

De 310 páginas a una paz transformadora: El reto de la paz territorial en Colombia

por **Borja Paladini Adell** | Instituto Kroc. Iniciativa Barómetro | borjapax@gmail.com

Las 310 páginas de acuerdo de paz firmado por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC tras más de 50 años de conflicto armado han permitido poner fin a uno de los principales elementos desestabilizadores y productores de violencia en Colombia¹. Diversos analistas e instituciones han valorado el proceso de paz —la negociación y el acuerdo logrado— como un proceso innovador². Durante las negociaciones se logró sostener el proceso de negociación durante más de 5 años a pesar de las muchas dificultades. Es una expresión adicional del fuerte compromiso de las dos partes con la solución negociada al conflicto armado y un acertado diseño del proceso de negociación. La metodología del proceso de negociación fue pensada aprendiendo de los errores de otras negociaciones en el pasado y de la experiencia internacional. El modelo de negociación planteó inicialmente una metodología de trabajo estricta, y una agenda limitada³. Durante el desarrollo de las negociaciones, la propuesta metodológica se flexibilizó y se adaptó para responder a diversos retos que surgieron. Se crearon comisiones de trabajo. Se desdobló la negociación en diversas mesas temáticas y se organizaron diversos espacios de participación y construcción de propuesta en mesas territoriales y foros temáticos. Se publicaron los acuerdos parciales logrados por las partes. Se abrió las puertas a la participación de expertos, comunidad internacional y sus enviados especiales, así como representantes de las víctimas y de la ciudadanía colombiana, los cuales fueron capaces de aportar significativamente al contenido del acuerdo. Y, se desarrolló un trabajo intenso para la inclusión del enfoque de género a través de una subcomisión en donde las mujeres del Gobierno y de las FARC, aliadas entre ellas en muchas áreas, lograron incorporar este enfoque en el texto del acuerdo⁴. El Gobierno y las FARC fueron capaces de evolucionar

en paralelo a la negociación y encontrar respuestas pragmáticas que permitirán avanzar y superar las dificultades⁵.

El texto acordado recoge diversas innovaciones importantes. El Instituto Kroc, institución especializada en el análisis comparado de procesos de paz y su implementación, ha identificado que el acuerdo de paz colombiano es uno de los más completos del mundo desde 1989. De acuerdo a Kroc, el acuerdo es uno de los más comprensivos. Por un lado, tiene un desarrollo muy amplio de reformas políticas que son necesarias para superar las causas del conflicto armado. Aproximadamente el 71 por ciento de los compromisos del acuerdo son reformas políticas que le apuntan a los temas raíz del conflicto. En contraste, la media en los 34 acuerdos de paz comprensivos analizados por el Instituto Kroc en su Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés) este valor es solo el 39 por ciento. Por otro lado, el acuerdo también desarrolla el mayor número de garantías para la implementación de lo acordado y es rico en otras innovaciones como el amplio conjunto de medidas para satisfacer los derechos de las víctimas, identificar los responsables de crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos y definir mecanismos de justicia transicional para incrementar los niveles de verdad, la justicia, la reparación y las garantías para la no repetición⁶.

La fortaleza del proceso de negociación, el compromiso sostenido de las partes en la solución del conflicto armado y la calidad del acuerdo logrado son bases importantes para la construcción de paz en Colombia. Pero no es suficiente. Como recuerda el Instituto Kroc, la calidad de un proceso de paz no se puede medir solo por la calidad del texto firmado, sino sobre todo por la robustez en la implementación de lo acordado⁷. Tras un año y

medio del proceso de implementación se pueden identificar algunos patrones interesantes del proceso de implementación y un gran reto hacia adelante.

Patrón 1: El conflicto armado entre el Gobierno de Colombia y las Guerrilla de las FARC ha terminado. Diversas instituciones están haciendo seguimiento a la implementación del acuerdo de paz en tiempo real. Naciones Unidas, por ejemplo, ha verificado que el proceso de cese el fuego y de hostilidades bilateral y definitivo ha sido un éxito. También el proceso de dejación de armas de las FARC y su transformación en un partido político democrático⁸. Estos avances se han logrado en menos de un año tras el inicio de la implementación del acuerdo de paz, lo que muestra la seriedad de las partes y su compromiso con la paz⁹.

Patrón 2: Hay un compromiso importante de las partes con la implementación de lo acordado. De acuerdo al Instituto Kroc, que tiene la responsabilidad de hacer monitorio y apoyar al Gobierno de Colombia y a las FARC en la verificación de la implementación, más del 50 por ciento de las 578 medidas medibles y observables acordadas tienen algún nivel de avance en una implementación prevista a 15 años. El 19 por ciento se ha cumplido plenamente. El 9 por ciento tienen un nivel de implementación intermedio. Y, el 25 por ciento tienen un nivel de implementación mínimo¹⁰.

