clases contribuyó en la formación y la transformación del territorio centro vallecaucano, que fue escalando a medida que transcurrió el siglo xix, asumiendo formas jurídicas, pero sin abandonar la faceta violenta.

Ya en el siglo xx, la montaña enclavada en la Cordillera Central fue el escenario donde la faz violenta prevaleció sobre la jurídica, siendo el epicentro de La Violencia. “Urbano Campo” fue el seudónimo utilizado por Jacques Aprile-Gnisset para ilustrar el periodo de La Violencia y su relación con la urbanización del Valle del Cauca en *Violencia y urbanización en el Valle* (1980). La hipótesis que se desarrolla en el texto es que la urbanización de las principales ciudades del departamento, excluyendo a Cali, no se debió precisamente a la industrialización del país en la década del cincuenta, que atrajo mano de obra a los centros urbanos, sino al desplazamiento forzado que ocasionó la violencia expresada en los colores políticos azul y rojo. El libro muestra el proceso histórico del despojo en el centro y el norte del Valle del Cauca, empezando en el siglo xix, cuando a un general de apellido Cancino, que peleó en las batallas por la independencia, le fueron adjudicadas las tierras de media y alta montaña centrovallycaucana sobre la Cordillera Central. Este las heredó a sus descendientes, mientras colonos provenientes de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, el Eje Cafetero y Antioquia fueron llegando a trabajarlas con cultivos de papa y ganado.

Cuando estos colonos se estabilizaron en el siglo xx con sus familias, después de haber abierto monte, aparecieron personas con experiencia en fundar municipios por medio del despojo, como Leocadio Salazar, un risaraldense que edificó los municipios de Ulloa y Trujillo. Existieron similitudes con la urbanización de los monopolios económicos, como el caso de Nestlé en Bugalagrande, multinacional suiza-norteamericana dedicada allí a producción lechera, o el de los ingenios azucareros a lo largo de todo el valle geográfico; uno de estos



Fotografía por: Ricardo León

ingenios sumó a su estrategia un accionar político jurídico desde sus inicios con el exembajador gringo de apellido Eder, que supo extender y perpetuar su emporio económico con su clan familiar.

Otras investigaciones también apuntan a que las causas del periodo violento no fueron multicausales con incidencia predominante de la política, sino casi que exclusivamente fueron un problema de tierras, de su distribución y despojo, tal como ya se había vivido en siglos pasados. La evidencia científica, por lo menos entre 1948 y 1965, fue una exploración de sumarios judiciales de tipo penal y civil en el distrito judicial de Buga (Gómez *et al.*, 2007). Con estudios más extensos, se ha mostrado la misma dinámica en las municipalidades norvallecaucanas desde finales del siglo XIX y durante el XX, atribuidas a La Violencia por detrás de otros departamentos a los que emigraron los colonos, que habrían de poblar tanto la Cordillera Central como Occidental del Valle (Betancourt, 1988).

Otras narrativas tienen la misma orientación, como la literaria, donde es inevitable mencionar al “Cóndor” León María Lozano, quien, armado por el Estado, a nombre del partido Conservador y sin ver el trasfondo económico de la guerra latifundista de las élites por la tierra, dirigió el ejército paramilitar de aquel momento y flageló las zonas rurales (Álvarez Gardeazábal, 1971). Este relato traspasó las fronteras físicas —se publicó en varias lenguas— e incluso artísticas, porque fue llevado al cine¹. Asimismo, en cuanto a crónicas, debe citarse la obra de Molano (2017), quien nos ofrece un pasaje sobre la atmósfera apremiante del lugar objeto de nuestro análisis.

En las décadas posteriores el apareamiento del narcotráfico fue desvaneciendo el tinte partidista del conflicto por la tierra en la región, mientras las FARC-EP se afincaron definitivamente en la zona. Más tarde, su intensidad permaneció baja hasta las postrimerías del siglo XX, cuando hizo presencia el paramilitarismo, con el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Para el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la presencia de grupos armados al margen de la ley en la zona y la guerra por el control del territorio fueron algunas de las causas que impidieron a los campesinos ser beneficiarios de la restitución de tierras (CNMH, 2014). El mismo ente calculó que entre 1984 y el 2017 hubo 25.596 personas desplazadas por todos los grupos armados (CNMH, 2018), pero la organización no gubernamental CODHES, refiriéndose concretamente a la incursión paramilitar en la región entre 1999 y 2001, estimó que 1704 personas del campo fueron desplazadas solo al casco urbano de Tuluá (CODHES, 2001).

La intensidad del conflicto volvió a amainar con la conversión de las AUC en bandas criminales (bacrim), que se afincaron en los cascos urbanos a raíz del

proceso de paz de Santa Fe de Ralito en el 2005. Más adelante, siguió desescalándose con el proceso de paz que llevó a la firma del acuerdo del 2016; sin embargo, la pronta inaplicación —o implementación deficiente— del acuerdo, especialmente en lo que concierne a su primer punto sobre la Reforma Rural Integral, provocó que la violencia se acentuara en el 2018, con la llegada de un nuevo gobierno uribista. Así, volvió a subir la intensidad del conflicto en el sentido de que las disidencias de la antigua guerrillera, por los incumplimientos del Estado, se armaron y montaron un bloque autodenominado “Adán Izquierdo”, que no solo combate a la Fuerza Pública y afecta a la población civil, sino que ha llegado a declarar como objetivo militar a sus antiguos compañeros que se desmovilizaron y hacen abiertamente política con un partido político formalizado, que cuenta con una bancada parlamentaria transitoria.

Es este el panorama de un territorio propicio para desarrollar los postulados de la Paz Total, o “paz grande”, como ha preferido denominarla Francisco de Roux, en la que las disputas de la tierra han sido una constante histórica. En el siglo XXI se nos ofrece un contexto de concentración de tierra que ubica al Valle del Cauca como el quinto departamento con mayor concentración, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011), con un índice Gini de tierras por encima de 0,8.

Referencias

Álvarez Gardezabal, G. (1971). *Cóndores no entierran todos los días*. Plaza y Janés.

Aprile-Gnisset, J. (1980). *Urbanización y violencia en el Valle*. Universidad del Valle.

Aprile-Gnisset, J. (2010). *Notas sobre la fundación de Tuluá*. Unidad Central del Valle del Cauca.

Betancourt, E., D. (1998). *Mediadores, rebuscadores, traquetos y narcos: las organizaciones mafiosas del Valle del Cauca entre la historia, la memoria y el relato, 1890-1997*. Antropos.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Imprenta Nacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *Patrones y campesinos. Tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca 1960-2012*. Imprenta Nacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018). *Bloque Calima de las AUC. Depredación paramilitar y narcotráfico en el suroccidente colombiano*. Informe No. 2. Imprenta Nacional

Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Ley 160 de 1994: por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. DO 41 479.

Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES). (2001). *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento No. 35*. CODHES.

Gómez Trujillo, O., Urrutia Noel, E. y Cruz Alvarez, L. D. (2007). *La violencia en el centro del Valle del Cauca, 1948-1965*. Unidad Central del Valle del Cauca; Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del Covid-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.

Molano, A. (2017). *Los años del tropel*. Debolsillo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humanos. PNUD.

Victoria Russi, Á. (2016) A propósito de “Cóndores no entierran todos los días”. *Revista Awasca*, 28.

Notas

¹ Con dirección de Francisco Nordem y estrenada en 1985, la película *Cóndores no entierran todos los días* fue de los primeros largometrajes colombianos seleccionados en festivales internacionales de cine independiente. Fue filmada en Boyacá y no en el Valle, y se basó en las técnicas del neorealismo italiano (Victoria Russi, 2016).

RETOS, DILEMAS, CERTEZAS E INCERTIDUMBRES DE LA PAZ TOTAL



Los retos y dilemas de la Paz Total

Damián Rodríguez Vera

Sociólogo y docente catedrático de la Universidad de Caldas.
Estudiante de maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Colaborador en investigaciones de conflicto armado

En agosto del 2022 el periódico *El País* entrevistó a Lorenzo Caraffi, jefe delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Entonces, Caraffi indicó que, en Colombia, se había presentado un aumento estrepitoso de la violencia de manera que en el país se están viviendo seis conflictos armados a lo largo y ancho del territorio. En tres de ellos, el Estado está comprometido, mientras los otros tres son enfrentamientos entre los mismos grupos armados (Oquendo, 2022). Asimismo, en el 2022 se han identificado algunas regiones del Pacífico y de Antioquia, y los departamentos Cauca, Norte de Santander y Arauca como los más afectados por los niveles de violencia y la presencia de estos actores.

Lo cierto del caso es que, después de la firma de los acuerdos de La Habana y, más específicamente, desde el 2018, las cifras de violencia empezaron a rebrotar en los departamentos que hoy, a la luz de distintas organizaciones veedoras de DD. HH., se encuentran en una crisis humanitaria que se ve reflejada en el asesinato sistemático de líderes sociales y excombatientes, así como en el repunte alarmante de las masacres que, durante el gobierno de Iván Duque, se denominaron con el eufemismo de "homicidios colectivos". Este nue-

vo escalamiento de violencia obedece, entre otras cosas, a las denominadas zonas posFARC, cuyos territorios fueron paulatinamente ocupados por grupos armados ilegales, como “Los Pelusos”, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC, también conocidas como El Clan del Golfo) y, por supuesto, el ELN. Por ejemplo, parte de la crisis humanitaria que se vive en la región del Catatumbo, que desde ese periodo está sufriendo una guerra enconada entre el Estado, Los Pelusos y una estructura del ELN, obedece precisamente a la disputa territorial que dejaron las extintas FARC-EP en la región.

Según cifras del observatorio de DD.HH., conflictividades y paz de Indepaz, durante el cuatrienio 2018-2022¹ fueron asesinados 957 líderes sociales, siendo el año 2020 —el año del confinamiento por la pandemia— el de mayor violencia contra los líderes y lideresas, con un total de 308 víctimas (Indepaz, 2022). De igual forma, los firmantes y excombatientes asesinados durante ese periodo fueron 261, de modo que el 2019 fue el más letal para ellos, con un total de 78 excombatientes asesinados. Finalmente, en cuanto a las masacres, Indepaz reportó 313, con el 2021 como el año más violento, con 95 casos que dejaron 335 víctimas. En resumen, el panorama del país en cuanto a la crisis humanitaria es bastante complejo debido a un considerable escalamiento de violencia, que algunos analistas consideran como una nueva etapa del conflicto armado colombiano.

Este fue el país que recibió el nuevo gobierno de Gustavo Petro y, con él, también la imperiosa tarea de reducir estas cifras y desactivar los avatares de esta nueva etapa del conflicto. Así las cosas, el presidente Petro y las bancadas de gobierno están impulsando una política integral que desde varias aristas pretende consolidar lo que se ha denominado Paz Total. Este breve ensayo tiene la intención de señalar algunos retos y dilemas en los que posiblemente se verá envuelta la política de Paz Total, dificultades en el plano social y humanitario como también en el campo político.

La Paz Total y otros actores armados...

Durante el presente año se vivieron dos paros armados por parte de grupos distintos. Por un lado, el del ELN, entre el 23 y el 26 de febrero (Rodríguez Vera, 2022), y, por otro, el de las AGC desde el 5 hasta el 10 de mayo (Pares, 2022). Durante el paro del ELN se calcularon aproximadamente 65 acciones, cuya mayoría se concentró, sobre todo, en la región del Cauca y Norte de Santander, mientras que las AGC tuvieron sus acciones en el noroccidente del país y en la costa Atlántica, con un aproximado de 145 afectaciones en dichos territorios.

El anterior panorama puede brindarnos distintas lecciones, pero aquí se pretende resaltar una en específico. Exponía Fernando Cubides en su obra *Burocracias armadas* (2006) que, en el plano del conflicto armado, las distintas organizaciones tienen una tendencia a calcar su estructura organizativa. Sin embargo, vale la pena indicar que esta *mimesis* también tiene sus efectos en los repertorios de acción armada de los grupos, como también el sentido con que se orientan dichas acciones.

Después de una fallida negociación entre el gobierno de Iván Duque y el ELN debido a las demandas del entonces presidente de cesar las acciones ilegales en el país, y al ataque a la Escuela de Policía en Bogotá por parte de la guerrilla en enero del 2019 (Villarraga, 2022), las negociaciones ya no quedaron en vilo, sino que fracasaron por completo. En el caso de las AGC, es importante recordar que, en el pasado reciente, en el gobierno Duque, antes de la captura del máximo comandante de esta organización, Darío Antonio Úsuga, alias "Otoniel" (*El Espectador*, 2021), durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el máximo líder de esta estructura había manifestado a través de una carta su intención de iniciar un proceso de sometimiento (*El Colombiano*, 2017).

Siendo el 2022 año de elecciones, existía el riesgo de que resurgiera el problema de la seguridad y la paz como un punto neurálgico de la agenda política del país. Así, entonces, los paros armados fueron una muestra de capacidad de desestabilización de ambas organizaciones que indicaba que el poder de estas no era minúsculo y refleja, entre otras cosas, la fallida estrategia militar del gobierno de Iván Duque para diezmar a estas organizaciones. Por tanto, el candidato presidencial que llegase a posesionarse estaría obligado a enfrentarse a unas estructuras con suficiente capacidad para paralizar los territorios y la economía, con la reafirmación de que la política de confrontación militar había fracasado.

La Paz Total es un viraje en la política de Estado para abordar el problema de la paz y lo que como gobierno denomina "seguridad humana". Además del elemento esencial de la participación social en los famosos diálogos regionales, el gobierno Petro tiene la intención de adelantar negociaciones con grupos armados al margen de la ley y acercamientos con grupos armados organizados o estructuras organizadas de alto impacto.

El 14 de septiembre del presente año el alto comisionado para la paz, Danilo Rueda, había presentado algunos esbozos sobre la política de Paz Total. En lo concerniente a los grupos armados, el comisionado indicaba que el país estaba próximo a un cese al fuego multilateral de los diferentes grupos armados

siempre y cuando cada uno de ellos participara en los compromisos acordados con el Gobierno nacional (Danilo Rueda, 2022).

La anterior propuesta, a pesar de los riesgos ante un posible resquebrajamiento, es inteligente en la medida en que pretende desactivar todos los niveles de violencia —sean de grupos armados rebeldes o no rebeldes— pues esta concepción de Paz Total, como su nombre lo indica, es totalizante, es decir, busca garantizar que en el país pueda allanarse un terreno propicio de negociación y desmovilización con todos los grupos significativos que puedan tener una injerencia determinante en las distintas regiones del país.

¿Negociación o sometimiento a la justicia?

El 5 de octubre, en las sesiones conjuntas de la comisión primera del Congreso de la República, se debatió el Proyecto de Ley de la Paz Total, en las que, entre otras cosas, se hizo hincapié en que el tratamiento para los grupos armados de alto impacto será precisamente discutir los términos de sometimiento a la justicia.

En el caso de las denominadas disidencias, su evolución en el tiempo demuestra que —muy por el contrario de lo que difundía con optimismo el gobierno Duque—estaban presentes en 56 municipios en el 2018 y, para el 2022, ya tenían injerencia en 123. En la práctica, dos organizaciones tratan de ubicarse bajo este rótulo: las disidencias de la Segunda Marquetalia y la disidencia del Estado Mayor de las FARC. Como se ha señalado líneas atrás, las que tendrían un tratamiento de sometimiento de justicia son las estructuras armadas organizadas de alto impacto, como las AGC o la Segunda Marquetalia. No obstante, existe un debate sobre el tratamiento que tendría el Estado Mayor de las FARC, del que veintitrés de sus veintiocho estructuras están comandadas por alias “Iván Mordisco”. Senadores como Humberto de la Calle o el exministro del interior Juan Fernando Cristo han expuesto las líneas grises que puede generar el papel que tendría el Estado Mayor de las FARC y su proceso de justicia, en la medida en que, a diferencia del grupo encabezado por Iván Márquez, Iván Mordisco y las demás estructuras nunca llegaron acogerse al acuerdo de La Habana.

Es importante, entonces, comprender que el debate conceptual será esencial en la medida en que permitirá concebir cuál deberá ser el tratamiento adecuado para las organizaciones que se encuentran en esas líneas grises entre el proceso de negociación y los acercamientos con las estructuras organizadas de alto impacto.

Una nueva oportunidad: las negociaciones con el ELN

Nace una nueva oportunidad para que el ELN y el gobierno de Gustavo Petro den buen término a más de cincuenta años de una guerra enconada entre el Estado y la guerrilla a través de una salida negociada al conflicto. El actual escenario tiene la característica de presentar algunas oportunidades y retos que las partes merecen detallar.

Siguiendo los aportes teóricos de la estructura de las oportunidades de politólogos como Sidney Tarrow, podemos señalar que, con el viraje político e ideológico después de los comicios legislativos y presidenciales del 2022, existen dos elementos que deben considerarse (Tarrow, 1994). Por un lado, *los cambios en los alineamientos del Gobierno*, que pueden verse reflejados en que el Pacto Histórico es la bancada más grande en el Senado y la segunda en la Cámara de Representantes y, además, en que tiene consigo la bancada de gobierno más grande, con una oposición minúscula. Lo anterior permite un terreno llano para adelantar, al menos en materia legislativa, las iniciativas que pretenden darle un marco legal a la negociación, como puede evidenciarse con el Proyecto de Ley 418, que ha venido teniendo el visto bueno de los partidos de la bancada.

La *apertura del acceso a participación* como otro tipo de oportunidad puede verse en el caudal electoral que impulsó el proyecto político del Pacto Histórico y que está a la espera de que varios de los cambios estructurales que llevan décadas en el tintero puedan verse materializados. He ahí por qué la política de Paz Total busca ser también integral, pues, como señalaba el Alto Comisionado para la Paz en la entrevista con Yamid Amad, la Paz es un proyecto que necesita de la participación activa de la sociedad civil y que utilizará los diálogos regionales como el mecanismo adecuado para lograr esta empresa. En resumidas cuentas, existe un cambio de valores y subjetividades que provocan que la sociedad sea mucho más reticente a la guerra y tenga las expectativas abiertas a escenarios de diálogo. Ese cambio en la sociedad hace de esta oportunidad un reto para que el ELN corresponda a esas demandas, pues las puertas abiertas de un gobierno democrático significan también que la guerrilla del ELN satisfaga las esperanzas del anhelo de paz que viene años caldeándose.

Finalmente, existen otros dos grandes retos que afronta el gobierno de Gustavo Petro. En primera instancia, el *factor tiempo* es una variable que debe tenerse muy presente; a pesar de que, por el momento, el Gobierno ha sido consciente de ello —tal como parece indicar el hecho de que en menos de tres meses se haya presentado esta política de la Paz Total—, el capital político del presidente puede verse paulatinamente diezmado a medida que el tiempo

pase, pues no podemos olvidar que una de las razones por las cuales fracasaron las negociaciones durante el gobierno Santos con esta organización fue debido a las dilaciones del Gobierno nacional, que se demoró en reactivar la mesa de Quito, en parte por la predilección que este tuvo con las FARC-EP, en parte por los dilemas para construir un agenda de negociación con el ELN. Así, pues, deben saberse manejar los tiempos antes de que se agote el capital y la legitimidad de las partes.

En segunda instancia, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre el Gobierno colombiano y el venezolano serán cruciales para determinar una salida satisfactoria a este proceso de negociación. Analistas como Luis Eduardo Celis (2022) o María Victoria Llorente y Jorge Mantilla (2022) califican al ELN como una guerrilla binacional, y esto ha sido así desde que históricamente esta guerrilla ha tenido presencia en la zona fronteriza colombo-venezolana. Esto es aún más grave cuando se tiene en cuenta que el problema se ha venido agravando en los últimos años. Por ejemplo, el departamento de Arauca fue noticia el 1 de enero del presente año cuando, en zona fronteriza con el estado de Apure, se encontraron veintisiete personas muertas producto de la guerra enconada entre el ELN y la disidencia de los frentes 10 y 28 de las FARC (Rodríguez Vera, 2022). Lo anterior, en parte, es consecuencia de que durante el gobierno de Duque se agravaron las relaciones con el gobierno de Maduro en Venezuela, y el contrabando y el uso de las trochas agudizaron aún más la crisis humanitaria.

