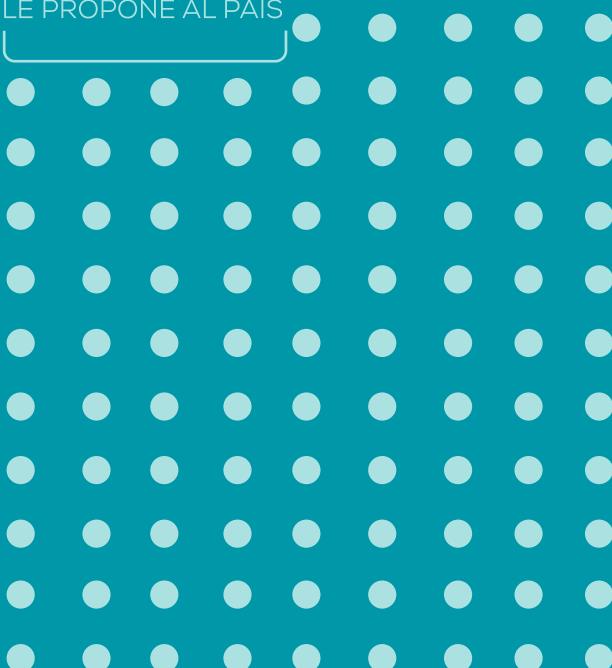


CÁTEDRA PARA LA PAZ

IDEAS Y DEBATES PARA UNA EDUCACIÓN PÚBLICA TRANSFORMADORA

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS



DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER
JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS
Editores académicos



○○○

Diego Andrés Guevara Fletcher
José Francisco Puello-Socarrás
Jairo Estrada Álvarez
Wilson Rigoberto Pabón Quintero
Jhan Carlo Marín Otero
Marilyn Giovanna Millán Cárdenas
Suedy Tatiana Bermúdez Rentería
Luz Néryda Potes Murillo
Wendy Margarith Polo Jaller
Olga Lucía Fernández Arbeláez
Jairo Vargas
Alejandra Sofía Peñuela Rodríguez
Miguel Alfonso Acosta Romero
Yolanda Rodríguez Rincón

AUTORES

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

La colección “La ESAP le propone al país” nació con el fin de consignar en ella los resultados de debates profundos y propositivos sobre problemas nacionales y territoriales, a lo largo y ancho del país. En tales encuentros participaron estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional, cuyas memorias se sistematizaron para que contribuyan a las clases impartidas sobre administración pública y orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para enfrentar encrucijadas como la del Paro Nacional del 2021.

Para las entregas venideras, la ESAP ha abierto la colección para que contenga textos de interés institucional que expandan las discusiones publicadas en su primer ciclo. De esta forma, la colección pasa a albergar textos de autores y autoras institucionales, pero también de líderes y voces que aporten a pensar, comprender y proponer soluciones a los desafíos que enfrentan los responsables de la administración pública en el país.

Cátedra para la paz

Ideas y debates para una educación pública transformadora

**DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER
JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS**

Editores académicos

2025

○○○

Catalogación en la publicación-Grupo Biblioteca y CDIM

Guevara Fletcher, Diego Andrés

Cátedra para la paz : ideas y debates para una educación pública transformadora / Diego Andrés Guevara

Fletcher, José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos.-- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2025.

248 páginas : ilustraciones, fotografías, mapas, gráficas. — (La ESAP le propone al país)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-609-195-4 (papel). — ISBN 978-958-609-196-1 (electrónico)

1. Paz — Colombia 2. Conflicto armado — Historia — Colombia 3. Narcotráfico — Colombia 4. Paramilitarismo — Colombia 5. Seguridad pública — Política gubernamental — Colombia — Siglo xxi 6. Acuerdos de paz — Implementación — Colombia — 2016 7. Planes de desarrollo — Colombia — 2022-2026 8. Reforma Rural Integral — Colombia 9. Drogas ilícitas — Política gubernamental — Colombia 10. Derechos humanos — Colombia 11. Conflicto armado — Colombia 12. Reinserción de guerrilleros — Política gubernamental — Colombia 13. Construcción de la paz — Colombia — Siglo xxi 14. Justicia restaurativa — Colombia 15. Paz — Política gubernamental — Colombia 16. Colombia — Política y gobierno 17. Ley 2272 de 2022 I. Guevara Fletcher, Diego Andrés, editor II. Puello-Socarrás, José Francisco, editor III.

Título IV. Serie.

CDD-22: 303.6

○○○

Cátedra para la paz: Ideas y debates para una educación pública transformadora

Diego Andrés Guevara Fletcher y José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos

Subdirección Nacional Académica

ISBN: 978-958-609-195-4 (impreso)

ISBN: 978-958-609-196-1 (electrónico)

2025

④ Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula Escobar

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Lorena Castro Castro

Diagramación Diego Mesa Quintero

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025



Contenido

Agradecimientos 7

Presentación 9

**CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA DE PAZ TOTAL
DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO 13**
JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

**LA ESAP Y LA CÁTEDRA PARA LA PAZ: MÁS ALLÁ
DEL MARCADOR Y EL TABLERO 41**
DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER

**ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ: HISTORIA
DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA 59**
WILSON RIGOBERTO PABÓN QUINTERO

**EL CAUCA, TERRITORIO DE CONFLICTO ARMADO Y ACUERDO DE
PAZ: BREVE ANÁLISIS EXPERIENCIAL DESDE LA TEORÍA 87**
JHAN CARLO MARÍN OTERO

**SEGUIMIENTOS ANTITÉCNICOS Y MONITOREOS INOCUOS
EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN
COLOMBIA. EL CASO DE LA INICIATIVA BARÓMETRO DEL
INSTITUTO KROC Y SUS INFORMES DESDE EL AÑO 2017 115**
JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS

**FACTORES QUE HAN CONDICIONADO LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
POLÍTICA NACIONAL DE REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA
DE LAS/OS EXGUERRILLERAS/OS DE LAS FARC-EP (2016-2022) 139**
MARILYN GIOVANNA MILLÁN CÁRDENAS

TEJIENDO ESPERANZA 169
SUEDY TATIANA BERMÚDEZ RENTERÍA
LUZ NÉRYDA POTES MURILLO
WENDY MARGARITH POLO JALLER

**LA PAZ COMO BIEN SUPREMO PROTEGE Y DIGNIFICA
LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA 175**
OLGA LUCÍA FERNÁNDEZ ARBELÁEZ
JAIRO VARGAS

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REPARADORA Y RESTAURATIVA:
ACCIONES Y RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE SANCIONES PROPIAS (2019-2024) 195**
ALEJANDRA SOFÍA PEÑUELA RODRÍGUEZ

**CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA
DESDE UN ENFOQUE DE PAZ E INNOVACIÓN SOCIAL 209**
MIGUEL ALFONSO ACOSTA ROMERO

**HACIA UN NUEVO SENTIDO COMÚN COMO CONSTRUCCIÓN
DE PAZ: LA PRAXIS DEL MOVICE 221**
YOLANDA RODRÍGUEZ RINCÓN



Agradecimientos

EXPRESAMOS NUESTRO AGRADECIMIENTO PARA todas y todos los trabajadores de la Escuela que hicieron posible que la Cátedra para la paz haya sido finalmente divulgada con la publicación de este libro; especialmente, a la Subdirección Nacional Académica, por su acompañamiento, a Camilo Giraldo y al trabajo de los editores y colaboradores. Finalmente, al grupo de fotografía de la **ESAP**, que también contribuyó al mensaje de construcción de paz a través de las artes.



Presentación

**DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER
JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS**

EL ACTUAL PLAN NACIONAL de Desarrollo propuso la paz como un valor superior y eje central articulador para convertir a *Colombia en potencia mundial de la Vida*. En esa dirección, la Constitución Política consignó en su artículo 22 que: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

La educación, como un derecho fundamental y proceso social para los cambios y las transformaciones contempla, en la Ley 1732 de 2004, conocida como *Cátedra de la Paz*, un escenario cuyo objetivo es el de crear espacios de aprendizaje, reflexión y diálogo para contribuir al bienestar y el Buen vivir.

En este sentido, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) presenta una vez más ante la sociedad colombiana, propuestas de reflexión que bajo distintos temas, tópicos y aproximaciones contribuyan a la formación, investigación y extensión desde la comunidad educativa.

La presente versión de la “Cátedra esapista: Cátedra para la paz” recoge una síntesis de los debates adelantados en torno a una visión del país donde la paulatina pero progresiva construcción del Estado social de derecho permita que la paz sea una responsabilidad de todas y todos los ciudadanos como sujetos y actores sociales. De esta manera, se busca que se pueda desterrar las múltiples violencias en una transición efectiva hacia una nación plena de derechos ciudadanos —individuales y colectivos— y en lo fundamental, participativa en la construcción de su propio destino.

Bajo este propósito, el grupo de investigación Organizaciones, gestión y políticas públicas (REDES) de la ESAP presenta ante la comunidad académica esta contribución titulada: *Cátedra para la paz. Ideas y debates para una educación pública transformadora*, con el objetivo de aportar en la consolidación de la democracia, los derechos humanos, la educación y las pedagogías para la paz en el marco de una sociedad pluralista, multiétnica y pluricultural, en últimas: *multi-societal*, teniendo en claro que la visión institucional esapista tiene en cuenta la búsqueda democrática transformadora y con justicia social como desafío actual.

Así, esta obra traza distintos derroteros, pero especialmente desea invitar a recrear espacios para la convivencia pacífica y formativa que hagan posible la reconstrucción de nuevos lugares para la reconciliación, la justicia social y desarrollo del Buen vivir, puesto que la ESAP, por su alcance territorial, puede influir directamente recuperando sus propósitos históricos de hace más de 65 años cuando se fundó como una institución de y para la Administración pública de la Nación.

La Cátedra para la paz se gestó como un espacio de formación para que la comunidad esapista (estudiantes de los programas de pregrado y posgrados, egresados, docentes, trabajadores, personal administrativo y directivos) compartiera momentos de integración y de recreación de las vivencias democráticas en las que reivindicaran el respeto por las diferencias, la pluralidad y, más ampliamente, la práctica concreta de los derechos humanos como ejes centrales del pensamiento y la praxis de lo público y de la administración pública.

La administración pública, como una de las tantas manifestaciones del Estado social de derecho desde la rama ejecutiva del poder público, debe ser un modelo para hacer conciencia de nuestra humanidad y la garantía para ejercer todos los derechos. Los servidores públicos, en consecuencia, no solo deben cumplir con sus obligaciones según les dicta la constitución y la ley, sino que deben honrar con honor el servir a los ciudadanos siendo el ejemplo de vida de trato y convivencia a todos los sectores de la población sin exclusión alguna.

Quienes están en proceso de formación en el ámbito de la administración pública precisan, por tanto, conocer, ser defensores y propagadores de una cultura basada en los derechos humanos (personales y colectivos) en el sentido más amplio y preciso de esta expresión.

La Cátedra para la paz está concebida, entonces, para apoyar estos objetivos, destacando que la educación integral de los futuros profesionales al servicio de su disciplina es esencial para materializar las transformaciones que hoy demanda y reivindica nuestra sociedad.

Este libro derivado de la Cátedra esapista: Cátedra para la paz es otro de los aportes a la reflexión de los asuntos públicos y, especialmente, de la relación entre el Estado y la sociedad. Desde este énfasis es posible enriquecer en el campo de lo teórico y de las praxis a la paz, porque ningún ciudadano —no importa su condición—podría abstraerse de educar en y para la democracia, la ciudadanía, la participación social y la paz. Más importante aún, este libro aparece después de varios meses de convocar y reunir una dinámica desde la educación para la paz que, como decía el gran pedagogo brasileño Paulo Freire, se desplegó bajo el lema de “enseñar aprendiendo y aprender enseñando”, con el noble propósito de que este ejercicio fuera una experiencia renovadora, emancipadora y, en últimas, liberadora.





Consideraciones sobre la política de paz total del gobierno de Gustavo Petro

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Introducción

La búsqueda de una solución política al conflicto social armado y el propósito transitar de manera consistente una senda de construcción de paz continúan siendo tareas y al mismo tiempo aspiraciones pendientes de amplios sectores de la sociedad colombiana. La tendencia hasta ahora exhibida durante el gobierno progresista social-liberal de Gustavo Petro (Estrada, 2024a) parece indicar que no habrá logros significativos en ese aspecto y que no se perfila aún con suficiente claridad el escenario que quedará como legado al final del actual mandato presidencial.

Esta afirmación se sustenta, por una parte, en la crítica situación en la que se encuentra el proceso de paz adelantado con el ELN, suspendido, sin cierre formal o ruptura definitiva; en la posibilidad de desarmes y desmovilizaciones de estructuras armadas, con limitada localización territorial, que se reclaman rebeldes, las cuales sumadas pueden conducir a la exclusión de un número importante de combatientes de la estadística de la guerra, sin que ello necesariamente fortalezca las condiciones para el “fin del conflicto” (armado). Así mismo, se basa en que los procesos con organizaciones mercenarias (narcotraficantes y paramilitares), que continúan desempeñando funciones de contrainsurgencia, y con bandas criminales en algunos pocos centros urbanos, no muestran aún avances significativos ni probables trayectorias de salida.

Por otra parte, que frente a las múltiples manifestaciones de la violencia que se expresan y ejercen en los territorios, el Estado no se proyecta como parte de la conflictividad existente, sino como un espectador o “regulador”, que interviene en situaciones extremas; lo cual termina brindando argumentos para el reposicionamiento de una política de seguridad, circunscrita a la problemática del orden público. Así, alienta el discurso y la acción predominantemente militar, tal y como se demanda desde los sectores a la derecha del espectro político. Desde luego que ese no es el propósito de una política de paz progresista; pero frente a los resultados hasta ahora vistos, es lo que en lo concreto se viene perfilando.

A lo anterior se adicionan las todavía insuficientes realizaciones de la política de *paz total* en materia de implementación del Acuerdo de paz de 2016, si se comparan con las trizas en que se encontraba dicho acuerdo al inicio del actual periodo presidencial. Esto no implica desconocer tanto los esfuerzos por reencauzarlo parcialmente por la senda del cumplimiento, como se expresó en la formulación del Plan Cuatrienal de Implementación y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (2022-2026), que hacen parte integral del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2023), como numerosas acciones frente a aspectos específicos de la implementación. Y se evidencia, en todo caso, una distancia entre los anuncios y las ejecutorias concretas, que no logran superar la dispersión institucional, ponen en entredicho la calidad de la gestión gubernamental y no parecen responder a las exigencias de una implementación integral y planificada, como lo exige el propio acuerdo. La implementación se encuentra distante del lugar que en sus inicios el Gobierno le otorgara en su definición de *paz total*.

Es cierto que el gobierno de Gustavo Petro heredó las consecuencias de una política contraria a los propósitos de construcción de paz derivados del Acuerdo de paz, suscrito con la guerrilla de las Farc-EP en 2016, a la búsqueda de la solución política con las expresiones rebeldes que persistían en 2018, particularmente con el ELN, y al sometimiento a la justicia de organizaciones de naturaleza narcotraficante y paramilitar.

La convicción propia del proyecto político de derecha extrema, representado por el gobierno de Iván Duque, consistente en que el Acuerdo de paz de 2016 expresaba una concesión graciosa al terrorismo, lo llevó a continuar con el incumplimiento de dicho acuerdo —ya iniciado en el gobierno de Juan Manuel Santos— de manera sistemática y con la pretensión de hacerlo trizas. De igual forma, se produjo la ruptura de los diálogos y negociaciones con el ELN; tras el atentado de esa guerrilla contra la Escuela de Policía General Santander el 17 de enero de 2019, se pretendió

reeditar la política de “seguridad democrática” y hacer prevalecer la idea de una “solución militar”, lo cual se extendió al tratamiento dado a la revuelta social de 2021, al considerarla como una expresión de guerra terrorista urbana.

Los resultados mostrados al final del cuatrienio (2018-2022) son suficientemente conocidos. Se asistió al mayor crecimiento y despliegue territorial del ELN, a la proyección de las denominadas nuevas guerrillas, caracterizadas inicialmente por la desarticulación de sus diferentes estructuras y la dispersión territorial; al tiempo que se observó un significativo aumento y presencia territorial del mercenarismo narcotraficante y paramilitar.

Por efecto del incumplimiento del Acuerdo de paz de 2016, particularmente, entre otros, de las disposiciones sobre la reforma rural integral, la solución al problema de las drogas ilícitas y las garantías de seguridad, así como de la contemplada acción integral del Estado, los territorios dejados por las Farc-EP quedaron sujetos a una intensa disputa por su control, que permeó el persistente conflicto armado con nuevos contenidos y formas, lo que lo tornó más enrarecido y difuso. Tal disputa no se ha limitado al dominio sobre las denominadas economías ilícitas, sean estas concebidas para financiar la rebelión o para la acumulación ilícita de capital. Comprende también nuevas visiones sobre las estrategias de poder de las organizaciones que se definen rebeldes, las cuales no se circunscriben a las elaboraciones del pasado, que privilegiaban la “toma del poder” del Estado. Asimismo, las visiones criminales y mafiosas sobre el poder territorial.

Visión gubernamental y desarrollos de la política de paz total

Frente a la situación encontrada, el gobierno progresista de Gustavo Petro formuló como respuesta la política de *paz total*. Tal formulación, sin sustentarse en un documento específico de política pública, más allá de lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, e incluso sin desarrollar el concepto mismo de *paz total*, se fundamentó, por una parte, en la definición del Acuerdo de paz de 2016, como “uno de los pilares y piedra angular para avanzar hacia la paz total” (PND, 2023, p. 217); por la otra, en la necesidad de incluir a todos los grupos armados en tal política, con base en un principio de distinción entre los que poseen origen político y pueden ser considerados rebeldes y los que se mueven por la codicia y son definidos como estructuras de criminalidad de alto impacto. Lo anterior derivó en la decisión de adelantar de manera simultánea *diálogos sociopolíticos* con los primeros y *conversaciones sociojurídicas* con los segundos. Esa visión quedó contemplada en la Ley 2272 de 2022, con la que se pretendió proveer un marco jurídico para su desarrollo.

De esa forma, se expresaba el propósito de persistir en la solución política y en la búsqueda de una salida integral a las violencias y al conflicto social y armado.

Lo que siguió, en los primeros meses del gobierno fue el reinicio de los diálogos y negociaciones con el ELN el 21 de noviembre de 2022, el acercamiento y la posterior instalación de una mesa de conversaciones de paz con el denominado Estado Mayor Central (EMC) el 16 de octubre de 2023 y, posteriormente, el 24 de junio de 2024 con la Segunda Marquetalia-Ejército Bolivariano (SM-EB). Asimismo, se llevaron acercamientos con organizaciones criminales urbanas, entre otras de Buenaventura, Medellín y Barranquilla, y los grupos narcotraficantes y paramilitares del Clan del Golfo (el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia) y de las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (Los Pachenca).

No es propósito de este texto analizar cada uno de esos procesos y su estado actual. Interesa solamente mostrar que en un inicio se pretendía desescalar las violencias, como requisito para adelantar transformaciones territoriales, con las cuales —mediante la participación de las comunidades que habitan los territorios y sus organizaciones— se buscaba desestabilizar sus factores estructurales. En ese marco, se privilegiaron acuerdos bilaterales temporales de cese al fuego, con la expectativa de que ellos pudieran generar mejores condiciones para el desarrollo de los procesos en curso y la puesta en marcha de transformaciones territoriales. En desarrollo de ese propósito, el Gobierno nacional anunció el 31 de diciembre de 2022 la expedición de cinco decretos de cese al fuego bilateral temporal¹.

Más allá de la intención loable y humanitaria, con posterioridad se conoció que no en todos los casos, se trataba de que tal acción gubernamental hubiera estado precedida de acuerdos previos con las organizaciones armadas comprometidas. Así por ejemplo, la delegación de diálogos del ELN afirmó que “no ha discutido con el Gobierno de Gustavo Petro ninguna propuesta de cese el fuego bilateral, por lo tanto aún no existe ningún acuerdo en esa materia” (Palomino y Torrado, 2023). Si bien se pudieron apreciar efectos favorables inmediatos y transitorios de la decisión gubernamental sobre los índices de violencia, los vaivenes de los procesos

¹ Tales decretos dieron lugar a un cese al fuego bilateral, desde el domingo 1 de enero hasta el 30 de junio del 2023, y establecieron “las condiciones para el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las Autodefensas de la Sierra Nevada (ACSN)” (Colprensa, 2023).

en curso con las organizaciones señaladas y su propio accionar exhibieron la fragilidad de los alcances, la metodología y condiciones de verificación de los ceses al fuego. En el presente, con contadas excepciones focalizadas territorialmente, no se ha logrado desescalar la confrontación; más bien se ha advertido una tendencia a la intensificación.

En la visión inicial, la política de *paz total* contempló la posibilidad negociaciones que pudieran llevar a acuerdos de paz de alcance nacional, particularmente con el ELN, aunque también con la EMC y la SM-EB. En el primer caso, tal posibilidad se sustentaba en la nueva agenda acordada de México el 10 de marzo de 2023 (Redacción Colombia +20, 2023); en el segundo caso, se iniciaron los procesos sin tener agendas pactadas por las partes. En cuanto a las estructuras criminales o de criminalidad de alto impacto, los acercamientos hasta ahora realizados con ellas, particularmente con las más significativas, según la información disponible, no se han traducido en el diseño de agendas de conversaciones.

Para la mejor comprensión actual de la política de *paz total* es preciso tener en cuenta la evolución de la visión y del discurso gubernamental sobre *las violencias* y el conflicto armado. En el inicio del gobierno se advirtió la idea implícita de un tendencial desvanecimiento de la violencia política y en su lugar de la prevalencia de diversas *violencias* que impregnan la vida en los territorios y afectan a sus habitantes, a las comunidades y sus procesos organizativos. Tal visión descansó sobre el creciente rol de las economías ilícitas como factor explicativo esencial y las disputas que se realizan en torno a ellas por parte de las diferentes organizaciones armadas, lo cual se expresaría en una lucha por el control de los territorios en los que tales organizaciones hacen presencia. En todo caso, persistía la distinción entre las organizaciones guerrilleras de “origen político” que se debatirían entre tanto en un conflicto entre sus propósitos políticos y la codicia, y aquellas de criminalidad de alto impacto, movidas exclusivamente por el objetivo de la acumulación ilegal y la codicia, como ya se dijo. A estas últimas no se les señalaba explícitamente, como en el pasado, su rol de aparatos de contrainsurgencia paramilitar (en sentido amplio).

Ese enfoque implicaba ya una problemática concesión a la teoría económica de la violencia y el conflicto armado (Collier, 2000), que se instaló en el país en sectores académicos y opinadores políticos al finalizar la década de 1990, lo que les resta valor a las llamadas causas históricas (el Gobierno las reconoce como explicación de problemas irresueltos en la sociedad, pero no como argumento para el alzamiento armado). En la medida en que ha avanzado el periodo presidencial, se ha acentuado en el discurso gubernamental la tesis sobre la pérdida

creciente de los propósitos políticos de las guerrillas y su desplazamiento hacia privilegiar la captura de rentas, lo cual se explicaría también desde una perspectiva generacional: los mandos guerrilleros viejos preservarían su ideología y su visión política pero con una capacidad menguada de dirección; a las nuevas generaciones de mandos en los territorios las inspiraría más bien la codicia y sobre ellas descansaría la conducción real en terreno. El conflicto observado al interior de las organizaciones subversivas armadas entre política y codicia tendría su expresión, entre otros, en que ya no se trata de guerrillas que luchan por la toma del poder, sino que conceden preferencia al control territorial para acceder a las rentas ilícitas, principalmente del narcotráfico y de la minería ilegal.

El alzamiento armado, desde esa perspectiva, habría derivado en un *modus vivendi* anacrónico y sin perspectiva política, que produce afectaciones severas sobre la población, las comunidades y sus procesos organizativos (incluidas violaciones de los derechos humanos), por encontrarse en medio de la disputa de los armados por el control territorial para acceder a las rentas ilícitas. A lo anterior se agrega la idea de que el espacio político de las guerrillas existentes se habría cerrado aún más en presencia del proyecto político progresista, en la medida en que este recogería y representaría la posibilidad de impulsar cambios y transformaciones políticas y sociales por la vía democrático-electoral. En ese sentido, se comprende que la persistencia de las organizaciones guerrilleras sería un obstáculo adicional para el cambio político y las pretensiones democratizadoras del gobierno progresista.

En declaraciones recurrentes de altos funcionarios gubernamentales, empezando por el presidente Gustavo Petro, a las organizaciones guerrilleras, especialmente al ELN, se les ha definido como organizaciones de narcotraficantes y traquetos y, más recientemente, como “una de las grandes mafias”. Esta evolución de la postura gubernamental es expresiva del enfoque que terminó consolidándose en la Consejería Comisionada de Paz; da cuenta igualmente de una visión “militante” acerca de que la última guerrilla realmente revolucionaria que hubo en Colombia habría sido el M-19, postura por cierto pedante, de cara a la historia del largo conflicto armado.

De la misma manera que fue variando la visión gubernamental sobre la violencia y el conflicto armado hacia violencias explicadas por la disputa por la captura de rentas, se fue asentando la tesis sobre su naturaleza esencialmente territorial. Como consecuencia de ello, la política de paz total fue derivando hacia una política de territorialización de la paz, sustentada en la idea de realizar transformaciones de alcance político, económico, social y ambiental, que respondan a las demandas de la

población y las comunidades que habitan los territorios, sean concertadas con ellas y se traduzcan en la formulación de *pactos territoriales*, que generen adicionalmente las condiciones para el desarme y la desmovilización de los grupos armados, reforzadas por la presión social que se logre ejercer para que ello ocurra².

A partir de ese enfoque, la paz parece concebirse actualmente como sumatoria de paces territoriales e iniciaría en aquellos lugares en donde existe mayor presencia de economías ilegales; por esa razón sería preciso privilegiar las negociaciones directas con las estructuras de los grupos armados que se encuentran localizadas en esos territorios.

Limitaciones de la política de paz total

En la puesta en marcha de esa concepción de paz, el Gobierno se ha encontrado con varias limitaciones, entre otras:

*Primero*³,

la falta de un acuerdo nacional en torno a la solución política negociada y la construcción de la paz impide una acción mancomunada estatal y social para avanzar en la superación de las causas del conflicto y su persistencia y, por tanto, del alzamiento armado. Las diferencias se expresan tanto en las visiones sobre el conflicto, como en la forma de superarlo.

Por una parte, persiste el negacionismo en los sectores de la extrema derecha, para quienes lo que hay es una amenaza narcoterrorista que debe ser combatida y derrotada militarmente, y lograr así el sometimiento a la justicia estatal. Estos sectores se mantienen en su oposición férrea a procesos de negociación, que son interpretados como formas de claudicación del Estado.

² En ese sentido, hay un desmarque frente a la doctrina de la *seguridad nacional*, en la que las comunidades y sus organizaciones eran vistas como brazos largos de la subversión armada y se les daba un tratamiento de guerra. En este caso, se trata más bien de incorporarlas en el desarrollo de la política gubernamental.

³ En este punto específico, me ciño al aparte correspondiente escrito en mi texto “*Condiciones generales actuales y factores de análisis del conflicto social y armado*” (2024b), publicado en el libro *Cambios y continuidades en el conflicto. A diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*.

Por la otra, se encuentran quienes reconocen el conflicto y la necesidad de superarlo por la vía negociada, pero con diferencias en las formas de hacerlo. Aquí hay un espectro de posturas que se mueve entre el centro, sectores de derecha y el progresismo. La centroderecha se identifica con la visión del conflicto, la estrategia y la forma de negociación que en su momento tuvo el gobierno de Santos; la cual habría arrojado el acuerdo de paz celebrado con las Farc-EP. Dado que fue un acuerdo con la principal y más grande guerrilla, lo que habría quedado pendiente —el proceso con el ELN— sería subsidiario y debería alinearse con el Acuerdo de 2016. En esta visión no se admiten *nuevas guerrillas*, los grupos *disidentes* deberían someterse a la justicia estatal; el mismo proceder debería aplicarse a las organizaciones narcotraficantes. El enfoque progresista se expresa en la política de *paz total* expuesta en este texto.

Esas visiones y diferencias se trasladan igualmente al conjunto de la opinión pública y devienen en una disputa por la legitimidad de la solución política y los procesos de paz; y fungen como limitantes de una comprensión social de los beneficios de una y otros. Esa disputa es al mismo tiempo una disputa cultural. A pesar del Acuerdo de paz de 2016, el lenguaje bélico y el discurso de la guerra se encuentran entronizados en importantes sectores de la población.

En ese marco, debe contemplarse la desatención del informe final *Hay Futuro si hay verdad. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia* (CEV, 2022). A diferencia de otros países en los que los informes de las comisiones de la verdad produjeron importantes debates públicos y condujeron a rediseños institucionales importantes, en Colombia el informe final no ha suscitado el debido interés. La mayoría del Congreso de la República se opuso a que las recomendaciones de dicho informe adquirieran fuerza legal, fueran de obligatorio cumplimiento e incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Llano, 2023). Tal oposición es indicativa de una disposición sistémica contraria al propósito de avanzar en la superación de las causas del conflicto y su persistencia y en la garantía de la no repetición (Estrada, 2024b, pp. 182-183).

La ausencia de un acuerdo nacional en torno a la solución política y la construcción de paz, así como la existencia de una férrea oposición a la política de *paz total*, afectan sus condiciones de posibilidad.

Segundo, las condiciones de la vida social, particularmente en los territorios afectados por la violencia y el conflicto armado, no han variado de manera significativa. Pese a las medidas y las acciones gubernamentales de carácter sectorial, puntual o localizadas, no se han perfilado de manera consistente condiciones para la transformación estructural e integral de los territorios, como estaba contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026). La persistente distancia entre los anuncios y las realizaciones concretas evidencian ausencia de una gestión oportuna y eficiente, y así ponen al desnudo la falta de una debida capacidad de respuesta gubernamental. Por otra parte, aunque los ceses al fuego —con diferentes temporalidades y alcances— han sido útiles, al no prolongarse en la mayoría de los casos, no lograron variar sustancialmente la vida cotidiana de la población. En aquellos territorios donde ha persistido e incluso se ha acentuado la confrontación armada se han agravado las violaciones a los derechos humanos, se aprecia el desplazamiento y el confinamiento forzados, así como la continuidad en el asesinato de líderes y lideresas sociales y de exintegrantes de la guerrilla de la Farc-EP en proceso de reincorporación.

Tercero, como consecuencia de lo anterior, el concepto de seguridad humana integral que parecía alentar el enfoque progresista de la política de seguridad se ha visto debilitado y ha cedido a las presiones que demandan la mayor acción militar del Estado y el tratamiento de la situación en los territorios con políticas de orden público, que entre tanto ha incorporado el recurso del estado de excepción, como se expresó en la declaratoria de conmoción interior para la Región del Catatumbo, el 25 de enero de 2025. Más allá de su constitucionalidad o no, tal medida debe considerarse como un traspiés de la política de paz total, no imputable exclusivamente —como se ha pretendido proyectar— al accionar de la guerrilla del ELN. Buena parte de las disposiciones anunciadas, con la excepción de la obtención de recursos fiscales extraordinarios, se encuentran formuladas dentro de las medidas y acciones de política pública para transformar los territorios, contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026). Tal es el caso, por ejemplo, de las concernientes a la sustitución de economías ilícitas. Si se considera que hay otros territorios que exhiben problemas de orden público, no es descartable que se apele nuevamente a la figura de la conmoción interior.

Cuarto, en ese marco, se encuentra el rol que desempeñan las fuerzas militares y de policía. Pese a que el Gobierno progresista ha puesto en marcha medidas de depuración en el nivel de los altos mandos, no parece ser esa una situación resuelta con los mandos en terreno. A algunos de estos se les señala por la inacción como fuerza legítima del Estado en los territorios, por la presunta coordinación con grupos

armados en la disputa territorial, por adelantar labores de protección de economías ilícitas y por la colaboración con organizaciones mercenarias narcotraficantes y de carácter paramilitar. Por otra parte, no se han apreciado avances sustantivos frente el propósito de una necesaria reforma estructural, que incluye la definición de un nuevo concepto de seguridad al interior de esas fuerzas; las cuales continúan debatiéndose —no explícitamente— entre la doctrina de la seguridad nacional heredada del pasado y la doctrina de la seguridad humana que ha pretendido incorporar el gobierno actual. Las dinámicas concretas del conflicto y la forma como se viene respondiendo a ellas, incluyendo la designación de un ministro de Defensa Nacional militar, así este ya se encuentre en retiro y muestre estar alineado con la visión gubernamental, parecen alentar —a medida que avanza el periodo del gobierno— el fortalecimiento de visiones que tienden a privilegiar la solución militar (lo cual se advierte también en el lenguaje), aun acompañándose de una narrativa sobre la acción integral del Estado. De esa manera, se puede terminar afectando “en el terreno” la instrucción presidencial de un desmarque frente al accionar militar de “guerra contra al campesinado”, que ha predominado en diferentes momentos del pasado.