Patrón 3: El proceso de implementación del acuerdo de paz está siendo muy resiliente a las muchas disputas, tensiones y crisis que han surgido sobre la marcha. El proceso de implementación no ha respondido a las grandes expectativas generadas en las partes y en la población en general y se han mostrado que los cronogramas acordados no eran realistas ni posible. Traducir los acuerdos políticos en políticas, programas, y acciones concretas para implementar el acuerdo se ha convertido en un proceso tortuoso en donde la burocracia no ha sido capaz de responder de forma rápida a las enormes expectativas creadas. Pero aún así, las partes han mantenido los diversos espacios de gobernanza del acuerdo, el acompañamiento internacional se ha sostenido y las voces más contrarias al acuerdo de paz han

pasado de un discurso centrado en “hacer trizas el acuerdo” a otro en donde se prometen sólo ajustes y se espera lograr un acuerdo nacional más inclusivo¹¹.

Patrón 4: El acuerdo de paz no es suficiente para transformar las economías ilícitas en Colombia. La seguridad en términos generales ha mejorado. Con datos oficial recogidos por la Fundación Paz y Reconciliación se ve que la tasa de homicidios en Colombia está en los niveles más bajos en 40 años (24.7 por 100.000 habitantes). También se ha reducido a la mínima expresión el secuestro, las víctimas de minas antipersona y municipio sin explotar, y el desplazamiento forzado¹². Por otro lado, las elecciones a Congreso y a la Presidencia se han realizado en el primer semestre del 2018 sin incidentes violentos destacables. En ambas elecciones el nivel de abstención se ha reducido significativamente. No obstante, existen aún aproximadamente 80 municipios en donde la situación de seguridad se mantiene muy delicada, fundamentalmente como consecuencia de la cooptación criminal de actores armados como el ELN, grupos armados organizados o disidencias de las FARC. Estas zonas tienen algunas características similares: son áreas con mucha fortaleza de las economías ilegales y del narcotráfico, en zonas de frontera (marítima y con Ecuador y Venezuela) y con una presencia débil del Estado. En estos territorios, diversos actores armados se están disputando el control de rentas ilegales procedentes del narcotráfico, la minería y otras fuentes económicas ilícitas. En estos territorios, adicionalmente, se mantiene con una tendencia creciente el número de hectáreas de hoja de coca, a pesar de los grandes esfuerzos del Gobierno para avanzar en el programa de sustitución voluntaria y erradicación. Por otro lado, en estos territorios, el Estado aún no ha sido capaz de ser el garante de la seguridad. Más de 250 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados. También más de 50 excombatientes de las FARC y sus familiares. Estas personas, a menudo, estaban jugando roles importantes en la implementación de los acuerdos a través de su participación en el programa de sustitución de cultivos, en programas de restitución de tierras o en dinámicas políticas locales¹³.

Patrón 5: La legitimidad del Estado Colombiano ha crecido internacionalmente. El proceso y acuerdo de paz ha sido un factor importante en esta área. El proceso de paz ha sido apoyado unánimemente por todos los actores internacionales incluido las grandes potencias, los países frontera con Colombia y las organizaciones multilaterales. Colombia, con la paz, se ha mostrado como un país ejemplo, un modelo a seguir en otros conflictos en el mundo. El premio Nobel del Presidente Santos o la aceptación para que Colombia entre en el club de los países de la OCDE son otros indicadores de esta realidad.

Estos hechos, no obstante, no debe esconder que la construcción de paz en Colombia tiene grandes retos. Tras un año y medio de implementación surgen algunas preguntas y dudas. ¿Podrá la implementación transformar las causas del conflicto armado y la violencia? ¿Será fiel la implementación a muchas de las ideas y principios del acuerdo final tales como la centralidad de las víctimas en la construcción de paz, o la promesa de la paz territorial?