En suma, es crucial un manejo adecuado de las relaciones diplomáticas entre ambos países que coadyuve a generar mediación y puentes de diálogos fructíferos en las venideras negociaciones entre el Gobierno nacional y el ELN. Un gobierno con las puertas abiertas a negociar y una sociedad que carga consigo valores y esperanzas nuevas son los factores que deben inclinarse para darle feliz término a una guerra que viene consumiendo a la nación.

Referencias

Celis, L. E. (5 de octubre de 2022). Negociaciones, mapeos e informes. (C. Político, Entrevistador).

Cubides, F. (2006). *Burocracias armadas. El problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*. Norma.

El Colombiano. (6 de septiembre de 2017). ¿Podrá alias “Otoniel” acordar su sometimiento? *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/podra-alias-otoniel-acordar-su-sometimiento-BF7241407>

El Espectador. (23 de octubre de 2021). Clan del Golfo: Capturan a alias Otoniel, el hombre más buscado del país. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/clan-del-golfo-capturan-a-alias-otoniel-el-hombre-mas-buscado-del-pais/>

Oquendo, C. (9 de agosto de 2022). La Cruz Roja Internacional: "En Colombia hay seis conflictos armados". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-09/la-cruz-roja-internacional-en-colombia-hay-seis-conflictos-armados.html>

Indepaz. (2022). *Cifras durante el gobierno de Iván Duque—balance de la violencia en cifras*. Indepaz.

Llorente, M. V. y Mantilla, J. (3 de febrero de 2022). ¿Qué hacer con el ELN? La paz posible. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2022-02-03/que-hacer-con-el-eln-la-paz-posible.html>

Pares. (10 de mayo de 2022). Balance del paro armado del Clan del Golfo. Pares. <https://www.pares.com.co/post/balance-del-paro-armado-del-clan-del-golfo>

Rueda, D. (14 de septiembre de 2022). Alto comisionado para la paz, Danilo Rueda sobre proceso de diálogos regionales para la «Paz Total» (Y. Amat) [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=unOALXfdUtY>

Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.

Rodríguez Vera, D. (29 de abril de 2022a). Los primeros 100 del ELN en el 2022 y su injerencia en el territorio colombiano. Pares. <https://www.pares.com.co/post/los-primeros-100-del-eln-en-el-2022-y-su-injerencia-en-el-territorio-colombiano>

Rodríguez Vera, D. (25 de junio de 2022). ¿Qué ha pasado en más de estos 100 días del 2022 en el departamento de Arauca? Pares. <https://www.pares.com.co/post/qu%C3%A9-ha-pasado-en-m%C3%A1s-de-estos-100-d%C3%ADas-del-2022-en-el-departamento-de-arauca>

Villarraga, A. (8 de octubre 2022). Corporación Viva la Ciudadanía.

Notas

¹ Indepaz registra los eventos ocurridos desde el 7 de agosto de 2018 hasta el 1 de agosto de 2022.

La Paz Total: certezas e incertidumbres

Jaime Rafael Nieto López

Profesor titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia.
Miembro del grupo de investigación Cultura, Política y Desarrollo Social

Aunque no se ha determinado aún una versión definitiva de la llamada *Paz Total* del gobierno del presidente Gustavo Petro, es claro que algunos de sus ejes vertebrales y sus perfiles han ido tomando forma y desarrollo. Sus puntos nodales, sus contenidos y alcances se encuentran formulados, en líneas generales, en el proyecto de ley “por medio del cual se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones”. El proyecto fue radicado en el Congreso de la República el 31 de agosto y su trámite inició el 4 de octubre del presente año. Adicionalmente, tanto el presidente Petro como buena parte de sus ministros y miembros de la bancada de paz en el Congreso se han encargado, a través de múltiples declaraciones y entrevistas, de ampliar y desmenuzar sus alcances, así como despejar algunas dudas ante la opinión pública. Por su amplio espectro e implicaciones de orden político, económico y territorial, la política de Paz Total representa, sin lugar a duda, una de las apuestas políticas más importantes y ambiciosas del actual gobierno y se constituye en uno de los nudos estructurantes de su gestión gubernamental para los próximos cuatro años. En estas breves líneas me propongo contribuir al análisis de esto último.

Un repaso breve a los procesos de paz adelantados por los diferentes gobiernos desde 1984 nos revela algunas de las diferencias centrales entre la política de Paz Total del presidente Petro y las políticas de paz de los gobiernos que le antecedieron. Al respecto es bueno no perder de vista que la breve tradición colombiana en materia de paces gubernamentales, empezando por la inaugural y fracasada política de paz del gobierno del presidente Belisario Betancourt, pasando por la política de paz de los sucesivos presidentes Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, todas han sido políticas de paz *parciales*, algunas fracasadas, otras exitosas. Entre las fracasadas destacan las de Belisario Betancourt, de la cual quedaron excluidos tanto el ELN como los grupos armados de narcotraficantes y paramilitares; la de Ernesto Samper, que estuvo dirigida fundamentalmente al ELN, y la de Andrés Pastrana, dirigida sobre todo a las FARC. Entre las paces exitosas, aunque parciales también, se encuentran las de Virgilio Barco, concertada con el M-19; la de César Gaviria, concertada con el EPL, el PRT, el Movimiento de Autodefensa Quintín Lame y, más tarde, con la Corriente de Renovación Socialista; la de Álvaro Uribe, dirigida y concertada con las AUC; y la más reciente, de Juan Manuel Santos, dirigida y concertada con las FARC en el 2016.

Uno de los rasgos característicos de las políticas gubernamentales exitosas de paz, que a la postre se convertirían en su propio talón de Aquiles, consistió en que todas ellas tuvieron como centro el criterio de cambiar armas por participación política, dejando de lado dos tópicos centrales: por una parte, el desarrollo territorial, punto que si bien estuvo incluido bajo diferentes medidas y modalidades en casi todos los acuerdos de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los excombatientes, nunca tuvo los desarrollos y la implementación contemplados en los propios acuerdos; por otra, de manera concomitante con lo anterior, los gobiernos de turno nunca asumieron responsablemente estrategias y planes institucionales orientados a garantizar la presencia estatal en los territorios. En esta materia el Estado siguió tan ausente y débil como históricamente se ha comportado. De hecho, la paz no se convirtió en un vasto programa de transformación social y territorial del país, ni de fortalecimiento y modernización estatal, pese a contar a su favor con un marco legal y constitucional como las leyes de descentralización fiscal, administrativa y política consagradas desde el gobierno de Belisario Betancourt y la Constitución Política de 1991.

El correlato de ese talón de Aquiles fue la expansión y el fortalecimiento de aquellos grupos armados por fuera de las paces parciales exitosamente concluidas, o la emergencia y la expansión de nuevos grupos vinculados al narcotráfico y al paramilitarismo por la amplia geografía del país. Tanto los grupos de

guerrillas activas como los grupos de paramilitares y redes de criminalidad estrechamente vinculadas a actividades económicas ilícitas —entre ellas, el tráfico de drogas, la minería ilegal y el tráfico de armas— progresivamente coparon los espacios vacíos dejados por los grupos insurgentes desmovilizados y por la inercia estatal o la disputa a sangre y fuego, como si se tratara de una guerra de todos contra todos por el control de territorios y poblaciones. El ciclo del posacuerdo con las FARC, por su parte, es quizás el más exacerbado y traumático, en un contexto marcado por un gobierno como el del presidente Duque, cuya apuesta estratégica fue incentivar la guerra y hacer trizas el acuerdo de paz con las FARC bajo el falaz eslogan de “paz con legalidad”, con un altísimo costo en vida de comunidades, líderes sociales y de excombatientes de las FARC desmovilizados. Contra todas las expectativas, la confrontación armada y la violencia recrudescidas volvían a ocupar el centro de la política colombiana.

Por supuesto, no todo fue fracaso. Tras las paces parciales exitosas, Colombia asiste a coyunturas histórico-políticas de inflexión que condensan posibilidades de cambios sustanciales en la política, la economía y la sociedad (posibilidades que, sin embargo, se estrellaron contra el modelo neoliberal de desarrollo adoptado desde comienzos de los años noventa y la agudización de la confrontación armada entre las guerrillas, las Fuerzas Armadas y los paramilitares). Tras los acuerdos de paz con el M-19 y, más tarde, con el EPL, el PRT y el MAQL, se convocó por primera vez a la Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó la Constitución Política de 1991, la más avanzada y democrática que ha conocido el país en su larga trayectoria constitucional. Al fragor del proceso constituyente y la expectativa por la renovación política del Congreso de la República, la mayor parte de los grupos reincorporados a la legalidad y convertidos en movimientos políticos dieron origen a la Alianza Democrática M-19, una de las terceras fuerzas políticas de izquierda con mayores posibilidades en su momento de convertirse en fuerza política hegemónica. Más recientemente, tras el acuerdo de paz suscrito con las FARC, por primera vez se contempló la posibilidad de una reforma agraria integral y un desarrollo territorial en aquellas zonas en conflicto a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se adoptó una política antidrogas basada en la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos y planes de sustitución agrícola, como lo contempla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Asimismo, se ensayó, también por primera vez, el experimento de una justicia transicional, la cual puso en el centro a las víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, desde el punto de vista político, lo que más relevancia cobró fue el amplio espacio político abierto por los acuerdos de La Habana, que permitió que los movimientos sociales de protesta de amplio espectro y variación se

expresaran de manera sostenida desde 2016, con su mayor pico, amplitud y combatividad en los paros nacionales de noviembre de 2019 y del periodo entre abril y junio de 2021, pese a la intimidación y represión brutal ejercida en su contra por el gobierno del presidente Duque. Es necesario señalar que, si hoy existe en Colombia un clima político y social favorable al cambio y un presidente progresista y de izquierda como Gustavo Petro que lo intenta representar, se le debe a este valioso legado dejado por las paces parciales exitosas.

En cuanto a la política de Paz Total del actual gobierno, lo primero que cabe destacar para efectos de su análisis son sus alcances temáticos. Aquí me detendré particularmente en dos de ellos, que, a mi juicio, son vertebrales: primero, lo concerniente a los actores armados ilegales a los que va dirigida directamente la política de paz del gobierno de Gustavo Petro, lo cual marca una diferencia fundamental con los gobiernos anteriores en este campo; segundo, lo relativo al desarrollo de los territorios y la presencia estatal en estos.

En cuanto a lo primero, mientras para los gobiernos que antecedieron al actual las políticas de paz estuvieron dirigidas a la insurgencia armada debido a su carácter político, la política de Paz Total del gobierno de Petro establece como interlocutores válidos a todos los actores armados ilegales, sean estos políticos o no políticos, insurgentes o paramilitares, guerrillas o delincuencia organizada. En resumidas cuentas, al amparo del derecho internacional humanitario, los interlocutores de la Paz Total son todos aquellos grupos armados ilegales denominados, según la literatura policial, bajo el genérico de “grupos armados organizados” (GAO), tal como lo establece el artículo 8 del proyecto de ley indicado más arriba. Asimismo, según el parágrafo 1 del artículo 8 en mención, se define la naturaleza a los GAO en los siguientes términos:

De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien se trata de adelantar procesos simultáneos o paralelos con todos los actores armados ilegales, estos se efectuarán de manera diferenciada según sean o no de naturaleza política¹. De este modo, una es la negociación con el ELN, otra con las disidencias de las antiguas FARC y otra diferente con los grupos paramilitares y de delincuencia organizada. Mientras que con el ELN y las disidencias de las FARC se trata fundamentalmente de una negociación política, con los otros grupos se trata de negociar procesos de sometimiento o acogimiento a la justicia.

Hasta ahora, según informaciones de prensa, más de diez grupos armados se han pronunciado públicamente a favor de la política de Paz Total del actual Gobierno y han manifestado su disposición a adelantar ceses unilaterales o bilaterales al fuego a fin de facilitar los acercamientos y eventuales procesos de negociación. Entre estos grupos destacan el ELN, las disidencias de las FARC, las AGC y bandas delincuenciales como La Oficina y la de Los Pachelli, en el municipio de Bello (Antioquia). Asimismo, en algunos casos se han adelantado reuniones y contactos con varios de estos grupos, entre los que sobresalen las reuniones y el proceso iniciado con el ELN, que es el más avanzado. En efecto, con el ELN se restablecieron los términos de la negociación en la etapa en la que se dejaron durante el Gobierno Santos, se ratificó a los gobiernos de Cuba y Noruega como países garantes y se incluyó también a Venezuela en esta misma categoría. Por su parte, el ELN se aboca a reestructurar su comisión de diálogo y la semana pasada se instaló formalmente en Caracas la mesa de diálogo y negociación con esta guerrilla, que adoptó como agenda los mismos seis puntos acordados preliminarmente con el gobierno Santos. Estos puntos son: 1) participación de la sociedad; 2) democracia para la paz; 3) víctimas; 4) transformaciones para la paz; 5) seguridad para la paz y dejación de las armas, y 6) garantías para el ejercicio de la acción política.

Aunque hay un alto grado de optimismo entre la opinión acerca de la negociación y las posibilidades de un acuerdo de paz con el ELN, no dejan de advertirse también posibles escollos, como la férrea oposición de los sectores más retardatarios a la negociación con esta guerrilla y con las disidencias de las FARC. De hecho, la negociación con el ELN, que históricamente ha sido la más compleja por parte de los diferentes gobiernos que la han ensayado, tiene a su favor que esta se efectúa con un gobierno progresista y de izquierda y en un clima político marcado por el cambio; asimismo, se cuenta con la experiencia relativamente exitosa de la negociación con las FARC y, aunque se ha insistido por parte del Gobierno y del ELN que no se trata de seguir el mismo modelo de La Habana, algunos tópicos de ese proceso no se descartan por la Mesa de Caracas, como la justicia transicional, la relevancia de las víctimas y la reforma rural integral. A su favor también está la iniciativa tomada por el gobierno Petro de adelantar diálogos regionales de carácter vinculante con la sociedad civil, que, aunque decidido para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, podría entenderse como un anticipo al primer punto de la agenda.

Entre los obstáculos e incertidumbres más importantes se encuentra el hecho de que la participación del ELN en la mesa de negociación no ha estado acompañada de una renuncia explícita a su estrategia armada atada a los llamados “cambios estructurales o cambios de fondo”. Esto, traducido a la mesa, podría introducir riesgos de parálisis o de crisis al proceso mismo. ¿Cuáles son

los temas y problemas que ameritan cambios estructurales? ¿Hasta qué grado o medida se considera que tales cambios son suficientes o insuficientes? ¿Quién o quiénes establecen la verdad o profundidad de estos cambios?

En el mismo sentido del tópico anterior, no son claros aún los criterios o la mecánica concreta de aprobación e implementación parcial de los acuerdos. Hasta ahora se sabe que tanto el Gobierno como el ELN se han puesto de acuerdo en el criterio según el cual “lo que se va acordando se va cumpliendo”, a diferencia del modelo de La Habana, en el que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Las dudas e incertidumbres al respecto radican en el hecho de que mientras el cumplimiento de lo acordado en todos los puntos de la negociación, con la excepción del punto quinto, recae en el Gobierno, deja al ELN aparentemente en la condición favorable de ejercer sobre el Gobierno nacional el monitoreo acerca del cumplimiento o no de lo acordado y, por consiguiente, ata la suerte de la mesa a las conclusiones de ese monitoreo. Es de esperarse que en las próximas reuniones, en las que se determinen las metodologías de trabajo de la mesa y demás, estos asuntos sean clarificados.

Fotografía por: Ricardo León



Ahora bien, cabe destacar la ratificación por parte del Gobierno de los compromisos del Estado con los acuerdos de La Habana y la consecuente garantía de su cabal cumplimiento. Muestra de ello, con la reciente reactivación de las Comisiones de Seguimiento y Verificación de los Acuerdos, es la entrega de casi 700.000 hectáreas de tierra a campesinos, y la anunciada y controvertida compra de tres millones de hectáreas a los grandes propietarios del país con intermediación de Fedegán, el principal gremio de ganaderos y latifundistas, a fin de ser distribuidas a campesinos con tierras insuficientes o sin ellas, en cumplimiento del primer punto del acuerdo de paz con las FARC sobre reforma rural integral.

Aunque por sus alcances moderados, el primer punto de los acuerdos de La Habana no estableció una reforma agraria estructural, cabe anotar, sin embargo, que la compra de las tres millones de hectáreas a los grandes propietarios ha sido objeto de críticas fundadas por parte de sectores importantes de la academia y de la opinión, quienes estiman que su precio, además de representar un costo demasiado alto para las finanzas del Estado (sesenta billones de pesos), desestima uno de los instrumentos más importantes de la legislación agraria para estos casos, como es la figura de la extinción de dominio, que podría aplicar cuando la tierra no se explota, figura derivada de la función social de la propiedad establecida con la Ley 200 de 1936 (Reyes Posada, 2022). Esta compraventa de tierras aplaza por enésima vez las posibilidades de una reforma agraria que redistribuya la propiedad territorial concentrada en las pocas manos del latifundismo ganadero y del narco-latifundismo, con la cual se consolide un vasto programa de transformación estructural del campo con criterios de productividad y de justicia socioambiental. Por el contrario, parece convertirse en una señal negativa importante acerca de las dimensiones de un “gobierno de cambio”, que ha anunciado desarrollar un “capitalismo productivo” contra un “feudalismo improductivo” en Colombia.

En cuanto al desarrollo regional y la presencia del Estado, contemplado por la política de Paz Total del presidente Petro y que, como se ha dicho, ha sido uno de los faltantes de las paces parciales de los gobiernos que le antecedieron, debe decirse que, hasta ahora, se cuenta solo con algunos anuncios muy valiosos, los cuales, al parecer, van en la dirección correcta. Se trata de dotar la “paz negativa” pactada con los actores armados ilegales de un vigoroso programa de desarrollo territorial diferenciado, que haga justicia no solo a los sectores territoriales y comunitarios más duramente golpeados por el conflicto armado y las múltiples violencias desencadenadas en sus territorios, sino que, además, se convierta en un instrumento sistemático y sostenido en el tiempo para el desarrollo económico, social, territorial y político, con criterios de justicia, inclusión y democracia, tal como lo establece, por ejemplo, el artículo 6 del Proyecto de Ley, en los siguientes términos:

Artículo 6. En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al logro de la paz y de un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2 de la Constitución Política, así como un orden justo democrático y pacífico, y la convivencia y la paz.

Asimismo, el artículo 8.B establece que el presidente de la República podrá constituir regiones de paz en las que, además de adelantar diálogos de paz con su autorización, su conformación estará integrada, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, por los municipios categorizados como zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC), comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado. Se trata, en últimas, de avanzar simultáneamente con la “paz negativa” procesos de “paz positiva”. Es seguro que estos avances estarán surcados de tensiones, desfases y contradicciones. Lo más importante es que sus desarrollos hagan posible que afloren y se procesen todos los conflictos que le son inherentes sin tener que recurrir ni a las armas ni a la violencia política como hasta ahora.

En síntesis, puede decirse que más allá de las posibilidades de concreción de la política de Paz Total del presidente Gustavo Petro, lo que se abre a través de ella es una nueva oportunidad política y social para que los movimientos sociales, las resistencias ciudadanas y todos aquellos comprometidos con las ideas de cambio den un salto hacia adelante para la construcción de un nuevo país.

Referencias

Reyes Posada A. (7 de octubre de 2022). Mejor extinguir el dominio que comprar la tierra. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alejandro-reyes-posada/mejor-extinguir-el-dominio-que-comprar-la-tierra/>

Suárez Gómez, J. E., Ramírez Cárdenas, E. y Nieto López, J. R. (2018). Las fronteras invisibles en las comunas 16 y 70 de Medellín (2008-2013): Poder, territorio y resistencia. *Agora U.S.B.*, 18(2), 384-401.