Quinto, el marco normativo existente, centrado en la Ley 2272 de 2022, ha demostrado ser insuficiente. Si bien dicha ley habilitó condiciones para el inicio de procesos de *diálogos sociopolíticos* y *conversaciones sociojurídicas*, no tiene los mismos alcances para el logro de eventuales acuerdos que trasciendan el marco constitucional y legal existente, tanto en lo referido a medidas y acciones de política pública, como a la situación jurídica y judicial de quienes están alzados en armadas o de quienes deban someterse a la justicia. En el anuncio y posterior inicio de numerosos procesos de paz pareció primar, además de cierto voluntarismo, el pragmatismo propio de la generación del “hecho político”, antes que el diseño de estrategias de negociación que brindaran certezas a las partes comprometidas, más allá de las posibilidades reales del principio de negociación “acuerdo firmado, acuerdo cumplido”. La circunstancia —hasta ahora excepcional— de adelantar negociaciones entre un gobierno progresista, por una parte, y una guerrilla histórica, el ELN, y nuevas guerrillas, por la otra, aparentemente coincidentes en propósitos del cambio social estructural, generó una sobreestimación de las expectativas frente a esos procesos, imaginándolos incluso como relativamente expeditos. El devenir específico de esos procesos ha evidenciado las limitaciones conceptuales y de estrategia de la *paz total*, la desatención de las condiciones histórico-concretas de esas negociaciones, y la ausencia de conocimiento profundo (mutuo) entre las contrapartes.

A lo expuesto se agrega, que eventuales acuerdos de paz, considerando el denso entramado normativo e institucional, demandan la refrendación del Congreso de la República y validación de la Corte Constitucional, si estos sobrepasan el marco constitucional y legal existente, tal y como ocurrió con el Acuerdo de paz de 2016. Sin siquiera haber llegado a ese punto en ninguno de los procesos existentes, la política de *paz total* exhibió tempranamente sus limitaciones. Lo propio puede afirmarse de los procesos que buscan de sometimiento a la justicia. No solo se encuentra en cuestión el reconocimiento político que pretende el Clan del Golfo, sino el marco actual de sometimiento de las estructuras denominadas de criminalidad de alto impacto, que a estas les resulta inaceptable.

Sexto, dado lo anterior, el interés mayor se ha trasladado al logro de paces territoriales con estructuras armadas localizadas, agendas de negociación que no buscan superar el marco normativo existente y pretenden el desarme, la desmovilización y la reinserción, tal y como ha ocurrido con organizaciones menores o facciones en pasado.

Esa opción pareciera resultar más viable y explica igualmente la renuncia a procesos de paz de alcance nacional, lo cual podría explicar el manejo que se la ha dado al proceso con el ELN y el estímulo de facto (aparentemente no propiciado) que han tenido las divisiones al interior de organizaciones armadas que se comprenden rebeldes por cuenta del muy expedito reconocimiento gubernamental de las facciones surgidas de esas fracturas. Me refiero a los actualmente denominados Comuneros del Sur, provenientes del ELN, al Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF), surgido del Estado Mayor Central (EMC), y a la Coordinadora Nacional - Ejército Bolivariano (CN-EB), originada en la Segunda Marquetalia-Ejército Bolivariano (SM-EB).

La política gubernamental sobre la *territorialización de la paz* es expresiva de una intención de respuesta a la situación que se vive en los territorios y sus comunidades, puede arrojar resultados tangibles en cuanto al desarme y la desmovilización de algunas estructuras armadas localizadas territorialmente, pero no necesariamente representar avances sustantivos en la superación de la violencia y el conflicto y del propio alzamiento armado, tiene además la limitación derivada de la falta de una comprensión suficiente de las complejas relaciones entre las dimensiones territorial, nacional y geopolítica.

Pareciera tratarse de otra modalidad de los intentos ya practicados en el pasado, como lo fueron, por ejemplo, el Plan Nacional de Rehabilitación (1982-1996) (Gómez, 2016) el Plan Nacional de Consolidación de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (Palou y Arias, 2011), las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico

y Social (Zidres) en el gobierno de Iván Duque Márquez, concebidos bajo lógicas contrainsurgentes y en otros contextos de la confrontación armada. Desde luego, con diferentes y nuevos énfasis, y con la narrativa propia de la visión progresista que pretende transformaciones territoriales de alcance estructural.

Frente al Acuerdo de paz de 2016, que también incluyó un “enfoque territorial”, la diferencia consiste en que este, bajo el principio de integralidad, definió medidas y acciones de alcance nacional para avanzar en la superación de las causas históricas y los factores de persistencia del conflicto, en su gran mayoría hasta ahora incumplidas. Seguramente se considera que los propósitos y anuncios de reforma impulsados por el Gobierno progresista son suficientes para enfrentar y avanzar en la superación de las causas históricas y los factores de persistencia de la violencia y el conflicto. Lo corrido del gobierno muestra, no obstante, que pese a sus esfuerzos y avances parciales, no hay indicación de que se esté consolidando un camino de reformas históricamente aplazadas y de transformación territorial. Se ha apreciado más bien la resistencia sistémica a cualquier propósito de reforma, así esta tenga los alcances limitados propios del proyecto político progresista.

Por otra parte, en la medida en que a las hoy denominadas organizaciones de criminalidad de alto impacto se les caracteriza como estructuras armadas movidas exclusivamente por la codicia y la acumulación ilegal de capital, ha perdido peso y casi desaparecido la consideración acerca de su función contrainsurgente (en sentido amplio) y de dominio y preservación del orden social en el nivel territorial, el cual es expresivo de complejas coordinaciones y articulaciones en poderes políticos y económicos tradicionales, poderes públicos, fuerzas militares y de policía y economías ilícitas y sus brazos mercenarios⁴.

La decisión de concentrar los esfuerzos de la acción gubernamental en los eslabones más fuertes de la cadena del negocio corporativo transnacional del narcotráfico mediante acciones orientadas a la mayor incautación de la cocaína producida⁵ y con ello de desechar la guerra directa practicada contra los sectores

⁴ Frente al caso del Clan del Golfo, el padre Javier Giraldo afirma: “Evidentemente, el interés principal es económico, pero también hay un interés político que se manifiesta en su relación con los militares y los partidos políticos, buscando dominar la política. Por ejemplo, ellos manejan las elecciones y, por otro lado, controlan las instituciones. Planifican con los alcaldes del Urabá lo que van a hacer en la región y elaboran los planes de desarrollo” (Padilla Quevedo, 2024).

⁵ Aunque en valores absolutos, han aumentado significativamente las cantidades incautadas

del campesinado y los pueblos étnicos involucrados en la producción de hoja de coca, si bien representa un nuevo énfasis en la política antidrogas que merece la debida ponderación, no resulta suficiente para avanzar en el propósito de lucha contra esas organizaciones como fue previsto, por ejemplo, en los términos del Acuerdo de paz de 2016, que sigue a la espera de seguir cumplido en ese aspecto. Como ya se dijo, no ha sido posible desplegar y consolidar condiciones para la sustitución de economías ilícitas, según lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo. A más de dos años y medio del periodo gubernamental, continúan predominando los anuncios frente a las realizaciones concretas en esa materia.

Séptimo, el concepto de *territorialización de la paz*, acotado a la sustitución de economías ilícitas y a la transformación de los territorios en los que se genera la base material de esas economías, desconoce las dinámicas territoriales fluidas de esas economías, evidenciadas en la historia de la violencia y el conflicto armado, así como la función de los territorios en la tendencia general de la acumulación capitalista que, estando localizada en este caso en la forma de economías enclave, se encuentra inmersa en procesos de alcance nacional y transnacional. En tanto, el plusvalor producido no se reinvierte en esos territorios, sino que es realizado (legalizado) en la economía nacional o en el mercado capitalista global, o en cuanto desempeña también la función de “alistamiento” —normalmente violento— de esos territorios para el desarrollo capitalista por la vía de la acumulación por despojo.

El seguimiento a la ruta de los cultivos de hoja de coca como insumo para producir cocaína durante las últimas cuatro décadas, así como el hecho de que esos territorios se caracterizan también por la presencia de recursos energéticos, minerales y de biodiversidad, ilustra acerca de las geografías de la acumulación, la guerra y el despojo, de la persistencia del conflicto armado, y que el reduccionismo de la problemática territorial a economías ilegales o a una “gobernanza criminal” (Pizarro Leongómez, 2025), en el propósito de lograr la paz, es cuando menos adecuado.

al llegar, por ejemplo, en 2023 a 746 toneladas, en términos relativos no se registra la misma tendencia dada la mayor productividad exhibida en la producción de cocaína, como lo evidencia el más reciente informe del sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci). Mientras que el área de cultivos se habría incrementado de 2022 a 2023 en un 10 % alcanzando 253 000 hectáreas, el potencial de producción habría tenido un aumento del 53 %, ascendiendo a 2664 toneladas en ese mismo lapso (Parada Lugo, 2024).

La territorialización de la paz debilita tanto la cuestión de la paz como prioridad nacional, al convertirla en un problema de otros en los territorios, como la necesidad de una política de Estado que refleje aspiraciones de alcance nacional del conjunto de la sociedad colombiana, incluidos los instrumentos de planeación y política pública y el marco normativo que la haga realizable. Adicionalmente, es endeble el argumento expresado por el Alto Consejero Comisionado de Paz, según el cual

los acuerdos nacionales corren el riesgo de que lleguen otros gobiernos y los hagan trizas; por eso, esto lo estamos estableciendo en los territorios y con las comunidades, y por supuesto que habrá espacios para la redención de algunos delitos de los grupos que quieren buscar esta paz y quieran volverse ciudadanos con plenos derechos. (Redacción Política, 2025)

Debe tenerse en cuenta que probables acuerdos territoriales comprometen el nivel nacional tanto en los compromisos de planeación y política pública, como en la definición de un marco normativo que los posibilite frente a los grupos armados (salvo que se esté considerando que el existente es suficiente). Aquí no se trata de cuestionar la importancia del logro de la paz en los territorios y de la participación de las comunidades en ese propósito, sino de advertir sobre las limitaciones de la visión de territorialización que predomina en el gobierno actual.

Octavo, en el mismo sentido debe señalarse la dimensión geopolítica, que comprende las relaciones con los Estados Unidos, las zonas de frontera, con lo cual se involucran los países vecinos, e incluso puede ir más allá. En este caso, se trata también de aspectos y factores que trascienden el nivel territorial y son expresivos de estrategias geopolíticas que no se limitan exclusivamente a la lucha contra el narcotráfico. Aunque en la visión gubernamental el problema del narcotráfico es comprendido como un negocio capitalista de alcance transnacional, la tendencia a reducir la violencia y la persistencia del conflicto armado a una cuestión derivada principalmente del narcotráfico tiene consecuencias.

Por una parte, sin que ese sea el propósito, le da argumentos a la fraca-
sa “guerra contra las drogas” promovida por los Estados Unidos y a un tratamiento que, en lo concreto, tiende a privilegiar la acción militar en zonas de frontera. De esa manera, la pretensión de adelantar una política soberana en esa materia se termina menoscabando y cediendo objetivamente a dictámenes de la política imperial que se expresan, por ejemplo, en las acciones exigidas para la certificación anual (arbitraria) que otorga ese país a los países que estarían comprometidos en

la lucha contra las drogas. Por la otra, estimula —particularmente en el caso de Venezuela— la consideración del régimen de ese país como un baluarte del narcotráfico, que protege a organizaciones armadas, especialmente al ELN, tal y como es planteado por los Estados Unidos y por la derecha colombiana, argumento con el que se han pretendido promover aventuras intervencionistas, con propósitos de quebrantar la soberanía del país hermano, tras lo cual se encuentra en realidad la pretensión de acceso al recurso estratégico del petróleo⁶. Situación distinta se manifiesta en caso de Ecuador, cuyo presidente Daniel Noboa está alineado con la visión de políticas de seguridad centradas en la guerra contra el “narcoterrorismo”.

La historia del conflicto ha evidenciado que los territorios fronterizos son franjas sensibles en continua disputa, en las que ha habido presencia de organizaciones armadas rebeldes y grupos mercenarios de naturaleza narcotraficante y paramilitar.

Noveno, es evidente que en la política de *paz total* se presentó una sobreestimación de la posibilidad de lograr acuerdos de paz expeditos con las organizaciones que el Gobierno reconoció como rebeldes o declaró de “origen político”, lo cual devela falencias de análisis sobre las configuraciones actuales del conflicto, así como sobre la historia, la situación actual y los proyectos político-militares de esas organizaciones. Esas falencias han incidido en las estrategias de negociación. En general, pareciera ser que los responsables de la política de paz del gobierno desarrollaron la convicción de que el conflicto que, según ellos, les sería inherente

6 Debe aclararse en este punto que el gobierno actual ha hecho esfuerzos por adelantar una política antidrogas “balanceada”, es decir, que pese a desmarcarse de la “guerra contra las drogas” no confronta abiertamente la política de los Estados Unidos y al mismo tiempo busca garantizar relaciones amistosas con los países fronterizos. En ese contexto, debe comprenderse la reciente propuesta del gobierno de Nicolás Maduro de crear “una zona de desarrollo compartido en la frontera”, en rápida respuesta a la declarada intención del presidente Petro de discutir con Venezuela la posibilidad de establecer una zona económica especial en el Catatumbo. Al anunciar la presentación de la iniciativa, Maduro afirmó que en materia de seguridad la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y las fuerzas policiales están “desplegadas, de manera permanente, en toda la frontera del lado de Venezuela” con Colombia, con el objetivo de que sea un “territorio libre de paramilitares, grupos armados, narcotraficantes, pistas clandestinas”, entre otros. (Redacción Cambio, 2025).

a esas organizaciones entre política y codicia, se estaba resolviendo en su interior a favor de la codicia, lo que se expresa en la deslegitimación del mando central y la creciente autonomía (movida por la codicia) de los mandos intermedios de frentes de guerra o de bloques y frentes.

El caso del ELN es suficientemente ilustrativo. Con reiteración se ha cuestionado por parte del Gobierno nacional la capacidad de mando del Comando Central y la representación de su Delegación de Paz. Se tuvo la expectativa de que el Sexto Congreso, celebrado en junio de 2024, produciría cambios en la composición de la dirección nacional y en la política de paz de esa guerrilla. La visión gubernamental se sustentaba en la posibilidad de nuevas expresiones territoriales de división de esa guerrilla luego de la separación formal del Frente Comuneros del Sur en mayo de 2024, fuerza menor de 100 unidades en armas y 40 en redes de apoyo, localizada en el departamento de Nariño, que se allanó a la idea de la territorialización e inició de manera independiente un proceso de paz con el Gobierno nacional (Castillo, 2024)⁷.

Realizado el congreso guerrillero, nada de eso ocurrió. No solo se reconfirmó la gran mayoría de su dirección nacional y la línea de mando en cabeza de sus tres primeros comandantes, sino que se reafirmó su concepción de paz, muy alineada con su visión histórica de cambios sociales y transformaciones estructurales, sustentados en la amplia movilización y la participación social, y contentiva de la necesidad de un gran acuerdo político nacional para concretar ese propósito (ELN, 2024).

Los casos del Estado Mayor Central y de la Segunda Marquetalia-Ejército Bolivariano responden a dinámicas diferentes en cada uno de ellos, que no son comparables con el ELN, explicables por las trayectorias que los originaron y por la heterogeneidad y dinámicas territoriales de cada una de las fuerzas que los han integrado y fueron copando los territorios dejados por las Farc-EP poco antes y tras la firma

⁷ Esa escisión, que venía madurando desde el reinicio de los diálogos con el ELN en noviembre de 2022 y se había explicitado al promediar 2023, tuvo dos lecturas: para el ELN, se trató de una operación de infiltración de la inteligencia militar estimulada desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), que pretendía replicarse en otros lugares de presencia de esa guerrilla; para la OACP fue el resultado de un compromiso genuino con la construcción de la paz en el nivel territorial y una evidencia de la división al interior del ELN. El efecto concreto consistió en la agudización de la crisis que venían atravesando las negociaciones de paz y la exacerbación de un lenguaje descalificador entre las partes.

del Acuerdo de paz de 2016⁸. Además de los contactos y coordinaciones seguramente existentes entre ellos, con mandos en su gran mayoría provenientes de las Farc-EP, el Gobierno nacional contribuyó a propiciar las condiciones para que las comandancias del EMC-Farc se reunieran el 16 de abril de 2023 en la región de los Llanos del Yarí⁹, probablemente con la válida expectativa de lograr centralizar la interlocución de cara a los procesos de paz que se proyectaban. El 16 de octubre de 2023 se instaló en Tibú la Mesa de Diálogos de Paz. De esa forma se dio inicio a las “fases formales de diálogo con grupos de origen rebelde”.

Lo que siguió fue la división del EMC en dos facciones; una bajo el (aparente) mando de Iván Mordisco, que preservó la denominación EMC; la otra, bajo el mando (aparente) de Calarcá Córdoba, conformó el Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF)¹⁰. Con la primera se anunció la terminación del cese bilateral de fuegos el 16 de julio de 2024, consolidando la decisión previa de suspensión en los departamentos de Valle, Cauca y Nariño dada el 16 de marzo de ese año; con la segunda, se mantuvo el cese al fuego en los territorios donde hace presencia y se dio continuidad a los diálogos, con énfasis en la idea gubernamental de la territorialización de la paz.

Con la Segunda Marquetalia-Ejército Bolivariano (SM-EB), el proceso fue posterior. Tras un alistamiento de cerca de año y medio, precedido por varias reuniones exploratorias entre el Comandante Iván Márquez y el Alto Consejero Comisionado de Paz, iniciadas en octubre de 2022, se produjo a principios de junio de 2024 la reunión de delegados de las estructuras que conformaban y se reconocían como parte del proceso de esa guerrilla: lo que podría denominarse la Segunda Marquetalia de origen, la Coordinadora Guerrillera del Pacífico y los

⁸ Este texto no caracteriza esas “nuevas guerrillas”; simplemente parte del hecho de que fueron consideradas por el Gobierno nacional como organizaciones de “origen político” y tratadas como tales al iniciar con ellas diálogos con el propósito de lograr acuerdos de paz.

⁹ La primera reunión exploratoria con el Alto Comisionado para la Paz se realizó en septiembre de 2022 en esa misma zona. El 22 de febrero de 2023, la OACP recibió una carta en la que se informaba sobre 20 mandos que participarían en esa reunión con el fin, entre otros, de definir los delegados para el eventual inicio de una Mesa de Conversaciones de Paz (Agencia EFE, 2023).

¹⁰ Por tratarse de estructuras federativas, parece ser que su dirección se asemeja más bien a una coordinación de mandos de bloques y frentes.

Comandos de Frontera. Allí adoptaron el nombre de Segunda Marquetalia-Ejército Bolivariano y se definieron como un proceso de coordinación orientado a la unidad orgánica, bajo el mando de Iván Márquez. Asimismo, acordaron con el Gobierno nacional la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz el 24 de junio en Caracas y el inicio del primer ciclo de negociaciones del 25 al 29 de junio.

Tras el primer ciclo, surgieron en su interior rápidamente diferencias frente a los compromisos pactados con el Gobierno nacional y la manera de enfrentarlas, e igualmente —de manera no explícita— frente a la agenda y la estrategia de negociación. Tal situación derivó en el deslinde de la Segunda Marquetalia, el 20 de noviembre de 2024, tanto de la Coordinadora Guerrillera del Pacífico, como de los Comandos de Frontera, adoptando la denominación Coordinadora Nacional-Ejército Bolivariano. Esas estructuras anunciaron la continuidad del proceso, acogiéndose también a la visión de territorialización de la paz.

Al inicio de 2025, el panorama exhibido por el proceso de *paz total* indicaba, por una parte, que la posibilidad de negociaciones (y de acuerdos) de paz de alcance nacional había desaparecido y que en su lugar se tendían a consolidar procesos acotados territorialmente, con estructuras provenientes de esas tres organizaciones; lo cual es coincidente con la estrategia gubernamental de la *territorialización de la paz*. Por otra parte, se ha venido observando —desde meses atrás— una tendencia a la intensificación de la confrontación armada con los consecuentes impactos sobre la población y las comunidades que habitan los territorios donde hacen presencia las diferentes organizaciones armadas¹¹.

Aunque en la larga historia del conflicto, fue notoria, por ejemplo, la disputa armada (transitoria) por el control de áreas de influencia entre las Farc-EP y el ELN, o entre las guerrillas y los grupos paramilitares, en el presente esas disputas entre las organizaciones armadas se han acentuado, tornando aún más enrarecido y difuso el conflicto, pues a diferencia del pasado no son siempre y perfectamente identificables los bandos en contienda, así como los propósitos e intereses que se mueven tras ellas. Se aprecia una compleja, peligrosa y letal mezcla en la

¹¹ No es propósito de este texto analizar las operaciones propias de esa confrontación.

Tampoco las explicaciones o justificaciones dadas por las diferentes fuerzas comprometidas en la contienda armada, incluidas las Fuerzas Militares y de Policía; menos aún, las estrategias político-militares en juego, de las que —por obvias razones— no se tiene conocimiento público.

que intervienen estrategias guerrilleras, estrategias militares, de inteligencia y contrainsurgencia del Estado, roles específicos en terreno de las diferentes organizaciones armadas, incluidas las de carácter mercenario narcotraficante y paramilitar; difícil de dilucidar en todos los casos con la información disponible. Reducir tales disputas a la captura de rentas de economías ilícitas resulta, cuando menos, problemático. Lo que salta a la vista son las severas afectaciones a los derechos de la población y las comunidades.

En una explicación de la trasescena de las actuales expresiones de violencia y de su función, se ha afirmado que a diferencia del pasado en el que las autorías de los crímenes eran al menos identificables y “los grupos dejaban un mensaje indicando el porqué de sus acciones y firmaban con un nombre” (Padilla Quevedo, 2024), en el presente “el proceso es completamente anónimo” y los victimarios están motivados por una estructura mayor que se ha denominado *Plataforma Socioestatal de Exterminio Impune*. Al respecto el padre Javier Giraldo afirma:

Hemos llegado a la conclusión de que todos estos crímenes son perpetrados contra líderes de base que defienden derechos humanos, como las guardias indígenas y campesinas, los líderes de la Junta de Acción Comunal, las víctimas y los reclamantes de tierras. Esto constituye una política generalizada que, aunque no está escrita, se refleja en la práctica por ser sistemática [...]. No sé qué país puede resistir eso. Un movimiento social con ese ritmo de exterminio está yendo hacia la desaparición completa. (Padilla Quevedo, 2024)

Décimo, considerando la existencia de la señalada *Plataforma Socioestatal de Exterminio Impune* surge la pregunta (y la preocupación) acerca del papel de las comunidades y sus procesos organizativos en la estrategia de territorialización de la paz. Desde luego que es indiscutible la importancia de su participación activa y protagónica en los procesos de paz, pues transformaciones territoriales de alcance estructural solo son posibles si incorporan la idea del territorio como relación y construcción social colectiva. Más allá de esa circunstancia, la cuestión es si la participación de las comunidades y sus organizaciones es instrumentalizada en función de estrategias para restarle apoyo social a las organizaciones armadas y propiciar su “asfixia democrática”, o concebida como “brazo largo” de la actividad subversiva, tal y como se ha sido comprendida en el contexto de la lucha contrainsurgente, o responde a una agencia (subordinada) de los grupos armados para la realización de sus propósitos. Que ninguna de esas visiones se

imponga depende en gran medida de que los diseños y realizaciones concretas de los eventuales acuerdos de paz garanticen la autonomía de las comunidades y sus procesos organizativos.

Hasta ahora ha primado en los procesos de territorialización una lógica asamblearia, según la cual las comunidades exponen sus demandas, el Gobierno presenta la “oferta institucional” y se acuerda la puesta en marcha de proyectos específicos. Para el grupo armado en cuestión la ejecución de esos proyectos constituye la garantía de cumplimiento, con lo cual —junto con la solución de la situación jurídica y judicial de sus integrantes— se daría sustento al desarme y la desmovilización.

Frente a esa situación ideal, deben señalarse varias restricciones: a) el principio de negociación *acuerdo firmado, acuerdo cumplido* no ilustra acerca de la temporalidad, siendo claro que la ejecución y la terminación de proyectos, dado su carácter, no son inmediatas¹²; b) la capacidad de respuesta institucional, al momento de ejecutar, ha demostrado no tener la eficiencia ni la celeridad esperadas; c) en algunos de los territorios en los que se han hecho tales acuerdos hay presencia de diversos grupos armados. A lo cual se adiciona que la lógica asamblearia deriva en lista interminable de necesidades inmediatas de la población y no responde (necesariamente) al propósito de transformar estructuralmente la vida en los territorios, centrándose en los aspectos más sustantivos, para lo cual sería indispensable además una acción gubernamental que articule las dinámicas territoriales con propósitos de alcance nacional.

Por otro lado, dada la fragilidad de la territorialización no hay por lo pronto garantías de continuidad y sostenibilidad de los procesos en curso. Como se manifestó en la región del Catatumbo, la tendencia del conflicto puede variar, llevar a escenarios de mayor confrontación y modificar incluso el discurso gubernamental. El presidente Petro sostuvo en el Consejo de Ministros del 3 de marzo de 2025 que varias de las organizaciones sociales de esa región están “permeadas” por grupos armados ilegales y “subordinadas a las armas” (Castillo, 2025). En ese contexto, las comunidades y sus procesos organizativos pueden quedar en el centro de la disputa y ser blanco de la estigmatización. Así, por ejemplo, un representante del

¹² Tal es el caso sobre todo de la sustitución de economías ilícitas, que demanda acciones estructurales y exige habilitar condiciones para nuevas economías sostenibles, lo que les da un carácter de mediano y largo plazo.

Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca) afirmó: “Sus palabras, señor presidente, nos ponen en la mira de los diversos actores, que son los responsables de las amenazas. Sus palabras ponen en evidente riesgo nuestra seguridad, nuestra libertad. En sus manos dejamos nuestras vidas” (Redacción Colombia, 2025).

Y en declaración de la Asociación Campesina del Catatumbo, se pidió rectificación de las afirmaciones presidenciales, “porque agudiza[n] la estigmatización de nuestra organización campesina, suprime[n] las garantías para nuestra participación política, profundiza[n] las condiciones de riesgo e incrementa[n] las dificultades para los esfuerzos que hemos desplegado” (Ascamcat, 2025).

Perspectivas de la política de *paz total*

Las posibilidades reales y las realizaciones de la política de *paz total* hacia el final del mandato en cuestión están íntimamente asociadas con el devenir del conjunto del Gobierno en su último tramo. En el contexto de la política gubernamental, tal política no puede considerarse que haya sido de máxima prioridad; ha sido delegada en cabeza del Consejero Comisionado de Paz y su equipo de trabajo¹³, por lo cual el sello que este le ha imprimido —con el respaldo presidencial— ha sido determinante para su devenir.

Los propósitos mayores anunciados por el Gobierno nacional se han centrado en sacar adelante, entre otros, un marco normativo de reformas sociales, con alcances limitados pero inscritos dentro de propósitos de recuperar y garantizar derechos sociales, lograr avances parciales en procesos de desmercantilización, dar pasos hacia la redefinición del patrón energético sustentado en la energía fósil, desarrollar un nuevo concepto de la inversión en infraestructura más cercana a las necesidades de la población, estimular la actividad productiva y las economías sociales y populares, y en una comprensión democratizadora del rol de los territorios y sus poblaciones. Como es sabido, además de las limitaciones (conceptuales y políticas) inherentes al proyecto progresista, se ha encontrado con una férrea oposición, con demostrada capacidad de bloqueo, cuyo interés exclusivo se encuentra en propiciar el fracaso de la experiencia progresista, pues tiene claridad y convicción acerca de que esa es la

¹³ A juicio del padre Javier Giraldo, tras la salida de Danilo Rueda se “buscaron a antiguos colegas del M-19. Me parece poco afortunado porque son personas que no han comprendido a fondo el problema de la paz. Eso funcionó hasta cierto punto, hasta que aparecieron los desencuentros de fondo con el ELN” (Padilla Quevedo, 2024).

garantía para regresar al Gobierno en agosto de 2026 y de paso cerrar las opciones futuras de la “izquierda” o del “socialismo” y el “comunismo”, según las narrativas más a la derecha extrema del espectro político.

Junto con ello, están lo que he denominado los limitantes estructurales de proyectos políticos alternativos (Estrada, 2024a), las deficiencias de la acción y la gestión gubernamental, dentro de las cuales se encuentran dificultades en la ejecución presupuestal, señalamientos mutuos entre altos funcionarios del gobierno, la persistencia de algunas prácticas corruptas, y más recientemente —pero con fuerza creciente— las restricciones fiscales, las mayores de ellas heredadas del gobierno anterior, otras producto de los errores de estimación de los ingresos tributarios, expresados en su sobreestimación¹⁴.

Como resultado de la interrelación de todo lo anterior, pareciera acercarse un final del mandato presidencial en el que pese a resultados y logros específicos, sobre todo de carácter sectorial, no será posible responder al conjunto de expectativas iniciales formuladas en el programa de gobierno progresista y en el propio Plan Nacional de Desarrollo, que descansaban sobre la posibilidad de sentar las bases de un ciclo reformista, democratizador y modernizante del orden social vigente a consolidar en posteriores cuatrienios presidenciales.

Ya en el primer semestre de 2024, el presidente Gustavo Petro advirtió las resistencias sistémicas frente a los propósitos de reforma y planteó la opción de una constituyente, la cual desechó con suma rapidez. En la actualidad, frente el archivo del proyecto de reforma laboral, ha propuesto una consulta popular que, más que garantizar resultados rápidos y efectivos para el logro posterior de una reforma laboral, es un recurso de participación política con el que busca evidenciar las distancias entre sus propuestas de reformas acotadas y el rechazo obtuso a ellas, entre posturas progresistas y posturas reaccionarias; dando un inicio de hecho a la campaña electoral, a fin de disputar el Gobierno del periodo 2026-2030, al tiempo que debe esforzarse por mayores realizaciones en la gestión gubernamental. Se trata de una iniciativa que, de prosperar, puede producir réditos políticos para el futuro (electoral) del progresismo; pero que también trae sus riesgos con consecuencias mayores en el caso de no lograr sus objetivos.

¹⁴ En este caso sigue operando el condicionante estructural (normativo) de la sostenibilidad fiscal y de la regla fiscal, así como la política de “administración” de la deuda pública, derivada de este (Lewin y Sánchez, 2025).

La política de *paz total* no es ajena a ese contexto. Se encuentra frente a la necesidad de mostrar realizaciones y resultados específicos de los diferentes procesos que se encuentran en curso. El primer escollo que enfrenta consiste en propiciar condiciones en los territorios que ha priorizado para que las acciones y medidas prometidas puedan materializarse, lo cual impone la conjugación de una gestión gubernamental integral, ágil y eficiente —hasta ahora no demostrada—, con las correspondientes garantías de control estatal sobre esos territorios, incluyendo las garantías de seguridad y de respeto por los derechos humanos. Buena parte de esos territorios se encuentran inmersos en una disputa entre los grupos armados, que denota tendencias a la intensificación de la confrontación. No es descartable en ese marco la posibilidad de que se generen alianzas tácticas operativas entre las fuerzas militares y los grupos armados que se encuentran en procesos de paz para enfrentar a las demás organizaciones con las que se han suspendido las negociaciones, lo cual le imprimiría un sello más que problemático al actual ciclo de violencia y conflicto.