En relación con la primera pregunta, los análisis del Instituto Kroc muestran que si bien se ha avanzado mucho en la implementación del acuerdo, en particular en elementos que es importante lograr a corto plazo como el fin del conflicto armado, todavía no hay avances claros en algunas áreas que son fundamentales para una paz transformadora. En primer lugar, la reforma rural integral o punto 1 uno del acuerdo. El Gobierno ha consolidado una serie de acciones que ha puesta en marcha varios de los principales instrumentos de la reforma rural como el fondo de tierras, los mecanismos de formalización de la tierra o el catastro multipropósito. No obstante, todavía no está claro que esta reforma será capaz de ordenar el territorio, resolver la complejidad de los conflictos de uso de la tierra entre diversas propuestas de uso de la tierra. El campo en Colombia es una gran madeja de conflictos superpuestos. Diversos actores que reclaman un uso del territorio diferente y a menudo contradictorio. Los campesinos, las comunidades indígenas, los ganaderos, los terratenientes, las empresas extractivas reclaman usos diferentes de la misma tierra, que

a su vez tienen protección ambientales por ser esta tierra zonas de reserva forestal, zonas de amortiguamiento o parques naturales¹⁴.

En segundo lugar, muchas de las medidas del punto 2 del acuerdo relacionadas con la ampliación y profundización de la democracia tienen niveles de avance mínimos. De los muchos compromisos de este punto del acuerdo de paz, el único que se ha logrado es el estatuto de oposición, que tras muchos intentos fallidos fue aprobado en el Congreso a principios del 2017. Pero la reforma política quedó bloqueada y profundamente desvirtuada en el Congreso y el Gobierno decidió retirar la norma del proceso. Las diversas iniciativas para profundizar la democracia, mejorar los mecanismos de participación ciudadana y garantizar la protesta social, mejorar el proceso electoral o dar representación a las víctimas en el Congreso de la República, entre otras medidas, no se han implementado¹⁵.

En tercer lugar, a pesar del esfuerzo inmenso para implementar estrategias alternativas contra los cultivos ilícitos y de diseñar respuestas más integrales contra toda la cadena del narcotráfico, todavía no hay avances sólidos en la lucha contra este fenómeno. Preocupa en particular la falta de una estrategia transnacional que involucre en esta lucha a todos los países que son parte de la cadena de valor del narcotráfico. Mucha de la atención se ha puesto en lograr que el pequeño cultivador sustituya sus cultivos de hoja de coca, pero menos en atacar más frontalmente y de forma coordinada entre los países de la región aquellos eslabones de la cadena del narcotráfico que más violencia provocan y más beneficio generan. La corresponsabilidad internacional en esta lucha es un elemento estratégico absolutamente necesario que todavía se echa de menos.

En relación con la segunda pregunta, también hay varias dudas. Las víctimas exigen ser centrales en la construcción de paz. Como hemos mencionado arriba, la principal medida para garantizar esta centralidad se cayó en el trámite legislativo. Los principales partidos políticos no aceptaron que se crearan en el país 16 circunscripciones electorales

especiales destinadas a las víctimas, con lo que éstas podrían tener 16 representantes en el Congreso¹⁶.

En relación con la paz territorial hay muchas dudas sobre la capacidad del Estado de transformarse para ser más sensible a las poblaciones rurales, los territorios periféricos que más sufrieron el conflicto armado y a una construcción de paz inclusiva, participativa, desde los territorios, rompiendo la inmensa brecha socioeconómica entre el centro y la periferia.

El acuerdo de paz presenta en diversas partes la necesidad de que la construcción de paz se realice con un enfoque territorial. Este enfoque supone “reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas del acuerdo de paz de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad”¹⁷.

Hasta la fecha, la implementación ha tenido una dimensión fundamentalmente centralizada. El proceso arrancó con el cese del fuego y de hostilidades entre las partes, el acantonamiento de las FARC, la dejación de armas y en las medidas preparatorias para la reincorporación política y socioeconómica de los excombatientes de las FARC. Durante el primer año, la implementación se ha centrado en medidas impulsadas por el Gobierno Nacional y el Congreso a través del desarrollo de instituciones y de un marco normativo a través de decretos, directivas y leyes. Varias de estas instituciones creadas como la Agencia de Renovación Territorial, la Agencia de Tierras, o la Agencia de Desarrollo Rural, tienen como objetivo implementar las medidas territoriales del acuerdo y el enfoque territorial. A la fecha, existen dudas sobre la capacidad de estas organizaciones de impulsar un verdadero enfoque territorial, participativo, inclusivo y transformador. La voluntad política existe, pero esta voluntad no se ha traducido aún de forma sólida en nuevas prácticas

institucionales y organizativas del Estado en los territorios. Se pueden identificar varios patrones preocupantes.