Notas

¹ El ELN ha expresado sus reparos a esta inclusión de grupos de delincuencia organizada y de narcotraficantes en los procesos de negociación de la Paz Total, reivindicando para ellos su carácter de delincuentes políticos frente a la delincuencia común organizada. A la luz del proceso de degradación creciente de la guerra y de sus actores en Colombia, en la que una dimensión y otra se entrecruzan, me parece que la evocación al derecho internacional humanitario en los términos en los que lo hace el proyecto de ley es muy apropiado y pertinente, pues nos libra de una discusión bizantina acerca de qué es político y qué no lo es, y se remite al hecho real (bastante político por cierto) de actores que ejercen control territorial sostenido sobre determinados territorios, aun si sus fines últimos no son políticos, sino puramente económicos. Para una ampliación de este argumento, consúltese Suárez Gómez *et al.* (2018).

La Paz Total

Apuesta audaz y compleja que exige una nueva gobernanza

Adolfo A. Álvarez

Miembro del Instituto de Investigación e Intervención para la Paz, Universidad del Valle

Introducción

Aceptando la gentil invitación de los colegas de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales y el programa de extensión solidaria Aula Libre, de la Universidad Nacional de Colombia, presento las siguientes consideraciones sobre la propuesta de Paz Total lanzada por el gobierno del presidente Petro, la cual se ha convertido en objeto de un importante debate público y también ya de algunas acciones e iniciativas por parte del Gobierno y de diversos actores implicados.

La Paz Total, la paz positiva y la Constitución del 91

Es evidente la conexión de la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 181 Senado y 160 Cámara con los postulados de la Constitución de 1991, específicamente, respecto del papel del Estado en la construcción de “un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de derechos y libertades individuos” y la adopción:

[...] de medidas en favor de grupos discriminados o marginados tendientes a lograr condiciones de igualdad real y proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social. Incluyendo el enfoque de “seguridad humana”.

En cuanto elemento sustantivo a “la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos”.

Un segundo aspecto relevante es la reafirmación de la política de paz como política de Estado:

[...] transversal e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como a procesos de negociación, diálogo y acogimiento de la justicia. La política de paz será una política de Estado y vinculará a todas las ramas y niveles del poder público. Los diferentes gobiernos garantizarán su continuidad.

Y, en consecuencia, en su artículo 6 señala:

En los Planes Nacional, de Desarrollo y los planes locales, fijarán políticas y programas tendientes al logro de la paz y un desarrollo social equitativo y a integrar las regiones y municipios más afectados por la violencia o donde la presencia del Estado ha sido insuficiente.

Como parte sustantiva de la política, se incluye el pleno cumplimiento del Acuerdo de Paz del 2016, especialmente en puntos centrales, como el Plan Marco de Implementación, la Reforma Rural Integral (RRI), el impulso de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), entre otros. Además, se establece la instancia del Gabinete de Paz, a fin de garantizar la planeación, la gestión y el seguimiento.

Estos enunciados conectan la política de Paz Total con la perspectiva y con el logro de metas de equidad y la idea galtuniana de superación de “violencias estructurales” como obstáculos a la paz social. Así, sus logros quedan vinculados a la efectividad y la pertinencia de la política económica y del Plan de Desarrollo, así como a las transiciones planteadas en la propuesta inicial del Plan¹.

Uno de los asuntos de fondo es el de la capacidad política e institucional de impulsar y liderar transformaciones efectivas y de generar una dinámica virtuosa de desarrollo, gobernabilidad y paz como gran reto del gobierno Petro. Al respecto, algunos puntos merecen especial atención; dado que hasta el momen-

to plantean dudas y expresan tensiones, solo los enuncio: la consistencia de la propuesta redistributiva del Plan y la política social hacia la equidad, con la perspectiva de transformación productiva, de incremento de productividades y de crecimiento efectivo² para generar empleo productivo y de calidad; disminuir la pobreza y la desigualdad; la consistencia entre la política fiscal, el proyecto productivo y la sostenibilidad macroeconómica bajo principios de una economía política realista, y la convergencia social regional, centrada especialmente en el mayor gasto social, menos en la superación de los problemas de capacidad institucional de planeación, de gestión eficiente y transparente desde los ámbitos locales y regionales.

Entonces, la apuesta y el propósito de la “paz positiva” depende tanto de las políticas activas de desarrollo, la redistribución y la producción como del manejo de expectativas en una coyuntura internacional no favorable, pero que puede ofrecer oportunidades para fortalecer el mercado nacional. En esta, justamente, el presidente y su gabinete están obligados a manejar las expectativas y los mensajes para no quedarse “con el pecado y sin el género”.

Enfrentar la complejidad de las violencias directas

Un segundo gran propósito de la política de Paz Total se vincula con el logro de la reconciliación, la convivencia pacífica y la consecución de la paz, en la perspectiva de la paz negativa, es decir, la desactivación de los factores y procesos de violencia directa, reconociendo su complejidad y ubicuidad en el territorio. Para esto, se plantea la estrategia de diálogos y negociaciones de carácter político con el ELN y también con las diversas disidencias de las antiguas FARC.

Los acercamientos y conversaciones, en perspectiva de sometimiento y acogimiento a la justicia, con grupos organizados criminales de amplio impacto, de carácter regional o nacional, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC o Clan del Golfo), Los Caparros, Los Pachelly, La Oficina, Los Chotas, Los Espartanos, Los Rastrojos y Los Pachencas (Indepaz, 2022).

Se trata de una apuesta retadora que ha tenido la novedad de romper o cambiar de foco el problema de la política de paz, que, en la larga historia de Colombia, por lo menos en los últimos veinticuatro años, tuvo como asunto central la negociación política con la insurgencia armada³. Si bien también durante estos años se desarrollaron procesos de sometimiento a la justicia por parte de algunos grupos armados, como las Autodefensas Unidas de Colombia, dada la contundencia del impacto de esas diversas formas y actores, y la incapacidad efectiva del Estado y la sociedad colombianas para

someterlos y neutralizar su accionar, la Paz Total aboca o plantea, tal vez en simultaneidad, una negociación política con unos actores y conversaciones para el sometimiento con otros. En principio, la Paz Total parece una ruptura con la inercia y una apuesta audaz y exigente que apuntaría a cerrar una época y una larga historia, no solo de violencias directas diversas sino de “negociaciones incompletas” y de “pases parciales”.

Parte del sentido reside en superar las dificultades y dar cierre al prolongado conflicto armado interno que, a pesar del histórico Acuerdo de Paz entre las FARC y el Gobierno colombiano del 2016, se ha visto frustrado por el nuevo ciclo de violencias que desde el 2019 cobró inusitada fuerza, asociada, en general, con la limitada implementación del Acuerdo, debida al freno de facto por el gobierno Duque. No obstante, el asunto probablemente es más complejo en tanto existen factores más profundos relacionados con la fuerza de la economía de la droga, la debilidad del Estado y las autoridades para hacer efectivo el monopolio de la autoridad y la fuerza en amplias regiones del país, así como también la tendencia al reciclaje y reproducción de grupos ilegales en los territorios⁴. En esta fase del posacuerdo, además, ha sido particularmente creciente el papel de los carteles mexicanos, sus métodos y su dinámica, conectada con el negocio global de la coca.

La política de Paz Total tiene el doble reto, entonces, de lograr éxito en la negociación, el desarme y la reincorporación efectiva: primero, con el ELN, la guerrilla más renuente y con mayor número de intentos de negociación fracasados; segundo, con las disidencias de FARC, y tercero, con la diversidad de grupos conectados con el narcoparamilitarismo y otras estructuras criminales, presentes en diversas regiones del país.

La primera se trata de una negociación, sobre la cual el optimismo es moderado y con una dinámica amarrada a la creatividad y el liderazgo del presidente y a la voluntad efectiva de paz del ELN en su conjunto para sacar adelante una negociación que ya tiene un referente en el Acuerdo con las FARC-EP del 2016. No obstante, este nuevo acuerdo requiere claridad en los propósitos y en el método para evitar el desgaste y conseguir que se avance en la agenda acordada previamente entre el ELN y el gobierno Santos. Asimismo, se requiere hacer explícita la voluntad de poner fin a la confrontación armada y que el ELN flexibilice su ya consuetudinaria ortodoxia, así como que valore en toda su dimensión la oportunidad política que ofrece la negociación con el primer gobierno de izquierda de la historia nacional. Incluso, la participación de la sociedad civil plantea complejos problemas no solo de representatividad, sino sobre la naturaleza de la negociación, tal como lo evidencian los diálogos regionales vinculantes⁵ en curso.

Más compleja, desde la perspectiva política y de la opinión no solo nacional, sino internacional, será la negociación con la Nueva Marquetalia, que firmó y abandonó el Acuerdo de Paz, y con las diversas disidencias, entre estas el grupo ahora denominado “Comando Coordinador de Occidente”, no firmante, pero que sigue autoidentificándose como FARC-EP⁶.

El reto de innovar aprendiendo del pasado

Tal vez debe entenderse el propósito comunicativo de la Paz Total en el sentido de plantear un antes y un después, una ruptura con las iniciativas y políticas previas que, por lo demás, han tenido un recorrido y una historia que no es posible desconocer y que deben entenderse como antecedentes que señalan no solo aprendizajes políticos y sociales, sino metodológicos e institucionales, con sus fortalezas y debilidades. Es importante reconocer que el Gobierno cuenta con amplia legitimidad y con apoyo político y social para enfrentar y liderar este proceso, pero como señalan muchos, tampoco representa un “cheque en blanco”.

Conforme lo que hasta ahora ha aprobado el Congreso, la nueva Ley para la reconciliación, la convivencia y la paz cuenta con importantes incentivos para los diversos grupos: beneficios de alternatividad penal, reducción de penas, alternativas escalonadas a la reclusión, a la par de medidas de reinserción y el beneficio de disponer del 10 % de bienes y las relacionadas con la suspensión de órdenes de captura.

Frente a la propuesta y la amplia disposición mostrada por el Gobierno, abriendo rápidamente sus cartas, como signo alentador del lado de los diversos grupos o destinatarios, hasta el presente se conoce una respuesta relativamente positiva que da alguna señal de optimismo. En efecto, cerca de veintidós grupos (Indepaz, 2022) habrían ya expresado la acogida de la Paz Total y la disposición al diálogo, y al menos diez grupos estarían considerando la propuesta del cese al fuego (*El Espectador*, 2022, p. 4). No obstante, el asunto clave tiene que ver con los procesos concretos, los objetivos y las estrategias no solo del Gobierno, sino de estos actores, que aspirarán a obtener los mayores réditos y ventajas en una negociación compleja, debido a la diversidad de actores con sus intereses y agendas⁷, por lo que los procesos deben llamar a principio de realidad, claridad y rigurosidad, por ejemplo, respecto a la forma y temporalidad de los procesos, con un complejo mapa de actores presentes en los territorios que demandan las llamadas regiones de paz, comisionados de paz y comisiones regionales, con participación de consejos de paz y representantes de las comunidades y la coordinación de la Oficina del Alto Comisionado, además de lineamientos y orientaciones políticas y metodológicas claras y consistentes.

El reto de la gobernabilidad y la gobernanza para la paz

Son diversos los retos que se plantean para un desarrollo exitoso de estos procesos, que se podrían resumir en el requerimiento de una gobernabilidad y gobernanza para la paz territorial. Estas implican conocer y estar compenetrados, por una parte, con la complejidad de factores y actores que pueden determinar el alcance de los diálogos y la política de Paz Total en los territorios: por otra, el liderazgo público consistente y las capacidades institucionales para la gestión y transformación social, el empoderamiento efectivo de las comunidades locales y la sociedad civil en los territorios como fuerza moral y social para la sostenibilidad de las conversaciones y acuerdos (Rap, 2021). Es clave un liderazgo claro por parte del Gobierno nacional y el comisionado, específicamente tomando como punto de partida la institucionalidad política y las dinámicas de los territorios, no sobreponiendo nuevas estructuras que pueden desconocer acumulados de facto para atender los asuntos de paz y reconciliación, por ejemplo, en los departamentos del suroccidente del país.

En síntesis, se trata de una propuesta audaz, pero que implica sintonizar dinámicas, actores y estrategias propios de la “cuadratura del círculo”, dependiendo no solo de la voluntad, el deseo y el interés del Gobierno nacional, sino de los actores armados implicados y de las comunidades, así como de la puesta en marcha de procesos consistentes de avance en la paz positiva (primer gran objetivo de la política y cuya temporalidad no coincide con la de los diálogos, acuerdos y el sometimiento). Además, hay un asunto por fuera de la gobernabilidad nacional: el negocio global de la droga y la dificultad de iniciar la vía de la legalización. Por otra parte, y como asunto propio de la política institucional, el fortalecimiento del Estado de derecho en los territorios más afectados por las violencias: la justicia, la Fuerza Pública⁸ y las autoridades para garantizar la protección de libertades y el monopolio de la fuerza donde operan los actores armados que se acogerán a los procesos de negociación, conversación y sometimiento (incluyendo condiciones adecuadas de reclusión)⁹ y como elementos fundamentales de disuasión frente a las posibilidades de reincidencia. El tema institucional parece débil no solo en la propuesta sino en la política y en la visión implícita en la apuesta de Paz Total y, especialmente, en los discursos políticos gubernamentales.

Referencias

Álvarez, A. A., Ruano Jiménez, A., Figueroa, A., Hidalgo, A., Mora, Á., Mera Lucumí, C., Muñoz, F., Caicedo, Dávila, L., Arco Mosquera, L., Lozano, O. y Andra-

de Arango, Y. (2021). Los procesos de gobernanza local como horizonte de la construcción de paz en la región pacífico colombiana (2017-202). En *Recomendaciones para la toma de decisiones en la política pública del Pacífico* (pp. 122-156). PUJ Cali.

Ávila, A. y Uribe, A. (3 de octubre de 2022). Ponencia para primer debate PL 181 Senado y PL 160 Cámara (con mensaje de urgencia). Congreso de la República

El Espectador. (2 de octubre de 2022). Diez grupos ilegales se acogieron al cese al fuego.

Gómez Caro, A. (2018). *De delincuentes comunes a desmovilizados: un análisis histórico y comparado de los procesos de sometimiento a la justicia en Colombia, 1988-2017*. Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38862/Tesis%20Definitiva%20261118.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Indepaz. (2022). *22 grupos armados buscan sumarse a la Paz Total* [infografía]. Indepaz. <https://indepaz.org.co/22-grupos-armados-buscan-sumarse-a-la-paz-total/>

Perea, C. M. y Ramírez, S. (2022). *Construir la paz y Cuidar la Vida. Recomendaciones para el plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*.

Rueda, D. (14 de septiembre de 2022). Alto comisionado para la paz, Danilo Rueda sobre proceso de diálogos regionales para la «Paz Total» (Y. Amat) [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=unOALXfdUtY>

Zuleta, S. (8 de octubre de 2022). Ley de orden público para la Paz Total. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/ley-orden-publico-la-paz-total/>

Notas

¹ Estas transiciones son: a) Ordenamiento territorial hacia la Paz Total; b) Seguridad humana y justicia social; c) Derecho Humano a la Alimentación; d) Transición energética y crecimiento verde con justicia ambiental; e) Convergencia social regional; f) Estabilidad macroeconómica (DNP, 2022).

² Debe explorarse cuál será finalmente la política y el programa de transición energética y las fuentes de inversión para un crecimiento más equitativo, que fortalezca la industrialización, el mercado interno y la capacidad general de la economía respecto de las dinámicas globales comerciales y financieras..

³ Determinando el resultado, primero la elección de Pastrana, con la foto con Marulanda; luego los dos periodos de Uribe, con la promesa de la derrota de las FARC, y, por lo menos, el segundo de Santos, en pro de la negociación con las FARC.

⁴ Por ejemplo, en los diversos procesos de sometimiento, como lo evidencia el mismo proceso de negociación con las antiguas FARC, cuando, por ejemplo, grupos del suroccidente no se acogieron y permanecieron vinculados con los negocios de la droga (Pizarro, 2017)

⁵ Se trata de procesos complejos en su metodología y representatividad. Hasta donde han ido operando, parecen más espacios de agitación política que, conforme el discurso de algunos representantes del Gobierno, un medio de "construcción de poder popular", como se dijo en el diálogo regional del Valle efectuado este 15 de octubre, precisamente en el campus de la Universidad del Valle, en Cali.

⁶ Asunto problemático, en particular por la expresión del comisionado Danilo Rueda, al reconocerlos como FARC, si bien en la entrevista con Yamid Amat el 14 de septiembre debió aclarar que así se autodefinía ese grupo (Rueda, 2022). Esto puede abrir una discusión para nada saludable respecto al acuerdo del 2016: ¿acaso no fue con las FARC-EP y su Estado Mayor con quien negoció y pactó el Gobierno colombiano, cuya mayoría, de hecho, no solo firmó, sino que se ha mantenido, incluso en medio de las amenazas, los asesinatos y las inconsecuencias en el desarrollo del Acuerdo por parte del gobierno Duque? Se abre, además, un espacio a la narrativa de representantes del Centro Democrático, en el sentido de que las FARC incumplieron el Acuerdo.

⁷ El solo anuncio del Gobierno ha impactado sobre los grupos que podrán iniciar procesos de conversación, con lo que de alguna forma se reforzarían sus liderazgos y su control en ciertos territorios. El asunto es qué tanto el Gobierno y su equipo negociador ha caracterizado estos actores para iniciar esas conversaciones, que tienen efectos e implicaciones, como bien lo señaló Sebastián Zuleta, el 8 de octubre de 2022, en *Razón Pública*.

⁸ Es fundamental la reforma de la Fuerza Pública para la paz y la seguridad humana, pero también las relaciones de reconocimiento y confianza entre el Gobierno y aquella.

⁹ Al respecto, véase la interesante reseña de *El Espectador*: "La 'Paz Total' camina por la cuerda floja de la crisis carcelaria" (2 de octubre de 2022, p. 6).

Plata y Estado

Un análisis acerca de los mecanismos de financiación y de coordinación interinstitucional en la política de Paz Total

Marcela Valencia Toro

Profesora del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad del Tolima

Jorge Andrés Tafur Villarreal

Director del Centro de Estudios Regionales, Universidad del Tolima

Introducción

El objetivo de este documento es presentar algunos elementos de aprendizaje sobre la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP) en las dimensiones administrativas y presupuestarias, con el fin de identificar elementos para la reflexión sobre la propuesta de Paz Total del gobierno del presidente Gustavo Petro. Con este objetivo, el documento se divide en tres acápite: primero, la caracterización de la apuesta administrativa y de presupuestación que se incluyó en el AFP; segundo, un balance que identifica los principales problemas en los dos aspectos analizados en este texto; tercero, la reflexión sobre la propuesta de Paz Total en estos aspectos, sus limitaciones y sus retos a la luz de los resultados del AFP.

La apuesta administrativa y de presupuestación del AFP

Uno de los elementos innovadores que incluyó el AFP fue el punto 6, relacionado con la refrendación y la implementación. En este punto quedó consignada una estructura de documentos y de procedimientos para lograr que las ac-



Fotografía por:
Andrea Gamboa

ciones que se debían desarrollar en la planeación y en la presupuestación se articularan con las lógicas de funcionamiento del Estado colombiano.

La estructura de planeación

Para organizar la planeación en el AFP, se previeron dos herramientas fundamentales: por un lado, la creación del Plan Marco de Implementación (PMI), la hoja de ruta específica del AFP; por otro, una reforma constitucional que permitiera la inclusión de las tareas específicas de la implementación en los Planes Nacionales de Desarrollo entre el 2018 y el 2030. En el numeral 6.1.1 del AFP se creó la figura del PMI, la cual,

[...] contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia —cronograma— e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda. (AFP, 2016, p. 196)

De acuerdo con lo establecido, la aprobación del PMI debía tomar cuatro meses luego de la firma del AFP; sin embargo, debido a las discusiones técnicas de la negociación entre el Gobierno nacional y las FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI), el documento fue finalmente entregado hasta diciembre del 2017. El documento Conpes, que orientó los lineamientos para la articulación del PMI con las políticas públicas del orden nacional y territorial, se emitió seis meses después, en junio del 2018 (Valencia, 2018c).