Según lo que se conoce de la estrategia de negociación del Gobierno nacional, lo que sigue —además de las medidas y acciones a implementar en los territorios, particularmente en relación con la sustitución de economías ilícitas— es la localización de los contingentes armados en zonas campamentarias para iniciar los procesos de desarme y desmovilización y el posterior proceso de reinserción a la vida civil. No hay por lo pronto suficientes elementos de juicio para determinar la celeridad con que puedan darse estos pasos. Los grupos armados con los que se adelantan procesos de paz parecen tener esa disposición; la mayor limitante resulta de la “seguridad jurídica” que se les pueda ofrecer. A no ser que se encuentren y acepten fórmulas dentro del marco normativo existente, las posibilidades serían menores pues no hay condiciones políticas para reformas legales al actualmente vigente. Si el “blindaje” normativo del Acuerdo de paz de 2016 resultó vulnerable, como lo ha demostrado el proceso de implementación, puede anticiparse que eventuales logros de acuerdos de paces territoriales serán más frágiles en esa materia. En ese aspecto, se paga por las “fallas de origen”, de diseño y planeación de los procesos de paz en curso. Este aserto se extiende a eventuales procesos de sometimiento a la justicia con organizaciones mercenarias de carácter narcotraficante y paramilitar, que solo disponen del marco normativo vigente.

La inicialmente ambiciosa política de la *paz total* ha derivado en una política de *paz parcial*, sustentada en paces territoriales con precisa localización que, aun lográndose, no brinda con suficiencia una respuesta sólida frente a la aspiración histórica de superación definitiva de la violencia y el conflicto social y armado y de

regulación de las contradicciones inherentes al orden social por la vía exclusivamente política. A lo anterior se adicionan las limitaciones ya anotadas de la visión de *territorialización de la paz* que se terminó imponiendo en el gobierno actual.

La pregunta que sigue gravitando consiste en cómo enfrentar la violencia y el conflicto armado que persistirá terminado el cuatrienio presidencial. En ese sentido, a pesar de que se afirme con reiteración que hay suficiente diagnóstico, todo indica que continúan las carencias acerca de la caracterización del nuevo (y la vez viejo) ciclo de violencia y del conflicto armado que se fue desplegando tras el incumplimiento del Acuerdo de paz de 2016 y de los caminos y modalidades para su superación. Si la caracterización termina en la simplificación de que las economías ilícitas son la causa determinante de la violencia y el conflicto, como se viene apreciando en el discurso gubernamental, las vías de la negociación política se terminarán estrechando y quedará solo margen para políticas de seguridad orientadas al sometimiento y el tratamiento militar y de orden público.

Si las aspiraciones de búsqueda de una solución política y de la construcción de paz continúan vigentes, como debiera ser, es preciso abrirse a una comprensión de la complejidad del nuevo (y la vez viejo) ciclo de violencia y del conflicto armado, a partir del reconocimiento de que junto con el rol que sin duda desempeñan las economías ilícitas en la organización del poder sobre todo en los órdenes territoriales, pero no exclusivamente en ellos, persisten causas históricas irresueltas que trascienden el nivel territorial, derivadas en gran medida —como ya se dijo— del incumplimiento no superado del Acuerdo de paz de 2016. Con todas las limitaciones que tuvo en su diseño final, algunas de ellas exhibidas en el proceso de implementación, dicho acuerdo sigue representando un esfuerzo relativamente sólido y consistente para avanzar en la superación de esas causas históricas.

La agenda negociación de alcance nacional pactada con el ELN expresa, con sus énfasis y nuevos acentos, especialmente los referidos a la participación social y a otros contenidos democratizadores, un camino que es preciso recuperar; propósito que demanda análisis, voluntad y decisión de las partes directamente involucradas, pero también de amplios sectores de la sociedad colombiana comprometidos con el noble propósito de la construcción de paz. En el largo camino que por décadas se ha recorrido en la búsqueda de la solución política, han sido recurrentes los momentos críticos y de intensificación de la confrontación armada, tal y como se expresan en el presente. Ese mismo camino ha enseñado que las partes contendientes, fortalecidas o debilitadas, han terminado siempre en una mesa de negociación. Dadas las severas afectaciones que sufre la población, desde

luego que es indeseable que se abran arcos de suspensión de las negociaciones y de intensificación de la confrontación; pero es lo que objetivamente se está presentando. En ese escenario, persistir en salidas negociadas deviene en imperativo ético y político, para lo cual es necesario explorar todas las alternativas posibles.

No es aceptable bajo ningún punto de vista que el legado del gobierno actual, definido como progresista, termine en una *paz parcial* de sumatoria de algunas paces territoriales con los señalados alcances y limitaciones y sin senda de continuidad de búsqueda de solución política y de construcción de paz. Tampoco, que se termine habilitando y fortaleciendo en el futuro el recurso del estado de excepción para enfrentar situaciones de intensificación de la contienda armada.

Si las opciones quedan abiertas, en medio de la crítica situación actual, es claro que se allanará el camino para que en el contexto de la campaña electoral en curso, los discursos y narrativas que buscan retornar a políticas de políticas de seguridad practicadas en el pasado tomen nuevos aires y terminen marcando la agenda política, por encima de las necesarias reformas políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales de carácter estructural que continúan a la espera de condiciones de posibilidad para su materialización.

Así como desde el campo progresista, por cuenta de la consulta popular, se busca abrir un espacio político para las reformas sociales, al parecer tardío. Asimismo, está a la orden del día la apertura de un mayor espacio para una política de paz que supere su actual reducción y simplificación. En lo que concierne al Gobierno, es momento de urgente de reflexión autocrítica sobre los posibles resultados de su actual política y de golpe de timón en su conducción y en la propia comprensión de la violencia y el conflicto en la actualidad. Lo propio debe decirse de las organizaciones armadas rebeldes o que se autocomprenden en rebeldía, así para ellas el “tiempo político” transcurra de manera diferente. Empero, más allá de los directamente involucrados, se encuentran las opciones que autónomamente puedan ser resultado de construcciones sociales, por naturaleza muy heterogéneas, expresivas de las diferencias y de la diversidad, pero con posibilidad de converger en torno al propósito mayor, en la forma de un gran movimiento por la paz.

En ese marco, la declaración de la Delegación del Gobierno nacional en la Mesa de Diálogos con el ELN del 11 de marzo de 2025 cobra relevancia. En ella se afirma que

Tenemos una gran preocupación por la paz en el país, por la crisis que hay en materia de implementación del Acuerdo de Paz de 2016, por la si-

tuación también crítica que viven las Mesas de Diálogo”, por la situación que hay en muchos territorios en los que los enfrentamientos de grupos armados causan un gravísimo daño a la población civil en particular. (*La Silla Vacía*, 2025)

Y se convocó el 5 de abril del mismo año “a un encuentro nacional para reflexionar sobre el momento actual de búsqueda de alternativas para la paz y ponernos de acuerdo para actuar” y “avanzar hacia la conformación de un movimiento nacional de paz” (*La Silla Vacía*, 2025). Más allá de los resultados que arroje esa convocatoria, aquí se trata de destacar una iniciativa que al parecer trasciende la visión de la Consejería Comisionada de Paz y se encuadra dentro de las múltiples expresiones de sectores organizados del movimiento social y popular que aprecian con inquietud el devenir con manifestaciones de crisis que se viene perfilando en el desarrollo de la política de *paz total*. Las banderas de la solución política y de la construcción de la paz son un acumulado social que es preciso continuar blandiendo, con el fin de consolidar una salida contraria a la perpetuación de la violencia y la confrontación armada.

Referencias

- Agencia EFE. (2023, 22 de febrero). Altos mandos de disidencias de Farc se reúnen de cara a diálogos con Gobierno. <https://www.swissinfo.ch/spa/altos-mandos-de-disidencias-de-farc-se-re%C3%AAnen-de-cara-a-di%C3%A1logos-con-gobierno/48307822>
- Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat, @AscamcatOficia]. (2025, 4 de marzo). La Asociación Campesina del Catatumbo - ASCAMCAT exige rectificación en las declaraciones dadas por el presidente @petrogustavo [tuit]. X. <https://x.com/AscamcatOficia/status/1896952804100788381>
- Castillo, C. A. (2025, 5 de marzo). ‘Pedimos rectificación’: organizaciones sociales al presidente Petro tras afirmaciones en consejo de ministros. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/le-pedimos-rectificacion-organizaciones-sociales-al-presidente-petro-tras-afirmaciones-en-consejo-de-ministros-3432731>
- Castillo, C. (2024). Gobierno firma compromiso de paz con frente ‘Comuneros del Sur’ y se embarca en un nuevo proceso de negociación. *Frente Comuneros del Sur*. <https://comunerosdelsur.com/>

- gobierno-firma-compromiso-de-paz-con-frente-comuneros-del-sur-y-se-embarca-en-un-nuevo-proceso-de-negociacion/
- Collier, P. (2000). Economic Causes of Civil Conflict and their Implication for Policy. *Planeación y Desarrollo*, xxxi(1-2), 5-26. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2000/pd_vXXXI_n1-2_2000_art.1.pdf
- Colprensa. (2023, 3 de enero). Los cinco decretos del cese el fuego bilateral con grupos ilegales. *Radio Nacional de Colombia*. <https://www.radionacional.co/actualidad/cese-al-fuego-bilateral-con-grupos-ilegales-estos-son-los-cinco-decretos>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)*.
- Ejército de Liberación Nacional de Colombia [ELN]. (2024, 17 de junio). Declaración Política del vi Congreso del Ejército de Liberación Nacional. <https://eln-voces.net/?p=11565>
- Estrada Álvarez, J. (2024a). Orígenes, alcances y limitaciones del gobierno de Gustavo Petro. En J. Estrada Álvarez (coord.), *Gobiernos progresistas en América Latina. Análisis de experiencias recientes*. (pp. 169-217). Espacio Crítico Ediciones, Gentes del Común.
- Estrada Álvarez, J. (2024b). Condiciones generales actuales y factores de análisis del conflicto social y armado. En *Cambios y continuidades en el conflicto. A diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (pp. 160-192). Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
- La Silla Vacía. (2025, 11 de marzo). Delegación de Paz con ELN convoca Congreso por la Paz. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/delegacion-de-paz-con-eln-convoca-congreso-por-la-paz/>
- Lewin, J. E. y Sánchez, C. (2025, 16 de marzo). Diego Guevara, ministro de Hacienda de Colombia: 'El pago de la deuda es innegociable, inaplazable'. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2025-03-16/diego-guevara-ministro-de-hacienda-de-colombia-en-terminos-fiscales-es-como-si-la-pandemia-no-se-hubiera-acabado.html>
- Llano, L. M. (2023, 3 de mayo). Recomendaciones de la Comisión de la verdad salen del PND. *Senado de la República*. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4510-recomendaciones-de-la-comision-de-la-verdad-salen-del-pnd>
- Padilla Quevedo, M. F. (2024, 1 de octubre). "Estamos frente a una plataforma socio estatal de exterminio impune", Padre Javier Giraldo. *Revista Raya*.

<https://revistaraya.com/estamos-frente-a-una-plataforma-socio-estatal-de-exterminio-impune-padre-giraldo.html>

Palomino, S. y Torrado, S. (2023, 3 de enero). El ELN desmiente un cese al fuego bilateral y Petro evalúa acciones militares. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-03/el-eln-desmiente-haber-acordado-un-cese-al-fuego-bilateral-con-el-gobierno.html>

Parada Lugo, V. (2024, 18 de octubre). Colombia bate su récord de cultivos de coca por tercer año consecutivo, con 253.000 hectáreas en 2023. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-10-18/colombia-bate-su-record-de-cultivos-de-coca-por-tercer-ano-consecutivo-con-25300-hectareas-en-2023.html>

Pizarro Leongómez, E. (2025, 9 de marzo). La Paz Total y las “gobernanzas criminales”. *Razón Pública*. <https://azonpublica.com/la-paz-total-las-gobernanzas-criminales/>

Redacción Cambio. (2025, 12 de marzo). Maduro le propone a Petro crear una zona de desarrollo conjunto en la frontera: lo que se sabe. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/internacional/maduro-propone-petro-crear-zona-desarrollo-conjunto-frontera>

Redacción Colombia. (2025, 6 de marzo). Petro enfrenta reclamos en Catatumbo en una visita marcada por tensión. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/2025/03/06/petro-enfrenta-reclamos-en-catatumbo-en-una-visita-marcada-por-tension/>

Redacción Colombia +20. (2023, 10 de marzo). Esta es la agenda de diálogo entre Gobierno y ELN: examinarán modelo económico. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/estos-son-los-seis-puntos-de-la-agenda-que-negociara-el-gobierno-colombiano-con-el-eln/>

Redacción Política. (2025, 10 de marzo). Gobierno creará Consejo de Implementación para “superar desarticulación” en temas de paz. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/politica/gobierno-petro-creara-consejo-de-implementacion-para-articular-entidades-del-acuerdo-con-farc-y-paz-total-noticias-hoy/?cx_testId=95&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=0#cxrecs_s



La ESAP y la Cátedra para la paz: más allá del marcador y el tablero

DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER

Concibo la educación como el camino cierto a la paz total, a la democratización de la cultura y a la sociedad del conocimiento.

Discurso del presidente Gustavo Petro ante la ONU

Introducción

Este capítulo presenta la justificación y la implementación de la Cátedra para la paz desde la perspectiva de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), como una estrategia educativa dirigida a comprender, analizar y atenuar el conflicto armado, en aras del desarrollo territorial colombiano. Para ello, se discuten aspectos relacionados con el contexto y el diseño de la política pública y la normatividad a nivel internacional y nacional. Como segundo punto, se presenta la manera en la cual la institución presenta en su currículo académico la cátedra esapista: Cátedra para la paz. Termina el documento con la discusión crítica y propositiva del ejercicio realizado, en clave de recomendaciones para futuras cátedras.

Un país que requiere persistir: sentires para la paz

La sociedad se enfrenta a un sinnúmero de violencias: psicológicas, emocionales, sexuales, sociales y físicas. Colombia, particularmente, está marcada por décadas de confrontamiento armado. Al año 2022 y según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, 69 367 colombianos han perdido la vida producto del conflicto. Entre las génesis de dicha situación se destacan: la ausencia del Estado y con ello, la ejecución de políticas públicas efectivas en gran parte del territorio nacional; las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación histórica de su población,

especialmente la indígena y afro. De igual manera, la alta concentración del ingreso auna do por el combustible de los cultivos y la minería ilícitos.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el primer trimestre del 2024, en el país se registró que el 20 % de los jóvenes no tenía empleo. La situación de los ninis, es decir, jóvenes que ni estudian ni trabajan, llegó a 3 millones. Según Coalico (2024) en el año 2023, 46 900 niños, niñas y adolescentes del país sufrieron el conflicto armado. En la población joven, la falta de empleo (Andvig y Gates, 2010) y la baja cualificación educativa (Uiterwijk, 2018) son factores que reflejan la adhesión a los distintos grupos armados.

Según el Seguimiento Plan Estratégico Institucional 2023-2026 realizado por la ESAP, la Escuela se destaca por su presencia en los 32 departamentos del país, que incluyen un total de 271 municipios y equivalen a una cobertura del 24 % del territorio. En más del 80 % de dichos municipios se llevan a cabo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Este alcance es una de las principales fortalezas institucionales y de presencia del Estado. Cifras al primer semestre del año 2024, muestran un total de 19 698 matriculados en pregrado y posgrados.

A diferencia de la mayoría de las entidades de educación superior, por rangos de edad, el 54,5 % de sus estudiantes son menores de 30 años. Un importante segmento etario —entre 41 y 60 años— corresponde al 17 %, en un país donde el acceso a la educación la población adulta según el Ministerio de Educación Nacional es bajo y solo el 39 % de los bachilleres acceden a la educación superior. Los anteriores componentes desafían la fortaleza institucional en términos de oferta, pedagogía y didáctica en aspectos misionales de la formación en pregrado, posgrados y educación continuada.

Por otra parte, el 60,99 % de los estudiantes matriculados en la ESAP se encuentra en situación de vulnerabilidad, mientras que el 12,7 % se considera población víctima del conflicto armado. Así mismo, el 7,2 % pertenece a algún grupo étnico; esta población accede a la oferta educativa principalmente en departamentos como La Guajira, Bolívar, Cauca, Chocó, Putumayo, Córdoba y el Valle del Cauca.

La distribución por estrato socioeconómico de los alumnos muestra que el 49,6 % son de estrato 1 y el 35,3 % pertenecen al estrato 2. El acceso a la educación superior en los sitios de origen es para la mayoría quizás la única oportunidad de profesionalización, debido a sus condiciones de pobreza.

Esa vulnerabilidad social, económica y cultural es uno de los puntos de origen del conflicto y un aporte fundamental de la educación como mecanismo encargado de construir ciudadanía mediante la inclusión y las cualidades laborales

que permitan articular la defensa de los derechos humanos, la política pública y la defensa del Estado de derecho con la educación. La ESAP, como institución educativa pública, no es ajena a la realidad de lo que se vive en el país.

Para Freire (1970), las instituciones educativas deben propender por espacios en los cuales sus prácticas se conviertan en lugares de convivencia y discusión, consolidando un diálogo crítico, en anuencia con la acción y el pensamiento de los actores. Así, se busca que las realidades sean humanizadas y transformadas.

En consonancia con lo anterior, la educación superior debe ser garante en el cumplimiento de la formación de los futuros profesionales que serán los responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. En el caso de la ESAP, el 60 % de sus egresados trabajan en entidades del Estado. Por tal razón, no es solamente un derecho de cumplimiento normativo, sino un deber como constructores de sociedad el incentivar a los estudiantes en la promoción de habilidades y capacidades en métodos de concertación, respeto a la diferencia, escucha asertiva, entre otras, que inciten bajo un enfoque territorial el entendimiento y la apropiación de la paz como un método fundamental en su entorno.

¿Qué se entiende por *paz*? Un cuento infantil, titulado “Buscando la paz perfecta”, la define así:

Paz no significa estar en un lugar sin ruidos, sin problemas, sin trabajo duro o sin dolor. Paz significa que a pesar de estar en medio de todas estas cosas permanezcamos calmados dentro de nuestro corazón. Ese es el verdadero significado de la paz. (Martorelli, 2010)

Parafraseando el título anterior, y lejos de precisar exhaustivamente su concepto lleno de temporalidades, interpretaciones culturales, emociones y contextos (Rapoport, 1999; Stephenson, 1999; Wenden, 2005), Galtung (1980, 1988 y 2003) la relaciona con aquellos contextos en los cuales las situaciones cotidianas crean tensión entre personas al defender sus intereses, lo que como respuesta implica riesgos para la integridad y el bienestar individual y social. Dicho enfoque va mucho más allá de las situaciones de conflicto o guerra. Por tal razón, el término de la paz vincula todas aquellas acciones que la sitúan en riesgo. De acuerdo con lo anterior, si se entiende conceptualmente su aproximación sobre lo que la significa paz y se convierte en un ideal ampliamente compartido, ¿qué hace que sea tan difícil de lograr?

En términos normativos, la Unesco enfatiza que la educación es uno de los principales elementos que pueden mejorar las condiciones sociales, políticas y

económicas de la sociedad. El derecho a la educación se proclama en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Allí, se contempla que la educación favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

En Colombia, el derecho a la educación, contenido en el artículo 67 del Capítulo II (consagrado a los derechos sociales, económicos y culturales) de la Constitución Política (CP, 1991, Col.), la considera como derecho fundamental y servicio público con función social, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia. En cuanto a la educación superior, la normatividad establece que será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso. El Estado garantizará progresivamente el derecho a la Educación Superior según principios de igualdad, equidad, calidad y pertinencia fundamentada en las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

Los caminos conducentes hacia la paz parecen estar dados. No solamente por las justificaciones amparadas en el derecho de los ciudadanos, sino también por la responsabilidad compartida de la educación y, en particular, la educación superior en Colombia. La academia debe asumir una posición protagónica para evidenciar y tratar las causas estructurales y culturales que la producen, intentando lo que Castañeda (2009) menciona como la desactivación de los detonantes del conflicto y propiciar un desarrollo socioeconómico sostenible. Las universidades, como laboratorio de paz, deben buscar la construcción a favor de la paz.

La cátedra esapista: Cátedra para la paz

Por ser un tema de permanente discusión, análisis y apropiación, los ejercicios de educación y cátedra para la paz, encaminados a promover la tolerancia y el respeto a la diferencia, son el mejor camino para lograr esos objetivos (Chaux, y Velásquez, 2016; Silva *et al.*, 2017; Díaz *et al.*, 2016; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018).

A nivel de educación superior, Alcaraz *et al.* (2023) ilustran distintos ejercicios de educación y cátedra para la paz en Colombia. En esa vía, distintas universidades tanto privadas como públicas desde diversos enfoques pedagógicos, didácticos y misionales la ofrecen como asignatura del plan de estudios o como curso de extensión. Entre algunas de ellas tenemos: la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) (Urueña, 2017); la Escuela Militar de Cadetes (Carrillo *et al.*, 2017); la Universidad Tecnológica de Pereira (Martínez Santa, 2019); la Universidad de los Andes (s. f.); la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2016); la Pontificia Universidad Javeriana

(Delgado, 2019); la Universidad del Norte (del Pozo, 2016); la Universidad de Antioquia (Acevedo Garzón *et al.*, 2018) y la Universidad Nacional de Colombia (2023).

Basados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia potencia mundial de la vida*, el cual plantea el tema de la paz, como un eje central y articulador para su pleno desarrollo, la ESAP está llamada a liderar y abrir escenarios de extensión académica que pueden encontrar asidero en lo que el Plan de Acción Institucional ha denominado como la *Cátedra Nacional Espapista*.

El espíritu de dicha cátedra es la de presentar propuestas con enfoque interterritorial que promuevan la reflexión de los estudiantes y de la ciudadanía en general, en torno a los siguientes ejes temáticos: la democracia, la ciudadanía, la educación, la convivencia, la paz, la pluralidad, la valoración de las diferencias de género, la promoción de los derechos humanos, la búsqueda de la equidad, la inclusión, el desarrollo social, político, económico y científico asociado al patrimonio cultural, natural y ambiental de la Nación.

En esta dirección la cátedra esapista para la paz propone una visión de país, donde en un Estado social de derecho la paz es responsabilidad de todos los actores sociales y la manera más eficaz de evitar la violencia, en defensa de un país pleno e inclusivo.

En términos normativos, esta cátedra se enmarca en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, el cual aduce que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Y es precisamente, a través de la educación, que se da el cumplimiento normativo contemplado en la Ley 1732 de 2004, conocida como *Cátedra de la paz*, cuyo objetivo es el de crear espacios de aprendizaje, reflexión y diálogo que contribuya al bienestar y a la calidad de vida de la población.

El Decreto 1038 de 2015 reglamenta la cátedra para la paz y en el artículo 2 se proponen los siguientes temas: 1) cultura de la paz; 2) educación para la paz; y 3) desarrollo sostenible. Las preguntas alrededor del precepto deben orientarse a conformar espacios de convivencia pacífica y formativa, que planteen con esperanza nuevos lugares de reconciliación, justicia y desarrollo en los que la institución por su alcance territorial ha transitado directamente, justifica la realización de esta cátedra nacional.

La cátedra para la paz de la ESAP entiende la cultura de la paz como el sentido y el conocimiento de los derechos humanos, así como la participación democrática. Adicionalmente, concibe la educación para la paz como la manera en la cual se apropián las competencias ciudadanas, la equidad, el respeto hacia la diferencia, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Y el desarrollo sostenible, como aquel conducente al desarrollo económico, el mejoramiento de la

calidad de vida y el bienestar, con base en el aprovechamiento del medioambiente y los recursos renovables.

La cátedra se genera como un espacio de formación, en el que estudiantes de los programas de pregrado tales como Administración Pública, Administración Pública Territorial y Economía Pública, comparten momentos de integración en torno a la creación de vivencias democráticas, en las que el respeto a la diferencia, a la pluralidad, y a los derechos humanos se convierte en el eje central del pensamiento de lo público y de la administración pública.

Así, la administración pública como la manifestación del Estado social de derecho desde la rama ejecutiva del poder público, debe ser el modelo de respeto del ser humano y la garantía de sus derechos. En consecuencia, los servidores públicos deben no solo cumplir con sus obligaciones según les dicte la constitución y la ley, sino que también deben honrar el honor de servir a los ciudadanos, siendo el ejemplo de vida de trato y convivencia a todos los sectores de la población.

A quienes están en proceso de formación en el ámbito de la administración pública les corresponde, por tanto, conocer, ser defensores y propagadores de una cultura de respeto por la diferencia y los derechos humanos. La cátedra para la paz está concebida para apoyar el logro de este objetivo, en aras de una educación integral de los futuros profesionales al servicio de su disciplina.

El desarrollo de las competencias necesarias para la acción ciudadana, siguiendo a Chaux y Ruiz (2005), requirió la estructuración de múltiples procesos, como se describe en la figura 1.

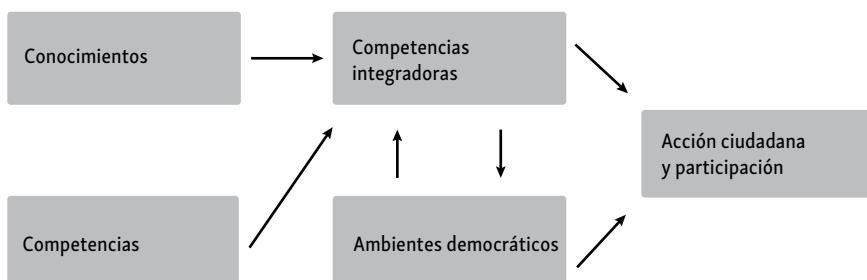


FIGURA 1. Competencias asociadas a la acción ciudadana y participación

Fuente: elaboración propia a partir de Chaux y Ruiz (2005).

En el conocimiento, se basan en aquellos entendimientos que los estudiantes han adquirido previamente, tanto en las escuelas de educación básica como en los entornos sociales y los que adquieren a través de su proceso formativo en la ESAP. En las competencias, se destacan las genéricas, que se refieren a las relaciones interpersonales, trabajo en equipo, hablar en público, competencias tecnológicas y de investigación. Para el caso de la cátedra para la paz, la comprensión de textos especializados, indagaciones y exploración de fuentes secundarias de información, preguntas a expertos temáticos son solo un ejemplo de cómo se abordaron las competencias en cuestión. Dentro de las competencias específicas, se destacan los conocimientos especializados y la relación que tienen entre las competencias académicas transversales en diversas asignaturas de los estudios de pregrado. Pare esto, se requiere el uso y el manejo de herramientas tecnológicas y la estructuración general de documentos escritos. Para el caso de la cátedra para la paz, la elaboración de ensayos, mapas mentales, el uso y manejo de la plataforma Moodle, videos, sesiones en vivo, chats, así como de otras herramientas tecnológicas, fueron fundamentales en el proceso de esta competencia. Finalmente, la competencia profesional, bajo un enfoque constructivista, se propone el aprendizaje significativo, responsable y autónomo, a través de la capacidad discursiva y analítica.

Las competencias integradoras son aquellas derivadas de los conocimientos y de las otras competencias descritas anteriormente. En estas, se destacan la capacidad de manejar conflictos y el conocimiento sobre las temáticas de la cátedra. Lo anterior es posible en ambientes en los cuales la participación y exposición de ideas converjan en espacios de respeto y disertación de la diferencia política, social, cultural, entre otras.

Lo expuesto debe redundar en la acción y la participación ciudadana, que se ha logrado bajo un aprendizaje significativo, responsable, autónomo para la formación de ciudadanos que coadyuven a la construcción de una realidad. En este caso, la cátedra para la paz promueve la comprensión de los fenómenos asociados al conflicto armado colombiano y la manera en la cual el futuro profesional, acompañado de su experiencia laboral, responde bajo un pensamiento crítico a las necesidades de la sociedad desde un enfoque territorial.

La cátedra para la paz se conformó con base en cuatro contenidos temáticos: 1) historia del conflicto armado y búsqueda de la paz en Colombia; 2) derechos humanos; 3) el Acuerdo de paz del año 2016; y 4) la justicia transicional.

Cada uno de ellos contó con un coordinador temático docente de la ESAP. Además, se contó con una sesión inicial de instalación y de cierre académico de la cátedra.

La cursada se desarrolló en dos espacios. El primero fue la plataforma Moodle, donde se alojaron videos y banners presentando a nivel general y particular la cátedra. Allí mismo se incluyó el microcurrículo y el objetivo, la metodología, la temática, las competencias a desarrollar, el material bibliográfico de estudio, el tipo y porcentaje de evaluaciones. En este entorno de aprendizaje también se diseñaron los cuestionarios evaluativos, fechas y temas de las sesiones con los invitados, que se realizarían vía YouTube durante el tránscurso del semestre, los días martes, de 6:00 p. m. a 8:00 p. m.

En un segundo momento, bajo la coordinación de los docentes territoriales, se invitó a expertos temáticos para compartir experiencias y conocimientos sobre cada unidad temática. Estas sesiones se ofrecieron a la comunidad en general, lo que se reflejó en un importante número de visualizaciones mayores que el número de estudiantes inscritos formalmente en la electiva disciplinar (tabla 1).

En el periodo I-2024, la electiva la cátedra para la paz, la cursaron un total de 518 estudiantes, 285 hombres y 233 mujeres concentrados en las distintas territoriales a nivel nacional: 96 CETAP en igual número de municipios distribuidos en 27 departamentos y la sede central, Bogotá. El 17 % de los cursantes declararon ser víctimas del conflicto armado (figura 2).

Complementariamente al ejercicio curricular, se adelantaron otra serie de actividades en cumplimiento misional de la ESAP. Entre ellos, se pueden mencionar acuerdos interinstitucionales con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en especial convenios académicos y de extensión, cuya idea es ofrecer diplomados y educación continuada entre las dos instituciones, sirviéndose de la trayectoria académica, así como de la cobertura geográfica de la ESAP. Un segundo producto académico de la cátedra fue un concurso de ensayos para los estudiantes inscritos en la misma con amplia participación estudiantil, en el que se premiaron los mejores dos trabajos, que fueron socializados en el evento de cierre de la electiva.

TABLA 1. Temáticas, contenido, panelistas y enlaces de las sesiones Cátedra para la paz I-2024

Fecha de la sesión	Título de la sesión/ tema específico	Panelista, invitado o docente	Invitado	Enlace de YouTube	Vistas al 11/06/2024
13 de febrero de 2024	Evento protocolario e instalación de la Cátedra Nacional Esapista	Jorge Iván Bula Director de la ESAP.	Martha Nubia Bello Líder de la relación de la JEP con la academia y el fortalecimiento institucional de la IEP.	https://www.youtube.com/watch?v=sif0-Vk74U	1350
20 de febrero de 2024	Historia del conflicto armado y de la búsqueda de la paz en Colombia	Luis Alfonso Escobar Gobernador del departamento de Nariño.	Diego Andrés Guevara Fletcher Docente de la ESAP Coordinador académico de la cátedra para la paz.	https://www.youtube.com/watch?v=0EjXYm_-fgA	2696
27 de febrero de 2024	Orígenes, historia y dinámicas del Conflicto Armado y de los procesos de paz en Colombia	Wilson Pabón Boris Duarte Cavedes	Docente ESAP Territorial Huila y Alto Putumayo.	https://www.youtube.com/watch?v=WjFOlGHBn44	2058
5 de marzo de 2024	La búsqueda de la paz: Una experiencia en Algeciras-Huila	Nelson Rincón	Docente de la Universidad Nacional y asesor de la subdirección de fortalecimiento institucional de la IEP.	https://www.youtube.com/watch?v=16NA0YF6vGE	1206
12 de marzo de 2024	Desarrollo sostenible y colonialidad: notas críticas desde el giro eco-territorial en tiempos de paz	Alberto Dávila	Profesor investigador del Centro de investigaciones en medioambiente y desarrollo sostenible de la Universidad de Manizales.	https://www.youtube.com/watch?v=aX_GHIA6IZo	892

Fecha de la sesión	Título de la sesión/ tema específico	Panelista, invitado o docente	Invitado	Enlace de YouTube	Vistas al 11/06/2024
19 de marzo de 2024	Sentidos y experiencias de paz	Mauricio Orozco	Docente de la Maestría en Educación y director de la Maestría en Memoria y Escenarios Transicionales de las universidades Católica de Manizales y de Pereira.	https://www.youtube.com/watch?v=DWRj1NDbF70	703
2 de abril de 2024	La Corte Constitucional como fuente y garante del constitucionalismo transicional: el camino hacia la paz con pleno respeto a los derechos humanos"	Fernando Reyes Cuartas	Presidente de la Corte Constitucional.	https://www.youtube.com/watch?v=Hcq-4Hlj-hE	1250
9 de abril de 2024	Justicia Transicional en Colombia: logros y dilemas	María del Pilar Valencia	Asesora en derechos humanos	https://www.youtube.com/watch?v=y6jhy-2Xj0	889
16 de abril de 2024	Contexto y evaluación de la implementación del Acuerdo de Paz del 2016	Olga Lucía Fernández Arbeláez	Docente investigadora de la ESAP, Territorial Caldas.	https://www.youtube.com/watch?v=4icwf4X5YG4	762
		Jairo Vargas León	Docente investigador de la ESAP, Territorial Santander.		
		Francisco Javier Toloza	Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Presidencia de la República.		