Uno, los espacios de participación como son los PDET o los PNIS se realizan con cronogramas y metodologías muy estrictas en donde las personas de los territorios tienen poco espacio para una participación de calidad y autónoma. Dos, la participación se presenta como una concesión de las entidades nacionales para “producir” los planes de desarrollo con enfoque territorial y no como una posibilidad para entender los territorios en contexto, a partir de la agencia local y formas de entender la realidad desde lo local. En los espacios de participación, las comunidades quieren mostrar y anclar sus procesos económicos, sociales y políticos a dinámicas nacionales, pero se encuentran con metodologías estrictas, poco sensibles a las realidades locales, y que tienen como objeto “producir” planes a partir de modelos preestablecidos, en vez de construir acuerdos de transformación de los territorios.

Como recuerda Angie Lederach, investigadora de la Universidad de Notre Dame, una de las principales críticas es que los actores nacionales diseñan procesos de participación y planificación territorial desde lo que falta, lo que los territorios no tienen (derechos, bienes públicos ...) en vez de partir de metodologías que reconozcan que los territorios tienen una amplia serie de recursos con valor en sí mismo, con sus dinámicas de vida cotidiana, su abundancia en recursos naturales, su historia, su memoria, sus organizaciones y procesos sociopolíticos, su historia de resistencia y construcción de alternativas durante el conflicto armado, entre otros activos. Un abordaje desde lo que falta lleva a que las respuestas diseñadas desde lo nacional se centren en iniciativas en donde se requiere intervención técnica y burocratizada a través de expertos externos. Un abordaje desde los recursos y activos locales, al contrario, lleva a una intervención mucho más sensible a la realidad local, a partir de los saberes y prácticas comunitarias, en donde los recursos externos complementan y no sustituyen los recursos locales.

La visión burocrática impide o dificulta el proceso de transformación local e impide verdaderos procesos de transformación de los territorios. De acuerdo a Angie Lederach, es necesario pensar al mismo tiempo de la transformación de los territorios, pero también, y con mayor fuerza de la transformación de las instituciones encargadas de impulsar la paz territorial en Colombia. Es un proceso que combina la legitimidad con los resultados, que no se puede ser una “paz con prisa”¹⁸.

Esta tensión entre formas de hacer entre lo local y lo gubernamental se agrava con los problemas de seguridad mencionados arriba. Si los líderes locales tienen altos riesgos de seguridad, se sienten desprotegidos, y adicionalmente, se sienten excluidos y desconocidos en los procesos participativos, puede llevar a una construcción de paz poco legítima y contextualizada a las realidades y aspiraciones locales. La paz queda sin raíces, sin arraigo territorial, sin contexto, y se percibe como una paz impuesta.

Desde esta lógica, uno de los principales retos de la paz territorial en Colombia es el reto de la legitimidad local e interna de la construcción de paz. El acuerdo colombiano ha incrementado la legitimidad del Estado por dos vías. La internacional, como hemos mencionada arriba, dado que ha habido un apoyo unánime a la solución negociada al conflicto. Y la nacional: la guerrilla de las FARC, que era el principal actor nacional que cuestionaba al estado como única autoridad política legítima de ejercer el monopolio de la violencia, dejó de hacerlo con el proceso de paz. Con la negociación y el acuerdo el acuerdo logrado, las FARC no sólo aceptaron el monopolio de la coerción y el uso legítimo de la violencia en manos del Estado, sino que también desde el primer día de la implementación, aceptaron que las fuerzas armadas de Colombia les proveyesen seguridad en su proceso de acantonamiento, dejación de armas, reincorporación a la vida civil y política en democracia¹⁹.

Hacia adelante, el Estado tiene que afianzar su legitimidad. No como un reconocimiento de países internacionales o de los actores armados ilegales, sino como un reconocimiento de la

población colombiana, sobre todo aquella que históricamente ha vivido en territorios afectados por el conflicto armado, con la presencia de actores ilegales que fueran capaces desde la coerción y la provisión de algunos bienes públicos lograr ciertos niveles de aprobación social y política por parte de las comunidades.

El Estado puede consolidar su legitimidad interna y por lo tanto de la paz a través de la combinación de varios elementos. Uno, la provisión de bienes públicos como la seguridad, la infraestructura socio-económica o la justicia local. El acuerdo es rico en este tipo de medidas a través de, por ejemplo, los planes nacionales para la reforma rural o los más de 20 mecanismos políticos e institucionales para mejorar la seguridad en los territorios más afectados por la violencia y la protección de líderes sociales. Dos, a través del diseño de procesos de construcción de paz más sensibles a la promesa de la paz territorial. En Colombia no solo es necesario transformar los territorios, sino también, sobre todo, transformar las instituciones nacionales y locales que impulsan el trabajo territorial.