A pesar de que el numeral 6.1.1 del AFP contempló claramente la estructura de planeación que el Acuerdo debía contener, el documento final tuvo serios problemas, los cuales se reflejan en las salvedades presentadas por las FARC:1) la insuficiencia de los recursos establecidos para la implementación; 2) la temporalidad de la implementación, pues el AFP contempla un horizonte de diez años, mientras que el Gobierno nacional estableció un horizonte de quince años; 3) la insuficiencia de metas e indicadores de resultados; 4) la inclusión de indicadores y metas en las que no se define la temporalidad; 5) la mala calidad de las recomendaciones de política incluidas en el documento; 6) la ausencia de la formulación de los planes nacionales de la Reforma Rural Integral y la búsqueda de universalización de acciones en el mundo rural, que en el caso del AFP tienen como población priorizada a los actores de la economía familiar, campesina, étnica y comunitaria; 7) el limitado esfuerzo presupuestario e institucional para el componente de atención de víctimas;8) la necesidad de hacer explícito

el requisito de revisión anual del PMI, en concordancia con el AFP; 9) el precario desarrollo de la transversalización del enfoque de género (Valencia, 2021c).

En el AFP también se estableció que el PMI debía ser el instrumento para la inclusión de los “propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos” (AFP, 2016, p. 196) en los Planes Nacionales de Desarrollo de los tres gobiernos sucesivos. Lo anterior implicó la necesidad de reformar la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley orgánica del Plan de Desarrollo”.

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016 se establecieron dos reformas claves para lograr la inclusión integral de la planeación de la implementación en los planes de desarrollo entre el 2018 y el 2030: por un lado, la formulación de un capítulo específico de paz que recogiera las acciones del PMI correspondiente al periodo presidencial; por otro, un plan plurianual de inversiones para la paz que comprometiera la definición de fuentes y el costo de los principales proyectos (Valencia, 2021c).

La estructura de financiación

Uno de los elementos que se incluyó en el PMI fue la definición de las fuentes y el costo de las acciones allí contenidas, con un valor total de 129,5 billones de pesos, en un horizonte temporal de quince años. En términos de las fuentes de financiación, la estructura es la siguiente.

Presupuesto General de la Nación (PGN)

Es el principal instrumento de planeación financiera del Gobierno central. Consiste en una ley que debe ser presentada anualmente, relacionando los recursos de inversión y funcionamiento con los proyectos de inversión de cada institución. De acuerdo con el PMI, el 36 % de los recursos provienen de esta fuente. A partir del 2019, el gobierno de Iván Duque incluyó en su proyecto de PGN el anexo del “trazador paz”, en el que se identifican los recursos específicos para la implementación (Valencia, 2021c).

Sistema General de Participaciones (SGP)

Este es el principal medio de distribución de recursos del Gobierno central a los entes territoriales, con una destinación constitucional en salud, agua potable y educación del 88,4 %, lo que implica que el 11,6 % de los recursos que llegan a las administraciones tiene un propósito general, es decir, pueden ser

recursos de inversión. En el PMI, el 29,2 % de los recursos de la implementación provienen de esta fuente.

Sistema General de Regalías (SGR)

Este sistema distribuye los recursos provenientes de los pagos efectuados por las empresas que se encargan de la explotación de recursos naturales no renovables. En términos de la distribución, se creó la Asignación para la Paz, que destina el 7 % de los recursos del sistema para temas de implementación. En el gobierno de Iván Duque se estableció que estos recursos serían destinados a los 170 municipios incluidos en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En el PMI, el 15,2 % de los recursos provienen de esta fuente.

Recursos propios de los entes territoriales

Este es uno de los puntos más complejos, pues en la estructura de finanzas públicas territoriales es muy limitada, dado que depende de los cobros por impuesto predial y de industria y comercio, sobretasas, multas y estampillas. De acuerdo con el PMI, el 4,3 % de los recursos se obtendrán de esta fuente.

Cooperación internacional

De esta fuente se previó que el 8,9 % de los recursos financiarían la implementación. Para su gestión se creó el Fondo Colombia en Paz como forma de gestión de los diversos aportes que realiza la comunidad internacional.

Privados

Para incluir estos rubros se cuenta con el mecanismo de obras por impuestos, que consiste en la entrega de beneficios tributarios a privados que realicen obras en los 322 municipios priorizados en las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC).

Un balance sobre lo administrativo y lo presupuestario: el sombrío panorama de la implementación

La perspectiva de la implementación del AFP hoy es crítica en la mayoría de sus aspectos: el avance en los puntos del Acuerdo es mínimo, la situación de seguridad de los excombatientes es precaria y los cambios institucionales no se han completado. No obstante, como mencionamos en la introducción, nuestro análisis se concentra en las dimensiones administrativas y presupues-

tarias del AFP, sobre la base de la siguiente idea-fuerza: que la condición de posibilidad para la implementación de un acuerdo de paz parte de 1) su inclusión dentro de las inercias administrativas de un Estado, es decir, de que se integre efectivamente a la lógica del funcionamiento de las instituciones; y 2) de la garantía de financiación coherente con la perspectiva de transformación que los mismos proponen, esto es, aflojar el presupuesto para materializar los cambios que implica una paz que no se limita al silencio de los fusiles.

Con respecto al primer elemento, suscribimos el acumulado analítico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político de la Universidad Nacional, que lo ha caracterizado como producto de la simulación. De acuerdo con CEPDIPO, tanto en el gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) como en el de Iván Duque (2018-2022) los tomadores de decisión se mantuvieron en la hipótesis de que las acciones contenidas en el AFP se podían incluir dentro de las funciones misionales y de Gobierno de las distintas entidades del orden nacional y sus expresiones territoriales (Valencia, 2021c). Como resultado de lo anterior, hasta el día de hoy no existen en las instituciones encargadas proyectos de inversión específicos que se formulen desde la particularidad de la visión del AFP, lo que determina que no exista en la inercia administrativa una verdadera traducción que garantice que se destinen recursos, funcionarios y tiempos institucionales para cumplir con lo acordado.

Un segundo elemento importante en relación con la articulación administrativa tiene que ver con la dinámica de sabotaje a la puesta en marcha de las herramientas de planeación contenidas en el AFP. Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se asumió la construcción del PMI como una mera formalidad que debía limitarse a que el AFP encajara con las acciones en las que las instituciones ya se ocupaban. Para el caso del último cuatrienio, caracterizado en el reciente informe de empalme con un gobierno que obró deliberadamente para debilitar el AFP (Valencia, 2021c), el sabotaje se reflejó en el incumplimiento de la reforma constitucional que instaba a incluir un capítulo específico de paz en el PND y en el plan plurianual de inversiones. Contrario a ello, el gobierno Duque promovió una perspectiva de paz —la denominada “paz con legalidad”— que, de hecho, no se acerca ni en lo conceptual ni en lo práctico a las propuestas del AFP (Estrada, 2019; Valencia, 2021a; Valencia et al., 2018b).

Sobre el segundo elemento, el de la financiación, el panorama es el siguiente:

- Existe una desfinanciación estructural, debido al costeo en el PMI, que está muy por debajo de las estimaciones de entes como Fedesarrollo y Bank of America (Valencia et al., 2018a, 2018b).

- Es incierto el aporte de algunas fuentes a las grandes apuestas de la implementación, como es el caso de los recursos del SGP, de los cuales dependen de manera importante los entes territoriales.
- Con respecto al SGR, se trata de una fuente altamente volátil amarrada a los precios internacionales de los recursos minero-energéticos y cuya distribución se ha visto permeada por graves hechos de corrupción (Valencia, 2021c).
- Frente a la cooperación internacional, el escenario de disgregación y el fracaso rotundo del Fondo Colombia en Paz (también presa de la corrupción) crearon un escenario en el que las acciones de los países cooperantes y agencias no tengan una guía clara por parte del Gobierno nacional que permita que estos se orienten a la implementación de las prioridades del PMI (Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO], 2020).
- Con respecto a los recursos de privados, estos no tienen un mecanismo claro para responder a lo establecido en la planeación de la implementación y se convirtieron en una forma de responsabilidad social empresarial que no está claramente articulada con la paz (Valencia, 2021b).

Qué dice el proyecto de Paz Total

La propuesta de Paz Total del alto Gobierno es una ambiciosa apuesta política que pretende solucionar los conflictos armados vigentes en el país con dos conjuntos de actores: guerrillas y herederos de estructuras guerrilleras, caracterizados como disidencias y reincidencias del AFP con las extintas FARC, y grupos posdesmovilización de los paramilitares, disidentes y reincidentes, así como estructuras de crimen organizado con alto poder de fuego, estructura de mando y control territorial.

Al margen de la interesante discusión sobre crimen y política que se abre en el país con ocasión de la posibilidad de negociar con criminales —una discusión que se dio parcialmente cuando el expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) negoció con las AUC—, nos concentramos en lo sucesivo en el análisis de los presupuestos institucionales y financieros de la Paz Total, en la perspectiva que describimos anteriormente.

El acumulado del AFP y la perspectiva de coordinación interinstitucional

De acuerdo con el proyecto de ley que se discute en el Legislativo, el interés del Gobierno es hacer de la política de paz una política de Estado, lo cual pone esta

iniciativa en unas coordenadas distintas a las que le anteceden en esta materia. No se trata entonces de un emprendimiento para el cuatrienio de Gustavo Petro y Francia Márquez, sino de concentrar y ordenar en el aparato institucional el repertorio de instituciones y normativas actualmente dispersas en distintas entidades del Ejecutivo nacional para orientarlas en virtud de una estrategia de largo plazo. De acuerdo con esto:

[...] la política de paz será prioritaria en los asuntos de Estado, transversal a estos, e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y acogimiento a la justicia [...]. La política de paz será una política de Estado y, en tal sentido, vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público [...]. Asimismo, los diferentes gobiernos deberán garantizar la continuidad de las políticas públicas de paz y, en consecuencia, tendrán el deber de concluir aquellas que sean fijadas por administraciones precedentes¹. (Proyecto de Ley 181, 2022)

Como se puede entrever, la propuesta acoge la preocupación expuesta en el análisis, en el sentido de que la estructura organizativa vigente del Estado no acoja pasivamente a la política de paz, sino que se articule con ella. El que no redunde en la misma dinámica que se señaló del gobierno del expresidente Santos dependerá de la voluntad política del alto Gobierno, pero también de una serie de condiciones, como una tecnocracia autocrítica con los pies en la tierra y de una burocracia conectada con las orientaciones generales de la política.

En esta dirección, la Paz Total contempla la creación de un gabinete de paz, conformado por los distintos ministerios que conforman el Gobierno, los cuales asumirán la responsabilidad de “[...] definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia” (Proyecto de Ley 181, 2022). El diseño deja preguntas alrededor de la manera como se puede asegurar la inclusión de estos temas en las diversas herramientas de política pública, por ejemplo, si se definirán capítulos específicos en los planes sectoriales, o si más bien se avanzará a partir de la identificación de proyectos de inversión claves de acuerdo con las prioridades de cada sector.

En el plano territorial, el otro pedazo del sándwich, la política de Paz Total también proyecta un ambicioso escenario de coordinación, no solo entre las entidades del orden nacional. Esta podría remediar algunos de los problemas de la implementación del AFP, aun en los casos en los que se contó con las condiciones para llevar puntos neurálgicos del Acuerdo, como la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Centro de Estudios Regionales [CERE], 2022). De acuerdo con el texto del proyecto legislativo:

Art. 6. En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al logro de la paz y de un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones, en especial los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2 de la Constitución Política, así como un orden justo democrático y pacífico, y la convivencia y la paz. [...] PARÁGRAFO. En los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales ubicadas en zonas PDET se priorizará lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) y, en concordancia con ello, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS).

En este aspecto, sumado a una nueva reforma de la Ley 152 que obligue a los mandatarios locales a diseñar e implementar esas “políticas, programas y proyectos” en sus planes de desarrollo y que, además, les garantice recursos frescos para consecuente financiación vía planes plurianuales de inversión, podría ser necesario ampliar la vigencia establecida por la Corte en el 2016 para que se incluya la política de paz en los planes nacionales de desarrollo.

La plata de la Paz Total

En el artículo 9 de Paz Total se establecen las condiciones para la definición de las inversiones presupuestarias relacionadas con la creación del Fondo para la Paz, que se modifica a fin de articular dos fondos previamente existentes: el Fondo de Inversión para la Paz, instituido por la Ley 487 de 1998, y el Fondo Colombia en Paz, establecido por el Decreto 691 de 2017, como subcuentas de la primera (Proyecto de Ley 181, 2022). En términos de la gestión, esta se articula a partir de las labores del alto comisionado para la paz, es decir, se establece una centralización del gasto que busca favorecer la gestión presupuestaria en los procesos de paz.

Esta es una solución que en el panorama político actual parece responder a las necesidades y a la voluntad política del Gobierno nacional. No obstante, vale la pena preguntarse si este tipo de estructura presupuestaria puede ser útil en caso de que se dé un cambio en la política nacional que lleve de nuevo al poder a un gobierno que no considere la financiación de acciones relacionadas con los acuerdos de paz como una prioridad. Este no es un asunto menor, pues, como se señaló en este análisis, una de las formas claves para evitar el poder

transformador que estas acciones tienen es vía la negación de imputación de recursos para hacerlos realidad.

Referencias

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera [AFP], Gobierno de Colombia-FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). Cancillería. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Centro de Estudios Regionales (CERE). (2022). *Retos para la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia*. CERE. http://administrativos.ut.edu.co/images/VICEACADEMICA/CERE/publicaciones/inf_9_POSPR_Planadas_CERE.pdf

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2018). *Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz-Fondo Colombia en Paz 2017-2019*. CEPDIPO. <https://cepdipo-co.org/publicacion?p=169/>

Estrada, J. (2019). *Incumplimiento de la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo*. CEPDIPO. <https://cepdipo-co.org/publicacion?p=157/Incumplimiento-incorporar-capitulo-especifico>

Prada, A. y Velázquez, I. (2022). Proyecto de Ley 181: por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz del Estado, y se dictan otras disposiciones. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2022-2024/2753-proyecto-de-ley-181-de-2022>

Valencia, M. (2021a). La financiación y la planeación de la implementación: entre la simulación y el desgobierno, En J. Estrada y J. Álvarez (coords.), *La paz pospuesta. La situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP* (pp. 320-378). CEPDIPO. <https://cepdipo-co.org/publicaciones/libros/La-paz-pospuesta-CEPDIPO.pdf>

Valencia, M. (2021b). La participación de las empresas en la implementación del Acuerdo de La Habana: El papel del mecanismo Obras por Impuestos y su relación con la planeación estratégica y la presupuestación de la implementa-

ción. En J. Tole Martínez (Ed.), *Empresas en el conflicto armado: Aportes a la construcción de la paz en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

Valencia, M. (2022). <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-empresas-en-el-conflicto-armando-aportes-a-la-construccion-de-la-paz-en-colombia-9789587907797.html>

Valencia, M. (2021c). Planeación y presupuestación: elementos básicos de la implementación, En CEPDIPO (ed.), *5 años tejiendo un acuerdo por la vida. Quinto Aniversario del Acuerdo de Paz* (pp. 85-94). CEPDIPO. https://cepdi-po-co.org/publicaciones/libros/Revista_5to-aniversario_DIGITAL.pdf
https://cepdi-po-co.org/publicaciones/libros/Revista_5to-aniversario_DIGITAL.pdf

Valencia, M., Mora, A. F., Carrero, D. y Puello, J. F. (2018). (2020). *El Sistema General de Regalías y el plan marco de implementación entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial*. CEPDIPO. <https://cepdi-po-co.org/publicacion?p=153/>

Valencia, M., Mora, A. F., Carrero, D. y Puello, J. F. (2018). *Elementos de análisis del Documento CONPES 3932 de 2018 sobre el Plan Marco de Implementación*. CEPDIPO. <https://cepdi-po-co.org/publicacion?p=154/>

Notas

¹ El proyecto señala explícitamente que “los acuerdos, acuerdos parciales y protocolos que se pacten en el marco de los diálogos y negociaciones de paz del Gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, que tengan por propósito la consecución y la consolidación de la paz, constituyen una política pública de Estado, por tanto, es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento” (Proyecto de Ley 181, 2022).

LA PAZ TOTAL, ELN Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA



La Paz Total

Una aproximación general desde el proceso con el ELN

Luis Eduardo Celis

Consultor y analista político de temas de conflicto armado y paz. Asesor de la Fundación Paz y Reconciliación

Escribir sobre la Política de Paz Total, siendo esta un tema tan importante para una Colombia que aún trabaja por superar todas las violencias y avanzar en la construcción de un orden democrático que le dé soporte a una Colombia en paz, representa un reto de grandes proporciones, al tiempo que una necesidad urgente.

Quiero plantear en este texto tres puntos de reflexión que puedan contribuir al debate que al respecto ha comenzado a desarrollarse en el país: primero, unas consideraciones generales sobre la política de Paz Total; segundo, unas consideraciones más específicas sobre esa política, y, tercero, meterme, desde allí, en el tema que más me apasiona: el proceso de paz con el ELN.

Consideraciones generales sobre Paz Total

Creo que la propuesta de Paz Total debe asumirse y entenderse como la apuesta del presidente Petro por darle otro rumbo al país, un esfuerzo por lograr las tareas pendientes que en la sociedad colombiana no se han llevado a cabo en

las últimas décadas; en particular, las tareas del orden rural y político, que ha dejado regiones excluidas y poblaciones masacradas en un conflicto social y político que tiene, en el trasfondo, el narcotráfico. Cada esfuerzo de reformas y cambios ha encontrado barreras que han impedido que pueda consolidarse un cambio de esta naturaleza, por lo que la política de Paz Total debe entenderse como el esfuerzo de un Gobierno que expresa la urgente necesidad de la sociedad de salir del universo de exclusiones e inequidades históricas y así darle otro rumbo al país que, si bien reconoce una tradición republicana desde sus orígenes como Estado nacional, también guarda una desigualdad e inequidad que se expresa en el complejo conflicto, social y armado.

Solucionar el problema del narcotráfico, sin superar dichas exclusiones e inequidades es en extremo difícil. Además, a esto debe sumarse la política anti-drogas, que va de fracaso en fracaso, sin modificarse en lo absoluto y que, en parte, es responsable de la generación de nuevos y dolorosos conflictos en los territorios que afectan profundamente a las poblaciones, por lo general, perseguidas, estigmatizadas, desplazadas y asesinadas.

La política de Paz Total del actual gobierno tiene como una de sus prioridades construir Estado de derecho donde hoy no lo hay, en territorios habitados por poblaciones que viven presas de la intimidación y la violencia criminal de los grupos armados. En doscientos municipios, pese a los distintos acuerdos firmados con la insurgencia y grupos paramilitares, la paz no arranca.

Debe reconocerse, no obstante, el esfuerzo histórico sostenido en las últimas cuatro décadas, en el que cada gobierno ha ido colocando bases para que se pueda consolidar una paz estable y duradera en el marco de una política clara de ampliación de la democracia y de la construcción de una sociedad incluyente y equitativa. No es una cosa menor reconocer que este esfuerzo de paz ha sido un trabajo de los últimos cuarenta años, desde el gobierno del presidente Betancur. Sin embargo, entre varios logros, la mayoría de urgencias se han aplazado de manera indefinida, con lo que se le ha dado continuidad y profundización al conflicto social y armado. Este gobierno tiene el propósito de cimentar el Estado de derecho en el país y hacer una oferta de construcción social de bienestar que comprometa el desarrollo de economías campesinas y populares, así como una amplia oferta de derechos fundamentales en materia de bienes y servicios públicos, seguridad, justicia, educación, salud, vivienda y medioambiente. Es ahí donde está el trasfondo de esta política de Paz Total.