Fecha de la sesión	Título de la sesión/ tema específico	Panelista, invitado o docente	Invitado	Enlace de YouTube	Vistas al 11/06/2024	
23 de abril de 2024	El Acuerdo de Paz está vivo	Melba Luz Calle Meza	Comisionada para el Instituto Berg de DD. HH. en España con el tema de la mujer, la paz y la seguridad en Colombia.	https://www.youtube.com/watch?v=n22dQO1ToMk	706	
30 de abril de 2024	La justicia transicional y la JEP	Boris Duarte Caviedes	Francisco Javier Toloza Docente Universidad Nacional y asesor de la UIAP.	https://www.youtube.com/watch?v=bbK5EV9dGyo&t=3233s	708	
14 de mayo de 2024	La justicia transicional y la JEP	Lina María Moreno Moreno	Asesora en los procesos de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y magistrada auxiliar de la JEP	https://www.youtube.com/watch?v=msl7h2Ug1y8	907	
21 de mayo de 2024	Evento protocolario y cierre de la Cátedra Nacional Esapista	Virginia Marisol Escobedo Aguirre	Gloria Isabel Cuartas Montoya	Directoria de la Implementación de Acuerdos de Paz	https://www.youtube.com/watch?v=S8MQBLfLNu	1062

Fuente: elaboración propia.

CÁTEDRA PARA LA PAZ

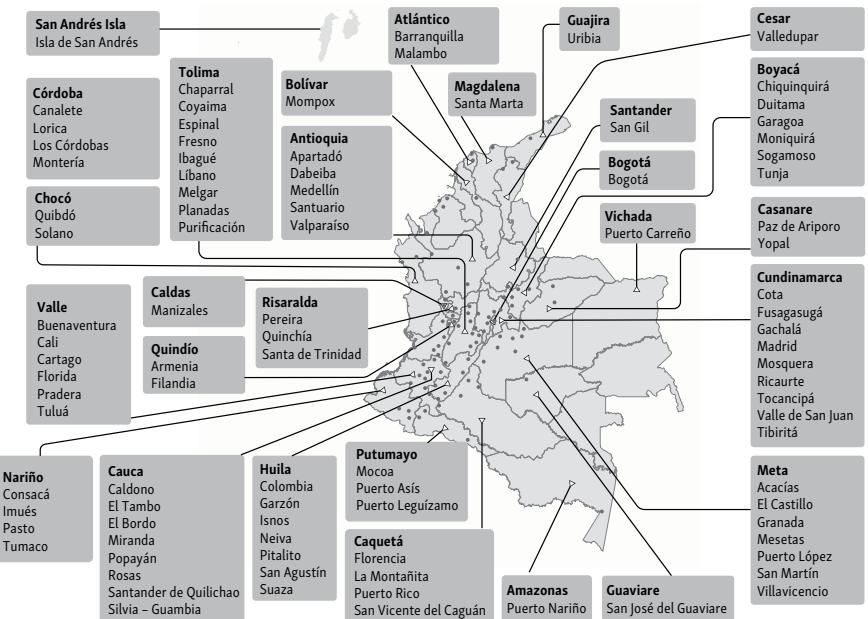


FIGURA 2. Estudiantes de la cátedra para la paz por departamentos y municipios de Colombia

Fuente: Oficina de Registro y Control.

En materia de investigación y de productos académicos, la Subdirección de Investigaciones de la ESAP incluye en la convocatoria de proyectos de investigación en la vigencia 2024-2025 una línea enfocada en la paz en Colombia. Adicionalmente, se viene adelantando la publicación del texto “cátedra esapista, cátedra para la paz”, con la participación de toda la comunidad académica: directivos, docentes, estudiantes de pregrado y posgrado, egresados, administrativos, como un aporte diverso sobre las temáticas descritas en la cátedra.

Discusiones en clave de una educación para la paz: un ejercicio dinámico y persistente

El desafío fundamental de la cátedra esapista fue fomentar y propiciar espacios donde las realidades sociales, económicas, ambientales y políticas producto de la diversidad de los territorios converjan en el análisis, la apropiación y el entendimiento de problemas. Sobre todo, en espacios en donde el ciudadano no está acostumbrado a hablar sobre la paz ni sobre cómo practicarla.

Los ejercicios académicos de alcance territorial en los cuales se instauró son diversos en aspectos culturales, sociales y étnicos, lo que requiere del acompañamiento de expertos educativos, pedagogos y enlaces que permitan cumplir con los objetivos de la cátedra. Lo anterior fue todo un reto educativo de la institución, pues las competencias mínimas en habilidades tales como lectura y escritura requirieron la complementariedad y el apoyo académico adicional para lograr los objetivos de aprendizaje trazados. Como apoyo a la gestión del conocimiento, es relevante contar con el adecuado uso, funcionamiento y mantenimiento de las plataformas virtuales para el cabal desarrollo de las sesiones temáticas.

Un segundo ejercicio complementario debe pensarse en actividades conducentes a la construcción de convivencia. Para ello, las pedagogías didácticas mediante la lúdica que busque la motivación por medio de juegos y el arte como lo es la pintura, la fotografía, la poesía entre otras, pueden ser un mecanismo en el que la apropiación conceptos, teorías y evoluciones, históricas se complementen con propuestas enfocadas en el territorio. Cabe recordar que todo ciudadano está en la obligación de ser un instrumento de construcción de paz.

La cátedra se ofició mostrando solo una cara de la moneda. Los espacios de reflexión, análisis y discusión deben integrar otros grupos de la comunidad esapista, tales como administrativos, docentes y directivos. Estos brindan contextos,

situaciones y miradas que son distintas, pero a la vez complementarias en la labor de cimentar espacios de convivencia, respeto y tolerancia. No deben solamente ser considerados e instaurados en una sola vía: docentes a estudiantes. Debe ampliar el discurso alrededor de la paz a los actores del entorno en el que se relacionan.

Los centros académicos deben salir de sus propias aulas. Deben ir más allá del marcador y el tablero. Potenciar el tema de la discusión de la paz en escenarios tales como el hogar, entidades públicas y privadas, institutos, centros de entrenamiento deportivos, colegios, la iglesia, sindicatos y la calle misma, entre otras, permite ampliar su radio de acción, discusión, apropiación y entendimiento, al consolidar una cultura educación en y para la paz en la sociedad.

Referencias

- Acevedo Garzón, Y., Bolívar Zapata, D., Metaute Arango, S. M., Montoya Osorio, D., Montoya Marín, E., Osorio Urrea, Y. y Rivillas Molina, C. A. (2018). *Cátedra de la paz: encuentros y desencuentros con lo normativo. Informe técnico de investigación*. Universidad de Antioquia. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/26360/1/AcevedoYesid_2018_CatedraPazEncuentros.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Notas técnicas. Lineamientos. Orientaciones de la implementación de la Cátedra de Paz con enfoque de cultura ciudadana*. <https://repositorios.educacionbogota.edu.co/server/api/core/bitstreams/b2bf6199-cd4c-4161-b972-5e22ccd714bf/content>
- Alcaraz-Herrera, M. M., Zapata-Restrepo, S. A. y Morales-Palacio, L. L. (2023). La Cátedra de la Paz: una apuesta por la vida y la convivencia en las Instituciones de Educación Superior. *Eleuthera*, 25(1), 75-94. <http://doi.org/10.17151/eleu.2023.25.1.5>
- Andvig, J. C. y Gates, S. (2010). Recruiting children for armed conflict. En *Child soldiers in the age of fractured states* (pp. 77-92). University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt5vkgp3.10>
- Castañeda, D. (2009). ¿Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea? *Colombia Internacional*, (69), 162-179. <https://doi.org/10.7440/colombiaint69.2009.09>
- Chaux Torres, E. y Ruiz Silva, A. (2005). *La formación de competencias ciudadanas*. Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE).

- Chaux, E. y Velásquez, A. M. (2016). *Orientaciones generales para la implementación de la Cátedra de la Paz en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de Colombia*. Ministerio de Educación Nacional. <https://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/orientacionesedupaz.pdf>
- Coalición contra la vinculación de niñas, niños y jóvenes al conflicto armado en Colombia [COALICO]. (2024). Boletín de monitoreo N°. 30: Niñez y conflicto armado en Colombia. <https://coalico.org/publicaciones/boletin-onca/boletin-de-monitoreo-n-30-ninez-y-conflicto-armado-en-colombia/>
- Escuela Superior de Administración Pública. (2019). <https://www.esap.edu.co/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/datos-abiertos-2/>
- Del Pozo, F. J. (2016). Pedagogía social escolar en Colombia: el modelo de la Universidad del Norte en formación directiva y docente para la ciudadanía y la paz. *Revista Iberoamericana de Educación*, 70(1), 77-90. <https://doi.org/10.35362/rie70088>
- Delgado Salazar, R. (Ed.). (2019). *Educar para la paz: Fundamentos para la implementación de la Cátedra de la Paz*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/44305>
- Díaz G., A., Díaz S., K., Marroquín M., A. y Rincón, N. (2016). *Propuesta de Cátedra de la Paz desde una pedagogía crítica para la formación de una ciudadanía activa*. [Trabajo de grado]. Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, Colombia. <http://polux.unipiloto.edu.co:8080/00003719.pdf>
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Galtung, J. (1980). The Basic Needs Approach En K. Lederer, D. Antal y J. Galtung (Eds.), *Human Needs: A Contribution to the Current Debate*, Cambridge (Massachusetts), Oelgeschlager, Gunn & Hain; Koningstein, Anton Hain.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika Gogoratuz.
- Henao Carrillo, D. A., Reyes Monsalve, S. A. y Segovia Gómez, J. M. (2017). *El desarrollo e implementación de la Cátedra para la Paz en la Escuela Militar de*

- Cadetes General José María Córdova* [tesis de maestría]. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. <http://hdl.handle.net/10554/37896>
- Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. 29 de diciembre, 1992. DO núm. 40.700. (Col.).
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. 8 de febrero, 1994. DO núm. 41.214. (Col.).
- Martorelli, S. L. (2010, 29 de enero). Un cuento para reflexionar sobre la paz [entrada de blog]. *Mi Sala Amarilla*. https://salaamarilla2009.blogspot.com/2010/01/buscando-la-paz_29.html#google_vignette
- Rapoport, A. (1999). Peace, Definitions and Concepts of. En L. Kurtz (Ed.), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*. Academic Press.
- Martínez Santa, J. M. (2019). La cátedra de la paz: un escenario emergente de praxis educativa en la Universidad Tecnológica de Pereira. *Miradas*, 1(2), 178-196. <https://doi.org/10.22517/25393812.22061>
- Seguimiento Plan Estratégico Institucional 2023-2026. Instrumento de Seguimiento Plan de Acción institucional 2023- Tablero de control “La ESAP al Día”. <https://www.esap.edu.co/inicio/esap/la-entidad-en-cifras/>.
- Stephenson, C. (1999). Peace Studies, Overview. En L. Kurtz (Ed.), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*. Academic Press.
- Ruiz Silva, A. y García-Huertas, D. D. (Eds.). (2017). Galería de los sueños. La educación para la paz desde el aula. Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585605473>
- Uiterwijk Winkel, S. (2018). The role of security in educational institutions to prevent child recruitment: a quantitative study on Colombia. *Digitala Vetenskapliga Arkivet*. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1218646&dswid=-3237>
- Urueña, K. L. (2019). *Propuesta de Cátedra de Paz para la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, basada en los conceptos de Irenología, Conflictología y Cultura de Paz para el fomento de la Democratización de la educación propuesta por la universidad*. [Monografía]. Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, Colombia. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/27988>
- Universidad de los Andes. (s. f.). Maestría en Construcción de Paz. <https://paz.uniandes.edu.co/programa/>

Universidad Nacional de Colombia. (2023). RedPaz UNAL.

<http://redpaz.unal.edu.co/>

Universidad Jorge Tadeo Lozano. (2016). [utadeo.edu.co](https://www.utadeo.edu.co/es/micrositio/observatorio-de-construccion-de-paz). <https://www.utadeo.edu.co/es/micrositio/observatorio-de-construccion-de-paz>

Wenden, A. L. (2005). Defining Peace: Perspectives from Peace Research.

En *Language and Peace* (pp. 27-40). Routledge.





Entre la guerra y la paz: historia del conflicto armado en Colombia

WILSON RIGOBERTO PABÓN QUINTERO

Introducción

Mucha tinta ha corrido para intentar entender el conflicto armado interno colombiano, sus raíces y el porqué de su larga duración. Varios investigadores sobre el tema no se han puesto de acuerdo sobre su origen. El presente escrito aborda las relaciones entre los distintos fenómenos violentos que se han vivido en el país, principalmente durante el siglo XX, que dan forma y que nos permiten comprender la violencia que vive Colombia hasta la actualidad.

Para dar cuenta de esto, caracterizaremos los actores violentos que han hecho parte de esta difícil historia, en la que la muerte ha sido la principal protagonista. Cada grupo, muy característico de la época en que se manifestó, se relaciona con condiciones de guerra anteriores, y da forma a las que le siguieron, como haciendo parte de la misma historia colombiana, en la que parece que el conflicto fuera uno solo. Las venganzas, así como los odios y los intereses personales y grupales, lo único que hicieron fue crear grupos de victimarios con nombres distintos que, a su vez, fueron ampliando el espectro de víctimas a consecuencia de las varias violencias, que siempre se mostraron como con tinte político, pero donde se mezclan condiciones sociales y económicas complejas.

Ahora bien, desde el siglo XIX, con las varias guerras civiles en las que se enfrentaron los principales partidos políticos, como lo son el liberal y el conservador, también se buscó la paz en varios momentos. Esta fue la continuación del siglo XX, cuando para darle salida a los conflictos varios gobiernos propusieron procesos de

paz, casi todos ellos fallidos, como consecuencia de varias razones coyunturales y estructurales. Esta ha sido la historia de Colombia, la de una pacificación fallida en medio de la guerra.

Si tenemos en cuenta que el conflicto armado colombiano, con las características que tiene actualmente, tuvo sus raíces en 1946, pero comenzó puntualmente en 1964, como resultado de la exclusión política, del miedo al comunismo y por la creación de las guerrillas de esta tendencia, ya llevamos más de 70 años entre la guerra y la paz, que es lo que a continuación pretendemos abordar.

De los inicios de las violencias

Desde comienzos del siglo XIX las ideas políticas fueron el mayor motivo de enfrentamientos en Colombia. Luego de la Independencia y con la creación de la República, el primer conflicto político se dio entre Simón Bolívar, quien deseaba un Estado centralista, y Francisco de Paula Santander, que defendía las ideas federalistas. Estos dos referentes luego se convertirían en los personajes simbólicos de los partidos políticos tradicionales, de las fuerzas regulares del Estado y de algunos grupos armados de izquierda y derecha. Además, estas primeras contradicciones posteriormente dieron fruto a movimientos y partidos antagónicos que buscaron, no solo a través del discurso sino también de hechos concretos, conquistar el poder y, de paso, proteger sus propios intereses.

Así, durante el proceso de formación de la Nación colombiana —que para algunos aún no ha terminado (Bushnell, 2007)—, la violencia estuvo presente a la manera de confrontaciones entre grandes regiones, departamentos o pueblos, en un momento que se conocía como la *Patria Boba*. En esta etapa, cada uno luchaba por su propia causa y no se había decidido cuál destino correría esta república recién formada, pero que se ha reinterpretado por sus condiciones, puesto que ahora se conoce como *Primera República* (LaRosa y Mejía, 2023, pp. 39-41). Por todas estas razones, algunos autores hablan de aproximadamente 50 guerras civiles a todo lo largo del siglo XIX (Deas, 1995, p. 10), que terminaron finalmente con la gran confrontación militar de 1899 a 1902, denominada la *Guerra de los Mil Días*. Este conflicto dejó tantos muertos en el campo que, como señala Carlos Eduardo Jaramillo para el departamento del Tolima, se dice que los guerrilleros liberales llegaron a demarcar los linderos de sus territorios con los cadáveres de sus víctimas (1991, p. 18).

Luego de esta gran confrontación nacional, los partidos Liberal (fundado en 1848) y Conservador (de 1849), que se convirtieron en los movimientos políticos hegemónicos en el país, se dividieron el poder en dos grandes períodos durante

la primera mitad del siglo XX, los conservadores hasta 1930 y los liberales desde aquí hasta 1946. Durante estos años, la violencia de tipo nacional, como se había conocido hasta el momento, se había convertido en una violencia esporádica en el campo (Guzmán *et al.*, 1962). Aquí tuvieron un papel predominante los periódicos matutinos, que eran utilizados como medios para exacerbar los odios entre unos y otros. Tampoco se debe olvidar a la radio que, con la misma función, era escuchada por un alto número de seguidores de los partidos tradicionales, en un periodo en el que las tasas de analfabetismo en el país eran muy elevadas, ya que para 1930 solamente el 50 % de los habitantes del país habían tenido acceso a la educación (Kalmanovitz, 2007).

Así como la palabra primaba como agente generador de conflictos, los hechos de violencia no dejaron de estar presentes en el ambiente político nacional. En los pueblos, las confrontaciones políticas estuvieron a la orden del día, las plazas centrales o de mercado terminaban convertidas en verdaderos campos de batalla, donde no solo los golpes imperaban, sino también los ataques a mano armada, ya fuera con cuchillos o armas de fuego, o con las herramientas de trabajo del campesino, de las que se destacaría el machete, que aún en la actualidad cuelga de la cintura de guerrilleros y paramilitares, y que es utilizado para abrir camino entre los matorrales, e igualmente para asesinar, despellejar y desmembrar al enemigo. Los diarios no solamente “hedían”, porque reseñaban el número de muertos que diariamente se producían en el país que, de paso hay que aclarar, *El Tiempo* presentaba como liberales y *El Siglo* como conservadores, sino que también “abrasaban”, porque estas publicaciones relataban cómo las casas de algunas fincas, e incluso pueblos enteros, desaparecían bajo las llamas, así como los cuerpos de las víctimas eran carbonizados por sus enemigos.

Todo el odio que se demostraban diariamente los partidos tradicionales tenía gran resonancia dentro de la población campesina, para la que hablar de un muerto cualquiera, fuera conocido o no, era el tema de discusión cotidiano. De la misma manera, en el campo, a través de asesinatos a nombre de uno u otro color, fueron cayendo cientos de campesinos a manos de matones contratados por los grandes terratenientes, cuyo único interés era la apropiación de mucho más territorio. Ya para la década de los años treinta en Colombia, la violencia y la muerte violenta estaban presentes. La残酷idad de los asesinatos y los cuerpos destrozados no impresionaban a una nación que se acostumbrara a verlos a diario.

Por lo mismo, Colombia continuó con un ambiente de muerte para los años cuarenta. En ese contexto, tuvieron lugar las elecciones presidenciales de 1946,

a las que los liberales llegaban divididos, con Gabriel Turbay, representante del oficialismo, y Jorge Eliécer Gaitán, liberal disidente; y los conservadores unidos y queriendo aprovechar la oportunidad que les habían brindado los primeros para recuperar el poder. De esta forma, Mariano Ospina Pérez fue elegido nuevo presidente de la República y los conservadores retomaron el mando del Estado para el periodo 1946-1950. A partir de este momento comenzó en el país el periodo más sangriento que ha conocido en toda su historia, la Violencia, en mayúscula, en el que el número de víctimas (entre 200 000 y 300 000, según el CNMH, 2013) ha sido mayor a la sumatoria de todos los muertos a causa de las violencias políticas durante los últimos cincuenta años, que marcó profundamente a la población colombiana, y que dejó como herencia tanto odios como maneras de asesinar a los adversarios.

El contexto internacional de la vuelta al poder de los conservadores estuvo marcado por el comienzo de la Guerra Fría (1945-1991), lo que influenció en justificar algunos de los lineamientos de los partidos tradicionales en Colombia. Los conservadores trataron de demostrar que el Partido Liberal estaba ayudado por el comunismo internacional y, por su parte, los liberales defendían la teoría de que los conservadores hacían parte de grupos fascistas internacionales. Sin embargo, a pesar de varios estudios al respecto, esto no se ha podido demostrar (Guerrero, 2007). Si bien algunos de los dirigentes políticos del país efectivamente estaban de acuerdo con las inclinaciones de ciertos grupos europeos, las directivas de los partidos tradicionales no representaban estas tendencias. Solamente se pueden encontrar algunas referencias a temas que, para la época, podían ser muy sensibles internacionalmente.

Así se definen los conservadores, como garantes del derecho individual, de la familia y la propiedad privada, todo adquirido directamente de Dios y en búsqueda del “bien común”. La presencia de Dios como conductor del destino del país estaba en la Constitución de 1886, cuyo preámbulo comenzaba con la frase “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”. Esto demuestra toda la influencia del catolicismo en la vida cotidiana de las personas y en los principios regentes de los partidos tradicionales colombianos. Aunque para los años cuarenta no se negaba el respeto por el catolicismo expresado por el Partido Liberal, éste siempre fue señalado

como un movimiento hereje y, a veces, ateo. Su contrario, el conservatismo, manifestaba que “garantiza la conservación del perfeccionamiento de la sociedad”, según sus creencias religiosas, tratando de encaminar los destinos del país hacia una sociedad democrática de la mano de Dios, criticando abiertamente fórmulas de gobierno que “aniquilan al pueblo” como las “utópicas” Revolución francesa o aquellas de Hitler y Stalin (*El Siglo*, 1946, p. 2).

No obstante el odio expreso entre liberales y conservadores, el peor enemigo de estos partidos, reconocidos como tradicionales, fue siempre el comunismo: las noticias que lo desvirtuaban son frecuentes en las primeras páginas de la prensa partidista nacional y regional. Uno de los dirigentes liberales que más padeció de los señalamientos comunistas por parte del conservatismo fue Jorge Eliécer Gaitán, ya que formó un movimiento diferente al del oficialismo, en cuanto disidente, y por la gran acogida popular que sus discursos le otorgaban. Su partido fue llamado Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR), y funcionó entre 1933 y 1955. Gaitán fue tildado por el diario santandereano *El Deber* como “caudillejo comunista”, debido a que en 1929 llevó el caso de la Masacre de las Bananeras de diciembre de 1928 como debate al Congreso, donde demostró la responsabilidad del Estado; mientras que los conservadores culpaban a los trabajadores que, para ellos, fueron reprimidos “patrióticamente” con disparos del Ejército colombiano, cuando aquellos, supuestamente, se habían convertido en “movimientos subversivos” (*El Deber*, 1947, p. 2). Según este periódico, Gaitán había sido influenciado por los comunistas venidos de Rusia, en la época en que el izquierdismo se iniciaba en Colombia, por lo que, de acuerdo con ellos, el ahora director del liberalismo conducía tanto las banderas de su partido como las ideas representadas por la Unión Soviética. Dicha situación repercutiría en las violencias posteriores.

Un periodo llamado la Violencia

A partir de la llegada de Mariano Ospina Pérez a la presidencia, los conservadores se pusieron en la tarea de buscar, a cualquier precio, mantenerse al mando de un Estado que les había sido arrebatado hacía 16 años por el Partido Liberal. Estos, por su parte, se vieron en la necesidad de unirse nuevamente para recuperar el poder que perdieron a causa de su división interna, y fue así como designaron a Jorge Eliécer Gaitán director nacional del Partido Liberal y, por ende, candidato a la presidencia para el periodo 1950-1954.

El conservatismo, dirigido por el propio presidente de la República, emprendió entonces una campaña de des prestigio hacia la figura de Jorge Eliécer Gaitán, que

se reflejaba en las caricaturas y editoriales del periódico conservador *El Siglo* entre 1947 y 1948, y que, como señaló Carlos Miguel Ortiz: “presentaba a Gaitán como un perseguidor sanguinario de conservadores (elemento partidista efectivamente importante) inspirado por el marxismo y ayudado por el comunismo internacional (elemento social que apuntaba a las convicciones religiosas y a la defensa de las pequeñas propiedades)” (2011, p. 90). El Partido Conservador mostraba a Gaitán también como el enemigo del catolicismo, del cual los primeros se designaban sus representantes y, sobre todo, como asesino de conservadores, imagen que no solo buscaba desacreditarlo, sino que, poco a poco, fue nutriendo el antagonismo entre liberales y conservadores.

Fue de esta manera como, el 9 de abril de 1948, Jorge Eliécer Gaitán recibió varios tiros de revolver al salir de su oficina en el centro de Bogotá, siendo trasladado luego a la Clínica Central donde murió a las 1:55 p. m. Al conocerse la noticia, se presentó un levantamiento popular esporádico de varios grupos de liberales-gaitanistas de la capital, que buscaron vengar la muerte de su “caudillo”, provocados por las emisoras nacionales que, pronunciando frases tales como: “No debemos retroceder un solo instante. El gobierno de Ospina Pérez está tambaleando. Nuestro movimiento se suspende cuando veamos la cabeza de Ospina Pérez rodando por las calles de Bogotá” (Alape, 1995, p. 563), incitaban a los liberales a retomar el poder perdido hacía dos años. Sin embargo, esta revuelta popular, que posteriormente se denominaría El Bogotazo, se convirtió en una desordenada insurrección que terminó dejando en las calles de la ciudad una estela de muertos, almacenes saqueados, edificios incendiados, y lo que sería más grave, un gobierno conservador que se serviría de sus copartidarios para afianzarse en el poder a cualquier precio. Estos levantamientos, así como su control por parte de los conservadores, no solo se dieron en la capital, sino en todos las ciudades y municipios de Colombia.

Desde este momento, el gobierno del partido azul decidió organizar una policía única que sirviera a sus intereses de “conservatizar” la nación bajo una política de “a sangre y fuego”, esta desde ahora se conocería como la Popol (Policía Política), limpiada de representantes del liberalismo. Además de esto, fueron reclutados grupos de civiles conservadores para que actuaran a su lado, y que, de la mano de los primeros, fueron quienes terminaron llevando el terror a todos los rincones del país. En el otro bando, los liberales se vieron en la necesidad de organizarse en grupos de autodefensa, y luego pensando que, con la ayuda de los dirigentes tradicionales de su partido lograrían recuperar el poder que, para ellos, le correspondía

al liberalismo, se transformaron en guerrillas con la apuesta militar de toma del poder (Alape, 1985, p. 23).

A estos grupos en pugna se le sumaron los asesinos a sueldo, quienes en un principio fueron contratados por los conservadores, pero que terminaron trabajando para el mejor postor sin importar su condición política. Así,

Durante la violencia de los años cincuenta los dos partidos tradicionales patrocinaron la formación de fuerzas de choque para liquidar a miembros del partido opuesto y el experimento terminó en la generalización del bandidismo social y las venganzas de sangre, que afectaron a buena parte de las regiones minifundistas de las vertientes cordilleranas del interior del país. (Reyes, 1991, p. 427)

Estos individuos se fueron convirtiendo en embajadores de la muerte, quienes, simplemente con el hecho de pronunciar su nombre o sobrenombre, hacían erizar la piel de cualquiera, no solo por el elevado número de muertes que habían cometido, sino principalmente por los “juegos” que practicaban con los cuerpos de sus víctimas, con los cuales además comenzaron a diferenciarse:

Las fuerzas oficiales emplean el proyectil o el yatagán; el chusmero el machete; el ‘pájaro’ el revólver; muy pocas veces el cuchillo. Los del ejército, la seguridad y la policía torturan con golpes, hambre, calabozo, posiciones forzadas sobre pedruscos o bloques de hielo, descargas eléctricas en los genitales y en la lengua por el sistema del ‘teléfono’, utilizando aparatos técnicos de suplicio. El policía ‘aplancha’, descuartiza, decapita, cuelga a las víctimas para hacerlas ‘cantar’. En El Vergel (Huila) la policía pierde dos agentes en acción. ‘Yo vi luego parar sobre una mesa a un campesino con las manos atadas atrás y al cuello un rejo que echaron sobre la viga de una casa, para que ‘cantara’; le iban quitando dedo por dedo, mano por mano; le cortaron después las articulaciones. Al fin le quitaron la mesa y lo dejaron ahorcado’. Tal es el relato fiel del suboficial que presenció el hecho. (Guzmán *et al.*, 1962, p. 226)

En estos años se conocieron tres modalidades de victimarios, unos con presencia en las zonas rurales y los otros más establecidos en el ámbito urbano, todos guiados por las ideas de un partido político o por el pago de un estipendio.

Chulavitas

Luego de los hechos del 9 de abril, la Dirección de la Policía Nacional se había propuesto asegurar al gobierno azul mediante la incorporación de personal tradicionalmente conservador de las zonas de Chiquinquirá y La Uvita en el departamento de Boyacá, así como de Vélez y García Rovira en Santander, provincias que en los años treinta habían sido azotadas por la persecución liberal, que despojó de sus territorios a los conservadores y los hizo emigrar hacia otras regiones del país (Ortiz, 2011, p. 128). Estos nuevos policías, junto con los civiles armados, tenían entonces no solamente la orden de defender los intereses del Estado conservador sino, así mismo, la posibilidad de vengarse de la pérdida de sus propiedades o de la muerte de sus familiares a manos de los guerrilleros liberales.

Las elecciones presidenciales de 1949 se iban acercando y, con ellas, la posibilidad de que los liberales regresaran al poder. Por esta razón, los conservadores, bajo la consigna de “a sangre y fuego”, lanzada por José Antonio Montalvo, ministro de Gobierno en el periodo de Mariano Ospina Pérez, dictaron un decreto el 19 de octubre de 1949, con el cual dieron de baja a todo el personal civil y militar de la Policía Nacional, lo que se “constituyó en un paso clave en la realización del proyecto gubernamental de convertir a la policía nacional en un cuerpo homogéneo puesto al servicio del Partido Conservador” (Medina, 1981, p. 179).

Para entender bien todo este proceso de politización del brazo armado del Estado, es ilustrativo el relato de José María Villarreal, ex gobernador de Boyacá, quien desempeñó un papel decisivo en los hechos de El Bogotazo, al enviar a la capital tropas de refuerzo para defender al presidente Mariano Ospina Pérez de un posible golpe de Estado por parte de los liberales:

Empecé a cambiar los elementos, los más notorios liberales por elementos conservadores, traídos muchos de sus contingentes de la región norte boyacense, especialmente de una vereda del municipio de Guavita que se llamaba Chulavita. Esos chulavitas tienen fama de ser hombres violentos y siempre han sido adictos a la causa conservadora. Han vivido toda su vida en enfrentamientos permanentes con los Tipacoques, la vereda liberal del municipio de Soatá, con la cual están separados solamente por el cauce del río Chicamocha. Entonces, este nombre chulavita se volvió como un emblema, un símbolo de la policía de Boyacá. En ese sentido era una policía conservadora que provenía de las regiones calificadas de valientes de Boyacá. (Alape, 1995, p. 136)

Luego de esto, para las elecciones presidenciales del 27 de noviembre de 1949, la Dirección Nacional Liberal llamó a todos sus copartidarios a abstenerse: “la razón aducida, fue la falta de garantías; se había desatado, en efecto, la persecución de la policía contra los liberales en las distintas regiones del país, y en ella colaboraban cada vez más los civiles conservadores” (Ortiz, 2011, p. 132). Los chulavitas no solo fueron utilizados para amedrentar a los liberales, para que votaran por Laureano Gómez, candidato del conservatismo, sino que continuaron realizando sus “trabajos”, auspiciados por los conservadores del Gobierno central y los directorios departamentales del partido (Franco, 1976, p. 13).