Las comunidades aspiran a ser parte protagónica de la construcción de paz, y no meramente beneficiarios de la oferta de política pública. Las comunidades quieren que el estado no llegue sólo a través de lógicas burocráticas y técnicas—traer el Power Point— como dicen en Nariño, sino que sean aliados en la promoción de procesos colectivos de transformación que tengan en cuenta los activos y valores de los actores territoriales, su agencia, sus propuestas y demandas, sus procesos colectivos. Tres, a través de una presencia en los territorios que combina la provisión de bienes y servicios propios del Estado con calidad y permanencia de la presencia. El estado a través de sus diversas instituciones debe convertirse en un actor que apalanque los procesos sociales y organizativos de las comunidades, y genere confianza y escucha. Un actor que facilite espacios de diálogo y concertación entre los diversos actores del territorio que permita una paz de calidad en donde se le da tanta importancia al proceso como a los resultados buscados; una paz transformadora.

Notas

- ¹ Alto Comisionado para la Paz, "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", 24 de noviembre de 2016. Versión en Español. Versión en Inglés: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Documentos%20compartidos/Colombian-Peace-Agreement-English-Translation.pdf>.
- ² Kristian Herzbolheimer, *Innovations in the Colombian Peace Process* (Oslo: NOREF, 2016), <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Innovations-in-the-Colombian-peace-process>.
- ³ La metodología de las negociaciones se presenta en el Acuerdo General para la terminación del conflicto, del 26 de agosto del 2016, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto.pdf.
- ⁴ Corporación Humanas y CIASE, *Vivencias, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en la Habana* (Bogotá: Corporación Humanas; CIASE, 2017), http://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_95749_q_Las_mujeres_en_la_Habana_v2.pdf.
- ⁵ Renata Segura y Delphine Mechoulan, *Made in La Habana: Cómo Colombia y las FARC decidieron terminar la guerra* (Bogotá: International Peace Institute, 2017), www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-HavanaSpan.pdf; Dag Nylander, Rita Sandberg, and Idun Tvedt, *Designing Peace: The Colombian Peace Process* (Oslo: NOREF, 2018), <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Designing-peace-the-Colombian-peace-process>; Hilde Salvesen and Dag Nylander, *Towards an Inclusive Peace: Women and the Gender Approach in the Colombian Peace Process* (Oslo: NOREF, 2018), <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Towards-an-inclusive-peace-women-and-the-gender-approach-in-the-Colombian-peace-process>.
- ⁶ "Acuerdo de paz con FARC es 'el más integral' del mundo", *El Tiempo*, 29 de octubre de 2016, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16738285>.
- ⁷ Instituto Kroc, *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia* (Notre Dame: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, noviembre 2017), http://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf.
- ⁸ Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, S/2018/279, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1808244.pdf>.
- ⁹ Ver Instituto Kroc, *Informe*.
- ¹⁰ Instituto Kroc, *Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz colombiano* (Notre Dame: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz), publicación prevista en junio/julio 2018.
- ¹¹ Instituto Kroc, *Segundo informe*; Iván Duque, "No haremos trizas el acuerdo, pero la paz que añoramos reclama correcciones" *El Espectador*, 17 de junio 2018, <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/ivan-duque-no-haremos-trizas-el-acuerdo-pero-la-paz-que-anoramos-reclama-correcciones-articulo-794985>.
- ¹² Fundación Paz y Reconciliación / Iniciativa Unión por la paz, *¿Cómo va la paz?*, junio 2018, <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>.
- ¹³ Fundación Paz y Reconciliación, *¿Cómo va la paz?*; Instituto Kroc, *Informe* (noviembre 2017) y *Segundo informe* (junio/julio 2018).
- ¹⁴ Instituto Kroc, *Informe* (noviembre 2017) y *Segundo informe* (junio/julio 2018).
- ¹⁵ Instituto Kroc, *Informe* (noviembre 2017) y *Segundo informe* (junio/julio 2018).
- ¹⁶ Instituto Kroc, *Informe* (noviembre 2017) y *Segundo informe* (junio/julio 2018).
- ¹⁷ Alto Comisionado para la Paz, "Acuerdo final", pág. 6.
- ¹⁸ Reflexiones de Angie Lederach en el marco de taller organizado por el Instituto Kroc y la Universidad Javeriana, "Enfoque territorial en la implementación del acuerdo de paz", 15 de junio del 2018.
- ¹⁹ Policía Nacional de Colombia, Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPPEP, *Modelo de Construcción de la Paz de la Policía Nacional de Colombia* (Bogotá: Policía Nacional de Colombia, 2017), <https://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2017/05/Modelo-de-Construccion-de-Paz-Policia-Nacional-de-Colombia-compressed.pdf>. //