Consideraciones particulares sobre Paz Total

Es una política que busca superar de manera legal y legítima todas las violencias organizadas que azotan al país a través de una apuesta innovadora, temeraria —si se quiere— y urgente. Su objetivo es detener la muerte que golpea los territorios y desangra las poblaciones. La política de Paz Total de manera particular está dirigida a superar todas las violencias organizadas, lo que el presidente llama el multicitrimen, una categoría complicada porque involucra todas las violencias organizadas que existen en el país que tienen una dimensión de control de territorios, de poblaciones y de usufructo de las economías, tanto legales como convencionales, que están en esos territorios. Esto obliga a un tratamiento diferenciado y a cuidados que no provoquen suspicacias ni oposiciones fundamentalistas en el discurso de los sectores de la oposición, que suelen ser amigos de las economías de guerra y despojo.

En la política de Paz Total se entiende que la única organización con la que podría haber un proceso de negociación global de las clásicas negociaciones políticas es con el ELN, que es la última de las organizaciones que queda del viejo alzamiento armado que germinó en la década de los sesenta. Sin embargo, tenemos estructuras que fueron disidentes del proceso de paz, es decir, los grupos de Gentil Duarte y otros disidentes, que —debe reconocerse— vienen de las viejas FARC, independientemente de sus relaciones con el narcotráfico y el nivel de degradación criminal en que se encuentren envueltas. Además, existe una parte de las FARC que entró al proceso, firmó el acuerdo y se salió del proceso porque juzgaron que sus seguridades física, jurídica y política no estaban aseguradas. A todos ellos debe dárseles un tratamiento adecuado a su voluntad de retomar el camino de la paz y la vida institucional de la nación.

Igualmente, reconocemos que hay una serie de mafias y estructuras heredadas del viejo paramilitarismo, de las cuales la principal es el Clan del Golfo, pero puede haber otras en ciertos territorios. Estas tienen características de estructuras delincuenciales y mafiosas, permanencia en el territorio, control sobre las comunidades y capacidad de imponer órdenes autoritarias, haciendo las veces de Estado. Estas organizaciones también son sujetos de la política de Paz Total.

El tema central con muchos de estos grupos es el de sometimiento a la justicia, que debe darse de forma dialogada, con garantías y beneficios tangibles. Tal cosa puede parecer una herejía, la idea de hablar con los ilegales y que el Estado de derecho tenga que concertarse con ellos, mas la realidad es que el Estado de derecho no ha podido imponerse ni someterlos. Abrir conversaciones para su sometimiento es una vía para que el Estado recupere su legitimidad, su posibilidad de ejercer el control democrático en el territorio

que, desde hace muchas décadas, otros han controlado. Muestra de ello es Saravena, donde no existe un Estado plena y legítimamente funcional. Allí, irregulares le disputan esa soberanía al Estado y, en algunos casos, mandan más que él mismo, pues el Estado ha sido incapaz de controlarlos y someterlos. En casos semejantes, la oferta de un proceso de diálogos y negociaciones es una posible solución.

Otra consideración de ese punto particular es que esta política de Paz Total reconoce que es necesario sentarse y buscar un camino de entendimiento con las organizaciones que permanecen en la acción ilegal armada. En efecto, tales diálogos son difíciles e implican el reconocimiento de una realidad: hasta el día de hoy, el Estado no pudo someter a los grupos ilegales. Todo el discurso de que el Estado pierde legitimidad si conversa con los grupos armados ilegales para su sometimiento a la justicia son retóricas de oposición que no se corresponden con la realidad de un Estado que, pese haberlo intentado, no ha logrado reducirlos, y tiene que recurrir a estos mecanismos de diálogos, de negociaciones y de sometimientos negociados.

En cuanto a los disidentes de las FARC-EP que no entraron en el proceso de paz, debe abrirse con ellos un canal de comunicación y de entendimiento. No es válido el argumento de que ya tuvieron una oportunidad, porque la realidad es que esas estructuras hoy pueden estar en 120 municipios del país, por lo que hace falta insistir en un proceso. Con los grupos de la Segunda Marquetalia debe reconocerse dos circunstancias: primero, que el incumplimiento del acuerdo motivó esa postura (es decir, salirse del proceso), y segundo, que los entrampamientos jurídicos e ilegales crearon también condiciones para que esas estructuras abandonaran el Acuerdo de Paz. Esto guarda detrás una serie de intrínquilis jurídicos, pero es necesario remarcar la consideración de que con dichas estructuras habría que insistir en un mecanismo de diálogo y de una entrada a la legalidad.

El proceso con el ELN dentro del concepto de Paz Total

Sobre el ELN se han creado mitos que ya tienen un arraigo en la opinión, pero que no corresponden a la realidad, por lo que quisiera puntualizarlos para reflexionar sobre ellos.

El primer mito es que el ELN es una organización a la que le gusta sentarse, dialogar mucho y negociar nada. El ELN se ha sentado en cinco ocasiones con cinco gobiernos, eso es cierto, pero ninguno tuvo una oferta de agenda para analizar la negociación, no hay evidencia de que haya habido un gobier-

no que pusiera sobre la mesa una oferta de paz y que el ELN la haya rechazado. Todos los intentos giraron alrededor de los temas humanitarios, que son muy importantes, pero insuficientes; en torno a pedirle al ELN que deje de secuestrar, que deje de reclutar, que deje de colocar minas antipersonales, que deje de extorsionar; todos los procesos han redundado en exigirle al ELN compromisos que, efectivamente, deben exigírsele, pero que por sí solos son tremendamente insuficientes para construir un acuerdo. Por tal razón, creo que es un mito la afirmación que dice que el ELN no tiene voluntad de paz; yo creo que eso no es cierto.

El segundo mito es que el ELN es una organización que no va a ir a un acuerdo de paz porque no tiene la determinación de dejar las armas. En dicho punto es necesario mirar con mayor detenimiento lo que es el ELN: una organización que se convenció, entre el 2002 y el 2005, de que no podía ganar la guerra, en la época más dura del conflicto armado. En ese entonces, el ELN no tenía ninguna posibilidad de ser el actor central del conflicto; era las FARC. Ya que el ELN se reafirmó en la imposibilidad de ganar la guerra, llegó a la conclusión de que lo que podía hacer era resistir. Así, pues, el ELN se encuentra en proyecto de resistencia armada que se concreta en el territorio, donde permanece y ejerce las labores del Estado. Esa es la centralidad de este conflicto, una organización que permanece en el territorio y que, a la escala que puede, actúa haciendo las veces de Estado. Por ejemplo, en Caucasia existen sesenta veredas y, en seis de ellas, el ELN permanece y es un Estado alterno de facto: se encarga de la seguridad, la justicia y la tributación y, con las comunidades, tiene una relación de adhesión ideológica, de intereses económicos o de imposición. En el caso de Saravena, de las ochenta veredas, el ELN permanece en ochenta: es un cogobierno en Arauca. Los dos últimos gobernadores de Arauca están presos por corrupción y por vínculos con la guerrilla; es imposible ser gobernador de Arauca sin encontrarse de alguna forma con el ELN. Este fenómeno ya lo había estudiado Andrés Peñate hace treinta años, cuando lo denominó como “cliente armado”. Hoy todavía ocurre en Arauca, así como en otras partes del país. Entonces, la segunda consideración sobre el ELN es que está en un proyecto de resistencia armada, del cual no ha desistido. Pese a lo anterior, también ha dicho que está interesado en *explorar* —una palabra que molestaba mucho al gobierno Santos— un camino de negociación.

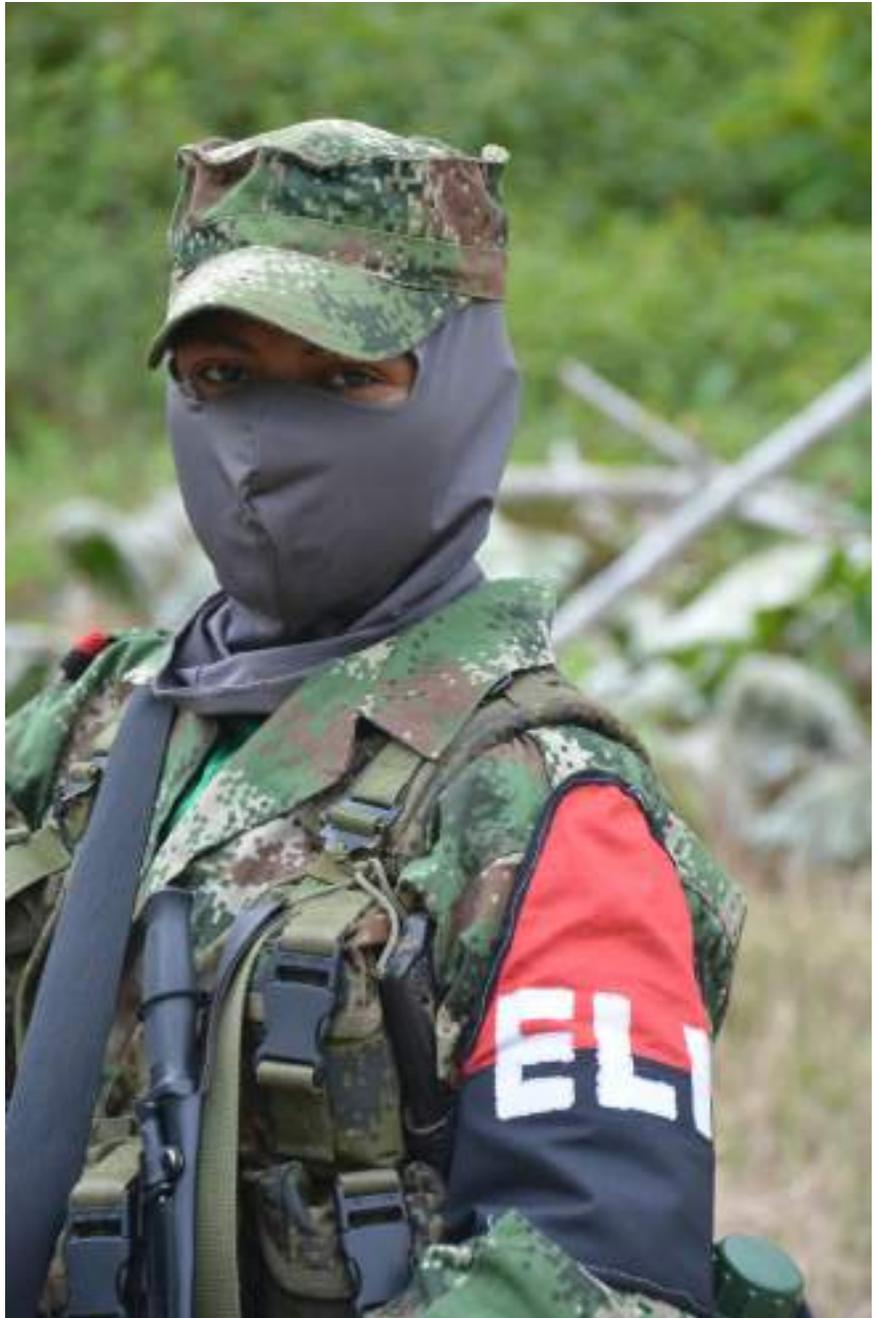
La tercera consideración sobre el ELN es que es una organización llena de desconfianza que tiene un planteamiento *maximalista*. El mito consiste en afirmar que el ELN se niega a recorrer el camino de la solución negociada. Se trata, en realidad, de que ese camino tiene unas condiciones sobre las cuales, hasta el día de hoy, no ha estado dispuesto a moverse y, por eso, han chocado los anteriores procesos. Estas son:

- La *bilateralidad*, es decir, que esta guerrilla está dispuesta a construir un acuerdo siempre que sea bilateral. Así, debido a que el gobierno del presidente Duque pedía unilateralidad, el acuerdo nunca se concretó. Afortunadamente, este gobierno reconoce la importancia de la bilateralidad.
- La *participación*, pues la Constitución afirma que el país tiene una democracia participativa y reconoce que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, y no puede haber un proceso que no cuente con una amplia participación vinculante de las comunidades y de la sociedad en general. Este es un gobierno que cree en la participación y que perfectamente puede entrar en un diálogo que ubique en el centro de los diálogos a los territorios, las poblaciones y la participación democrática.
- Las *transformaciones*, pues, así como se hizo con las FARC, en cuyo proceso se acordaron transformaciones para la sociedad —que aún están pendientes—, el acuerdo con el ELN requiere una propuesta de transformaciones que sean pertinentes para la sociedad.
- La *certeza de cumplimiento*. El ELN afirma que los gobiernos firman todo para no cumplir, algo de lo que existe evidencia histórica. Entonces, debe pensarse cómo este proceso se puede llevar a cabo con la dinámica de hacer acuerdos parciales con implementaciones inmediatas que contenga la certeza del cumplimiento.

Hay quien dice que esto es inconveniente y que no es posible un proceso con cese bilateral. Sin embargo, considero que no solo es posible, sino deseable y necesario, porque aquí la fuerza no es la variable principal. En el caso del ELN, lo más importante es la construcción de una dinámica de confianza y un acuerdo que se vaya perfilando de manera concreta; no es la fuerza la que va a llevar adelante el acuerdo. Con el ELN, y en todos los demás casos, es saludable establecer ceses bilaterales del fuego y de hostilidades. En este acuerdo es posible pensar en pactar y cumplir.

La principal fuerza del ELN se encuentra en Arauca. Debe, en consecuencia, insistirse en que el proceso de negociación pase principalmente por ese departamento. Se necesita tener iniciativa para que uno de los diálogos regionales ocurra allí. Por ejemplo, se podría pactar el desarrollo de dos vías nacionales: la vía de la soberanía Pamplona-Saravena, los 140 kilómetros por donde bajó la colonización campesina hace sesenta años hacia el Sarare y que hoy es aún una trocha que tiene incomunicada esta región hacia Santander. La otra es la de Tame-Sácama, que lleva a Belencito, una vía que también está en muy mal estado. Esas dos vías son importantes para el desarrollo económico y social

de este departamento. Si en los próximos seis u ocho meses se identifica una serie de temas importantes en el acuerdo entre el Gobierno y el ELN y se articula el Plan de Desarrollo, estas se pueden construir sin que sean contraproducentes e incluso pueden ayudar a la negociación.



Fotografía por:
Víctor de Currea-Lugo

Para resumir, un acuerdo con el ELN no solo es posible, sino necesario. Esta guerrilla es una fuerza que se mantiene en 180 municipios, donde ejerce como un Estado alterno, una situación que debe superarse. Se necesita que en las próximas semanas el Gobierno y el ELN, que tienen grandes coincidencias en los temas de la participación y las transformaciones necesarias, lleven adelante unas conversaciones de paz exitosas.

Otro punto es la importancia de la participación de Venezuela en los diálogos con el ELN. Este país siempre ha sido un aliado de la paz de Colombia. Contrario a algunas afirmaciones, Venezuela no ha sido un agente de la guerra, lo que ocurre es que cuando las cosas se han tornado complicadas entre gobiernos con marcadas diferencias ideológicas y políticas, como en los años anteriores, la guerrilla se volvió un jugador más en ese tablero de confrontación, pero, en lo estratégico, Venezuela apuesta a la paz de Colombia.

Como sociedad, debemos propiciar que se retome el proceso y las conversaciones del Gobierno y el ELN, con una participación de países amigos garantes y acompañantes. Un plan posible es que haya un cese al fuego bilateral de cien días y se evalúe su prórroga indefinida, se tomen unas definiciones sobre la participación —que ya están bastante cocinadas—, y se emprenda con la agenda ya firmada. Si bien para algunos esa agenda es inviable e inasible, afortunadamente se cuenta con ella. Esta se puede aterrizar para que, una vez la mesa funcione, los dos equipos negociadores hagan un balance y un diseño del proceso a seguir. Debe trabajarse en las prioridades si se quiere que la negociación arranque; hablo de los temas humanitarios, porque la gente sufre todos los días este conflicto que se manifiesta en confinamientos, desplazamientos, amenazas, la continuidad de los combates y todo lo que sabemos que implica un conflicto armado. Es mandatorio superar y atender este proceso, con un cese bilateral y con el desarrollo de temas humanitarios de interés del ELN, como, por ejemplo, sus presos.

Por tanto, es necesario actuar con celeridad y darle prioridad a lo concerniente a la participación, que debe estar ligada de manera importante a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Existen las herramientas para hacer de forma correcta este proceso, pero, por supuesto, eso va a implicar mover esas cuatro coordenadas de bilateralidad, participación, transformaciones y certeza de cumplimientos.

La política de Paz Total tiene un Gobierno comprometido en cerrar las violencias organizadas, construir Estado de derecho donde no existe, tramitar los conflictos que alimentan las violencias y darle protagonismo a la sociedad en la construcción de una Colombia en paz. Todo ello es posible en el actual gobierno porque se cuenta con la voluntad política para hacerlo.

El nuevo gobierno y el proceso de paz con el ELN

Expectativas, retos y escepticismos

Carlos Medina Gallego

Docente investigador de la Universidad Nacional de Colombia

Expectativas

Con la propuesta de Paz Total, cinco días después de la posesión, el gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez retomaron los diálogos con el ELN en un contexto de expectativas, retos y escepticismos.

La delegación conformada por el ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva Duran; el alto comisionado de paz, Camilo Rueda, y el presidente de la Comisión de Paz del Congreso, Iván Cepeda Castro, acompañados por las Naciones Unidas, la Conferencia Episcopal y los países garantes, Cuba y Noruega, entró en contacto con la delegación de paz del ELN en una primera reunión que abre una ruta de acciones encaminadas a retomar los diálogos en el lugar en el que quedaron hace cuatro años, con la finalización del gobierno de Juan Manuel Santos. Ahora, se retoman en un nuevo contexto cargado de requerimientos formales, construcción de confianza y certezas procedimentales que pongan fin a las incertidumbres de los incumplimientos de acuerdos formales que posibilitan los diálogos.



Fotografía por:
Carolina Bedoya

Las dos partes coinciden en la necesidad de retomar el proceso de diálogo como una demostración de voluntad real para seguir una ruta que posibilite la solución política del conflicto armado y la construcción de una paz estable, duradera y sostenible. Para este fin, se atenderá el interés y el llamado que distintos sectores de la sociedad colombiana vienen haciendo desde hace décadas al Gobierno y a las distintas organizaciones armadas de poner fin a la violencia y a la guerra.

Como resultado de esa primera reunión, el nuevo gobierno levanta las órdenes de captura y extradición de la delegación de paz del ELN y reactiva los protocolos de retorno para que los miembros de esa organización, contando con todas las garantías políticas y jurídicas, puedan regresar al país a hacer las consultas y los ajustes a la delegación que consideren convenientes, reciban los nuevos mandatos en materia de diálogos y negociación política y retornen a la mesa de conversaciones a desarrollar una agenda a la que seguramente se le harán ajustes. Esto, además, se realiza en el marco de un proceso de diálogo que ahora se reviste de una particular lectura de lo acontecido en materia de implementación y seguridad en el proceso con las FARC.

Con las acciones desarrolladas con celeridad por el nuevo gobierno, caracterizado como de izquierda democrática y progresista, se abre una serie de expectativas en materia de construcción de paz. Lo anterior ocurre gracias a que el Gobierno y el ELN coinciden en la necesidad de desarrollar agendas de cambio que garanticen derechos fundamentales a los colombianos, amplíen el ejercicio de la democracia, favorezcan la participación creciente de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general en la gestión política, social y económica de los territorios, y se pueda avanzar en la superación de los problemas estructurales de la nación. No obstante, en estas coincidencias existen miradas que deben ser aclaradas en materia de metas y alcances de un proceso de paz que se circunscribe a un gobierno en específico, pero que debe garantizar que lo acordado se cumpla independientemente de la filiación política del gobierno que lo reemplace. Esto implica que parte fundamental de los acuerdos se constituyan en política de Estado, lo que convoca, más allá de las partes, el interés y la voluntad política del Gobierno, los partidos políticos y la sociedad colombiana.