Bajo este contexto, el candidato único para las elecciones de este año, el conservador Laureano Gómez, fue elegido presidente de la República, se posesionó el 7 de agosto de 1950, y la violencia en su primer año de gobierno, lejos de aliviarse, como había sido su promesa al posesionarse, se convirtió en un fenómeno nacional que dejó un número más elevado de víctimas de las que heredó de su predecesor; “la noticia de que la muerte venía de camino vestida de policía, acompañada de civiles armados, llegaba tarde. Luego, después de la sorpresa, [llegaba] el dramático conteo de cuerpos inertes, las lágrimas y los gritos adoloridos de venganza” (Alape, 1995, p. 69). Los victimarios, que dejaron las huellas de su presencia en la mente y el recuerdo de muchas personas, sin embargo, no actuaron solos.

Pájaros

Por los mismos años de la contienda partidista, hacia la parte occidental del país, en los departamentos del Cauca, Valle del Cauca y en el Eje Cafetero, fueron muy conocidos estos generadores de muerte llamados “pájaros”, que difundían el terror bajo su cara de asesinos a sueldo, teniendo de fondo el color de un partido, que muy pronto se fue destiñendo, por la importancia que fue cobrando el dinero por esta clase de trabajos. En un principio varios de ellos fueron empleados del Servicio de Inteligencia Colombiano (sic), y sus órdenes eran impartidas desde la gobernación, la alcaldía o el Directorio Conservador. Su nombre designaba a los individuos que trabajaban de manera veloz y escurridiza, quienes hacían sus “trabajitos” y salían “volando” y luego se reincorporaban a su vida cotidiana (Betancourt y García, 1990, p. 105). Sus actuaciones se conocieron principalmente en ciudades como Cali y Tuluá.

Precisamente para Tuluá es importante el relato que hace Gustavo Álvarez Gardeazábal en su libro *Cóndores no entierran todos los días*, quien en forma literaria intenta reconstruir la historia de estos individuos que fueron los principales

representantes de la violencia partidista de los años cincuenta en el Valle del Cauca, con león María Lozano, mejor conocido como “El Cóndor”, como su principal líder.

De todos sus pescuezos colgaban escapularios de la Virgen del Carmen. La mayoría iba a misa todos los domingos y comulgaba los primeros viernes. Todos, menos el jefe, que nunca cargó otra arma distinta que su mirada de mula cansada, iban armados con dos o tres revólveres y una carabina. Viajaban en carros azules, sin placas, o en las volquetas de la secretaría de obras públicas. Para ellos no regía el toque de queda que el Gobierno impuso todos los días a las siete de la noche. Las carreteras estaban libres para su tránsito y en los retenes nunca eran detenidos. (Álvarez Gardeazábal, 1984, p. 69)

En el caso del Quindío, los pájaros también estuvieron presentes. Para esta región se cuenta con el estudio de Carlos Miguel Ortiz (2011), quien analizó de manera clara la Violencia en esta zona, entrelazándola con aspectos tan importantes, desde el social hasta el económico, pasando por los problemas de la tierra y el manejo del café.

Los conservadores fueron los primeros en utilizar a los pájaros. No obstante, por su parte, los liberales comenzaron a valerse de sus servicios, al darse cuenta de su efectividad; Ortiz los denomina “Pájaros de plumaje rojo” (2011, pp. 192-195). Al trabajar por dinero, los pájaros fueron, poco a poco, desligándose de los partidos políticos a los cuales pertenecieron en el momento de su creación. Estos sicarios fueron considerados los principales asesinos a sueldo de mitad de siglo xx.

Los cuerpos sin vida que los ribereños veían pasar arrastrados por las aguas en los diferentes pueblos y caseríos, así como arrojados en carreteras y peñascos, o abandonados en sus propias fincas, alimentó la necesidad de defenderse y de organizarse, a fin de que los próximos cuerpos muertos no fueran los propios.

Guerrilleros liberales

Por las acciones de los conservadores, los liberales de muchas regiones se vieron en la necesidad de organizarse para resistir. Guerrillas de autodefensa —como se conocieron en esa época— fueron las que se crearon principalmente en el sur del Tolima y en los Llanos Orientales. Eduardo Franco Isaza relata cómo, a causa de los actos conservadores, decidió conformar la guerrilla del Llano y

Acometer hazañas que por fuerza de ellas arrastraba a la gente llanera, a través de la guerra de guerrillas, a la reconquista de la libertad pisoteada por el dictador chulavita. Seríamos guerreros, adalides de una causa, la gran causa del Partido Liberal. (1976, p. 41)

La mayoría de los jefes de las guerrillas liberales eran de extracción campesina. Sin embargo, entre ellos se encontraban igualmente intelectuales, indígenas y expolicías, estos últimos expulsados de su cargo por el solo hecho de ser liberales y de haber participado en las revueltas por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, siendo llamados despectivamente “nueveabriéños”. Algunos también se convirtieron en verdaderos enviados de la muerte, quienes iban dejando a lo largo de su camino matanzas, acompañadas de mutilaciones o incineraciones. Sus principales víctimas eran los campesinos conservadores y los representantes de las Fuerzas Armadas.

Los jefes guerrilleros fueron conocidos generalmente bajo seudónimos tales como “Revolución”, “Santander”, “Mariachi”, “Ráfaga”, “Vencedor” o “Peligro”; estos sobrenombres los utilizaron no solo para ocultar su nombre verdadero, sino para mostrarse más peligrosos y sanguinarios. Uno de los casos más sobresalientes fue el de Teófilo Rojas, alias “Chispas”, denominado por Germán Guzmán como “El joven violento”, quien “no se contentaba con ver el muerto, sino que le hacía hartos agujeros y decía que era para que se le saliera bien la vida a ese condenado godo”. En 1958 Teófilo Rojas fue acusado de haber cometido 400 asesinatos, entre sus 13 y 22 años (Guzmán *et al.*, 1962, p. 187). Violencia esta con mayúscula que no terminaría, sino que se transformaría en muchas otras formas de残酷, bajo el manto de los conflictos políticos.

El fin de una guerra y el comienzo de otra

Un fin imaginario de esta guerra de mitad de siglo fue la amnistía decretada por Gustavo Rojas Pinilla, quien gobernó Colombia bajo una dictadura militar entre 1953-1957, con una política de “pacificación”, buscando “extender” la mano a las guerrillas para buscarle una salida negociada a esta guerra partidista, propagando su programa de “No más sangre. No más depredaciones, paz, justicia y libertad para todos!!” (Medina, 1990, p. 125). Las guerrillas de Sumapaz, los Llanos, Riochiquito y el sur del Tolima formalmente se sometieron a este gobierno.

No obstante, entregaron sus armas dañadas, ya que no creían en las promesas de un Estado que nunca las cumpliría, engañando así al establecimiento y buscando continuar con su lucha (Pizarro, 1991, p. 387).

El gobierno de Rojas Pinilla y las Fuerzas Militares, al saber de la conquista política que estaban consiguiendo estos grupos liberales-comunistas en las regiones con su influencia guerrillera, expedieron un decreto en abril de 1954 por medio del cual varias zonas fueron declaradas teatro de operaciones militares, movilizando una cantidad impresionante de tropas (González y Marulanda, 1990, p. 36). Durante este periodo persistieron los métodos de la Violencia, como quema de casas y violación de mujeres; muchas personas resultaron muertas, algunos de los cuerpos de las víctimas sufrieron un sinnúmero de cortes y “juegos” macabros, y otros terminaron incinerados o en el fondo de ríos y peñascos.

Gustavo Rojas Pinilla, con un discurso populista, buscó anclarse en el poder, hecho que se convertía en un verdadero riesgo para los intereses de los dos partidos tradicionales. Bajo este contexto, los dirigentes del liberalismo y del conservatismo firmaron un pacto que les permitía intercalarse la administración del Estado durante los siguientes dieciséis años, en un periodo que se conoció como el Frente Nacional. Este pacto limitó la participación de los diversos grupos políticos existentes en el país que, además, se convirtieron en el objetivo de una campaña de hostigamiento, persecución y retaliación, porque simplemente disentían del oficialismo. Aquí se llegó a un momento de la historia del país que podría denominarse la “guerra selectiva del frentenacionalismo” (González y Marulanda, 1990, pp. 40-41). Esto, en definitiva, favoreció la formación de las guerrillas comunistas en 1964, las cuales se nutrieron de sus antecesores, los guerrilleros liberales que, al sentirse engañados por los dirigentes de su partido por haberlos abandonado en su lucha, se convirtieron en el brazo armado del Partido Comunista (Arenas, 1985). Es a partir de este momento cuando comienza el conflicto armado interno que continúa desangrando lentamente al país.

Durante las últimas décadas de esta nueva violencia se destacan dos modalidades de actores violentos, entre otros tantos: las guerrillas de izquierda, a las cuales se han atribuido violaciones al derecho internacional humanitario (DIH), con homicidios y secuestros; así como los grupos paramilitares, que son considerados como los mayores violadores de los derechos humanos (PD. HH.) desde los años ochenta.

Guerrilleros comunistas

Como consecuencia de las políticas excluyentes del Frente Nacional, y teniendo como telón de fondo la Guerra Fría, se fundaron en Colombia guerrillas de corte socialista y comunista. Se crearon así las más viejas guerrillas del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 27 de mayo de 1964 y el ELN, el 4 de julio del mismo año, respectivamente.

Estos grupos guerrilleros contemporáneos gozaron de un espacio en el ámbito nacional desde los años sesenta y, mal que bien, contaron con un proyecto político a largo plazo. Pero las guerrillas, a la par de su crecimiento en número de hombres, principalmente durante las décadas comprendidas entre los años setenta y noventa, incrementaron de la misma manera las violaciones al DIH, no solo en contra de integrantes de las Fuerzas Armadas regulares o de los grupos paramilitares, sino también hacia la población civil. Como lo señaló Fernando Cubides, en su trabajo con Ana Cecilia Olaya y Carlos Ortiz:

Ya en 1990, [Santiago Escobar Agudelo y Jorge Orlando Melo] consideraban como el rasgo distintivo en la última etapa, el que, a la violencia guerrillera, marginal hasta hace algunos años, se le hubiesen añadido el incremento de la violencia delincuencial, y un componente más bien inescrutable a la luz de la información disponible: “La contaminación de formas entre ambas”. (Cubides, Olaya y Ortiz, 1998, p. 169)

Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en y con Colombia fueron las principales denunciantes de los grupos guerrilleros, puesto que cometieron varios asesinatos fuera de combate. Tal fue el caso de *Amnesty International*, que condenó la muerte de policías y soldados prisioneros de guerra, quienes habían sido dados por desaparecidos y, tiempo después, encontrados sus cuerpos enterrados en fosas comunes hechas por los guerrilleros. La misma suerte corrieron algunos secuestrados por los que sus familias no pudieron pagar un rescate (*Amnesty International*, 1994, p. 9).

Entre las víctimas de la guerrilla se pueden encontrar, además, algunos miembros de grupos guerrilleros rivales, lo mismo que campesinos y dirigentes municipales que no aceptaron la autoridad de estos en las zonas que pretenden controlar. El Frente Ricardo Franco de las FARC fue el grupo más señalado. A sus integrantes se

les han adjudicado la muerte de varios dirigentes indígenas en el departamento del Cauca, así como la de algunos de sus propios miembros, considerados por ellos como traidores, siendo ajusticiados por pelotones de fusilamiento, luego de ser condenados por un “Consejo de guerra” (Amnesty International, 1988, p. 18).

Paramilitares

Los paramilitares aparecieron en el ámbito nacional a finales de los años setenta. Sus actos poseen varias características comunes a los “trabajos” que realizaban algunos grupos de mitad del siglo xx, contratados por los políticos liberal-conservadores. Es evidente que estos actores fueron constantes violadores de los derechos humanos y, con sus actos, se han hecho incluir en la lista de los victimarios que utilizan el cuerpo de sus víctimas para ejercerles diversos “juegos” macabros.

Durante la confrontación entre el Estado y la guerrilla en Colombia surgieron estos nuevos combatientes dentro de lo que se ha denominado la “guerra sucia”. El recurrir a los paramilitares ha sido una de las características de los ejércitos de finales del siglo xx, quienes son reclutados de la masa de desempleados, desesperanzados y subempleados que encontraron en el delito una forma de vida, buscando operar contra determinados grupos o individuos. El concepto de “para” es frecuentemente empleado, pero no tiene un sentido muy claro. En Colombia fueron el fruto de las “autodefensas campesinas”, creadas y financiadas por algunos ganaderos para luchar en contra de las guerrillas, o incluso armadas y entrenadas por el Estado como combatientes irregulares para el mismo fin. Tienen un paralelo con las Rondas Campesinas del Perú y, de hecho, la Defensoría del Pueblo —oficina gubernamental colombiana creada con la Constitución de 1991—, las clasificó como “fuerza alzada en armas y combatientes”, y las convocó para recibir instrucción sobre la humanización del conflicto y el respeto a los derechos humanos (Tovar, 1997, p. 33).

El politólogo e historiador Carlos Medina Gallego estudió los grupos paramilitares que se formaron en la región del Magdalena Medio en los años setenta, muchos de ellos auspiciados por ganaderos, además de entrenados por personal militar. En un comienzo recibían un salario mensual y acompañaban al Ejército en allanamientos, detenciones y enfrentamientos con la guerrilla. Posteriormente, comenzaron a trabajar para el narcotráfico; este se convirtió en su principal fuente de financiación, con lo cual, además de profesar la doctrina de la Seguridad Nacional, se convirtieron en lo que se ha denominado *narco-paramilitares* (Medina, 1990, p. 301).

El principal grupo paramilitar, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) liderado por Carlos Castaño, integrante de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en 1997 estaba conformado por cinco bloques, con veinte frentes que actuaban principalmente en las regiones de Urabá, oriente y occidente antioqueño, Costa Atlántica, sur de Bolívar y en la zona minera cundiboyacense, creciendo día a día y desplazándose hacia otras zonas del país (*La Nota Económica*, 1997). Una expresión de su poder fue su solicitud durante los años noventa y dos mil de un espacio político legítimo como tercer actor en el conflicto vivido en Colombia.

Fue precisamente durante los años noventa cuando los comandos de paramilitares tomaron un buen número de municipios bajo su influencia, en los cuales sembraron el terror realizando desapariciones forzadas, torturando y asesinando. Sus actuaciones fueron favorecidas gracias a la impunidad generada por su estrecha relación con las instituciones gubernamentales colombianas. Sus miembros frecuentemente empleaban el término de fumigación, con el cual demandan a los campesinos una serie de impuestos que serán destinados para su sostenimiento; si estos se niegan a pagarlos, serían “fumigados” en una de sus tantas arremetidas en pueblos y caseríos, y que han dejado miles de víctimas mutiladas en el país. Estas acciones propiciaron el desplazamiento de un sinnúmero de campesinos hacia otros pueblos y ciudades (Amnesty International, 1994, pp. 11-12).

En un principio, sus enemigos eran los grupos guerrilleros, no obstante, entre sus víctimas se cuentan, de la misma manera: las organizaciones sindicales, campesinas y populares, como la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), fundada en 1986, de la cual estos victimarios asesinaron a 116 de sus miembros y desaparecieron a ocho durante su primer año de funcionamiento; los movimientos políticos de izquierda y los civiles acusados de colaborarle a sus principales antagonistas, las guerrillas comunistas (Medina, 1990, p. 15). Durante los años dos mil sus acciones se dirigieron hacia los defensores de los derechos humanos, a quienes han señalado de ser colaboradores de la guerrilla y, hacia las personas que investigaron sobre las muertes que estos han cometido, sean los jueces o bien los familiares de las víctimas quienes demandan justicia. Tristemente, dentro de sus víctimas hay que sumar a los excombatientes de las guerrillas que depusieron sus armas como parte de procesos de paz.

Para los años dos mil diez, los antiguos miembros de grupos paramilitares hicieron parte de unas nuevas organizaciones, denominadas bandas criminales emergentes (bacrí), que defienden a los ganaderos, hacendados, multinacionales

y el narcotráfico. Estas, que ya no son grandes estructuras militares, continúan con la lógica paramilitar de salvaguardar los intereses tradicionales en el país.

Sicarios

A lo largo de la historia se han conocido múltiples casos en los cuales se le paga a un individuo para que realice un asesinato. Cualquier civilización cuenta dentro de sus anales atentados o muertes en los que matones a sueldo han sido protagonistas. Colombia, por su particular violencia, no ha estado exenta de este fenómeno y, por el contrario, presenta una de las mayores tasas de homicidio personal en el mundo. Además, la actividad sicarial ya es considerada como un trabajo como cualquier otro; niños y jóvenes hacen parte de este peligroso pero a veces bien remunerado oficio.

El “sicariato” es, en este sentido, bastante claro y preciso en relación con otros crímenes: por un lado, se encuentra el sicario, quien ejecuta el homicidio o el “servicio”, y del otro está el “patrón” o quien paga por el trabajo —muchas veces anónimo, ya que la encomienda se hace a través de intermediarios—. Estas particularidades hacen que sea bastante difícil para el aparato judicial caracterizar el crimen o encontrar un acusado. Esto debido a que, o el autor logró escabullirse luego del asesinato, gracias a su rapidez y actuar que no permiten encontrarlo; o bien aquel que pagó por el encargo resultó ser un total desconocido que puso el dinero y desapareció dentro de esta enredada malla de relaciones en la que el “sicario” es el autor físico, quien solamente representa la punta de un iceberg. El lenguaje político y periodístico, cuando define al sicario como “autor material del crimen”, ayuda a encubrir, y consigue captar y retardar toda esta dimensión sociopolítica compleja.

Sus antecesores, los pájaros, les heredaron la manera de actuar rápida y efectiva. Si bien estos se “volaban” en los tradicionales autos negros de los años cincuenta, o simplemente corriendo y escondiéndose entre la multitud, para los actuales han sido fundamentales las motocicletas, que por su practicidad les permiten escabullirse entre el congestionado tráfico de las ciudades, o meterse entre callejones o introducirse en casas con facilidad, para así escapar de sus perseguidores, algunas veces la policía y otras los escoltas de sus víctimas adineradas o influyentes. Los contratantes de estos victimarios se mueven por una serie de motivaciones que van desde las muertes políticas financiadas hasta los nuevos poderes como el narcotráfico (Comisión de estudios sobre la violencia, 1987).

Los principales impulsadores de esta modalidad de asesinato fueron los carteles de la droga, quienes para cobrar ciertas deudas no pagas preferían terminar con la vida de sus deudores, para así, de paso, incitar a los incumplidos a reembolsar sus compromisos económicos adquiridos. Por otro lado, al interior de la guerra contra las drogas de finales de los años ochenta desde el Estado colombiano, los policías se convirtieron en las nuevas víctimas de estos asesinos a sueldo. La célebre campaña de Pablo Escobar, quien pagaba un millón de pesos por cada policía muerto, aceleró esta ola de terror y elevó los datos estadísticos de homicidio sobre todo en Medellín y sus alrededores. Sicarios pertenecientes a las guerrillas utilizaron también los denominados “planes pistola” contra los policías en pueblos y ciudades.

Este fenómeno no solo generó un crecimiento de víctimas sino de victimarios, porque para estos jóvenes la idea del “dinero fácil”, que en realidad necesita de mucha preparación, además de ser muy peligroso, pero cuya remuneración es rápida y considerable, facilitaba un éxito fulgurante y permitía un progreso veloz en la escala social. Todos estos eran valores promulgados por los jefes mafiosos, para quienes llegar a ser “patrón” se convirtió en un objetivo que se debía cumplir a toda costa, asesinando a quien se atreviera a obstaculizar su camino.

La impunidad y la protección de los grupos llamados “al margen de la ley”, mantienen la continuidad de este fenómeno. Su “profesionalización” es una de sus principales características. Pasar de ser un simple asesino a sueldo a un sicario renombrado y bien remunerado exige una experiencia y un reconocimiento en el interior del mundo criminal; lo mismo que hacer parte de un sistema organizado en el cual los intermediarios desempeñan un rol preponderante. Las contrataciones para los servicios ya no son solamente locales, la desvinculación territorial y la nacionalización del oficio son sus peculiaridades recientes, esto asegura al victimario ya que construye un anonimato gracias a su condición de forastero. Esta dispersión territorial le proporciona más funcionalidad a los intermediarios, quienes pasan a ocupar un lugar clave en la construcción de las redes sicariales. Es así como un sicario de la costa puede perfectamente realizar un trabajo en el sur del país, a la manera de los paramilitares, quienes son trasladados desde zonas lejanas a los lugares donde cometerán los actos de muerte, para que no sean fácilmente identificados por los pobladores.

De la misma manera como el Estado favoreció la creación de los denominados *escuadrones de la muerte*, pagados por hacendados y ganaderos, conformados por

civiles armados en connivencia con representantes de la fuerza pública, como ha sido el caso de los chulavitas y los paramilitares; los gobiernos locales —departamentales y municipales— han llegado a organizar a grupos conocidos como de *limpieza social*, que actúan en las ciudades, financiados estos por los comerciantes, y de los cuales han hecho parte igualmente algunos policías, militares y civiles. Homosexuales, prostitutas, pequeños vendedores de droga, delincuentes comunes y los “desechables” (como penosamente se suele denominar a los habitantes de la calle en Colombia), entre otros, hacen parte de las víctimas de estos asesinos a sueldo citadinos. Sus nombres recuerdan los mismos utilizados por los guerrilleros liberales o por los chulavitas durante la violencia de los años cincuenta, y que pretendían mostrarlos más temibles: “Terminator, Kan Kil, Mano Negra, Los Magníficos, Cali Limpia” (Amnesty International, 1994, p. 28).

Algunos civiles conservadores procedían junto a los policías y eran reconocidos como los chulavitas, sembrando el terror a comienzos de la Violencia. Posteriormente aparecieron los pájaros, que fueron personas pagadas por los directorios políticos conservadores, pero que, por su carácter monetario, terminaron trabajando también para los liberales, quienes crearon sus propios grupos de asesinos a sueldo. Durante las últimas tres décadas, los guerrilleros, los paramilitares, los sicarios y miembros de la Policía y el Ejército no han dejado de perpetrar las mismas masacres y homicidios por el móvil de un pago personal, a la sombra de razones políticas. No obstante, a pesar de tantos grupos e individuos violentos, varios gobiernos han buscado la paz, como un deber constitucional y una necesidad para los colombianos, como veremos a continuación.

La deuda de la paz

Teniendo como punto de partida la Violencia de los años cincuenta, el primer momento que se podría considerar como de búsqueda de la paz en Colombia fue la entrega de armas por parte de las guerrillas del Llano y del Tolima en 1953. Pero esta no se respetó, puesto que algunos líderes guerrilleros fueron asesinados por agentes estatales, algunos de los diferentes núcleos guerrilleros siguieron armados y la violencia oficial continuó especialmente por acción de grupos policiales y parapoliciales.

Por otra parte, las guerrillas liberales desaparecieron con las amnistías y algunos de sus dirigentes y milicianos migraron hacia el comunismo y la transformación de sus objetivos de lucha. Con esto se crearon guetos de resistencia proclives a la insurgencia, lo que se manifestó en la Guerra del Sumapaz, con

la organización de orientación comunista denominada Frente Democrático de Liberación Nacional (1955-1956), que luego de su derrota militar se desplazaría hacia las regiones aledañas de El Pato, Guayabero, Riochiquito y Marquetalia, para reorganizarse como autodefensas campesinas.

Posteriormente, se dio la llegada del Frente Nacional, que fue un acuerdo programático entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador. Pacto firmado como una negociación de paz en Sitges y Benidorm (España) en 1958, que buscaba dar fin a este conflicto de mitad de siglo. Sin embargo, en realidad, esta jugada política y mediática tenía el trasfondo de la repartición del poder entre estos dos antiguos contrincantes, de manera excluyente, ejerciendo la presidencia de forma alterna y dividiendo al Congreso en dos, sin permitir la participación de sectores distintos a ellos, bloqueando la participación política de otros partidos y movimientos. Internacionalmente se vivía en pleno la Guerra Fría, lo que llevaba a la escena política y militar al Partido Comunista de Colombia, aliado de Moscú, que fue totalmente desconocido por el bipartidismo.

Durante los años del Frente Nacional, la curva de la violencia descendió considerablemente. Aun así, Farid Benavides llamó a este proceso el de la “paz negativa”, puesto que ninguno de los responsables de dicho conflicto fue llevado ante la justicia, pese a las grandes violaciones a los derechos humanos vividas durante estos difíciles años (2010, p. 53).

El texto principal que relata estas violencias de mediados de siglo XX fue el de *La Violencia en Colombia*, que más que hacer un llamado a la necesidad de la paz, relata un repertorio de violencia difusa en el campo, que fue la característica de estos años aciagos. A pesar del llamamiento hecho por monseñor Germán Guzmán, junto con Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, al final de esta obra:

El grito que se lanza ante la sangre de tantas víctimas a todos los colombianos honrados a través del presente libro es este:

Ya cometimos un error; tengamos el coraje de no recaer en él.

Y para los hombres del agro:

Habrá paz, cuando los campesinos hagan la paz! Cuando los campesinos impongan la paz!! (1962, p. 426)

Llamado a la paz, luego de haberse referido a que la violencia no era un simple asunto de orden público, sino que parecía más un permanente problema de dimensiones nacionales, que Guzmán, Fals y Umaña llamaron: un problema

“del alma nacional” (1962, p. 423). La publicación de este libro se hizo en 1962, y en lugar de encontrarse una verdadera pacificación por esta época, dos años después se fundarían las dos principales guerrillas comunistas en el país, las FARC y el ELN, como consecuencia de políticas internas e internacionales.

Luego del Frente Nacional llegaron dos gobiernos liberales, el de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y el de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Este último fue dominado por la influencia del Estatuto de Seguridad, que es un decreto expedido al amparo del estado de sitio, figura jurídica contemplada en la Constitución nacional de 1886, por entonces vigente, que le daba amplias facultades a las Fuerzas Armadas para reprimir la protesta social. A la par se dio la creación de los grupos paramilitares a finales de los años setenta, como consecuencias de las políticas de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina. A pesar de esto, fue este gobierno de Turbay Ayala el que creó la primera Comisión de Paz, encabezada por Carlos Lleras Restrepo, según el Decreto 2711 del 19 septiembre de 1982. Algunos meses después, Lleras renunció a su coordinación alegando que el presidente Turbay no aceptó sus recomendaciones, también debido a presiones de políticos y de militares. Como afirmó Daniel Pécaut, con la aceptación de la renuncia de Lleras y seis comisionados más, “el Gobierno parece ceder a sutiles cálculos políticos así como a las presiones del Ejército” (1988, p. 351).

Posteriormente, llegaría el segundo momento de paz vivido en el país a través de las negociaciones con varios grupos guerrilleros por parte del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) que, durante su discurso de posesión el 7 de agosto de 1982, pronunció la siguiente frase:

Levanto ante el pueblo de Colombia, una alta y blanca bandera de paz: la levanto ante los oprimidos, la levanto ante los perseguidos, la levanto ante los alzados en armas, ante mis compatriotas de todos los partidos y de los sin partido. No quiero que se derrame una sola gota más de sangre colombiana. Ni una gota más de sangre hermana. ¡Ni una sola gota más! (Betancur, 1982)

Belisario Betancur creó la Comisión de Paz el 19 de septiembre de 1982, compuesta por 34 integrantes y dirigida por el expresidente Carlos Lleras Restrepo, nuevamente, quien renunció diez días después esta vez por cuestiones de salud, razón por la cual asumió su dirección el liberal Otto Morales Benítez, que había hecho parte de la Comisión de 1958 junto a Germán Guzmán.

El 19 de noviembre de 1982, el Gobierno decretó una Ley de Amnistía general y sin condiciones para guerrilleros, se declararon ceses al fuego bilaterales y se establecieron diálogos con las FARC, el M-19, el EPL y la Autodefensa Obrera (ADO). Un país polarizado, la irrupción del narcotráfico y el paramilitarismo, el poco compromiso del Ejército con el proyecto de paz del Gobierno, además del asesinato sistemático de miembros de las guerrillas, enterraron las esperanzas de paz por estos años.

Uno de los factores que incidió en el fracaso de este proceso de paz, además del ya señalado rechazo por parte de las Fuerzas Armadas, fue el hecho de que simultáneamente se dio el inicio de una nueva fase de la guerra de contrainsurgencia impulsada desde los Estados Unidos por el gobierno de Donald Reagan. A través de operaciones secretas de financiación de contraguerrillas en Nicaragua y Centroamérica, así como la conformación en Colombia de grupos paramilitares, no solo tolerados sino auspiciados por agentes estatales, financiados por los narcotraficantes, con asesoría y entrenamiento de mercenarios internacionales (Medina, 1990).

La apuesta por la paz de Betancur la trató de continuar Virgilio Barco (1986-1990), pero las mismas condiciones de violencia y el fracaso de los procesos de paz de la época, sumado a la creciente violencia en el país, no permitieron el logro de la paz en su gobierno. A pesar de esto, las guerrillas del M-19, una fracción del ELN, otra del EPL, la Corriente de Renovación Socialista y la guerrilla indigenista Movimiento Armado Quintín Lame en 1989 depusieron sus armas. El M-19 planteó entonces la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente que sería posible en 1991, con la que se decretó una nueva constitución, en la cual participó este grupo guerrillero como un nuevo partido político. Este contexto nacional, que iba a la par con la ruptura internacional que se planteó con el fin de la Guerra Fría, generó una necesidad de paz en el país. Empero, precisamente durante la misma década de los años noventa la violencia, en todos los sentidos, se intensificó.

El hecho de que la Constitución de 1991 haya establecido la paz como un deber y un derecho de obligatorio cumplimiento por parte del Estado colombiano, dio lugar a que se hablara de ella, pero dentro de un conflicto creciente. Como mencionó Gonzalo Sánchez al respecto:

La degradación del conflicto armado y la nueva Constitución Política de 1991 sirven de base a las movilizaciones sociales alrededor de la paz. Se trata de movilizaciones que, aunque se pueden rastrear hasta los años setenta,

toman nueva fuerza con la consagración de la paz como derecho, y que se suman a las movilizaciones por los derechos humanos. Paz y derechos humanos se constituyen, así, en el marco dentro del cual se realizarán predominantemente los ejercicios de memoria relacionados con el conflicto armado que se manifestaron en esta segunda época. La población civil afectada por el conflicto armado interno se convierte en el sujeto que se busca reivindicar y proteger mediante las movilizaciones y acciones sociales, que ya no son solo de denuncia sino también de solidaridad, y cuya demanda fundamental es la finalización o acotación de la guerra. (Sánchez, 2018, p. 102)

Frente a las iniciativas gubernamentales de búsqueda de la paz en los años noventa, amparadas en el marco de la Constitución de 1991, y la suscripción estatal del Protocolo II de la normativa internacional del DIH en 1994, se crearon grupos de base que se movilizaron por la paz, dentro de los que se pueden mencionar:

iniciativas ciudadanas como la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (Redepaz), en 1993, con la misión expresa de “ampliar y consolidar el movimiento social por la paz”; el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en 1995; la Comisión de Conciliación Nacional, convocada por la Conferencia Episcopal de Colombia, en 1995; la Ruta Pacífica de las Mujeres. (Sánchez, 2018, p. 103)

Los años dos mil llegaron con un crecimiento desbordado de la violencia guerrillera, paramilitar y estatal, auspiciada con los dineros del narcotráfico de forma legal e ilegal, puesto que se implementaría la lucha directa contra las drogas con el Plan Colombia desde los Estados Unidos. Cuando se llevó a cabo un nuevo fallido proceso de paz entre las FARC-EP y el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) que, luego del despeje de un extenso territorio para la guerrilla y un cese bilateral al fuego, terminó con el regreso de la guerra. Posterior a esto, Gonzalo Sánchez publicó el libro *Guerras, memoria e historia* (2003), en el que, a modo de reflexión de larga duración sobre el problema de la violencia en Colombia, proponía ya cómo desde la historia y la memoria se podría salir del “karma” de la repetición de la guerra.

Con el nuevo milenio arribaron nuevos procesos de paz, muy criticados pero que aparentemente llegaron a buen término. Estos generaron una escritura importante del conflicto, pero desde la visión de las víctimas, en una construcción del

relato de la guerra a partir de la memoria. Tal fue el caso del proceso de paz con los grupos paramilitares liderado por Álvaro Uribe Vélez, quien durante su mandato fortaleció el discurso de la guerra, apoyado por los medios de comunicación, lo que tuvo repercusión en la sociedad civil, que llegó a hacer marchas en contra de los grupos guerrilleros, específicamente contra las FARC-EP el 4 de febrero de 2008.

Durante el gobierno de Uribe Vélez se proclamó la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz que, a pesar de estar abierta a todos los grupos o sujetos armados de forma ilegal, buscaba darle cierta impunidad a los paramilitares, a través de penas de entre 5 y 8 años con la obligatoria confesión de sus delitos. No obstante, en las investigaciones, al encontrarse la alianza de estos grupos con políticos, terratenientes y hasta multinacionales, las pesquisas cesaron y varios reintegrados recobraron su libertad (Benavides, 2010, p. 53).

Los casos de falsas desmovilizaciones fueron característicos durante el gobierno Uribe, con los cuales se pretendía demostrar un poder del Estado frente al creciente número de integrantes de los grupos armados ilegales e, igualmente, de la efectividad del Ejército y de la misma política de Seguridad Democrática por estos años. En varias regiones del país se presentaban como integrantes de las guerrillas a sujetos pagos con corte de pelo militar y botas de caucho recién compradas, para que se reintegraran arrepentidos a la sociedad, acogiéndose a dicha ley. El caso más sonado fue el de un supuesto frente de las FARC-EP llamado “Cacica La Gaitana”, el 7 de marzo de 2006 en Alvarado (Tolima), con más de 60 guerrilleros. Según investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, se logró llevar a juicio a militares y agentes del Gobierno implicados en dicha falsa desmovilización. Su máximo representante fue el Comisionado de Paz de la época, Luis Carlos Restrepo, quien huyó del país por tales hechos y fue declarado “reo ausente” (*El País*, 2012). Sin embargo, con esta Ley de Justicia y Paz también se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) que, con el trabajo memorial hacia las víctimas, ha permitido conocer acerca de la historia del conflicto armado, principalmente en su publicación *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad* (2013).

El último gran acuerdo de paz se firmó en 2016 entre el Gobierno colombiano, liderado por Juan Manuel Santos, y la guerrilla de las FARC-EP. Esta fue una nueva esperanza de paz que se comenzó a construir con los diálogos en La Habana (Cuba) entre 2012 y 2016. Luego de una difícil negociación, el paso a seguir era su ratificación por el pueblo colombiano en las urnas a través de un plebiscito el 2 de octubre del mismo año, los resultados por pocos votos favorecieron al No, que resultó tristemente ganador. De allí que estos acuerdos, luego de una revisión y adaptación en

la que tuvo participación la oposición, fueran presentados ante el Congreso de la República para su aprobación, lo que terminó con su ratificación en la firma del 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá, acuerdo de paz que sigue en proceso de implementación, pero que ha tenido muchos contradictores.

Conclusiones

Desde la formación de la República se ha pretendido la consecución de la paz. De hecho, con las constantes guerras civiles del siglo XIX se buscó la conciliación entre los dos partidos tradicionales, como se demostró en el libro *Paz en la república. Colombia siglo XIX* (Camacho, Garrido y Gutiérrez, 2018). Fue tal la necesidad que, en la última constitución decimonónica, la de 1886, en su preámbulo se menciona que además de proteger la religión católica, apostólica y romana, los poderes públicos asegurarán los bienes de la justicia, la libertad y la paz. A pesar de esto, posteriormente se desatará la Guerra de los Mil Días, y como consecuencia, la lamentable pérdida de Panamá. El presente es un resumido texto de un largo proceso de violencias y paces, se citaron aquellas que lograron acuerdos en vías de conseguir la tan anhelada paz, por lo menos con un actor violento específico.

Por ahora, las violencias, lejos de acabarse, se mantienen casi que como condición en el diario vivir de los colombianos. Se entiende que de todos los procesos de paz quedan algunos miembros que no estuvieron de acuerdo, o de aquellos que ven en la guerra un negocio que no quieren perder, de allí su transformación en las denominadas disidencias. No obstante, la gran dificultad vivida por el acuerdo de paz de 2016 fue la reticencia de algunos sectores políticos recalcitrantes apoyados por un elevado número de colombianos temerosos de la paz, acostumbrados a la guerra y que piensan que se bebe terminar con el conflicto solo a través de la guerra, muchos impulsados por la sed de la venganza, así como por el desconocimiento a las ventajas de la opción de la justicia transicional. Lo que llevó a que, en el gobierno de Iván Duque Márquez, casi que se bloqueara la implementación de lo pactado y se cerraran otro tipo de negociaciones, como con el ELN, grupo guerrillero activo, lo que incentivó más el mantenimiento de la guerra.

El país ha presenciado durante los últimos años la diversificación y el crecimiento del número de víctimas de las diferentes violencias. Los enemigos de los grupos en conflicto ya no son solamente los representantes de un color o una ideología diferente, sino igualmente aquellos que se puedan interponer en la búsqueda de un fin, ya sea político o económico, o simplemente por el hecho de recibir el pago de un estipendio. Por esta razón, los victimarios en Colombia se han desplazado hacia

otros escenarios, utilizan nombres distintos y han renovado la manera de “jugar” con los cuerpos de sus víctimas; sin embargo, terminan siendo una fiel copia de sus antecesores. A pesar de los varios intentos, la persecución a los firmantes, el asesinato de líderes sociales y campesinos, así como el freno político a los cambios estructurales, la paz real tomará tiempo en llegar al país, a pesar de la política de paz total implementada por el presidente Gustavo Petro (2022-2026).

Existe una idea expandida socialmente y es la de que en Colombia se vive una “cultura de la violencia”, como si esta hiciera parte de las dinámicas consuetudinarias de solución de los conflictos. Parece como si la muerte fuera el medio para resolver las diferencias. En este sentido, académicamente se ha manejado mucho más el concepto de *violencia endémica*, con el que se precisan mucho más las realidades colombianas de acostumbramiento y dependencia de la guerra, como manifestación de respuesta al gran número de problemas sociopolíticos y económicos irresueltos. De allí que, si no se subsanan los grandes problemas generadores del conflicto armado interno, como el del acceso a la tierra o la participación política amplia sin el miedo a encontrar la muerte por pensar distinto, como se estipuló en los 6 puntos de los acuerdos de La Habana, la guerra en Colombia, tristemente, se prolongará por muchos años más.

Referencias

- Alape, A. (1985). *La paz, la violencia: testigos de excepción* (2.ª ed.). Planeta.
- Alape, A. (1995). *El Bogotazo, memorias del olvido* (12.ª ed.). Planeta.
- Álvarez Gardeazábal, E. (1984). *Cóndores no entierran todos los días* (15.ª ed.). Plaza & Janés.
- Amnesty International. (1988). *Colombie : Droits de l'homme question d'urgence*. Editions Francophones d'Amnesty International.
- Amnesty International. (1994). *Colombie, Arrêtez les Massacres !* Editions Francophones d'Amnesty International.
- Arenas, J. (1985). *Cese el fuego: Una historia política de las FARC* (2.ª ed.). Oveja Negra.
- Benavides, F. (2010). *Justicia en épocas de transición. Conceptos, modelos, debates, Experiencias*. Institut Català Internacional per la Pau (ICIP).
- Betancourt, D. y García, M. (1990). *Matones y cuadrilleros*. Tercer Mundo; Universidad Nacional de Colombia.
- Betancur, B. (1982). El pueblo es mi fiador. <https://bibliotecapiloto.janium.net/janium/Documentos/BPP-D-BBC/BPP-D-BBC-0174.pdf>

- Bushnell, D. (2007). *Colombia, una nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Planeta.
- Camacho, C. H., Garrido, M. y Gutiérrez, D. (Eds.). (2018). *Paz en la república: Colombia, siglo xix*. Universidad Externado de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*.
- Comisión de estudios sobre la violencia. (1987). *Colombia: violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Cubides, F., Olaya, A. y Ortiz, C. (1998). *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*. Centro de Estudios Sociales.
- Deas, M. (1995). Reflexiones sobre la violencia política en Colombia. En M. Deas y F. Gaitán, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo*. Departamento Nacional de Planeación.
- El País. (2012, febrero 9). Excomisionado Luis Carlos Restrepo será juzgado como reo ausente. <https://www.elpais.com.co/colombia/excomisionado-luis-carlos-restrepo-sera-juzgado-como-reo-ausente.html>
- Franco Isaza, E. (1976). *Las guerrillas del Llano* (3.ª ed.). Ediciones Hombre Nuevo.
- González, J. y Marulanda, E. (1990). *Historias de frontera. Colonización y guerras en el Sumapaz*. Centro de Investigación y Educación Popular.
- Guerrero, J. (2007). *Los años del olvido: Boyacá y los orígenes de la violencia* (2.ª ed.). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Guzmán, G., Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (1962). *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social* (vol. 2). Ediciones Tercer Mundo.
- Jaramillo, C. (1991). *Los guerrilleros del novecientos*. CEREC.
- Kalmanovitz, S. (2007, abril 14). La educación en el siglo xx. *El Espectador*.
- El Siglo. (1946, diciembre 9). La autoridad según el programa conservador.
- El Deber. (1947, enero 22). La confusión de las lenguas.
- La Rosa, M. J. y Mejía, G. (2023). *Historia concisa de Colombia (1810-2022)*. Penguin Random House.
- La Nota Económica. (1997, noviembre 17). Los parás ganan la guerra, n.º 4, 24-28.
- Medina, M. (1981). La resistencia campesina en el sur del Tolima. En R. Ramsey, *Guerrilleros y soldados* (pp. 269-295). Tercer Mundo.
- Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso "Puerto Boyacá"*. Documentos Periodísticos.
- Ortiz, C. (2011). *Estado y subversión en Colombia. La violencia en el Quindío años 50* (2.ª ed.). Universidad del Quindío; Secretaría de Cultura.

- Pécaut, D. (1988). *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*. Siglo xxi.
- Pizarro, E. (1991). La insurgencia armada: Raíces y perspectivas. En G. Sánchez y R. Peñaranda, *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (2.ª ed.) (pp. 321-338). CEREC.
- Reyes, A. (1991). Paramilitares en Colombia: Contexto, aliados y consecuencias. En G. Sánchez y R. Peñaranda, *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. CEREC.
- Sánchez, G. (2003) *Guerras, memoria e historia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Sánchez, G. (2018). Reflexiones sobre genealogía y políticas de la memoria en Colombia. *Análisis Político*, 31(92), 96-114. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71101>
- Tovar Pinzón, H. (1997). Colonialismo, diversidad e intolerancia: la responsabilidad del historiador. En C. Ortiz y B. Tovar (Eds.), *Pensar el pasado* (pp. 19-50). Archivo General de la Nación; Universidad Nacional de Colombia.



El Cauca, territorio de conflicto armado y acuerdo de paz: breve análisis experiencial desde la teoría

JHAN CARLO MARÍN OTERO

Introducción

El presente texto es un ensayo yuxtapuesto a una investigación teórica, que se caracteriza por la expresión subjetiva y personal del autor como habitante del territorio caucano. No busca promocionar una verdad absoluta o proporcionar una solución definitiva frente a los escenarios aquí mencionados. Se concentra en la reflexión, argumentación e interpretación individual de diversos fenómenos territoriales. El objetivo principal es invitar al lector a reflexionar, cuestionar y sacar sus propias conclusiones a partir de las ideas y opiniones presentadas¹.

El carácter subjetivo permite explorar diversas perspectivas, conectar ideas de manera libre y desarrollar argumentos que reflejen experiencias, conocimientos y, por qué no, emociones. Esta subjetividad se manifiesta en el tono, el estilo y la estructura de la escritura, siendo flexible y adaptable al enfoque del texto y, por ende, a las posibles comprensiones del lector. Así, el texto se convierte en un espacio para la libertad intelectual y para motivar el pensamiento crítico y reflexivo².

1 Según Ortega y Gasset, uno de los escritores más influyentes en la literatura española, el ensayo es “la ciencia sin la prueba explícita” (Ortega y Gasset, 1940), lo que acentúa la naturaleza especulativa y reflexiva de este tipo de textos.

2 Montaigne, considerado el padre del ensayo, definió este género como un espacio para “escribir como se habla” (Montaigne, 1580), destacando la espontaneidad y naturalidad con que se deben presentar las ideas.

Este trabajo se enmarca en la investigación teórica, la cual contribuye a la gestación de conocimiento académico en al menos tres dimensiones: organizativa, productiva y crítica. Así, se ubica como un aporte orientado a la dimensión productiva del conocimiento, a partir de la concatenación de elementos conceptuales que usualmente son estudiados por separado, pero que aquí se articulan acorde al devenir de la realidad territorial, proveyendo un esquema de integración³.

Antecedentes

El conflicto armado en Colombia ha sido considerado como uno de los más prolongados y complejos del mundo, caracterizado por la presencia de diversos actores armados, incluyendo las fuerzas armadas constitucionales, guerrillas, paramilitares y en las últimas décadas estructuras armadas pertenecientes a grupos narcotraficantes. Este conflicto ha dejado una marca indeleble en la historia de al menos las últimas tres generaciones del país, afectando a millones de colombianos en un amplio espectro de tiempo, así mismo, ha provocado profundas divisiones y desigualdades sociales, políticas y económicas.

Sin duda alguna, una de las regiones más golpeadas por este conflicto en los últimos 60 años es el departamento del Cauca, ubicado en el suroccidente del país. Este departamento ha sido escenario de intensos enfrentamientos y múltiples formas de violencia. La presencia de diversos actores armados ilegales o insurgentes, que se han servido de la ubicación estratégica del Cauca y su diversidad étnica y cultural, ha convertido a esta región en un epicentro del conflicto y recrudeciendo sus manifestaciones y consecuencias con respecto a otras regiones del país.

La firma de un acuerdo de paz marca un hito fundamental en la historia de cualquier nación que ha experimentado un conflicto prolongado. Este tipo de acuerdo representa el fin formal de hostilidades y el comienzo de un proceso de reconciliación y reconstrucción del tejido social. El Acuerdo de paz en Colombia firmado con las Farc en 2016 —con el apoyo de la comunidad internacional como garante de su implementación— demuestra la importancia del diálogo, la negociación y el compromiso para superar diferencias y apostar a la construcción de

³ Tal como lo menciona Barahona Quesada (2013), “Busca reunir bajo criterios de coherencia y consistencia elementos conceptuales que se encuentran desvinculados entre sí, o hallar principios más generales que permitan reducir el número de instancias teóricas en favor de la robustez de conocimiento” (p. 75).

una paz duradera. La implementación del Acuerdo de paz ha influido significativamente y de manera diferencial en la reducción del conflicto armado y a su vez en la transformación socioeconómica en el departamento del Cauca, sin embargo, hay rezagos de la guerra aún perceptibles en el departamento.

Por eso, se plantea la necesidad de explorar cómo el mencionado acuerdo marcó la población y el territorio caucano, partiendo de la siguiente pregunta: ¿cuáles son los obstáculos que limitan la consolidación de la paz en el Cauca y cómo la administración pública puede intervenir para propender por el bienestar de la población?

El documento se divide en tres grandes secciones que le permitirán al lector identificar algunos elementos significativos del contexto del departamento del Cauca. En la primera parte, se expondrá; el contexto sociodemográfico de la población y el territorio, la presencia de los actores armados ilegales, el impacto violento previo a la firma del Acuerdo de paz y un panorama contemporáneo sobre la firma del Acuerdo, analizando su efecto en el territorio. En la segunda parte, se realizará una matriz DOFA que mediante un abordaje teórico refleje las características de la implementación del Acuerdo. En la parte final, se estudiarán las posibilidades de intervención desde la administración pública y las conclusiones de la indagación realizada.

Contexto del territorio caucano

Contexto sociodemográfico

El departamento del Cauca, ubicado en el suroccidente de Colombia, es una de las regiones más diversas y complejas del país, tanto desde el punto de vista sociodemográfico como económico. Este contexto refleja las particularidades históricas, culturales y geográficas de la región, así como los desafíos que enfrenta en términos de desarrollo y bienestar. A continuación, se presenta una descripción detallada de estos aspectos con corte al año 2020.

Población por sexo, edad, etnia y ubicación geográfica

Población total y distribución por sexo

Según el censo de 2018, que sirve de base para estimaciones en 2020, el departamento del Cauca tenía una población aproximada de 1 464 488 habitantes. De esta cifra, el 50,2 % correspondía a mujeres y el 49,8 %, a hombres. Este equilibrio

demográfico por género es consistente con las tendencias nacionales, donde la proporción de mujeres es ligeramente superior a la de hombres.

Distribución por edad

El Cauca tiene una población relativamente joven. El grupo etario de 0 a 14 años representaba el 30 % de la población total en 2020, mientras que el grupo de 15 a 64 años constituía aproximadamente el 62 %. La población mayor de 65 años representaba cerca del 8 %, lo que refleja una pirámide poblacional con una base amplia y un envejecimiento gradual.

Distribución étnica

El Cauca es uno de los departamentos más diversos étnicamente en Colombia. De acuerdo con datos del DANE, alrededor del 21 % de la población se identifica como indígena, siendo esta una de las proporciones más altas en el país. Los pueblos indígenas más representativos son los nasa y los misak. Además, el 22 % de la población se identifica como afrocolombiana o negra, destacando el importante legado africano en la región. La población mestiza y blanca representa el 57 % restante, lo que muestra la diversidad cultural del departamento.

Distribución geográfica: urbana y rural

El Cauca tiene una población mayoritariamente rural. Aproximadamente el 65 % de los habitantes del departamento viven en áreas rurales, lo que refleja su economía basada en la agricultura y el menor grado de urbanización comparado con otras regiones del país. Las ciudades principales, como Popayán, la capital del departamento, concentran gran parte de la población urbana. Popayán, con alrededor de 300 000 habitantes en 2020, es el principal centro administrativo, comercial y educativo del Cauca. Otros municipios como Santander de Quilichao, Puerto Tejada y El Tambo también tienen unas condiciones significativas, tanto en términos demográficos como económicos.

Contexto económico

Producto interno bruto (PIB)

El PIB del Cauca en 2020 fue de aproximadamente 7,2 billones de pesos colombianos, lo que representa alrededor del 1,2 % del PIB nacional. La economía del Cauca está basada principalmente en la agricultura, con productos como el

café, la caña de azúcar, y el maíz como cultivos predominantes. La industria manufacturera y el comercio también son sectores importantes, aunque más desarrollados en los centros urbanos.

Tasa de desempleo

La tasa de desempleo en el Cauca en 2020 se situaba alrededor del 14 %, cifra que, aunque alta, se mantiene dentro de las tendencias observadas en otras regiones del suroccidente colombiano. La pandemia por el covid-19 incrementó el desempleo, especialmente en sectores como el comercio y el turismo.

Ingresa per cápita

El ingreso per cápita en el Cauca es considerablemente bajo en comparación con el promedio nacional y se sitúa en torno a los 7 500 000 COP anuales en 2020. Este bajo nivel de ingresos refleja la dependencia de la economía informal y la baja productividad en el sector agrícola.

Posesión de la tierra y estructura agraria

El Cauca es una región con una fuerte tradición agrícola, pero la distribución de la tierra ha sido históricamente desigual. Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), alrededor del 70 % de las tierras productivas están en manos de un 10 % de los propietarios, principalmente grandes terratenientes. Esta concentración de la tierra ha sido una de las causas estructurales de los conflictos sociales y de la pobreza en la región. Los pequeños agricultores, indígenas y comunidades afrodescendientes poseen la menor parte de la tierra, a menudo en condiciones precarias y con poca infraestructura. Esta situación se agrava con la presencia de cultivos ilícitos, que en algunas zonas del Cauca han proliferado debido a la falta de alternativas económicas.

Índice de pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del Cauca en 2020 era uno de los más altos del país, con una tasa cercana al 40 %. Este índice tiene en cuenta no solo los ingresos, sino también otros factores como la educación, el acceso a servicios básicos y las condiciones de la vivienda. En áreas rurales, la pobreza multidimensional supera el 50 %, lo que evidencia la necesidad de políticas públicas focalizadas para mejorar las condiciones de vida en estas zonas.

Contexto histórico de la ocupación armada en el Cauca

El Cauca ha sido un escenario crucial en el conflicto armado colombiano. Es fácilmente comprobable su importancia estratégica, ya que es paso obligado de rutas que conectan el sur con el norte del país y una salida al océano Pacífico. Lo anterior ha atraído a múltiples actores armados a lo largo de las décadas. A partir de finales de la década de los setenta, el Cauca se convirtió en un terreno fértil para la expansión de los frentes guerrilleros, particularmente de las Farc, y la consolidación de otras guerrillas, así como para la aparición de grupos paramilitares y la penetración de economías ilegales.

En 1978, el Frente Sexto de las Farc estableció su presencia en el norte del Cauca, comenzando un proceso de expansión que se intensificaría en los años siguientes. Este frente se convirtió en el bastión de las Farc en el departamento y adoptó una postura cada vez más ofensiva. La estrategia de la guerrilla se vio influenciada por sus conferencias y congresos internos, que orientaron su actuar hacia una mayor consolidación territorial y militar.

A principios de 1980, surgieron nuevas estructuras guerrilleras. El Frente Octavo se estableció en El Tambo, en la región del alto Patía, mientras que el Frente 13 se originó en Caquetá antes de trasladarse a Santa Rosa, en el sur del Cauca. Este periodo marcó un incremento significativo en la presencia de las Farc en el departamento, con una estrategia que combinaba la ocupación territorial con alianzas estratégicas con hacendados y terratenientes.

Durante la década de los ochenta, las Farc también se enfrentaron al grupo insurgente Manuel Quintín Lame, que representaba una alternativa indígena dentro del conflicto. El grupo Lame, alineado con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), defendía los derechos sobre la tierra y la autonomía propia de la comunidad indígena, contrastando con las tácticas de las Farc que, en alianza con terratenientes, buscaban mantener el *status quo* en la distribución de la tierra (Vásquez, 2002). Según Christian Gros (2004), durante esta década el Cauca se convirtió en un escenario de múltiple presencia guerrillera debido a su tradición de resistencia y su relevancia estratégica. Además de las Farc, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Movimiento 19 de Abril (M-19) operaron en la región. La presencia de estas guerrillas reflejaba no solo la capacidad de reclutamiento en el Cauca, sino también la importancia del departamento como corredor estratégico entre el sur y el norte del país, con acceso a la costa Pacífica.

A finales del siglo XX, la situación en el Cauca se volvió más compleja. Las Farc establecieron el Frente 60 en Argelia con proyección hacia Guapi, mientras

que la Columna Móvil Jacobo Arenas operaba entre los frentes Sexto y Octavo. Además, la creación del Frente 30 en el extremo noroccidente, en la frontera con el Valle del Cauca, evidenció la importancia estratégica del río Naya y su acceso al océano Pacífico.

A finales de la década de 1990, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con el bloque Calima a la cabeza, comenzaron a operar en el departamento. Bajo el mando de alias HH, los paramilitares aceleraron su expansión hacia la costa Pacífica y el norte del Cauca, intensificando el conflicto con acciones violentas contra la población civil y los grupos insurgentes (CNMH, 2019).

El bloque Calima, activo en la región del Naya, realizó múltiples masacres y desplazamientos forzados. En abril de 2001, la incursión de doscientos hombres del bloque Calima en el Naya resultó en la masacre de veintisiete personas y el desplazamiento de alrededor de tres mil habitantes hacia áreas cercanas como Jamundí y Santander de Quilichao. A pesar de este despliegue violento, los paramilitares no lograron consolidar su control en la región y tuvieron que replegarse (CNMH, 2019).

La introducción del cultivo y el procesamiento de la hoja de coca en el Cauca transformó el paisaje económico y social, con las guerrillas y los paramilitares involucrándose en la producción y el tráfico de drogas. La lucha por el control de estos recursos con fines ilegales intensificó el conflicto, lo que contribuyó a la complejidad de la violencia en la región y afectó gravemente a las comunidades locales.

El desarrollo de economías ilegales relacionadas inicialmente con los cultivos de amapola y coca desempeñó un papel crucial en la dinámica del conflicto armado en el Cauca. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, la amapola se cultivó en la primera mitad de la década de 1990, seguida por la coca a partir de 1994. Estos cultivos no solo financiaron a las guerrillas, sino que también alimentaron la expansión del narcotráfico en la región, exacerbando la violencia y la inestabilidad social (CNMH, 2019).

El mapa publicado por Semana (2013) permite visualizar amplios focos aún existentes del conflicto armado y generadores de violencia en el Pacífico colombiano y específicamente en el Cauca. De igual manera, es posible evidenciar cifras referidas a diferentes tipos de violencia acaecida en la región. En la figura 1, se presenta la tasa de homicidios por mil habitantes nacional y del Cauca hasta el 2015, que permite establecer una tendencia oscilante del comportamiento de los homicidios del Cauca frente al promedio nacional. En el siguiente acápite se expondrá brevemente el Acuerdo de paz.

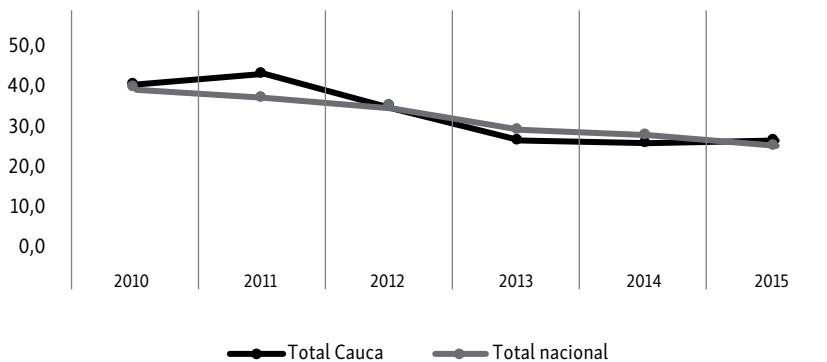


FIGURA 1. Comparativo de tasa de homicidios × 1000 habitantes

Fuente: portal *Razón Pública* con base en datos de Medicina Legal. Véanse Roa (2023) e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2025).

El Acuerdo de paz de 2016: una esperanza para la paz

La firma del Acuerdo de paz con las Farc en 2016 representó un hito histórico con el cual se esperaba poner fin a más de medio siglo de confrontación armada, lograr la disminución de la violencia y abrir nuevas oportunidades para la construcción de una paz estable y duradera. Sustentado en informes como el presentado por el Observatorio de Paz y Desarrollo del Cauca han reportado una reducción en los enfrentamientos armados, homicidios y desplazamientos forzados en la región (Observatorio de Paz y Desarrollo del Cauca, 2020) y el Sistema de Eventos del Conflicto Armado (Sievac).

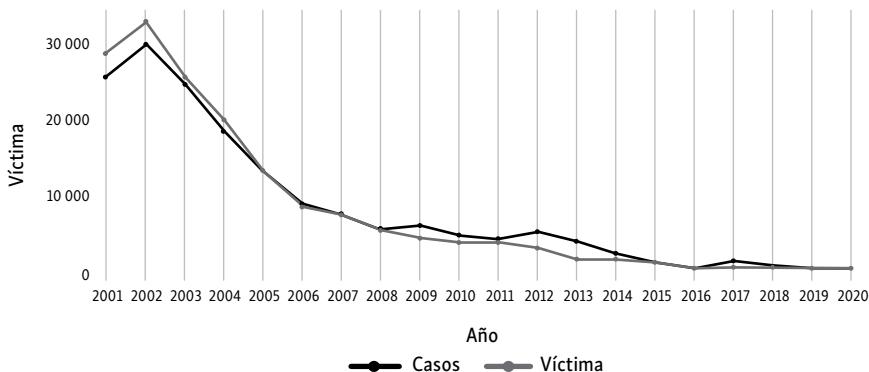


FIGURA 2. Comparativo víctimas y casos de violencia nacional

Fuente: Sievac (Observatorio de Memoria y Conflicto, 2022, p. 20).

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno colombiano —bajo la administración del presidente Juan Manuel Santos— y las Farc firmaron un histórico acuerdo de paz en La Habana, Cuba. Este acuerdo buscó poner fin a más de cinco décadas de conflicto armado y ofrecer una hoja de ruta para la construcción de una paz duradera en Colombia. El Acuerdo incluyó seis puntos clave que abordaban las principales causas y consecuencias del conflicto, y que tenían como objetivo transformar las condiciones estructurales que habían alimentado la violencia durante tanto tiempo. Los puntos mencionados se desglosan brevemente a continuación.

Reforma rural integral

Uno de los puntos más importantes del Acuerdo fue la reforma rural integral. El conflicto armado en Colombia ha estado profundamente vinculado a las desigualdades en el acceso y la tenencia de la tierra y con ello a las condiciones de vida en el campo. Históricamente, el campesinado colombiano ha sido marginado y excluido del desarrollo económico, lo que ha creado un caldo de cultivo para la insurgencia. La reforma rural integral busca mejorar las condiciones de vida en el campo, garantizar el acceso a la tierra para los campesinos y promover el desarrollo rural. Esto incluye la creación de programas de acceso a tierras, la implementación de proyectos de desarrollo rural y la mejora de la infraestructura en las zonas rurales.

Participación política

El segundo punto del Acuerdo se centró en la participación política. Uno de los objetivos fundamentales del Acuerdo de paz fue facilitar la inclusión de excombatientes y otros actores en el proceso político, permitiéndoles participar en la construcción del país desde una perspectiva democrática. Esto implicó la creación de condiciones para la participación de nuevos partidos políticos, la garantía de seguridad para los excombatientes que decidieran participar en la política y la promoción de una mayor representación de las comunidades marginadas en las instituciones políticas.

Fin del conflicto

El tercer punto del Acuerdo se centró en el fin del conflicto, que incluyó la desmovilización y reintegración de los combatientes de las Farc a la vida civil. La desmovilización de los combatientes fue un proceso complejo que requirió la creación de zonas de concentración donde los excombatientes pudieran entregar sus armas y comenzar el proceso de reintegración. Este proceso también incluyó

programas de formación y capacitación para los excombatientes, con el objetivo de facilitar su reintegración en la sociedad y la economía.

Solución al problema de las drogas ilícitas

El cuarto punto del Acuerdo abordó la solución al problema de las drogas ilícitas, que ha sido una de las principales fuentes de financiación de los grupos armados en Colombia. El Acuerdo propuso la implementación de programas de sustitución de cultivos ilícitos, así como medidas para combatir el narcotráfico de manera integral, esto incluyó la erradicación de cultivos ilícitos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la lucha contra el narcotráfico y la creación de alternativas económicas para las comunidades que dependen de los cultivos ilícitos para su subsistencia.

Víctimas

El quinto punto del Acuerdo se centró en las víctimas del conflicto. El conflicto armado en Colombia ha dejado millones de víctimas, incluyendo muertos, desaparecidos, desplazados y personas afectadas por la violencia en todas sus formas. El Acuerdo de paz buscó garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Esto incluyó la creación de la Comisión de la Verdad, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, que tienen como objetivo esclarecer la verdad sobre lo sucedido durante el conflicto, juzgar a los responsables de crímenes graves y garantizar la reparación a las víctimas.

Implementación, verificación y refrendación

El último punto del Acuerdo se centró en la implementación, verificación y refrendación del Acuerdo de paz. La implementación del Acuerdo ha sido un desafío monumental, que ha requerido la coordinación entre diferentes niveles del Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional. Para asegurar que el Acuerdo se cumpla, se crearon mecanismos de verificación y seguimiento, incluyendo la participación de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Además, el Acuerdo fue refrendado por el Congreso colombiano, lo que le otorgó legitimidad legal y política.

Con el proceso de paz iniciado entre el Gobierno colombiano y las Farc en 2016, el Cauca ha experimentado cambios significativos que han impactado su realidad socioeconómica y cultural.

Contexto contemporáneo del Cauca posacuerdo

Uno de los impactos más evidentes del proceso de paz en el Cauca ha sido la transformación socioeconómica de la región. La disminución de los enfrentamientos armados ha permitido un ambiente más propicio para el desarrollo de actividades productivas y comerciales. De manera consecuente, el crecimiento del PIB en el sector primario departamental, que a su vez jalona los demás sectores económicos.