Retos

Uno de los mayores retos que tiene este proceso es hacer coincidir los contenidos de la idea de Paz Total entre ambas partes, así como superar de manera progresiva en el diálogo franco y realista las diferencias de contenido de los

temas, en la precisión de un lenguaje común que se pueda medir en metas, procedimientos y logros específicos.

La mesa de conversaciones no es un espacio de negociación en el que se producen transacciones e intercambios de prácticas y acciones diferenciadas, sino que se constituye en una escuela de aprendizajes compartidos y de toma común de decisiones en el marco de un acuerdo político que establece las responsabilidades y compromisos de las partes, en relación con el bienestar general de la nación, en un proceso de formulación de política pública y de gestión social y de gobierno que se desarrolla en el tiempo y que puede tardar décadas. Dada la complejidad de los problemas estructurales que dieron origen al conflicto armado, las soluciones no van a verse en lo inmediato, sino que serán el resultado de largos y complejos procesos. Debe superarse el inmediatismo de logros que suele vender ilusiones sobre lo que no es posible y crea tempranas decepciones. Tampoco se puede pensar que el futuro está cargado de incumplimientos, pues imposibilita lograr avances. Se trata de apostarle a un proyecto de gestión política del Gobierno y del Estado en el que la sociedad es su protagonista fundamental, y no un receptor pasivo de la acción institucional. Lo anterior implica generar una dinámica de construcción de la participación social como parte esencial de la vida democrática de la nación, en una atmósfera de plena garantía de derechos, que se reconoce desde la diversidad, el pluralismo y las especificidades de los territorios y las poblaciones.

El principal actor de la paz y de los acuerdos al respecto debe ser la sociedad. Para esto, es necesario que las comunidades, las organizaciones y, en general, los distintos sectores de la población se vean reflejados en los acuerdos y se apersonen de ellos. Tal cosa es posible en el mandato de un gobierno progresista, que entienda la movilización social como fuerza transformadora y constructora de futuro, y de una sociedad que se reconozca a sí misma como gestora de los cambios necesarios y no como mera receptora de estos, a la deriva de la voluntad política de los gobiernos de turno. Hablamos, pues, de una sociedad que entiende el valor que representa el estar organizada para, desde sus propias agendas y territorios, hacer efectivos sus derechos en un modelo de gestión social de lo público.

Sobre estos criterios generales, es necesario que el Gobierno nacional y el ELN hagan explícitos de manera absolutamente clara los propósitos y alcances de un proceso de paz construido en consideración de los intereses de la nación — que ambos dicen representar—. Luego, debe ser la sociedad en su conjunto la que les diga a las partes qué es lo que esperan en materia de derechos, planes y programas de desarrollo económico, social y político.

Resulta, sin duda, un reto de grandes proporciones para el Gobierno entender la idea de paz que tiene el ELN, no solo por la noción de justicia social que tenga este, sino, adicionalmente, por la manera de construirse en el tiempo en relación con las causas generadoras del conflicto social y armado. Debe existir allí una preocupación especial de la comisión de paz del Gobierno que aterrice desde muy temprano las expectativas en materia de paz de la organización, que están muy demarcadas por la participación de la sociedad civil, y la fórmula vaga de “cambios necesarios para la paz” que es necesario llenar de contenido digerible y gestionable. Existe una gran disposición del Gobierno para asumir en toda su extensión un proceso que conduzca a la construcción de la paz territorial, a través de los diálogos regionales que posibilitan ampliamente que se desarrolle la premisa de la participación social y los diálogos territoriales de paz del ELN, con un componente adicional: que los resultados de estos diálogos sean vinculantes y puedan verse reflejados en planes de desarrollo concretos.

Resulta igualmente un reto para el ELN entender las realidades y alcances que puede tener un proceso de paz en el marco de los múltiples condicionantes que tiene el país en todos los órdenes. Asimismo, puede tener obstáculos para esta guerrilla comprender el desarrollo de este proceso en el interior de un gobierno de izquierda democrática, que llegó al poder gracias a la acumulación de la inconformidad de amplios sectores de la sociedad que le apostaron al cambio a través del orden constitucional y democrático de la nación, y que va ser blanco de todo tipo de ataques desde la oposición política y mediática. Este es, entonces, un gobierno que le ha presentado al país la idea de Paz Total en una clara diferenciación de la naturaleza de los distintos actores armados, los cuales, desde luego, no se meten en una misma bolsa, porque se entiende con claridad la diferencia sustancial de sus motivaciones para hacer uso de las armas y de las prácticas de violencia. La Paz Total es una apuesta temeraria y arriesgada, pero constituye una obligación del Estado en materia de construcción de seguridad y paz para que la nación pueda transitar el camino de los cambios sin las angustias de la muerte y la violencia.

El nuevo gobierno tiene el reto de abordar el proceso de paz con el ELN de manera que este asuma sus propias características y realidades particulares, haga su propio tránsito y llegue a un acuerdo en materia temática y de implementación, lejos, si se quiere, de cualquier referencia a lo acordado con las FARC, a no ser que, por la similitud de algunos temas, estos obliguen a construir sobre lo construido.

Hay temas que preocupan al ELN y que ha hecho explícitos en la voz de Antonio García y de Pablo Beltrán, como el papel de Estados Unidos en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico. El nuevo gobierno ha venido toman-

do en consideración estas cuestiones, desde un enfoque que toma distancia de las tradicionales formas de subordinación y sometimiento a las políticas de seguridad norteamericana, en el marco de una política de relacionamiento independiente y soberano que ha dado origen a una agenda de relaciones bilaterales que está por construirse de manera clara y definitiva. El Gobierno tiene la intención de desarrollar una estrategia de lucha contra el narcotráfico en una estrecha relación con la población de colonos cocaleros y, en diálogos abiertos y francos, construir rutas para la producción regulada de la hoja de coca, la marihuana y amapola que favorezcan los usos tradicionales, terapéuticos, médicos y recreativos. Asimismo, tiene el objetivo de comprometer a los países consumidores en el control de las economías criminales y el tratamiento de salud pública que las drogas traen consigo, pero ese es un tema de tratamiento multilateral entre países productores y países consumidores.

El tema de la transformación de las políticas de seguridad y de las instituciones de la Fuerza Pública, que es otra de las preocupaciones del ELN, evoluciona en el nuevo gobierno en el marco de las necesidades y los requerimientos que tiene el país al respecto, los cuales, desde luego, se unen a los avances que tenga la idea de Paz Total. En este tema en específico, el nuevo gobierno toma distancia de la doctrina de la seguridad nacional y del concepto del *enemigo interno*, que tanto daño le ha hecho al país, para marchar hacia una política de transición en seguridad soportada en el respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, que desemboque en la concepción de la *seguridad humana*. En esta, el componente militar es solo uno dentro de otros que apuntan a la superación de las causas estructurales de la violencia. Es bajo esta perspectiva que este tema puede ser abordado en las conversaciones y tener desarrollos pertinentes.

El cese bilateral al fuego para crear las condiciones necesarias de los diálogos en los territorios no está por fuera de las posibilidades y disposiciones del nuevo gobierno, en el marco de una propuesta lo suficientemente clara y ajustada para que no quede imposibilitado para enfrentar las distintas expresiones del crimen organizado existentes en el país. Seguramente el ELN, desde las experiencias de cese bilateral, tendrá una propuesta para que el Gobierno tome en consideración y someta a revisión y discusión.

La agenda social de la mesa de conversaciones tendrá que plantearse la superación de los problemas del hambre, la pobreza, el desempleo y la oferta de derechos fundamentales. Dicha superación en el nuevo gobierno es viable y hace parte de sus propósitos porque es mandato explícito de las movilizaciones populares que precedieron el cambio de gobierno y que el ELN, según lo ha hecho saber Antonio García, ha tomado en consideración.

La política de relaciones internacionales del nuevo gobierno ha reconstruido rápidamente las relaciones diplomáticas con Venezuela y se abren todas las posibilidades para compartir temas de la seguridad y el desarrollo fronterizo. En ellos está el papel que puede jugar Venezuela para impulsar y garantizar que los diálogos con el ELN tengan éxito.

En general, el reto mayor consiste en que el ELN, en las dinámicas de transformaciones democráticas de los gobiernos alternativos en América Latina, entienda la importancia del gobierno del Pacto Histórico, más allá de todos los cuestionamientos que pueda hacerle y de las dudas que tenga respecto a este.

Escepticismos

En distintos sectores de la sociedad y del Gobierno no dejan de existir inquietudes, preocupaciones, incertidumbres y escepticismo de un proceso de diálogo de paz con el ELN, debido al costo político que puede tener para el primer gobierno democrático de izquierda en el país.

Son algo más de treinta años y cinco gobiernos los que han pasado y los logros al respecto se han mostrado esquivos. Existe un acumulado en materia de agenda y de metodologías importante; sin embargo, está precedido y acompañado por un discurso de la organización en el que existen reservas sobre aspectos fundamentales, como la terminación de la guerra y la dejación de las armas.

Desde luego que la paz es mucho más que la terminación de la guerra y la dejación de armas: compromete cambios estructurales que posibiliten avanzar en la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Gran parte de las transformaciones que se están produciendo en el país son resultado del avance de los procesos de solución política. El M-19, del que hizo parte el actual presidente Gustavo Petro Urrego, fue cogestor de la Constitución de 1991, que tomó en consideración una amplia lista de derechos y redefinió la naturaleza de la sociedad, de la nación y del Estado que los gobiernos de derecha han querido desmontar. El acuerdo de paz con las FARC le devolvió a las comunidades sus agendas de lucha. Esta, justamente, ha sido la razón de los estallidos sociales de los últimos años, que han conducido al país al actual gobierno democrático de izquierda progresista con una profunda vocación reformista.

Existen suspicacias sobre la unidad de mando de la organización y la subordinación de todas estructuras al Comando Central (COCE), dado que la organización es considerada como un conglomerado de estructuras regionales con distintos niveles de desarrollo y autonomías, pero no existe evidencia explícita

de disidencias que repulsen el proceso de paz o estén en contra de él. El regreso de la Comisión de Paz del ELN al país, las reuniones que se mantengan y las decisiones que se tomen y se den a conocer resultan necesarias para desvanecer toda duda sobre la voluntad real de paz del ELN, porque existe preocupación acerca de que los diálogos de paz se hacen para medir la voluntad de paz del Gobierno y llenarse de razones para permanecer en la guerra. O, como se viene señalando, a raíz de los acuerdos con las FARC, para desarmar a la organización y aniquilarla, incumpliendo luego el grueso estructural de los acuerdos.

Sin embargo, más allá de cualquier escepticismo, se abre una oportunidad de trabajar un proceso de paz con el ELN, en el que la organización tiene que ponderar lo que, en materia de legitimidad, significa desarrollar un proceso con un gobierno de izquierda, democrático y progresista, dispuesto a impulsar reformas posibles en el contexto de las realidades actuales del país, el continente y el mundo.

Referencias

Entrevista al comandante, Antonio García, primer responsable del ELN, realizada en el mes de septiembre por *Antorcha Estéreo*; la emisora *Voz de la Libertad*, *Radio Frontera Rebelde* y el *Sistema Radio Nacional Patria Libre*, *Ranpal*, todos medios de comunicación de la Organización.

Medina Gallego, C. (2020). Nuestra América en palabras, entrevista para comprender la guerra y construir la paz. En *El Camino del ELN hacia la Paz*. Alquimia Ediciones.

Redistribuir la tierra

Una condición necesaria para la Paz Total

Jennifer Vargas Reina

Directora del Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos CIPADH. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de la Flacso, México

En el mundo en desarrollo, la lucha por la tierra es una de las principales causas de los conflictos violentos. Su *concentración* o *redistribución*, a lo largo de las guerras civiles y de diversos periodos históricos, ha variado de manera significativa. Algunos conflictos armados internos, como el de El Salvador, finalizaron con cierta redistribución de la propiedad rural (Wood, 2003), mientras que otros, como el de Angola o el de Guatemala, o conflictos irresueltos como el de Myanmar, han estado más asociados con la concentración en manos de militares, empresarios y extranjeros (Vargas Reina, 2022; Woods, 2011).

Como es bien sabido, la tierra ha estado en el corazón del conflicto armado colombiano. Entre las causas estructurales que llevaron al surgimiento de las guerrillas y la prolongación de la guerra reciente han estado la enorme desigualdad en la tenencia de la tierra y las sucesivas oleadas de despojo a expensas de los derechos de propiedad de campesinos, indígenas y afrodescendientes. Con el surgimiento y expansión de los paramilitares y su alianza con la Fuerza Pública y con poderosas élites rurales y narcotraficantes de este país, la guerra colombiana se convirtió en un caso extremo de acumulación de tierras. Este es el único caso documentado, como plantean Cramer y

Wood (2017), “en el que el despojo forzoso con el propósito de transferencia inmediata (en contraste con el mero desplazamiento forzado) ocurrió en tal medida” (p. 735). Colombia es el país más desigual en la concentración de la tierra en América Latina, con un Gini rural de 0,89, y uno de los más desiguales del mundo (Guereña, 2016)

El último Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC contempló precisamente una Reforma Rural Integral que propone entregar tierra a los campesinos y garantizar en los territorios rurales la dotación de infraestructura, bienes públicos, servicios, asistencia técnica y créditos necesarios para el desarrollo. No obstante, en el gobierno de Duque este punto no avanzó de manera decisiva; por el contrario, se perdieron cuatro años de la ventana de oportunidad que abrió dicho acuerdo de paz y se recrudecieron y reconfiguraron las dinámicas del conflicto armado en vastas zonas del país.

Para el gobierno actual, la implementación de la Reforma Rural Integral está completamente articulada con la búsqueda de la Paz Total. Esta última se refiere a la apuesta de diálogos con organizaciones criminales de alto impacto para que se sometan a la justicia, y negociaciones con grupos armados con estatus político que lleven a su reincorporación a la vida civil. Esta estrategia de la Paz Total contempla una fuerte participación de la ciudadanía y busca transformar la forma usual de los fracasos de paz “a pedazos” o “fragmentada” en los que, después de un proceso de diálogo y desmovilización, el Estado incumple los acuerdos y otros grupos armados continúan o surgen para copar los territorios y expandir su acción (Osorio, 2022).

El acaparamiento y explotación de la tierra y el control de los territorios continúa siendo uno de los factores esenciales en la reconfiguración del conflicto armado reciente por varias razones.

1. Sectores poderosos interesados en el acaparamiento de las tierras siguen expandiendo la frontera agrícola y valiéndose de la coerción por medio de grupos armados para acumular las tierras transformadas por campesinos y colonos, luego, esta es destinada para explotación de ganadería extensiva y otros proyectos agroindustriales.
2. Los grupos armados y las organizaciones criminales extraen una significativa fuente de ingresos de la explotación de recursos, entre ellos, la minería, la ganadería extensiva, la tala, la comercialización de productos forestales y la explotación de la pasta o base de coca destinada para el narcotráfico. Por ello continúan teniendo un especial interés en la tierra y lo que se produce y comercializa en los territorios.

3. La guerra contra las drogas y la política militarista se ensañó contra los campesinos cultivadores de coca —estigmatizándolos y criminalizándolos— y ha sido incapaz de dismantelar las redes narcotraficantes y los poderes legales detrás del narcotráfico. Lo anterior ha incentivado un desplazamiento del problema hacia zonas de especial importancia ecológica y ha disminuido la capacidad de gobernanza de las comunidades locales sobre sus tierras y territorios.
4. La presión sobre la tierra por causas asociadas con la guerra se articula con las presiones del mercado y de los inversionistas interesados en su control y acaparamiento para la explotación extractivista, principalmente de monocultivos y minero-energética, así como para la especulación y el acaparamiento verde.
5. Colombia es el país con más altos índices de homicidios de los defensores y las defensoras ambientales. Las medidas implementadas para su protección no están siendo efectivas y, por ende, no hay garantías para su acción política y de defensa.

En este contexto —marcado por el despojo, la desigualdad, y las presiones sobre la tierra—, garantizar una Reforma Rural Integral es una condición necesaria para transformar los factores que llevaron a la guerra y que incentivan su constante reciclamiento y prolongación. Pero, ¿cómo conseguir esa anhelada redistribución de las tierras y la construcción de condiciones que garanticen un buen vivir para los campesinos, las comunidades étnicas y los demás pobladores rurales?

¿La compra directa de tierras es una alternativa eficaz para la Reforma Rural Integral?

La Reforma Rural Integral contempló, entre otras medidas, un fondo de tierras que deberá entregar tres millones de hectáreas a campesinos pobres o sin tierra y que se nutre, entre otras fuentes, de propiedades que han sido objeto de extinción de dominio, de la recuperación de baldíos de la nación indebidamente adjudicados y de compras directas. En aras de contribuir con este propósito, el Gobierno nacional y la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán) suscribieron el “Acuerdo para la materialización de la paz territorial. Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral”, el cual establece que el Gobierno comprará tres millones de hectáreas a ganaderos que voluntariamente deseen venderlas. Ambas partes encuadraron este pac-

to en la narrativa naciente de la Paz Total y señalaron que su logro pasa por la recuperación social y económica del campo y la dignificación de la vida rural.

Las propiedades objeto de compra deberán ser acreditadas como propiedad privada, encontrarse saneadas en materia fiscal, no ser objeto de restitución de tierras ni de medidas de protección de la Ley 387 de 1997, no tener ningún proceso agrario en curso y deben cumplir con las disposiciones ambientales y agrarias, y condiciones ecológicas establecidas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Las tierras serán pagadas a precio comercial, mediante bonos de deuda pública y teniendo en cuenta los topes máximos establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los resultados del catastro multipropósito.

El acuerdo también contempla que las compras de tierras y los proyectos que se desarrollen en ellas deben responder a los objetivos ambientales que se ha propuesto el Gobierno para frenar el cambio climático, a saber, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 51 % para 2030 y ser un país carbono neutral para 2050. Precisamente, el modelo de ganadería extensiva prevaleciente en el país es altamente ineficiente y contaminante. Actualmente, se destinan 35 millones de hectáreas para ganadería, cuando su vocación es de menos de diez millones (Guereña, 2016). Para transformar este modelo, el acuerdo propone la implementación de sistemas silvopastoriles intensivos que promueven una ganadería mucho más eficiente y sostenible, que aumente la productividad por hectárea y fortalezca la capacidad de retención de carbono y nitrógeno en los suelos. Esto permitiría reducir a la mitad las hectáreas explotadas en ganadería y destinarlas para la agricultura y la reforestación, lo cual contribuiría significativamente con el objetivo de hacer de Colombia una despensa agrícola y alimentaria.

Este pacto es histórico porque se ha generado a partir de un diálogo que parecía improbable entre el primer presidente de izquierda en Colombia, Gustavo Petro, y el dirigente de Fedegán, José Félix Lafaurie, quienes han estado en lados opuestos del espectro político. Lafaurie se opuso a los acuerdos de paz de La Habana y varias personas lo han señalado por tener conocimiento de los despojos de tierras en la zona de Tulapas, en el Urabá Antioqueño. Además, un sector importante de los grandes ganaderos del país que su gremio representa financió grupos paramilitares (Castro, 2008) y se ha comprobado que varios de ellos han participado en desplazamientos forzados y despojos de tierras (Gutiérrez y Vargas Reina, 2016). Por estas razones, muchos ven con desconfianza y escepticismo la oferta de Fedegán. Otros han aplaudido este gesto por considerarlo un compromiso real del sector para contribuir a la redistribución de tierras y para frenar la reproducción del ciclo violento. Lo cierto es que

este inesperado acuerdo podría constituirse en una oportunidad real para la redistribución de las tierras. No obstante, el diablo está en los detalles, y, como plantea Cristian López, sus resultados dependerán en gran medida de cómo se implemente este proceso. Podemos extraer algunas lecciones aprendidas de nuestra propia historia reciente.

El mecanismo de la compra de tierras en el marco de la reforma agraria no es nuevo. En Colombia se estableció la compra subsidiada de tierras con la Ley 160 de 1994, según la cual el estado se encarga de entregar un subsidio del 70% del valor de la compra al campesino y el 30% restante se le facilita mediante crédito o se resuelve con recursos propios. Los resultados fueron mínimos. Se estima que desde 1994 hasta el año 2012 solo fueron objeto de compras subsidiadas de tierras aproximadamente 350 159 hectáreas (Londoño, 2014). Este modelo de reforma rural vía mercado ha sido impulsado en varios países en desarrollo, por el Banco Mundial, desde la década de los noventa, como una alternativa a las reformas rurales redistributivas basadas en la expropiación de tierras privadas por parte de los estados (Márcio, 2021). No obstante, los resultados de la implementación de las compras han sido limitados y no han logrado democratizar la estructura agraria ni tampoco impactar la disminución de la pobreza rural en países como Colombia, Brasil, Sudáfrica, Guatemala, entre otros (Borras, 2003; Márcio, 2021).

Nuestro pasado también nos muestra que las compras de tierras y, en general, la forma como implementamos la reforma agraria no resolvieron ni el conflicto por la tierra, ni la desbordada represión estatal y paramilitar contra los campesinos, los afrodescendientes y los indígenas ante sus demandas de tierra. Si bien hubo cierta redistribución (1,8 millones de hectáreas fueron redistribuidas, incluyendo compras, expropiaciones y cesiones al Fondo Nacional Agrario entre 1961 y el 2000)¹, el costo que pagaron los campesinos en vidas y derechos humanos fue muy alto. Las élites rurales, los paramilitares y el Estado llevaron a cabo una contrarreforma agraria a sangre y bala que superó con creces las hectáreas que fueron objeto de redistribución, igualmente, utilizaron su acceso al poder económico y político, así como los incentivos y las leyes para la legalizar los despojos.

Las experiencias de las reformas agrarias vía mercado nos han mostrado al menos tres grandes pecados que pueden arrojar luces para evitar repetirlos en el proceso actual de compras de tierras.

El primero es la dependencia en la oferta de tierras de los terratenientes (Márcio, 2021). Este ha sido uno de los factores que ha llevado a pobres resultados. Basarse fundamentalmente en este tipo de mecanismo, jugando las reglas de juego puestas por los grandes propietarios respecto a las formas de pago, los

tipos de tierras, los lugares, los tiempos y los plazos en que las compras deben llevarse a cabo podría convertirse en una espada de Damocles para el Gobierno colombiano.

El segundo es la escasa participación de los procesos organizativos de campesinos, afrodescendientes e indígenas en el proceso de las compras. Excluir a los grupos que recibirán las tierras o marginarlos en su capacidad de incidencia política respecto a las diversas etapas del proceso de compras de tierras no solo sería un error político, sino que disminuiría la capacidad del Estado de orientar la democratización de la estructura agraria de forma legítima, eficiente, organizada y sostenible en el tiempo. De lo contrario, los pocos beneficiarios de la entrega de tierras con el paso del tiempo volverán a venderlas y no se obtendrán los objetivos de hacer del sector rural una despensa de alimentos y una potencia de la vida.

El último error es las compras sin una política planificada y con capacidad de coordinación intersectorial que dote de bienes públicos al sector campesino y rural. Las compras de tierras pueden generar, por una parte, distorsiones en el mercado de tierras, lo que incrementa los precios y premia a los terratenientes que las venden (Márcio, 2021). Además, a mediano plazo, dichas compras pueden incrementar la desigualdad. Esto puede ocurrir cuando los campesinos no encuentran condiciones para producir y comercializar sus productos y, por falta de bienes públicos e infraestructura, terminan nuevamente vendiendo las tierras a inversores y grandes propietarios. Para evitar esto, es fundamental que el Gobierno genere una política rural e intersectorial sólida, capaz de proveer condiciones para el desarrollo campesino.

¿Qué podría salir mal con las compras directas actuales?

Las principales críticas

Los críticos del pacto agrario entre el Gobierno y Fedegán han señalado que las compras directas son muy costosas. El Gobierno estimó que se requerían sesenta billones de pesos para esta estrategia. También han planteado que es mejor utilizar otros procedimientos ya contemplados en la ley, como la extinción de dominio de tierras no explotadas, combinada con una imposición fuerte del impuesto sobre las tierras, como lo planteó Alejandro Reyes, sin tener en cuenta las razones por las cuales esta figura ha sido extremadamente ineficiente en los últimos sesenta años.

No obstante, las críticas, a mi modo de ver, más importantes prevén que este proceso puede terminar premiando a los grandes ganaderos al pagarles tie-

rras que no explotan a precios comerciales y, ahora sí, con los valores actualizados del catastro multipropósito. Además, existe el temor de que las tierras objeto de las compras hayan sido objeto de despojo previo y que no hayan sido reclamadas o no hayan podido ingresar al proceso de restitución. Recordemos que la Unidad de Tierras ha rechazado el 65 % de las solicitudes.

Entonces, ¿cómo podemos blindar y fortalecer este proceso de las compras de tierras?

A la luz de los errores pasados podría afirmar que es importante desarrollar al menos cuatro estrategias:

1. Un proceso concertado tanto con Fedegán como con el movimiento campesino y étnico, en el que el Gobierno logre direccionar la compra de tierras de manera coordinada con las necesidades de la producción alimentaria y de la economía campesina y familiar, de modo que evite la dependencia en la oferta de las tierras y las reglas de juego del gremio ganadero. Los retos son enormes, por ello es necesario fortalecer rápidamente los canales de participación e incidencia del movimiento campesino en el proceso.
2. Para que las compras no terminen premiando el despojo, es imperativo incluir mecanismos adicionales que bloqueen la entrada de tierras mal habidas. No basta con establecer como criterio que las tierras objeto de compra no se encuentren en procesos de restitución. Por las razones señaladas más arriba este criterio no es confiable.
3. Reorientar la inversión de la cooperación internacional hacia el fortalecimiento del sector rural. Durante gobiernos anteriores gran parte de dicha cooperación se destinó para la guerra contrainsurgente y la guerra contra las drogas, lo que reprodujo los ciclos de violencia. El dinero que ingresa al país por concepto de cooperación internacional es una fuente bastante significativa que puede contribuir en gran medida, junto con un mayor esfuerzo tributario nacional, para desarrollar las primeras etapas en los procesos de las compras de tierras. El sector rural y ambiental es de vital importancia para los socios internacionales colombianos, sobre todo en la coyuntura actual de crisis alimentaria y de cambio climático
4. Fortalecer la política pública del sector rural y la coordinación intersectorial para la dotación de infraestructura, servicios y bienes públicos, privilegiando de manera decidida y oportuna las zonas que históricamente han carecido de ellos. La apuesta del desarrollo rural a través de subsidios estatales

entregados de manera clientelista no solo es inmoral sino poco efectiva. El Estado tiene la oportunidad política de transformar esa forma de construirse y el gobierno actual se lo debe precisamente a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que tejieron gran parte de los hilos que le permitieron al gobierno del cambio llegar al poder.

Referencias

Borras, S. M. (2003). Questioning market-led agrarian reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 3(3), 367-394.

Castro, S. (2008). *Aproximación crítica al discurso ideológico de Fedegán* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.

Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Ley 160 de 1994: por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. DO 41 479. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

Cramer, C. y Wood, E. J. (2017). Introduction: Land rights, restitution, politics, and war in Colombia. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 733-738.

Guereña, A. (2016). *Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam.

Gutiérrez, F. y Vargas Reina, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación. Quiénes, cómo y por qué*. Universidad del Rosario.

Londoño, R. (2014). *El rompecabezas de la tierra en Colombia 1960-2012. Bases para una historia de la propiedad agraria y los conflictos rurales*. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Osorio, C. (24 de julio de 2022). Iván Cepeda: "La paz total requiere un cambio de mentalidad". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-24/ivan-cepeda-la-paz-total-requiere-un-cambio-de-mentalidad.html>

Vargas Reina, J. (2022). Coalitions for land grabbing in wartime: State, Paramilitaries and Elites in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 49(2), 288-308.

Wood, E. J. 2003. *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. Cambridge University.

Woods, K. (2011). Ceasefire Capitalism: Military-Private Partnerships, Resource Concessions and Military-State Building in the Burma-China Borderlands. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 747-770

Notas

¹ La reforma agraria en Colombia no transformó la estructura de la tenencia de la tierra, ni generó procesos redistributivos significativos. Más bien, se centró en la promoción de la colonización campesina, la adjudicación de baldíos, el reconocimiento de las tierras a los resguardos indígenas y a los consejos comunitarios (aproximadamente se les titularon a las comunidades étnicas 33 millones de hectáreas en áreas de gran importancia ecológica) (Londoño, 2014).

LA PAZ TOTAL MÁS ALLÁ DE LAS ARMAS Y EL EXCEPTICISMO



La Paz Total: más allá de la paz posbélica y liberal

Horacio Duque

Magíster en Análisis de Problemas Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios del Ministerio de Relaciones Internacionales y la Universidad Externado. Estudiante de Doctorado en Problemas Políticos y Sociales de América Latina. Asesor UTL de la senadora Clara López

La Paz Total, o paz a secas, en el planteamiento del presidente Gustavo Petro, ha cobrado envergadura y proyección a 77 días de la actual administración del Pacto Histórico.

La rápida designación de Danilo Rueda, un talentoso y experimentado activista de los derechos humanos y las acciones humanitarias, como nuevo comisionado de paz del Gobierno ha sido un acierto. Su gestión ha logrado en pocos días importantes avances en la organización de una nueva mesa de diálogos y conversaciones con la guerrilla del ELN, que se pondrá a rodar en las próximas semanas, en los acercamientos con 1) las FARC-EP y el Estado Mayor Central (EMC), que lidera Iván Lozada; 2) el grupo de “Gentil Duarte”, que se negó a firmar los acuerdos de paz del 2016 entre el gobierno de Juan Manuel Santos; 3) la facción de la organización armada encabezada por Rodrigo Londoño y Carlos Antonio Lozada; 4) Iván Márquez, como líder de la Nueva Marquetalia, surgida como consecuencia del deliberado sabotaje orquestado por el fiscal Néstor Humberto Martínez y la DEA para encarcelar y extraditar a Márquez, Santrich, Romaña y El Paisa Oscar Montero, y 5) los diversos grupos (urbanos y rurales) de la criminalidad y la delincuencia (como La Local y Los Urabeños)

asociados con las “violencias crónicas” propiciadas por el negocio de las drogas y otras actividades económicas, como el tráfico de narcóticos, de personas, el mercado de armas, la extorsión y el secuestro.

Al tiempo, las instancias del Gobierno involucradas han planteado una estrategia jurídica para sentar las bases institucionales de la Paz Total. Se trata de la reforma de la Ley 418 de 1997, en trámite actualmente en el Congreso de la República, que dota al Estado de importantes herramientas para la paz, como la definición de una política de Estado para la paz, la creación de un gabinete de paz, la creación de las regiones de paz, la definición de los modelos para tratar a las agencias de la violencia y la creación de un servicio social que sustituya el servicio militar obligatorio, junto con otras medidas de igual trascendencia. Para destacar en este trámite de lo que se conoce en el argot científico como *pacifismo jurídico* (Moreno, 2022), la ponencia elaborada por el senador Ariel Ávila —de gran solidez y profundidad en cada una de sus tesis y argumentos— es una fuente imprescindible en la gestión y administración de la política pública para la superación definitiva de la violencia y la consolidación de la paz completa.

En este cuadro de aprestamientos institucionales debe incluirse la conformación de las comisiones de paz tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. La Comisión de Paz del Senado, bajo el atinado liderazgo del senador Iván Cepeda, ha desarrollado en pocas semanas una encomiable labor para intervenir la violencia en los municipios más complicados (67 hasta el momento), donde las masacres y asesinatos de líderes sociales son una tendencia letal. La Comisión rápidamente ha organizado los puestos de mando unificado (PMU) que comprometen a autoridades civiles, locales, militares y policiales en la prevención e intervención de la acción mortífera de los actores de violencia.

Algunos análisis académicos y políticos han calificado la estrategia de la Paz Total de incoherente y precipitada, así como de laxa y complaciente con los responsables de la violencia, al otorgarles de manera prematura algunas concesiones y ventajas que deberían ser objeto de negociaciones y que son fortalezas de las delegaciones estatales.

Creo que este tipo de apreciaciones reflejan sesgos políticos interesados y, también, un limitado conocimiento del tema, tal vez fruto de los insuficientes desarrollos teóricos y epistémicos de la llamada Paz Total. Por ello es que esta necesita nuevos desarrollos y esquemas analíticos con el rigor científico, filosófico y ético correspondiente. En esa dirección, este capítulo pretende abordar los ejes centrales de la Paz Total, en el perfil que ofrece los avances registrados hasta el momento.

Sobre la paz en Colombia existe un grueso acumulado histórico, político y académico en las últimas décadas. Desde la paz del Frente Nacional en los años sesenta, pasando por la paz de Belisario Betancur con las FARC, el M-19 y el EPL (1984), así como los acuerdos de Virgilio Barco con el M-19 que apalarcaron la Asamblea Constituyente de 1991 y el nuevo texto de la Carta Política. A estos se suman también los acuerdos de César Gaviria con otras fracciones guerrilleras, como la Corriente de Renovación Socialista y el EPL (1994) y, más tarde, la creación de la Oficina del Alto Comisionado de Paz durante la administración de Ernesto Samper y la construcción de una institucionalidad para la convivencia. Ya entrados en este siglo, se dieron los diálogos del Caguán entre el gobierno de Andrés Pastrana con las FARC, los diálogos intermitentes con el ELN y los acuerdos de Álvaro Uribe con los grupos paramilitares. Más recientemente, tuvimos los diálogos y negociaciones de Juan Manuel Santos con las FARC desde el 2012 en la Mesa de La Habana. Así, Colombia ha acumulado una muy profunda experiencia en esta materia que, por supuesto, incidirá en la nueva política del Pacto Histórico, que pretende ser innovadora y audaz en la superación definitiva del conflicto social y armado nacional.

Al respecto, conviene preguntarse lo siguiente: ¿por qué los anteriores acuerdos y procesos de paz no lograron superar definitivamente la violencia nacional? ¿Por qué los Acuerdos con las FARC del ala de Rodrigo Londoño se mostraron limitados en su propósito de establecer un Estado y una sociedad en paz?

Mi análisis sugiere que las dificultades de la paz con Londoño y su círculo se derivan del modelo de paz impuesto por el gobierno de Juan Manuel Santos en la Mesa de La Habana, ingenua o interesadamente acogido por los delegados de la guerrilla en proceso de reconfiguración transformista (Gramsci). Tal paradigma se refiere al Programa de paz elaborado por Butros Butros-Galhi, en el que se asimiló y dio nuevo sentido (Grasa-Hernández, 2019) a la categoría de *peacebuilding* (construcción de la paz), aportado desde antes por Johan Galtung como alternativa al *peacekeeping* (mantenimiento de la paz) y el *peacemaking* (establecimiento de la paz). A partir de entonces, señala Grasa (Grasa-Hernández, 2019), las expresiones “consolidación de la paz” o bien “construcción de la paz” han estado presentes en la agenda global. A partir de ese momento, agrega, Grasa, “se fue creando un complejo marco conceptual, programático y práctico, en particular en el marco de las Naciones Unidas, que ha dado en llamarse el “consenso sobre la construcción de la paz liberal” y que desde hace varios años es objeto de críticas y cuestionamientos y, por sus limitaciones, está sometido a revisión crítica”. Es la también denominada “paz posbélica”, que sirvió igualmente a los procesos adelantados en El Salvador, Guatemala, en algunos países del África y en Timor Oriental.

En general, ese modelo que se recoge, casi como un calco, en el acuerdo de paz del Teatro Colón tiene los siguientes componentes centrales: 1) seguridad y desarme; 2) reorganización económica, reforma agraria integral, apoyos al sector productivo y desarrollo; 3) reformas políticas y electorales para ampliar la democracia; 4) procesos de reparación, reconciliación que contempla todo lo relacionado con las víctimas, verdad, memoria y la denominada justicia transicional (JEP); y 5) reorganización territorial, que contempla todo lo relacionado con la reubicación de armas y exguerrilleros, el regreso de desplazados y la cooperación internacional. A lo anterior, se suma el manejo de los cultivos ilícitos y los enfoques diferenciales (de género, étnicos y espaciales).

La paz posbélica o paz liberal, surgida de la Secretaría General de la ONU, avallada por el Consejo de Seguridad, donde tienen asiento las principales potencias del planeta, determinó con argumentos muy fuertes que la paz liberal, de

Fotografía por: Víctor de Currea-Lugo



acuerdo con Grasa-Hernández (2019) y Mateo, tenía que considerarse una receta, casi una panacea universal, un instrumento imprescindible de gobernabilidad y solución de todos los conflictos. De esta forma, se puso en el centro de la estrategia del programa la democracia liberal, la creación de instituciones y de Estado. Dicho de otra forma, agrega Grasa, “un camino que, a través de la democratización y de la reforma en clave liberal de los estados, lleva a la paz y posteriormente al desarrollo, siempre a partir de modelos muy cercanos a los de los países occidentales desarrollados” (2019). En suma, se trata de institucionalizar la democracia, la economía de libre mercado y los derechos humanos, y asegurar la existencia y vitalidad de la sociedad civil, que fue el punto de referencia esencial de los delegados de Juan Manuel Santos, o las líneas rojas, de las que siempre hablaron de La Calle y Jaramillo, acogidas —obviamente sin sentido crítico— por los representantes de las FARC, Londoño, Losada y Catatumbo, con la excepción de la posición heterodoxa de Santrich y sus compañeros, que dejaron centenares de salvedades en el texto de lo pactado, que aún están pendientes de una solución.

Oscar Mateos ha demostrado en su excelente estudio sobre el proceso de paz en Sierra Leona que la paz liberal lo que hizo fue reunir diversas visiones de la paz, existentes desde hace siglos en la sociedad occidental, y ofrecer un modelo integral de acción sobre el conflicto violento en la etapa del posconflicto, en diversas dimensiones o campos de la sociedad que pretende superar un conflicto armado.

Lo cierto es que en las últimas tres décadas los conflictos violentos han mutado radicalmente y, en la actualidad, son de naturaleza más heterogénea, con diversos desarrollos y asociados con múltiples causas, que, por supuesto, golpean a las instituciones y a las personas, como es el caso del actual tercer ciclo de violencia en Colombia, gestado en la crisis estructural del Acuerdo de Paz del 2016, que ahora el gobierno del presidente Gustavo Petro ha retomado en algunos puntos álgidos, como lo es la reforma rural.

Surge, en consecuencia, la necesidad de pensar los alcances teóricos de la Paz Total en relación con su base filosófica, sociológica, territorial y geopolítica. La Paz Total debe partir de una adecuada caracterización del actual conflicto armado colombiano en el tercer ciclo de la violencia, como agudamente lo han sugerido reputados analistas como Gutiérrez Sanín. Debe establecerse una relación con la Seguridad Humana, definirse el papel del Estado y la ubicación de este en el contexto geopolítico, caracterizado por la multipolaridad y la presencia de nuevas potencias como China y Rusia, entre otras, que están sacudiendo el cuadro general del planeta con un evidente declive de la potencia americana, sumida en una profunda crisis económica, política, moral y estratégica.

La Paz Total debe trascender el modelo de la paz de La Habana y acudir a nuevas herramientas para analizar e intervenir el conflicto en sus diversas manifestaciones y actores, para resolver con negociaciones el conflicto armado, lo que implica evaluar cómo se analiza el conflicto, su naturaleza y sus características, y cómo se actúa sobre él.

La Paz Total más parece un significativo vacío en la definición de Laclau, pues esta sintetiza diversos aspectos de la realidad de la violencia y de la idea programática de la paz completa, tal como se ha construido la utopía o el sueño de la no violencia en la nación colombiana a lo largo de varias décadas.