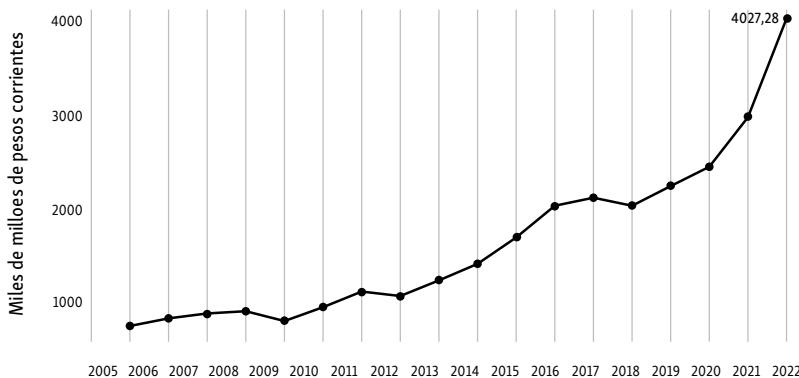


FIGURA 3. Producto interno bruto del sector primario del Cauca

Fuente. Terridata (DANE, 2024).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Cauca ha registrado un aumento en la inversión pública y privada en sectores como la agricultura, el turismo y la infraestructura (PNUD, 2019). Además, la reincorporación de excombatientes de las Farc a la vida civil ha generado oportunidades de empleo e inclusión social. Organizaciones como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) han implementado proyectos de formación y emprendimiento para facilitar la reintegración de estos individuos a la sociedad (ARN, 2020).

El proceso de paz también ha impulsado el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana en el Cauca. La implementación de los Acuerdos de paz ha requerido la creación de mecanismos de coordinación y diálogo entre el Gobierno, las comunidades locales y las organizaciones sociales. Estos espacios de participación han permitido a los ciudadanos del Cauca tener voz en la toma de decisiones sobre temas como el desarrollo rural, la justicia transicional y la protección de derechos humanos (Gobierno nacional y Farc-EP, 2018). Asimismo, la consolidación de la paz ha promovido la creación de políticas públicas orientadas a la reconciliación y la construcción de paz desde las bases comunitarias.

Programas como Paz en el Territorio han sido implementados para promover la cultura de paz, la convivencia pacífica y el respeto por la diversidad étnica y cultural del Cauca (Presidencia de la República, 2017). Con todo, según estudios estadísticos del sector, es posible observar la disminución en la intensidad del conflicto, como se evidencia en la figura 4.

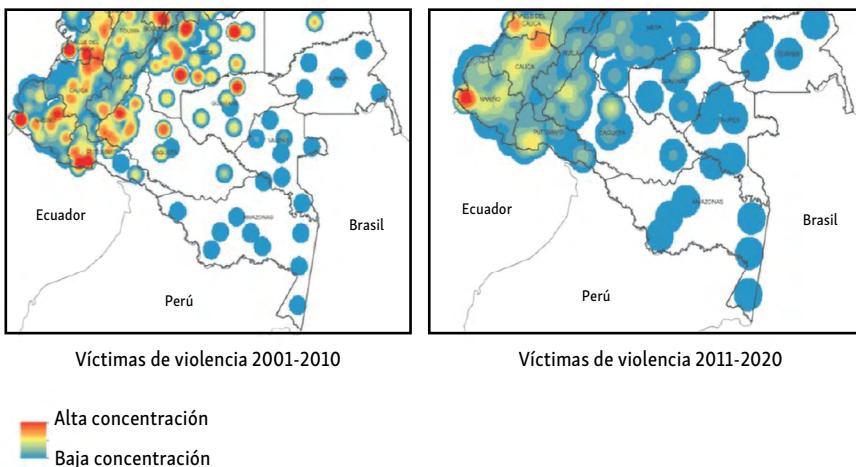


FIGURA 4. Comparación concentración víctimas de violencia (2001-2020)

Fuente: Observatorio de Memoria y Conflicto (2022, p. 31).

El departamento del Cauca todavía enfrenta desafíos significativos en su proceso de posconflicto, tal como la presencia de otros grupos armados, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos criminales organizados, ha generado preocupaciones en cuanto a la seguridad y la estabilidad de la región (Consejo de Seguridad, 2020). Además, la inequidad social, la pobreza y las brechas de desarrollo siguen siendo obstáculos para la consolidación de la paz y el bienestar de la población caucana. Es fundamental que las políticas de posconflicto en el Cauca se enfoquen en abordar estas problemáticas de manera integral, garantizando la inclusión social, la equidad y el desarrollo sostenible para todas las comunidades (Unicef, 2021).

A pesar de la firma del Acuerdo de paz en 2016, su implementación ha enfrentado numerosos desafíos. La violencia ha persistido en algunas regiones del país, incluyendo el Cauca, donde grupos armados ilegales, disidencias de las Farc y otras organizaciones criminales continúan operando. La falta de presencia efectiva del Estado en muchas áreas rurales, la demora en la implementación de la reforma

rural integral y la ausencia de alternativas económicas viables para las comunidades afectadas por el narcotráfico han contribuido a la continuidad de la violencia.

En el Cauca, la situación sigue siendo especialmente crítica. A pesar de los esfuerzos por desmovilizar a los combatientes y sustituir los cultivos ilícitos, la región sigue siendo un escenario de confrontación. Las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que han sido históricamente marginadas siguen enfrentando altos niveles de violencia, desplazamiento y violaciones de derechos humanos. La implementación de programas de desarrollo rural y sustitución de cultivos ha sido lenta y en muchos casos insuficiente para cambiar las condiciones estructurales que perpetúan el conflicto.

Otro de los grandes desafíos ha sido la reintegración de los excombatientes. Aunque muchos excombatientes han logrado integrarse a la vida civil, otros han encontrado dificultades debido a la falta de oportunidades económicas, la estigmatización social y la inseguridad. Esto ha llevado a algunos excombatientes a unirse a disidencias o a grupos armados ilegales. Además, la situación de las víctimas del conflicto sigue siendo un tema álgido, aunque se han logrado avances en la reparación y la búsqueda de la verdad, muchas víctimas aún no han recibido la justicia y la reparación que se les prometió. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha enfrentado críticas por su lentitud y por las dificultades para llevar a cabo su mandato en un contexto de persistente inseguridad y falta de recursos.

Según las cifras provenientes del Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos presentadas por la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) durante el 2021, en este periodo se presentaron las cifras más altas de violencia desde la firma del Acuerdo Final de Paz a nivel nacional. De esta manera, se convirtió en el año con mayor cantidad de masacres (93), desplazamientos forzados masivos (146), combates entre fuerza pública y grupos armados ilegales (228) y hostigamientos a la fuerza pública (134). Igualmente, se destaca el aumento en los casos de reclutamiento forzado a niños, niñas y adolescentes (89). La reactivación del conflicto se presentó con mayor crudeza en: Montes de María, sur de Bolívar, Occidente antioqueño, sur de Chocó y bajo Calima, Medio y bajo Atrato, Norte y sur del Cauca, sur de Valle del Cauca, Pacífico nariñense, Catatumbo, Caguán, Yarí, Ariari y Bajo Putumayo, Sabana y piedemonte araucano, nordeste antioqueño y Bajo Cauca, y Urabá antioqueño y sur de Córdoba. Para el caso específico del departamento de Cauca, finalizado el conflicto armado con las extintas guerrillas, parece haberse detenido en el tiempo, en función de una nueva versión de conflicto en el territorio: la presencia y expansión de los grupos armados organizados (GAO), del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de grupos paramilitares.

Igualmente, se siguen expandiendo otros grupos armados organizados residuales y las conocidas disidencias de las antiguas Farc (Jaime Martínez, Carlos Patiño, Dagoberto Ramos, Nueva Marquetalia y Jacobo Arenas). Estos grupos se fortalecen ante el incumplimiento progresivo de las garantías dadas bajo la firma del Acuerdo de paz y la inoperancia del Gobierno para hacer presencia en territorios abandonados luego de la dejación de armas por parte de las Farc-EP. Institucionalmente hacen presencia en el departamento la Tercera División del Ejército Nacional, el Comando Específico del Cauca, la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra-4), la Fuerza de Tarea Conjunta Apolo, con sus respectivas brigadas móviles y batallones, y la región 4 de la Policía Nacional. Lo anterior hace evidente que, ante la presencia significativa de actores armados ilegales, la respuesta estatal ha sido la extrema militarización del departamento, es decir que se apela a las antiguas formas de autoridad y seguridad, sin los resultados que se esperaban.

Infelizmente las cifras, tal como lo demuestra la figura 5, evidencian que en el Cauca se han incrementado significativamente los homicidios de manera posterior a la firma del Acuerdo de paz, si estos se comparan con la media nacional. Lo anterior puede estar ligado, no solo al fortalecimiento de estructuras residuales que han encontrado formas de reciclar el conflicto, sino al aumento de la criminalidad asociada a las economías ilegales presentes en el territorio.

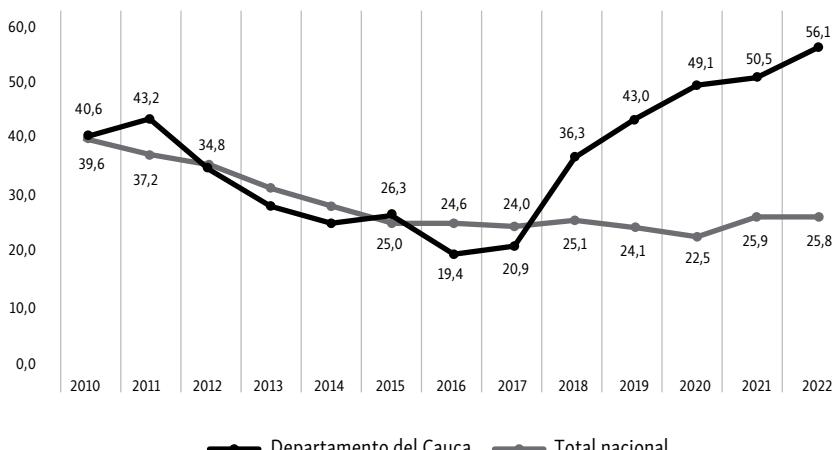


FIGURA 5. Comparación tasa de homicidios (2010-2022)

Fuente: portal *Razón Pública* con base en datos de Medicina Legal. Véanse Torres Erazo (2023) e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2025).

A partir de lo esbozado en el documento es posible presumir que la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc ha marcado un antes y un después en la historia del conflicto armado en Colombia y, en particular, en el departamento del Cauca. Este proceso ha demostrado ser un paso significativo hacia la reducción de la violencia por razón del conflicto armado y la transformación socioeconómica de la región. No obstante, estos avances positivos se ven opacados por la presencia y expansión de otros grupos armados, como el ELN, grupos paramilitares y disidencias de las antiguas Farc. Este panorama complejo evidencia que la consolidación de la paz en el Cauca va más allá de la desmovilización de los grupos armados. Requiere abordar las causas subyacentes del conflicto, instando por la desigualdad socioeconómica, la pobreza multidimensional y las brechas de desarrollo. Es esencial que las políticas de posconflicto se enfoquen en garantizar la inclusión social, la equidad y el desarrollo sostenible para todas las comunidades. El fortalecimiento institucional y la participación ciudadana son aspectos clave en este proceso. La implementación de los Acuerdos de paz ha impulsado la creación de mecanismos de coordinación y diálogo entre el Gobierno, las comunidades locales y las organizaciones sociales, y son estos los espacios de participación que permiten a los ciudadanos del Cauca ser agentes activos en la toma de decisiones sobre el desarrollo rural, la justicia transicional y la protección de derechos humanos.

Se ha evidenciado por medio de indicadores económicos que la implementación del Acuerdo de paz ha tenido un impacto positivo en la transformación socioeconómica del departamento del Cauca, pero la presencia de otros grupos armados representa un obstáculo significativo para la consolidación de la paz y el bienestar de la población. Para avanzar hacia una paz duradera, es fundamental abordar de manera integral los desafíos que enfrenta la región, garantizar la seguridad, promover la inclusión social y la equidad, fortalecer las instituciones y la participación ciudadana. Sin embargo, estos esfuerzos deben ser acompañados de políticas públicas y sociales integrales que aborden las desigualdades y promuevan un desarrollo inclusivo y sostenible, solo así se podrá construir un futuro de esperanza y prosperidad para el Cauca y sus habitantes.

Enfoque teórico

La matriz DOFA, también conocida como *análisis FODA* (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), es una herramienta de análisis estratégico ampliamente utilizada en el ámbito empresarial, pero también aplicable en otras disciplinas. El concepto de la matriz DOFA fue desarrollado en la década de 1960

por Albert S. Humphrey, un consultor de negocios estadounidense, en el marco de un proyecto de investigación en la Universidad de Stanford. El objetivo inicial era identificar por qué la planificación corporativa fracasaba en muchas empresas y la matriz surgió como una solución para identificar y organizar los factores internos y externos que influencian el éxito o fracaso de una organización o proyecto (Humphrey, 2005).

Se basa en el principio de que las organizaciones y los proyectos operan en un entorno que presenta tanto desafíos como oportunidades. Estos elementos pueden ser internos, como las fortalezas y debilidades, o externos, como las oportunidades y amenazas del entorno. El análisis DOFA permite identificar estratégicamente estos elementos y estructuras acciones que maximicen las fortalezas y oportunidades, mientras que se minimizan las debilidades y amenazas (Thompson y Strickland, 2004).

En términos teóricos, la matriz DOFA está profundamente relacionada con la teoría de la ventaja competitiva de Michael Porter, quien argumenta que las organizaciones pueden obtener ventajas competitivas sostenibles mediante la explotación de sus fortalezas internas y la adaptación a las condiciones externas del mercado (Porter, 1980). Además, la matriz también se vincula con la teoría de recursos y capacidades, que sostiene que las organizaciones deben identificar y desarrollar sus recursos internos para mantener una ventaja competitiva (Barney, 1991).

La implementación del Acuerdo de paz en Colombia, particularmente en el departamento del Cauca, es un proceso complejo que involucra múltiples actores y factores. El Cauca, como una de las regiones más afectadas por el conflicto armado, presenta una serie de desafíos únicos, así como oportunidades significativas para la consolidación de la paz. En este contexto, y en concordancia con lo teóricamente sustentado, la matriz DOFA se convierte en una herramienta útil para analizar de manera técnica y estructurada las condiciones internas y externas que afectan la implementación del Acuerdo de paz en esta región. En este orden de ideas, en la tabla 1 se presenta una matriz DOFA de sobre la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca.

TABLA 1. Matriz DOFA sobre la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca

Fortalezas	Debilidades
<p><i>Avances en la implementación del Acuerdo:</i> desde la firma del Acuerdo de paz, se han observado varios avances significativos en la implementación de sus distintos puntos en el Cauca. Uno de los más notables ha sido la desmovilización y reintegración de excombatientes de las Farc. Según informes de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), un número considerable de exguerrilleros ha participado en programas de capacitación y proyectos productivos, lo que ha facilitado su transición a la vida civil.</p>	<p><i>Desafíos en la implementación del Acuerdo:</i> a pesar de los avances, la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca ha enfrentado varios desafíos. La complejidad del conflicto y la persistencia de problemas estructurales, como la desigualdad y la pobreza, han dificultado la implementación efectiva de algunas medidas. La falta de recursos y la burocracia también han ralentizado el progreso en áreas clave, como la reforma rural y la sustitución de cultivos ilícitos.</p>
<p><i>Iniciativas exitosas de reincorporación:</i> varios proyectos de reincorporación han tenido éxito en el Cauca, particularmente aquellos que involucran la participación comunitaria y el desarrollo económico local. Un ejemplo destacado es el proyecto de cultivo de café en el municipio de Caldono, donde excombatientes y campesinos locales han trabajado juntos para producir y comercializar café de alta calidad. Este tipo de iniciativas no solo proporciona medios de vida sostenibles sino que también promueve la reconciliación y la cohesión social.</p>	<p><i>Presencia de otros grupos armados:</i> la desmovilización de las Farc no ha eliminado la presencia de otros grupos armados en el Cauca. El ELN, bandas criminales y disidencias de las Farc han continuado operando en la región, lo que ha generado nuevos focos de violencia y amenazas para la seguridad de las comunidades. Estos grupos a menudo se disputan el control de territorios y economías ilegales, lo que complica aún más el proceso de paz.</p>
<p><i>Fortalecimiento de instituciones locales:</i> la implementación del Acuerdo de paz ha llevado a un fortalecimiento significativo de las instituciones locales en el Cauca. Las administraciones municipales y departamentales han recibido apoyo para mejorar sus capacidades de gobernanza y prestación de servicios. Programas de formación y asistencia técnica han permitido a estas instituciones responder de manera más efectiva a las necesidades de la población, promoviendo un ambiente de mayor confianza y colaboración entre el Estado y las comunidades.</p>	<p><i>Desconfianza de algunas comunidades:</i> la desconfianza hacia el Estado y el proceso de paz sigue siendo un problema en algunas comunidades del Cauca. La marginación histórica y los repetidos incumplimientos por parte del Gobierno han generado escepticismo y resistencia. Para muchas comunidades indígenas y afrodescendientes, la paz no se percibe solo como la ausencia de conflicto armado, sino también como la garantía de derechos y el respeto a sus territorios y culturas.</p>

Fortalezas	Debilidades
<p><i>Mayor presencia estatal en zonas afectadas:</i> una de las metas del Acuerdo de paz ha sido aumentar la presencia del Estado en áreas previamente controladas por las Farc. En el Cauca, esto se ha traducido en la construcción de infraestructura básica, como carreteras, escuelas y centros de salud, en municipios históricamente marginados. La presencia estatal no solo mejora las condiciones de vida, sino que también sirve como un disuasivo para la reactivación de la violencia por parte de otros grupos armados.</p>	<p><i>Limitaciones en la inversión estatal:</i> la inversión estatal en el Cauca ha sido insuficiente para abordar de manera integral las necesidades de desarrollo y la implementación del Acuerdo de paz. A pesar de los esfuerzos por mejorar la infraestructura y los servicios básicos, la falta de recursos y la corrupción han limitado el alcance y el impacto de muchas iniciativas. Esto ha impedido que se logren los objetivos de desarrollo sostenible y que se consolide una paz duradera.</p>
Oportunidades	Amenazas
<p><i>Potencial para el desarrollo económico y social:</i> el proceso de paz ha abierto nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social en el Cauca. La mejora de la infraestructura y el aumento de la seguridad han atraído inversiones y promovido el turismo, especialmente en áreas de gran belleza natural y riqueza cultural. La diversificación de la economía local, incluyendo el apoyo a sectores como la agricultura sostenible y el ecoturismo, puede contribuir a un desarrollo más inclusivo y equitativo.</p>	<p><i>Riesgo de retorno a la violencia:</i> el riesgo de retorno a la violencia es una de las principales amenazas para la paz en el Cauca. La presencia de grupos armados, la persistencia de economías ilegales y la falta de oportunidades económicas para los jóvenes aumentan la vulnerabilidad de las comunidades a nuevos ciclos de violencia. La implementación incompleta del Acuerdo de paz puede llevar a la frustración y desilusión, facilitando la reincorporación de excombatientes a actividades ilícitas.</p>
<p><i>Consolidación de la paz a largo plazo:</i> el acuerdo de paz proporciona una base sólida para la consolidación de la paz a largo plazo en el Cauca. La creación de espacios de diálogo y reconciliación entre excombatientes, víctimas y comunidades afectadas es crucial para la construcción de una paz duradera. Iniciativas como las comisiones de la verdad y los programas de justicia transicional han sido fundamentales para reconocer el sufrimiento de las víctimas y promover la justicia y la reparación.</p>	<p><i>Conflictos por la tierra:</i> los conflictos por la tierra siguen siendo una fuente de tensión en el Cauca. La falta de una reforma agraria efectiva y la disputa por territorios ancestrales entre comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas han generado enfrentamientos y desplazamientos. La implementación de programas de restitución de tierras y el reconocimiento de los derechos territoriales son esenciales para evitar la exacerbación de estos conflictos.</p>

Oportunidades	Amenazas
<p><i>Fortalecimiento de la participación ciudadana:</i> la participación ciudadana ha sido un elemento clave en la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca. Las comunidades locales han desempeñado un papel activo en la supervisión y evaluación de los programas de paz, lo que ha aumentado la transparencia y la rendición de cuentas. Además, el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias ha permitido una mayor inclusión y representación en los procesos de toma de decisiones.</p>	<p><i>Narcotráfico y economías ilegales:</i> el narcotráfico y otras economías ilegales continúan siendo una amenaza significativa para la paz en el Cauca. La producción y el tráfico de drogas no solo financian a los grupos armados, sino que también generan violencia y corrupción. Los programas de sustitución de cultivos han enfrentado resistencias y desafíos, lo que ha dificultado la transición hacia economías legales y sostenibles.</p>
	<p><i>Debilidad institucional en algunas zonas:</i> la debilidad institucional en algunas zonas del Cauca limita la capacidad del Estado para implementar el Acuerdo de paz y garantizar la seguridad y el desarrollo. La falta de presencia efectiva del Estado en áreas remotas facilita el control de grupos armados y economías ilegales. Fortalecer las instituciones locales y mejorar la gobernanza es crucial para consolidar la paz y promover el desarrollo.</p>

Fuente: elaboración propia.

Posibilidades de intervención desde la administración y del saber de lo público

La implementación y desarrollo del Acuerdo de paz en Colombia, firmado en 2016 entre el Gobierno y las Farc, es un proceso complejo que requiere una gestión efectiva y un profundo entendimiento del entorno público. La administración pública y el saber de lo público desempeñan roles cruciales en la materialización de los objetivos del Acuerdo y en la construcción de una paz duradera.

La administración pública y el saber de lo público son elementos cruciales en la implementación y desarrollo del Acuerdo de paz en Colombia. Una gestión administrativa efectiva puede garantizar la coordinación de recursos, el fortalecimiento institucional y la colaboración interinstitucional, mientras que un profundo conocimiento del contexto local y la participación ciudadana son esenciales para diseñar e implementar políticas que respondan a las necesidades

de las comunidades afectadas. A pesar de los desafíos, el proceso de paz ofrece oportunidades para innovar en la gestión pública y fortalecer el Estado de derecho.

Este acápite del documento busca evidenciar, una vez realizado el análisis de contexto, las posibilidades aún existentes para el Cauca, desde el saber de lo público para el desarrollo del acuerdo de paz.

Comprensión del contexto local

El saber público implica un conocimiento profundo del contexto local y de las realidades sociales, económicas y culturales de las comunidades afectadas por el conflicto. Este entendimiento es esencial para diseñar e implementar políticas que respondan a las necesidades específicas de las poblaciones locales. La administración pública debe incorporar la perspectiva de las comunidades en el diseño de programas de desarrollo, sustitución de cultivos ilícitos y reparación a las víctimas. La capacidad de la administración para adaptarse a las realidades locales puede mejorar la efectividad de las políticas y aumentar la aceptación del Acuerdo de paz por parte de las comunidades (Álvarez, 2017).

Participación ciudadana

La participación ciudadana es un aspecto fundamental del saber público. Involucrar a las comunidades en el proceso de implementación del Acuerdo de paz no solo garantiza que las políticas sean relevantes y efectivas, sino que también fortalece la legitimidad del proceso. La administración pública debe crear mecanismos para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones y en la supervisión de la ejecución de proyectos. Esto incluye la promoción de consultas públicas, la creación de espacios de diálogo y la implementación de sistemas de rendición de cuentas. La participación ciudadana puede contribuir a una mayor cohesión social y a una paz más estable (García, 2020).

Evaluación y monitoreo

El saber público también abarca la capacidad para evaluar y monitorear el progreso en la implementación del Acuerdo de paz. La administración pública debe establecer sistemas de evaluación que permitan medir los resultados de los programas y ajustar las estrategias según sea necesario. La capacidad para realizar un seguimiento efectivo y para identificar problemas de manera temprana es crucial para asegurar que los objetivos del Acuerdo se cumplan. La evaluación

continua permite a los responsables de políticas ajustar sus enfoques y mejorar la efectividad de las intervenciones (Méndez, 2019).

De igual manera, se presentan algunas de las posibilidades aún existentes para el Cauca, desde la administración pública para el futuro del Acuerdo de paz.

Coordinación y gestión de recursos

La administración pública es esencial para la coordinación y gestión de los recursos necesarios para implementar el Acuerdo de paz. La implementación del Acuerdo requiere una asignación adecuada de recursos financieros, humanos y logísticos. Una administración pública eficaz puede garantizar que los recursos se distribuyan de manera equitativa y que se utilicen de manera eficiente. Esto implica la planificación adecuada de presupuestos, la supervisión de la ejecución de proyectos y la evaluación de resultados. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2019), una administración pública robusta es fundamental para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos destinados a la paz.

Fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional es otro aspecto clave en la implementación del Acuerdo de paz. La administración pública debe trabajar para construir y fortalecer las instituciones locales y nacionales encargadas de ejecutar el Acuerdo. Esto incluye la creación de mecanismos efectivos para la reintegración de excombatientes, la construcción de infraestructura en zonas afectadas por el conflicto y la promoción de programas de desarrollo rural. El fortalecimiento institucional no solo mejora la capacidad de respuesta del Gobierno, sino que también aumenta la confianza de la población en el proceso de paz (Pardo, 2019).

Coordinación interinstitucional

La implementación del Acuerdo de paz requiere una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno y entre diversas instituciones. La administración pública debe facilitar la colaboración entre entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y actores internacionales. Esta coordinación es crucial para asegurar que los esfuerzos de paz sean coherentes y estén alineados con los objetivos del acuerdo. La capacidad de la administración pública para gestionar estas interacciones y resolver conflictos entre actores es fundamental

para el éxito del proceso (Valencia, 2018). De forma paralela, es necesario tener en cuenta los posibles desafíos de la administración y el saber de los público en un escenario tan complejo:

Complejidad del contexto local

El contexto local en Colombia es extremadamente complejo, con una diversidad de realidades socioeconómicas y culturales. La administración pública enfrenta el desafío de adaptar políticas y programas a esta diversidad. La falta de información precisa y actualizada sobre las condiciones locales puede dificultar la implementación efectiva del acuerdo de paz.

Resistencia y desconfianza

La resistencia y la desconfianza hacia las instituciones públicas es un desafío significativo. En muchas regiones afectadas por el conflicto, la población ha experimentado la corrupción y la falta de presencia del Estado. La administración pública debe trabajar para reconstruir la confianza y demostrar un compromiso genuino con el proceso de paz.

Innovación en la gestión pública

El proceso de paz ofrece una oportunidad para innovar en la gestión pública. La implementación del Acuerdo de paz puede impulsar reformas y mejoras en la administración pública, promoviendo la transparencia, la eficiencia y la participación ciudadana. Estas innovaciones pueden tener beneficios a largo plazo para el desarrollo del país.

Fortalecimiento del Estado de derecho

La implementación del Acuerdo de paz puede fortalecer el Estado de derecho en Colombia. La administración pública tiene la oportunidad de mejorar la gobernanza y el sistema judicial, y así fomentar una cultura de legalidad y respeto por los derechos humanos. Este fortalecimiento es fundamental para la consolidación de la paz y para prevenir la reaparición de conflictos.

Conclusiones

El enfoque teórico utilizado se convirtió en una herramienta viable y efectiva para analizar la implementación del Acuerdo de paz en el departamento del Cauca. Al identificar y evaluar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, los

planificadores y responsables de la política pública pueden desarrollar estrategias más informadas y adaptadas al contexto específico del Cauca. Este enfoque no solo permite una mejor comprensión de los desafíos y oportunidades, sino que también facilita la toma de decisiones estratégicas que puedan contribuir a la construcción de una paz sostenible en la región. Lo expuesto anteriormente permite la acotación de los aspectos teóricamente elaborados.

Fortalezas

El análisis de las fortalezas se centra en los elementos internos que pueden facilitar la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca. Entre las principales fortalezas, se destaca la resiliencia de las comunidades locales. A pesar de décadas de conflicto, las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y urbanas del Cauca han desarrollado mecanismos de resistencia y organización comunitaria que pueden ser fundamentales para la implementación del Acuerdo. Estas comunidades tienen una rica tradición de autonomía y gobernanza propia, lo que puede ser aprovechado para la construcción de paz desde las bases (Álvarez, 2017).

Otra fortaleza clave es la presencia de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales internacionales que han trabajado en la región durante años. Estas organizaciones tienen un profundo conocimiento del contexto local y pueden desempeñar un papel crucial en la implementación de los programas de desarrollo rural, sustitución de cultivos ilícitos y reparación a las víctimas. Además, el compromiso del Gobierno nacional y de la comunidad internacional con la implementación del Acuerdo de paz representa un respaldo importante que puede ser considerado una fortaleza para el proceso en el Cauca (Pardo, 2019).

Debilidades

Las debilidades en la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca se refieren a las limitaciones internas que pueden obstaculizar el proceso. Una de las principales debilidades es la falta de presencia efectiva del Estado en muchas zonas rurales del departamento. La ausencia de instituciones estatales no solo ha permitido que los grupos armados ilegales continúen operando en la región, sino que también ha generado una desconfianza profunda entre la población hacia el Gobierno (García, 2020). Otra debilidad significativa es la persistencia de la pobreza y la desigualdad en la región. A pesar de los esfuerzos realizados, muchas comunidades en el Cauca siguen enfrentando condiciones económicas precarias,

lo que dificulta la implementación de proyectos de desarrollo rural y programas de sustitución de cultivos. Además, la falta de infraestructura básica, como carreteras, servicios de salud y educación, representa un obstáculo importante para la mejora de las condiciones de vida en el campo (Valencia, 2018).

Oportunidades

Las oportunidades en el análisis DOFA corresponden a factores externos que podrían favorecer la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca. Una de las principales oportunidades es el creciente interés internacional en apoyar la paz en Colombia. La comunidad internacional, a través de organismos como la ONU y la Unión Europea, ha proporcionado recursos y apoyo técnico para la implementación del acuerdo de paz. Este respaldo puede ser utilizado para fortalecer las capacidades locales y desarrollar proyectos de gran impacto en el Cauca (Méndez, 2019). Otra oportunidad importante es el potencial de desarrollo económico en la región, especialmente en sectores como el turismo sostenible, la agricultura orgánica y los productos tradicionales. El Cauca cuenta con una biodiversidad rica y una diversidad cultural que pueden ser atractivas para proyectos de desarrollo económico que respeten y valoren los recursos locales. Estos proyectos pueden generar empleo y mejorar las condiciones de vida de las comunidades, lo que contribuye a la consolidación de la paz (Álvarez, 2017).

Amenazas

Las amenazas en el análisis DOFA son factores externos que pueden poner en riesgo la implementación del Acuerdo de paz en el Cauca. Una de las principales amenazas es la persistencia de la violencia y la presencia de grupos armados ilegales, incluidos disidencias de las Farc, el ELN y organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. Estos grupos continúan disputándose el control territorial en el Cauca, lo que pone en peligro la seguridad de las comunidades y la implementación de los programas de paz (García, 2020). Otra amenaza significativa es la inestabilidad política a nivel nacional. Los cambios en la administración gubernamental, junto con las divisiones políticas internas, pueden afectar la continuidad y el compromiso con la implementación del acuerdo de paz. Además, la falta de recursos financieros adecuados para apoyar los programas de paz y desarrollo en el Cauca puede socavar los esfuerzos realizados hasta ahora (Valencia, 2018).

El conflicto armado en Colombia y su impacto en el departamento del Cauca ilustran la complejidad y las profundas raíces de la violencia en el país. El Acuerdo

de paz de 2016 representó un hito en los esfuerzos por poner fin a décadas de conflicto, pero también reveló los desafíos monumentales que enfrenta Colombia en la construcción de una paz duradera. La implementación del acuerdo ha sido difícil y llena de obstáculos, pero también ha mostrado el compromiso de muchos colombianos por superar el pasado y construir un futuro mejor. A pesar de los avances significativos en la desmovilización y reintegración de excombatientes, y en el fortalecimiento de las instituciones locales, persisten desafíos y amenazas que ponen en riesgo la consolidación de la paz. Para fortalecer los aspectos positivos y mitigar los negativos, es esencial:

- Fortalecer la presencia del Estado en todas las áreas del Cauca, para mejorar la infraestructura y los servicios básicos.
- Promover el desarrollo económico inclusivo y sostenible, mediante el apoyo a iniciativas locales y proyectos productivos.
- Fomentar la participación ciudadana y el diálogo entre todas las partes involucradas en el proceso de paz.
- Implementar de manera efectiva los programas de sustitución de cultivos ilícitos y restitución de tierras.
- Fortalecimiento de la gestión administrativa eficiente y del conocimiento profundo de las realidades públicas como contribución al éxito del acuerdo.