Como bien es sabido, de la paz se ocupan muchas disciplinas científicas y escuelas interdisciplinarias, y qué mejor que acudir a la transdisciplinariedad que ofrece la filosofía para entender su esencia. Al respecto, Gómez Suárez (2022) le da la razón a monseñor Darío de Jesús Monsalve, arzobispo de Cali, quien sugiere que “afrontar el berenjenal de actores armados y de parásitos y transmisores de la violencia colombiana es tarea que escapa a la lógica rigurosa del pensamiento lineal. Paz Total exige un pensamiento lateral, con escenarios múltiples, diferentes y simultáneos”. Entender la topología del conflicto armado colombiano para ponerle fin implica, dice Gómez Suárez, una comprensión holística del conflicto armado para poner en marcha procesos simultáneos en múltiples niveles (locales, regionales, nacionales e internacionales) que nutran el ecosistema de paz (2022).

Detrás de la Paz Total, se encuentra una apuesta holística que entiende que, para dar término a la guerra en Colombia, no se puede compartimentar la economía, la seguridad, el medioambiente, la cultura, la justicia, la educación, el desarrollo y la geopolítica, (Gómez Suárez, 2022). Es necesaria una mirada global para alinear la paz con la justicia social, económica y ambiental en los territorios, con vientos de cambio.

Pero, la Paz Total, en la interpretación filosófica, no es una idea llena de simplezas y obviedades, como tal vez se pueda decir de los Acuerdos con las Farc de 2016. La Paz Total considera como aspecto central la despenalización definitiva de las drogas en la perspectiva de la intervención del presidente Gustavo Petro en la ONU, en la que llamó a reconocer el fracaso de la guerra contra las drogas para salvar la Amazonía. Tal reconocimiento es parte fundamental para construir el rompecabezas del nuevo modelo de paz que se ha instalado en la narrativa pública nacional. Gómez Suárez agrega:

La razón fundamental por la que es difícil entenderla (y quizás esto generará muchas críticas entre los tecnócratas de la paz) es que la Paz Total es una

política basada en la creatividad humana, que imagina que es posible lo imposible: cerrar de una vez por todas el reciclaje de la violencia en Colombia.

Esto implica unos puntos de partida distintos: la paz no tiene precio, la paz no tiene líneas rojas, la paz de Colombia es el fin de la guerra contra las drogas y el punto de partida para un diálogo eficaz para enfrentar la crisis climática mundial antes de que se desaten nuevas guerras. (Gómez Suárez, 2022)

Danilo Rueda ha propuesto que el modelo está basado en diálogos comunitarios y locales, y que “nace de los territorios porque las comunidades que han padecido la violencia, que la siguen padeciendo, en sus diversas reingenierías y en sus diversas formas hoy, tanto en el campo como en la ciudad, son los sujetos activos de la construcción de acuerdos humanitarios para limitar a los actores armados en sus operaciones que afectan su vida, su integridad y sus libertades”. Danilo, explica que la paz “es un poder de la ciudadanía que construye justicia social, ambiental y económica” y que la Paz Total va a garantizar el tránsito de Colombia a un verdadero “Estado social y ambiental de derecho” un modelo de estado que no está aún en nuestra Constitución.

La Paz Total, sugiero, hay que abordarla filosóficamente desde la complejidad de la reflexión sistémica, tal como lo propone Fritjof Capra en *La trama de la vida* y la escuela del pensamiento que anima Carlos Maldonado con su comunidad del pensamiento complejo.

Las consideraciones históricas, geográficas, culturales, antropológicas e idiosincráticas de la Paz Total permiten atender los anclajes temporales de los actores del conflicto (tanto políticos como criminales), su inserción en los territorios, sus modos específicos de ver la sociedad y sus perfiles idiosincráticos (FARC EMC, Nueva Marquetalia, ELN, EPL, AGC y bandas criminales). En conclusión, es clave que la paz se proyecte con una nueva concepción de Estado y que esclarezca sus convergencias con la seguridad humana.

Referencias

Gómez Suárez, A. (24 de septiembre de 2022). La Paz Total, un cambio de paradigma. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-paz-total-un-cambio-de-paradigma/>

Moreno, H. A. (10 de octubre de 2022). La paz total de Petro. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/la-paz-total-de-petro/>

Paz Total: ¿nueva forma de sabotaje al Acuerdo de Paz de 2016?

Reinaldo Giraldo Díaz

Doctor en Filosofía de la Universidad de Antioquia. Doctor en Agroecología de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Educación de la Universidad de Baja California. Magíster en Filosofía de la Universidad del Valle. Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Palmira, Colombia.

Fernando Panesso Jiménez

Doctor Magíster en Economía Agrícola de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad de Nariño, Colombia

Wilson Sánchez Jiménez

Magíster en Filosofía de la Universidad del Valle. Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional de Colombia, Palmira. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Palmira

Introducción

La propuesta de Paz Total del actual gobierno se encuentra signada por el pensamiento hegemónico, analítico, positivista, homogeneizante y colonialista, guiado por la idea de la razón universal, de leyes universales y la división dicotómica y maniquea de todo cuanto existe (Cabrera-Otálora *et al.*, 2021; Noguera de Echeverri, 2020; Noguera de Echeverri y Bernal Arias, 2014). El discurso totalizante se instaure junto con dispositivos de regulación de la vida y de lo viviente (Ángel-Osorio, 2017). El poder estatal en la sociedad burguesa es mayor que nunca y busca el debilitamiento de las comunidades para reemplazar la autorregulación por la heterorregulación (Giraldo-Díaz, 2021; Méndez Cabrita *et al.*, 2019). En la actualidad se profundiza la lucha de cla-

ses, la disputa entre los dominantes y los dominados, asunto que conduce a la agudización de los conflictos políticos, sociales y armados en el planeta Tierra.

El Estado es violencia concentrada y organizada de la sociedad (Ruiz Ruiz, 2011; Vallejo Cabrera et al., 2021) y, por su propia naturaleza, también es una entidad *in-moral* en cuanto no puede lograr sus fines propios sin transgredir los más elementales principios y sin conculcar altos valores morales (Cappelletti, 1989). Como aparato coercitivo, particularizado y subordinado, se inmiscuye en la vida comunitaria y la somete al mercado y al régimen burgués (Marcuse, 1980). Michel Foucault, el gran genealogista y diagnosticador del presente, convoca a liberarse del Estado y del tipo de individualización que está ligado a él (Ángel-Osorio, 2017; Coronel Tarancón, 2021; Foucault, 2007; Lagos Enríquez et al., 2018), y así sienta las bases para instaurar una sociedad distinta a la existente, en la que ya no campee la totalización, la represión, la homogeneización y la atomización (Noguera de Echeverri, 2020). En Colombia, las instituciones estatales actúan en favor de los inversionistas y sus inversiones, lo cual significa que la Paz Total, correlato del poder estatal, está supeditada al crecimiento económico, a la idea de progreso y al ideal de desarrollo (Dávalos, 2011, 2018; Pineda Muñoz, 2016). El Gobierno de Colombia votó en la Asamblea de la ONU del 12 de octubre del 2022 a favor de condenar a Rusia por sus anexiones en Ucrania, con lo cual muestra que el pueblo colombiano tiene aún un Gobierno sumiso a los intereses colonialistas de Estados Unidos y Europa, los mismos que actúan con una doble moral en la ONU, aceptando las decisiones que les favorecen y actuando por fuera de esas decisiones cuando están en contra de sus intereses (Dupuy, 2019).

Desarrollo

En las sociedades contemporáneas, los Estados no gozan de autonomía (Foucault, 2007). Los gobiernos deben adherirse a los mandatos de organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Panel de Expertos en Cambio Climático, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unesco, así como a los tratados comerciales y a los distintos convenios y acuerdos entre Estados para favorecer el crecimiento económico (Cabrera-Otálora et al., 2017, 2021; Giraldo-Díaz et al., 2016, 2022; Nieto-Gómez et al., 2015; Nieto-Gómez y Giraldo-Díaz, 2015; Ramírez et al., 2019). La dictadura se presenta como democracia y ningún país es libre de determinar el tipo de política que puede adoptar en su territorio; sin embargo, a esto se le llama democracia. La pandemia de Covid-19 mostró que los procesos de concentración de la riqueza no se vieron afectados y que las poblaciones más

vulnerables fueron las más impactadas (Palma, 2020). Estos procesos, además, se vieron favorecidos por las políticas estatales.

Como han mostrado Ángel-Osorio et al. (2019, 2020), los avances del Acuerdo de Paz firmado en el 2016 en Colombia por el Estado y las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) (hoy Partido Comunes) se han debido más a la férrea voluntad de la sociedad colombiana y a los firmantes de las FARC que a las acciones adelantadas por el Estado colombiano, liderado por gobiernos saboteadores de lo acordado (el de Juan Manuel Santos y el de Iván Duque Márquez). Debe recordarse que no es la primera vez que los gobiernos colombianos sabotean acuerdos de paz (García-Pérez, 2020; Jaramillo-Marín, 2014; Jaramillo-Marín et al., 2020).

A través de los organismos multilaterales, los Estados, las empresas multinacionales y los gobiernos se declaran explícitamente políticas que tienen la apariencia de loables, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, detrás de estas políticas públicas manifiestas se encuentran unas implícitas, que regulan de manera efectiva la vida de las sociedades en el planeta. En Colombia, el Acuerdo de Paz firmado en el 2016 constituye una política pública explícita que no se cumple, con el propósito de favorecer una política pública implícita de exterminio de las comunidades rurales, de saqueo de los territorios y de implantación a sangre y fuego del extractivismo minero-energético y del agronegocio (Castaño Zapata y Ruiz Romero, 2017; Ruiz Ruiz, 2011; Ruiz Ruiz et al., 2018; Ruiz Ruiz y Santana Rivas, 2016). Este ejercicio de alineamiento de políticas implícitas de los organismos multilaterales con el Estado colombiano, las empresas multinacionales, los gobiernos (los locales y el nacional) y los grupos paramilitares para el exterminio de las comunidades rurales se puede evidenciar en la ejecución del Plan Colombia, que fue presentado como un paquete de ayuda internacional para la búsqueda de la paz (Guevara Latorre, 2015).

La propuesta de Paz Total del Gobierno de Colombia no es más que la reedición del sabotaje sistemático al Acuerdo de Paz del 2016. La Paz Total supone que lo acordado con las FARC constituye un aspecto parcial de la paz y que de cumplir con lo acordado de todos modos se seguiría manteniendo una paz incompleta. La Paz Total atomiza el Acuerdo del 2016 y lo relega a su más mínima expresión, al tiempo que abre nuevas expectativas de construcción de paz sin cumplir con lo acordado. Pese a que el acuerdo de paz plantea profundas transformaciones para resolver problemas históricamente aplazados (como el hambre, la pobreza, la concentración de la riqueza, los conflictos socioambientales, la participación política, el acceso a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición), el Estado y los gobiernos de turno no les han dado prioridad.

El Acuerdo de Paz plantea en el primer punto la Reforma Rural Integral, un proyecto capaz de contribuir a la transformación estructural del campo, con lo que se cerrarían las brechas entre el campo y la ciudad y se crearían condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. El cumplimiento de este punto del acuerdo es prioritario para lograr la paz en el país; sin embargo, no se ha dado prioridad a su materialización. El segundo punto se refiere a la participación política, y la define como una “apertura democrática para construir la paz”. En este, el Estado colombiano reconoce que la construcción y la consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político.

El tercer punto, el “Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas”, tampoco se ha cumplido, y los firmantes del acuerdo de las FARC siguen siendo asesinados por el Estado. Este punto también incluye el acuerdo sobre:

[...] garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Aquí es donde se torna más álgido el debate en torno a la Paz Total, en cuanto esta podría llevar a una legalización de la ilegalidad económica de organizaciones criminales que obran en contubernio con el Estado para favorecer el crecimiento económico.

El cuarto punto expone la “solución al problema de las drogas ilícitas”. Con este acuerdo se busca promover una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, con lo que se asegura un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género.

El quinto punto contiene el acuerdo “Víctimas” y permitió la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Este contribuye a la lucha contra la impunidad, combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y la sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento

de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, colectivos y territorios enteros.

Por último, el sexto punto contiene el acuerdo “Mecanismos de implementación y verificación”, en el que se crea una “Comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del acuerdo final”, integrada por representantes del Gobierno nacional y de las FARC.

A manera de conclusión

La sociedad colombiana debe seguir velando por el cumplimiento de lo acordado con las FARC. El Estado colombiano está supeditado a los lineamientos, las políticas y los ordenamientos colonialistas de Estados Unidos y Europa, motivo por el cual no puede ejecutar acciones que favorezcan la paz en el país. El actual gobierno sigue anclado a dichas políticas, aspecto que dificulta las acciones que pueda desarrollar en favor de la paz del pueblo colombiano.

Es urgente resolver las causas profundas que subyacen al conflicto político, social y armado, como lo son la tierra, la participación política, la política criminal, las drogas y las víctimas. Por eso, los esfuerzos no se pueden dispersar en apaciguar las manifestaciones del conflicto, tal como lo pretende la propuesta de Paz Total. Así, pues, es necesario el cumplimiento de lo acordado en el 2016, en el que se da prioridad a los puntos estructurales del conflicto político, social y armado en el país.

Referencias

Ángel-Osorio, J. (2017). *Saber, Poder y nuevas formas de lucha en Foucault*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

Ángel-Osorio, J., Nieto-Gómez, L. E. y Giraldo-Díaz, R. (2019). *Percepciones de los excombatientes sobre los logros del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP*. Universidad Autónoma Chapingo.

Ángel-Osorio, J., Nieto-Gómez, L. E. y Giraldo-Díaz, R. (2020). Participación política de la oposición en Colombia después del Acuerdo de Paz de 2016. *Entramado*, 16(2), 252-262.

Biotecnología, agrocombustibles y cambio climático, perspectiva crítica. UNAD. <http://repository.unad.edu.co/handle/10596/19318>

Cabrera-Otálora, M. I., Nieto-Gómez, L. E. y Giraldo-Díaz, R. (2021). Ambientalización de la educación para el retorno a la vida, a la tierra. *Atlante. Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 13(3), 31–42. <https://www.eumed.net/es/revistas/atlante/2021-marzo/educacion-retorno-vida>

Cabrera-Otálora, M. I., Nieto-Gómez, L. E. y Giraldo-Díaz, R. (2017). Organismos multilaterales y fines de la educación en América Latina. *Libre Empresa*, 14(2), 215-227.

Cappelletti, Á. (1989). La política como in-moralidad en Maquiavelo. *Ideas y Valores*, 38(80), 23-31.

Castaño Zapata, D., y Ruiz Romero, G. (2017). La construcción del discurso contrainsurgente como legitimador del poder paramilitar en Colombia. *Estudios Políticos (Medellín)*, 51, 153–174.

Coronel Tarancón, A. (2021). *La crisis de la biopolítica en el siglo XXI: el biopoder en la génesis y el desarrollo de los metabolismos sociales capitalistas* (tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid.

Dávalos, P. (2011). *La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina*. Desde Abajo.

Dávalos, P. (2018). *El recurso de Tiresias. Una visión de paralaje al neoliberalismo*. Desde Abajo; Sindicato de Trabajadores de la Industria Energética (Sintrae).

Dupuy, H. A. (2019, 12 de febrero). *Colonialismo hoy: ¿últimos restos del siglo XX o formas actualizadas de la dependencia?* XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, La Plata.

Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica.

García-Pérez, P. (2020). Organizaciones armadas post Autodefensas Unidas de Colombia: Del pasado contrainsurgente al presente de criminalidad transnacional. 2006-2016. *Izquierdas (Santiago)*, 49(9). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492020000100209>.

Giraldo-Díaz, R. (2021). Ciencia, tecnología y conflictos socioambientales en América Latina. Análisis crítico desde la filosofía de la ciencia. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, 1(4), 73-85.

Giraldo-Díaz, R., Cabrera-Otálora, M. I. y Nieto-Gómez, L. E. (2022). *Soberanía Alimentaria en América Latina y tenencia de la tierra en Colombia*. Universidad de Murcia. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.6702212>

Giraldo-Díaz, R., Nieto-Gómez, L. E. y Cabrera Otálora, M. I. (2016). Estado social de derecho, políticas de desarrollo rural y territorialidad en Colombia. *Nuevo Derecho*, 12(19), 163-178.

Guevara Latorre, J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.

Jaramillo-Marín, J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia: estudios de las comisiones de investigación (1958-2011)*. Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/41619>

Jaramillo-Marín, J., Parrado Pardo, É. P. y Fattal, A. L. (2020). Transitar hacia la paz en Colombia. Entre la promesa y la ilusión en dos experiencias históricas (1953-2017). *Signo y Pensamiento*, 39(77). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp39-77.thpc>

Lagos Enríquez, M., Meneses Medina, L., Cabrera-Otálora, M. I., Nieto-Gómez, L. E., Giraldo-Díaz, R., Cadahia, M. L., Rivera Beiras, I., Cortés Monsalve, L., Ascuntar Achicanoy, M. N. y Botero, Y. A. (2018). *Legalidad y subjetividad desde la mirada foucaultiana*. Universidad Pontificia Bolivariana.

Marcuse, H. (1980). La rebelión de los instintos vitales. *Ideas y Valores*, 29(57-58), 69-74.

Méndez Cabrita, C. M., Marín Pérez, Á. A. y Álvarez Tapia, M. E. (2019). Ética discursiva en Apel, Habermas y Cortina. Transiciones para la racionalidad de las "éticas aplicadas". Dilemas contemporáneos: *Educación, Política y Valores*, 7, 1-21. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v31i1.1036>

Nieto-Gómez, L. E. y Giraldo-Díaz, R. (2015). Tendencias of biotechnology, innovation and development in Colombia. *Luna Azul*, 41, 348-364.

Noguera de Echeverri, A. (2020). *Transiciones del desarrollo. Del mejor vivir al florecimiento de la vida. Buen vivir-Vivir Bien*. Alcaldía de Tuquerres.

Noguera de Echeverri, A. y Bernal Arias, D. (2014). Geografías del habitar: un habitar geopoético en la Era Planetaria. *Geograficidade*, 4(2), 19-31.

Palma, J. G. (2020). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista Cepal*, 132, 95-140.

Pineda Muñoz, J. A. (2016). Paisajes del desarrollo, desilusión, disolución, devastación y desolación. En A. P. Noguera de Echeverri (Ed.), *Voces del pensamiento ambiental. Tensiones críticas entre desarrollo y abya yala* (pp. 15-68). Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, M. A., Giraldo-Díaz, R. y Nieto-Gómez, L. E. (2019). Fundamentación ética del derecho a la soberanía alimentaria en Colombia. *Cuestiones Constitucionales*, 41, 475-495.

Ruiz Ruiz, N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26(1), 141-177.

Ruiz Ruiz, N. Y. y Santana Rivas, L. D. (2016). La nueva geografía de la explotación minero-energética y la acumulación por desposesión en Colombia entre 1997 y 2012. *Notas de Población*, 102, 249-278.

Ruiz Ruiz, N. Y., Castillo de Herrera, M. y Forero Niño, K. (2018). *Geopolítica del despojo. Minería y violencia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Vallejo Cabrera, F. A., Salazar Villarreal, M. del C. y Giraldo Díaz, R. (2021). Ciudadanía Ambiental y escalamiento de la agroecología en la Zona de Reserva Campesina de San Isidro, Pradera, Valle del Cauca, Colombia. *Revista Luna Azul (On Line)*, 52, 126-144.





Fotografía por: Carolina Bedoya

El concepto de Paz Total convoca una reflexión que está mucho más allá de las estrategias y los procedimientos que deben seguirse para poner fin a los ciclos de violencia y guerra que ha vivido el país; es un concepto que toma en consideración lo anterior, pero se extiende a una concepción integral de paz que se fija como propósito la posibilidades de establecer una sociedad que se erija sobre un modelo de construcción social e institucional de bienestar general, ejercicio pleno de derechos, democracia efectiva y convivencia pacífica.

AULA
LIBRE



[http://derecho.bogota.unal.edu.co/
publicaciones/](http://derecho.bogota.unal.edu.co/publicaciones/)