Las perspectivas futuras de gestión para la construcción de paz en el Cauca dependen de la capacidad del Estado y la sociedad civil para trabajar conjuntamente en la superación de los desafíos resultantes de la guerra y así las condiciones de vida en los territorios. La paz en el Cauca no solo depende de la implementación efectiva del acuerdo de paz, sino también del trabajo mancomunado del Estado y la sociedad colombiana para abordar las causas profundas y primigenias del conflicto: la desigualdad, la exclusión, la falta de oportunidades. Solo a través de un esfuerzo sostenido y concertado, que incluya a todos los sectores de la sociedad, será posible construir una paz verdadera y duradera en el Cauca, y en toda Colombia.

Referencias

- Álvarez, J. (2017). *Gestión pública y construcción de paz*. Universidad de los Andes.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2020). Informe de Reincorporación 2020. <https://www.reincorporacion.gov.co/>
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>

- Barahona Quesada, D. (2013). *Metodología de la investigación científica*. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2019). Masacres en el Naya: Violencia paramilitar en el Cauca.
- Consejo de Seguridad. (2020, diciembre 29). *Informe del Secretario General S/2020/1301*. Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/S/2020/1301>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). Ficha técnica estadística Departamento del Cauca, Terridata. https://terridata.blob.core.windows.net/fichas/Ficha_19000.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef]. (2021). Situación de la Infancia y Adolescencia en Colombia.
- García, M. (2020). Participación comunitaria y paz territorial en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 72, 45-60.
- Gobierno nacional y Farc-EP. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.
- Gros, C. (2004). *Pueblos indígenas y conflicto armado en Colombia: El caso del Cauca*. Universidad Nacional.
- Humphrey, A. S. (2005). *SWOT Analysis for Management Consulting*. SRI International.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (2020). Situación en Colombia.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2025). *Boletines estadísticos mensuales* [Página web]. Medicina Legal. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>
- Montaigne, M. de (2007). *Ensayos completos* (J. Bayod Brau, Trad.). Acantilado.
- Observatorio de Memoria y Conflicto. (2022). Boletín Estadístico de Eventos de Violencia Durante el Conflicto Armado Interno N.º 3 Nacional. Centro Nacional de Memoria Histórica. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2022/05/Boletin%cc%81n-Colombia-Completo.pdf>
- Observatorio de Paz y Desarrollo del Cauca. (2020). *Impacto del Acuerdo de Paz*. Universidad del Cauca.
- Ortega y Gasset, J. (2010). *Ideas y creencias y otros ensayos*. Alianza Editorial.
- Porter, M. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Free Press.

- Presidencia de la República. (2017). Programa Paz en el Territorio. <https://www.presidencia.gov.co/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2019). Informe de Desarrollo Humano 2019. <https://www.undp.org/>
- Roa, Ó. A. (2023, mayo 14). Estadísticas fatales: La violencia homicida en Colombia [Página web]. *Razón Pública*. <https://azonpublica.com/estadisticas-fatales-la-violencia-homicida-colombia/>
- Semana. (2013). Los 100 municipios críticos. <https://especiales.semana.com/especiales/proyectovictimas/100-municipios-criticos/index.html>
- Thompson, A. A. y Strickland, A. J. (2004). *Strategic Management: Concepts and Cases*. McGraw-Hill.
- Torres Erazo, J. M. (2023, septiembre 24). La violencia en el Cauca tras el acuerdo de paz. *Razón Pública*. <https://azonpublica.com/la-violencia-cauca-tras-acuerdo-paz/>
- Unicef. (2021). Situación de la infancia y adolescencia en Colombia. <https://www.unicef.org/>
- Vásquez, T. (2002). *Indigenous Resistance and Land Conflict in the Cauca: The Case of the Quintín Lame Movement*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.



Seguimientos antitécnicos y monitoreos inocuos en la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia. El caso de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc y sus informes desde el año 2017 *

JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS

Locura es hacer las mismas cosas una y otra vez, esperando un resultado distinto

Rita Mae Brown (1983), *Sudden Death*

Preliminares: ¿por qué el Instituto Kroc incumple con el Acuerdo de paz en Colombia?

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (EE. UU.) a través de la *Iniciativa Barómetro* —nombre del proyecto que en Colombia se le ha encargado apoyar técnicamente el monitoreo a la implementación del Acuerdo de paz (AFP)¹—

* Este capítulo refleja los resultados parciales fruto del proyecto de investigación PI-100: *Infraestructuras de Paz, agendas políticas y dinámicas organizacionales en la implementación efectiva del Acuerdo final en Colombia (2016-2022)* financiado por la Escuela Superior de Administración Pública. Selectivamente, varios elementos de esta reflexión han sido divulgados anteriormente en algunas publicaciones de divulgación no académica (ver

Puello-Socarrás, 2017, 2020a y 2020b).

¹ “*The Peace Accords Matrix (pam) engaged Barometer program offers a preventive and contributive form of accompaniment in support of implementation of comprehensive peace agreements... Utilizing pam methodology, the Barometer program will develop a framework for assessing implementation of the Colombia Peace Accord based on comparative analysis of other peace accords*” (Kroc Institute, s. f.).

hasta el año 2024 ha publicado ocho informes comprensivos (ver Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2023; Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, 2021).

El último de estos informes (octavo) fue titulado: *Siete años de implementación del Acuerdo final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino* (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2024).

Como ya es una regularidad desde el primer lanzamiento, cada “nuevo” Informe Kroc es un acontecimiento con una relativa gran difusión, no solo entre los medios de comunicación nacionales e internacionales y la opinión pública local. También tiene una particular acogida en varios ámbitos académicos, muy especialmente en aquellos interesados en la evolución del proceso de implementación en particular y en el estado de la construcción de la paz colombiana en general.

En vista del significado que los sucesivos informes Kroc entrañan para el presente y el futuro de la etapa de posacuerdo, es preciso considerar diferentes aspectos de las sucesivas versiones de este documento.

Una de las tesis mayúsculas al respecto confirmaría que todas estas producciones —las cuales por demás tienen como su lugar de enunciación un centro universitario considerado de prestigio y experto en estas temáticas y en el propio campo de los estudios sobre la paz— no aportarían *nada nuevo bajo el sol*.

Tras siete años de iniciada la fase de la implementación del AFP, e informe tras informe del Instituto Kroc, se revalida una réplica de análisis erráticos que si bien “actualizan” informaciones emergentes, en el fondo no plantean elementos cruciales sobre un proceso de construcción de paz que ha resultado cambiante, paulatinamente muy complejo e incluso frustrado a partir de los incumplimientos sistemáticos por parte de sus responsables gubernamentales y estatales (véase Estrada, 2021; Jiménez Martín *et al.*, 2023; Puello-Socarrás y Martínez, 2021).

Sin la posibilidad de agotar cada uno de los contenidos controversiales, esta reflexión se concentra en las cuestiones metodológicas —eventualmente en algunos aspectos teóricos— que sustentan los informes Kroc.

La razón práctica de esta decisión se justifica, porque varios asuntos relacionados con el abordaje teórico-metodológico de estos informes resultan ser los más erráticos de este material. Igualmente, porque esta dimensión es determinante para el monitoreo y el seguimiento del proceso de paz y en esa medida su estructuración afecta —positiva o negativamente— las conclusiones y los

resultados de los diagnósticos que resultan ser vitales a la hora de examinar las trayectorias efectivas del Acuerdo de paz en Colombia, pues con base en ellos la posibilidad de robustecimiento o incluso rectificación en su evolución deseada puede ser (o no) exitosa.

A partir de lo anterior, habría que destacar preliminarmente dos conclusiones principales:

- Desde la primera hasta la última versión, los informes Kroc no cumplen a cabalidad, con suficiencia y rigurosidad el mandato otorgado por el Acuerdo final de paz. Es lo que aquí se denomina y se desarrolla en el apartado: *Kroc versus el Acuerdo de Paz*;
- Todos los informes Kroc revelan que la Iniciativa Barómetro (es decir, *Kroc en Colombia*) además no cumplen a cabalidad, con suficiencia y rigurosidad lo dispuesto por ¡el mismo Instituto Kroc! Es lo que aquí se sintetiza y se expone en el apartado: *Kroc versus Kroc*.

Después de realizar —por octava oportunidad— un análisis apegado a los criterios de evaluación técnica establecidos taxativamente por el Acuerdo de paz colombiano, se evidencia que los informes Kroc mantienen un (pre)diseño y una construcción metodológicos *ex ante*, que además adolece de una guía teórica que permita interpretar con verosimilitud la complejidad innata a este suceso. Por lo tanto, el Instituto Kroc nunca ha diseñado *stricto sensu* una metodología para monitorear el Acuerdo de paz en Colombia. Este prediseño metodológico adoptado y adaptado como “enfoque” de seguimiento atraviesa todas las versiones de los informes desde la primera versión hasta la última —y también los informes “especiales” sobre temas específicos que se han publicitado en temas territoriales, el enfoque de género, etc.—.

Hoy, esta decisión y elección metodológicas, aunque se aplican, sigue sin justificarse. Peor aún, continúa sin *validar* su adecuación, pertinencia y relevancia para analizar en *tiempo real* la implementación efectiva de lo acordado para el caso colombiano. Este cuestionamiento no resulta menor.

Al tratarse de un proceso que apunta hacia la construcción de la paz estable y duradera y considerando que fue el propio Instituto Kroc a través de su ex director, David Cortright quien ha reconocido en diferentes oportunidades que “el caso de Colombia es único” (CESA, 2018) se precisaría entonces la construcción *ex novo* de

una metodología ajustada a esta impronta excepcional, máxime cuando el proceso de implementación del Acuerdo final ha mostrado año a año y desde su inicio una complejidad cambiante y progresiva.

El Acuerdo de paz y los encargos técnicos otorgados al Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro en Colombia

Dentro del punto 6: *Implementación, verificación y refrendación* del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (en adelante: AFP), se acordó la creación de un “mecanismo de verificación de los acuerdos”, el cual incluiría un componente internacional. Este componente debía guiarse por tres propósitos íntimamente relacionados con el desarrollo *en tiempo real* del proceso de la implementación:

1. La comprobación sobre el estado y avances de la implementación;
2. La identificación sobre los (eventuales) retrasos o deficiencias del proceso;
3. La generación de “oportunidades” para el mejoramiento continuo para el fortalecimiento de la implementación.

Adicionalmente, el AFP señalaba taxativamente:

En este mecanismo la verificación consistirá en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo, con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos. Establecerá cuáles son los avances en la implementación, cuáles son los temas en desarrollo y cuáles son los puntos de discusión y controversia, para que producto de esa caracterización y elementos de juicio, soportada en la constatación de datos y hechos, se evalúe el cumplimiento de lo acordado y las medidas de solución que tengan como fin último, su debida implementación. (AFP, punto 6.3, AFP, 2018, p. 210).

El AFP estableció además ocho *criterios de procedimiento* que debían ser observados como las orientaciones rectoras dentro del desarrollo de las actividades del mecanismo de verificación durante la fase de la implementación (ver tabla 1; AFP, punto 6.3, AFP, 2018, pp. 210-211).

TABLA 1. Criterios orientadores de la verificación del proceso de implementación del Acuerdo de paz

N.º	Criterio	Contenido
1	Verificación	<i>“será rigurosa en la comprobación del estado de la implementación y puntos de discusión y controversia”.</i>
2	Objetividad	<i>“todo informe o pronunciamiento que rinda el mecanismo de verificación, estará rigurosamente soportado en datos y hechos”.</i>
3	Correspondencia	<i>“el esfuerzo de verificación que adelante el mecanismo corresponderá exactamente a las materias y contenidos que trata el Acuerdo Final y que fueron pactados en la Mesa de Conversaciones, tomando en cuenta criterios de bilateralidad”.</i>
4	Enfoque diferencial y de género	<i>“se verificará este enfoque en la implementación de cada uno de los acuerdos”.</i>
5	Enfoque intersectorial e integral	<i>“el proceso de verificación se apoyará en la información suministrada por el componente internacional de acompañamiento, el componente técnico y la que suministren los representantes del Gobierno Nacional y las Farc-EP, y los voceros de las organizaciones sociales”.</i>
6	Acceso a la información	<i>“para realizar la labor de verificación, el mecanismo de verificación tendrá acceso a la información requerida en materia de implementación de los acuerdos, que se encuentre en las agencias, entidades del Estado y mecanismos técnicos de recolección de información. La información de carácter confidencial será tratada de acuerdo con la normatividad vigente”.</i>
7	Transparencia	<i>“el componente internacional solicitará al Gobierno Nacional y a las agencias que realizan el acompañamiento internacional, para efectos del proceso de verificación, informes sobre los avances de la implementación de los acuerdos, en lo que corresponde a la destinación e inversión de los recursos públicos para la implementación de los mismos. Así mismo y a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado”.</i>
8	Territorialidad	<i>“los mecanismos de verificación y monitoreo tendrán especial énfasis en la aplicación regional, departamental y municipal de los acuerdos”.</i>

Fuente: elaboración propia.

El punto 6.3.2 del *AFP* en la *Composición del mecanismo de verificación* también previó tres instancias principales señalando respectivamente sus funciones (*AFP*, 2018, pp. 211-213):

1. Los *Notables*, designando a los expresidentes Felipe González Márquez del gobierno de España, y José Mujica Cordano de la República Oriental del Uruguay;
2. La *Secretaría Técnica (StCVI)*, encargada por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (*csIVI*) para la coordinación compartida entre el Centro de Investigación y Educación Popular (*CINEP*) y el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (*CERAC*), entidades colombianas; y,
3. El *Apoyo técnico (AtcvI)*, a cargo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame) de los Estados Unidos. A la postre, la *Iniciativa Barómetro* en tanto representación del Instituto Kroc en Colombia sería la instancia directamente responsable de materializar esta función.

Dentro de esta configuración tanto los *Notables* como la *Secretaría técnica* dependerían prioritariamente de los productos y los resultados generados por la *Iniciativa Barómetro* y estrictamente de los informes periódicos del Instituto Kroc, respecto al cumplimiento o el incumplimiento del Acuerdo (6.3.2, ordinal c). En esta perspectiva, el Acuerdo Final consagraría en el punto 6.3.2 las siete funciones del Instituto Kroc2.

Resulta importante destacar muy especialmente los literales a) y d), los cuales mandataron sin ambigüedades que el Instituto Kroc:

a. *Diseñará la metodología para identificar los avances del acuerdo [...]*

d. *Construirá con rigor metodológico un modelo de evaluación y seguimiento que permita medir el cumplimiento de los acuerdos, lo suficientemente preciso y que permita en tiempo real, la toma de decisiones y los ajustes, todo ello en el marco de una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz. (AFP, 2018, p. 212)*

Kroc versus el Acuerdo de paz

Después de someter a examen la estructura metodológica de todos los informes Kroc y manteniendo la correspondencia con los criterios de la evaluación técnica

previstos por el Acuerdo de paz —es decir: la hoja de ruta mínima oficial para adelantar el ejercicio del seguimiento y el monitoreo— se evidencian distintas faltas analíticas y varios déficits metodológicos que son parte del *dossier* más comprensivo de malas prácticas investigativas del Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro. Estas desviaciones antes que ser corregidas se mantienen cristalizándose en cada una de las versiones de los informes Kroc (del primero al octavo)².

En primer lugar, los informes Kroc nunca diseñaron una metodología ni tampoco construyeron un modelo de evaluación para el seguimiento de la implementación en Colombia. Este hecho debe registrarse como un incumplimiento del Acuerdo de paz al desconocer el contenido taxativo de sus encargos.

Desde un principio, la Iniciativa Barómetro insistió en un diseño metodológico que no surge del Acuerdo de paz ni tampoco en la perspectiva de la construcción de la paz para el caso colombiano específicamente. La metodología presentada se trató de un esquema previamente construido: la Matriz PAM (por sus siglas en inglés: *Peace Accords Matrix*), la cual a la postre fue adoptada y supuestamente adaptada —errática y selectivamente— como el “enfoque” de seguimiento.

El cuestionamiento metodológico a este (pre)diseño no resulta ser una reflexión marginal por varias razones. Si como lo consideraba el propio Instituto Kroc: “el caso de Colombia es único” —además de inédito y complejo—, entonces la sola atención de esta singularidad habría bastado para honrar estrictamente el mandato que el Acuerdo le otorgó al Instituto Kroc³.

En lo fundamental y por razones eminentemente técnicas en el sentido metodológico, el seguimiento al proceso de implementación exigía *ab initio* la

2 Habría que reseñar que el primer informe del Instituto Kroc no fue avalado por unanimidad por la CSIVI. Entre las razones aducidas para no aceptar el primer informe estuvieron: 1) no haber diseñado y construido alguna metodología en función del Acuerdo colombiano; y, 2) la metodología adaptada a partir de la matriz PAM no sugería ser un marco analítico pertinente ni verosímil para registrar un proceso de implementación efectiva.

3 El ex director del Instituto Kroc, David Cortright (CESA, 2018) no solo lo caracterizó como un caso “único”, además destacó su incontestable complejidad, pues “el 25 por ciento del acuerdo está relacionado con el desarrollo económico [...] la transversalidad y calidad del tratado... tiene muchos componentes: los Derechos Humanos, los derechos étnicos, los derechos de la mujer, la participación democrática”.

construcción *ex novo* de un diseño y un modelo ajustados a las excepcionalidades que se podían prever en un caso que no solo es “único”, sino inédito si de lo que se trataba era asumir con sistematicidad y rigor las singularidades específicas del proceso de construcción de paz en Colombia alrededor del AFP.

Por el contrario, tanto el esquema utilizado por la Iniciativa Barómetro en particular como la metodología Kroc en general, informe tras informe y conforme avanzaba cronológicamente y cualitativamente la fase de la implementación del AFP, se mostraron paulatinamente incapaces para capturar la complejidad progresiva del proceso de paz en Colombia. Tal insuficiencia abarcaba tanto sus aspectos claves como sus atributos cruciales insistiendo en una metodología *ex ante*, es decir, un prediseño metodológico previo que no se vincula con lo encargado por el Acuerdo de paz.

Los informes Barómetro del Instituto Kroc antes que aproximar consistentemente la *uniqueness* del caso colombiano y con base en ello producir un conocimiento verosímil para describir y comprender los detalles de este proceso, generando un conocimiento útil para activar soluciones ante problemáticas emergentes, se alejaron decididamente de este propósito. Habría que coincidir en que cualquier diagnóstico sobre la implementación de la paz no tiene como objetivo la contemplación descriptiva de este fenómeno.

Un análisis exhaustivo sobre el proceso de implementación tiene como objetivo superior la transformación de la realidad a través de la toma de decisiones, introducción de ajustes institucionales y en las dinámicas de las políticas públicas así como el mejoramiento continuo e inmediato de la implementación en a corto y a mediano plazo. En últimas: estos ejercicios deben corresponderse positivamente con la construcción robusta de una paz estable y duradera proyectada a largo plazo.

Por ello, la *adaptación* que hasta hoy mantiene la Iniciativa Barómetro a partir de la *adopción* del “modelo Kroc” —la matriz PAM, un esquema previamente existente al Acuerdo— evitando provocar un diseño (*nuevo*) es una decisión equivocada además de anacrónica analíticamente y obsoleta metodológicamente.

En segundo lugar, la metodología Barómetro una vez adaptada revela distintos sesgos y su aplicación se muestra, por lo tanto, tan errática como unilateralmente selectiva. Uno de los sesgos más llamativos tiene que ver con lo que se conoce como *sesgo de selección metodológica*, que puede explicarse de esta manera. Es necesario suponer por un momento que la metodología Kroc-Barómetro hoy vigente tuviera algún grado de consistencia teórica y congruencia empírica para el caso colombiano y, entonces, fuera productiva para lograr los propósitos

encomendados por el Acuerdo, aún sin atender estrictamente sus mandatos, es decir, incumpliendo sus encargos.

En este ejemplo hipotético y hablando en clave metodológica, la Iniciativa Barómetro debió justificar analítica y teóricamente —desde un principio— su elección de la metodología explicando parsimoniosamente, por un lado, por qué el diseño acondicionado por la Iniciativa Barómetro y el Instituto Kroc para analizar la implementación efectiva —los avances y los retrocesos de este proceso— resultaría apropiado, pertinente y relevante descartando otras alternativas metodológicas actualmente disponibles. Y es que sin contar con la aproximación PAM escogida por Kroc-Barómetro, existen al menos nueve aproximaciones diferentes para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de procesos de construcción de la Paz (ver tabla 2; PricewaterhouseCoopers, 2007, p. xiv). Por otro lado, el Instituto Kroc debió explicitar técnicamente en qué medida tal elección teórico-metodológica se sincronizaría con un caso “único” e inédito —como el colombiano— y por qué la metodología acondicionada reportaría alguna potencial utilidad superior y específica frente a los desafíos prácticos —digamos: tecnopolíticos— del mismo.

Ninguna de las dos interrogantes —hasta el momento— han sido mencionadas o desarrolladas por algún informe del Instituto Kroc ni han tenido alguna respuesta por parte de la Iniciativa Barómetro; de hecho, estas cuestiones ni siquiera se han contemplado.

TABLA 2. Modelos para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de Acuerdos de paz

Aproximación	Fortalezas	Debilidades	Nivel de aplicación	Indicadores	Niveles de recursos requeridos
1. Capacidades Locales para Proyectos de Paz (LCPP) – <i>Do no harm</i>	Establece un importante principio en el monitoreo de la construcción de la paz	Puede verse como demasiado simplista.	Aplicable para macro y microniveles.	No	Bajo
2. Análisis de marco lógico	Clarifica los objetivos del proyecto y subraya la necesidad de vincular las actividades planificadas y los resultados deseados	Realiza mucho énfasis en indicadores cuantificables y puede enfocar a los actores de la implementación a pensar mecánicamente en vez de ser innovadores.	Proyectos de micronivel pero puede ser transferido hacia programas.	Sí	Medio

Aproximación	Fortalezas	Debilidades	Nivel de aplicación	Indicadores	Niveles de recursos requeridos
3. Evaluación de acciones	Establece objetivos modestos y realistas para proyectos en microniveles	Provee un análisis limitado que se agota en el vínculo entre el proyecto y el nivel estratégico.	Enfocado hacia micro-proyectos	No	Medio/Alto
4. Teorías del cambio	Explicita las razones implícitas para una intervención	Puede ser demasiado teórico para algunos interventores. Es más útil como una herramienta para testear supuestos durante la fase de planificación.	Macroniveles	No	Bajo
5. Evaluación de Impacto de la Paz y el Conflicto (PCIA)	Subraya un proceso amplio en la evaluación e incorpora un análisis robusto del contexto	Un marco general y amplio que podría restringir la operacionalización. También provee poca dirección para examinar la interacción entre sectores e intervenciones.	Macroniveles	Sí	Alto
6. Análisis sobre la sensibilidad del conflicto	Provee un análisis sobre el entorno del conflicto y la evaluación de las dinámicas dentro de una situación en particular.	Ofrece un marco general y amplio que podría restringir la operacionalización.	Macroniveles	Sí	Alto
7. Tercera generación del PCIA: aproximación desde la ayuda para la paz	Emplea un rango de otras metodologías dentro de una aproximación.	Al conseguir un acuerdo sobre las causas del conflicto, y las metas y visiones de un área puede ofrecer dificultades así como producir tensiones políticas.	Aplicable para macro y microniveles.	Sí	Alto
8. Análisis de envisionsamiento comprensivo y estratégico: transformación del conflicto	Propone un buen balance entre teoría y práctica.	Más dispuesto y aplicable para análisis cualitativos.	Aplicable para macro y microniveles.	No	Alto
9. Aproximación desde el diálogo social	Provee una evaluación comprensiva de las interacciones entre los participantes involucrados en el conflicto	Los análisis podrían ser subjetivos y llevar hacia sesgos.	Aplicable para macro y microniveles.	Sí	Alto

Fuente: elaboración propia.

Una situación análoga se observa a la hora de analizar otro de los sesgos teórico-metodológicos que se mantienen en el esquema Barómetro-Kroc, que aún permanece inadvertido: los sesgos relacionados con las *narrativas señoriales* (ver Varshney, 1997).

Para explicarlo sintéticamente, se trata de un sesgo reiterado y característico de los informes Kroc, que sugiere estar en función de la falta de un marco teórico (hermenéutico) sólido para analizar un proceso en clave de implementación efectiva.

Como era de esperarse, los informes Kroc nunca han justificado cuál es la guía teórica que orientaría su enfoque para analizar el fenómeno de la implementación efectiva —como lo mandata directamente el Acuerdo Final— y mucho menos discuten por qué o en qué medida las alternativas teóricas disponibles en la literatura en políticas públicas fueron desecharadas (o incluso incorporadas aun parcialmente en el esquema de Kroc).

Solo por traer un ejemplo paradigmático y por demás de probada utilidad, Sabatier y Mazmanian (1979) hace décadas precisaron el conjunto de condiciones relativas a la *validación* sobre la *efectividad* de un proceso de implementación que serían inminentes a la hora de verificar o falsear los cambios y las transformaciones legales, organizacionales y de las decisiones y acciones que buscan alcanzar los objetivos de la fase de implementación y que en el caso colombiano permitirían concluir si existen avances o retrocesos efectivos en el proceso de construcción de la paz siempre en *correspondencia* con pactado en el Acuerdo de paz, tal y como el texto previó en los *Criterios orientadores de la verificación* antes mencionados⁴.

⁴ Sabatier y Mazmanian (1979, pp. 484-485) proponen, al menos, cinco premisas mínimas para el análisis de procesos *efectivos* de implementación: 1) los programas de acción incorporan y se basan en una teoría robusta o sólida (*sound theory*), en relación con los cambios en el comportamiento de los grupos destinatarios para alcanzar los “estados finales deseados” (objetivos); 2) las decisiones básicas en políticas (estatutos legales) contienen directivas claras y precisas (“no ambiguas”) y estructuran el proceso de implementación, de tal manera que maximizan las posibilidades para que los grupos destinatarios las ejecuten tal y como se espera; 3) los líderes de las agencias de la implementación poseen capacidades de maniobra (administrativa, de gestión, etc.) y competencias políticas sustanciales y se encuentran comprometidos con los objetivos (legales); 4) el programa se encuentra respaldado activamente por grupos electorales organizados y por legisladores (o jefes del Ejecutivo) durante el proceso de implementación con Tribunales neutrales o favorables; y

A pesar de que los informes Kroc han hablado retóricamente de que sus productos apuntan hacia la “implementación efectiva”, es claro que la metodología Barómetro-Kroc carece de una teoría guía —*sound theory* en los términos de Sabatier y Mazmanian (1979)— para la interpretación del proceso *efectivo* de la implementación.

Tal y como se había advertido y de hecho ha venido sucediendo cuando se observa la realidad concreta del proceso de paz en Colombia, la matriz PAM registra *pragmáticamente* hechos —sin orden ni concierto— que, por ejemplo, los gobiernos de turno podrían estar justificando, pero sin estar en correspondencia debida con el Acuerdo de paz e incluso simplemente simulando ante determinadas audiencias el cumplimiento del Acuerdo⁵.

Era sabido desde un principio que el modelo PAM sería incapaz de comprobar —validar: afirmar o falsear— si *efectivamente* los hechos de la implementación se correspondían (o no) con lo mandatado por el Acuerdo de paz.

5) la prioridad relativa de los objetivos en los estatutos legales no se ve significativamente debilitada en el tiempo por la emergencia de políticas conflictivas o por cambios relevantes en las condiciones socioeconómicas que debilitan los estatutos técnicos de la teoría (del cambio) o el respaldo político.

5 Este tipo de situaciones políticas en contextos de acuerdos de paz es lo que Iasi denombra *hipocresía intencionada* o en perspectiva de las dinámicas de las burocracias públicas, Brunsson ha llamado hipocresía organizacional: “la hipocresía es un tipo de comportamiento fundamental en la organización política: *hablar* de forma que se satisfaga una demanda, *decidir* de forma que se satisfaga otra, y *suministrar productos* de forma que se satisfaga una tercera” (Brunsson, 1989, p. 27). Brunsson destaca así un rasgo político en las tendencias del mundo organizacional contemporáneo donde la inconsistencia, al menos, entre *decisiones-discurso-acción* no resulta ser una situación excepcional ni exclusivamente “irracional”. Este es un recurso estratégico en el funcionamiento y en la “coordinación” organizacionales asociado especialmente con determinados contextos específicos, sobre todo, aquellos de creciente complejidades, pero también incertidumbres. Esta metáfora conceptual es útil para dar cuenta de los atributos básicos del proceso de paz en Colombia a raíz de los incumplimientos sistemáticos registrados en la fase de implementación (ver Puello-Socarras, 2023; Puello-Socarrás y Martínez, 2021).

Justamente, los “análisis” y las “síntesis” de los informes Kroc han mostrado sufrir un sesgo de selección discursiva privilegiando las narrativas señoriales (oficiales, “desde arriba”) al dar por sentado que la percepción de los actores gubernamentales responsables de la implementación son informaciones que se validan automáticamente frente a los *Criterios orientadores de la verificación del AFP*⁶. Bastaría un contraste de los informes Kroc-Barómetro frente a los análisis alternativos sobre la implementación del Acuerdo que sí apuntan a examinar la *implementación efectiva* para comprobar la existencia de este sesgo señoril inherente a la “hermenéutica” aplicada por el Instituto Kroc (CEPDIPO, 2019a, 2019b y 2021).

Ante la diversidad de alternativas en los enfoques actualmente existentes para el seguimiento en la construcción de los acuerdos de paz (al menos, nueve opciones distintas además de la matriz PAM), el protocolo mínimo que exige un diseño metodológico —sea adaptado o novedoso— es justificar su selección metodológica. De lo contrario, la elección no se respaldaría por una argumentación lógicamente consistente, sino por la eventual arbitrariedad del investigador lo cual, en todo caso, afectaría el carácter (robusto) de la metodología y, en adelante, sus productos y resultados. Este es otro de los inconvenientes unilaterales y antiacadémicos que se prueban en el “modelo metodológico” de la Iniciativa Barómetro.

En términos operativos y sin diseñar, entonces, una metodología específica para analizar el caso colombiano resulta imposible no menoscabar la verosimilitud de los resultados especialmente en cuanto a la rigurosidad y la objetividad de la validación investigativa.

⁶ Desde otra óptica, la debida elección teórica evitaría “la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de policy” (Guerrero, 1994, p. 21) tanto como la exageración behaviorista triunfante denunciada hace décadas por Meny y Thoenig (1989, p. 27) que no tiene en cuenta las dinámicas de la *caja negra* del sistema político, más precisamente, desconociendo “el impacto de las estructuras, de los partidos políticos o de la burocracia” al fijar demasiada atención a los *inputs* (las demandas) y los *outputs* (los “productos”, las políticas). Así, se sortearía un enfoque demasiado restrictivo y unidimensional (simplista), generalmente dando por sentadas las dinámicas público-administrativas, pero sobre todo omitiendo las contradicciones organizacionales (modalidades, tipos, etc.).

La probabilidad de que los resultados del seguimiento sirvan como insumos aptos para evaluar el proceso y ponderar, entonces, sus efectos con el fin de acceder a los ajustes en la implementación de temas o temáticas específicas (puntos y subpuntos) y en general (totalidad del Acuerdo), dada la condición de integralidad del AFP (incluidos los enfoques transversales) tanto a corto como a mediano y a largo plazos se compromete a raíz de un diseño investigativo errante y azaroso, inconsistente teóricamente e incongruente técnicamente.

El Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro diezman entonces la credibilidad de sus informes en la medida en que estas situaciones no han sido resarcidas. La gravedad que exponen todas estas controversias en todo caso desborda las elucubraciones estrictamente abstractas en torno a ejercicios académicos.

Las funciones encargadas al Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro encarnan responsabilidades institucionales de carácter social histórico de gran alcance y magnitud nacionales e internacionales en vista de que hablamos de la posibilidad de la construcción de la Paz estable y duradera en un caso inédito y único —solo atendiendo por ejemplo a la temporalidad del conflicto social armado en Colombia, uno de los más antiguos de la historia contemporánea en occidente— y en medio de un proceso que ha mostrado y demostrado cumplimientos erráticos y, sobre todo, incumplimientos sistemáticos.

Aparte, mientras que por un lado el instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro continúan incumpliendo con las responsabilidades taxativamente encargadas por el Acuerdo de paz, por otro lado, estos informes vienen incorporado *motu proprio* una serie de secciones que nada tienen que ver con el seguimiento al proceso de la implementación ni fueron contempladas por el Acuerdo. Entre ellas, se incorpora una sección que el Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro bautizan como *análisis comparado*. El aquí llamado “análisis”, cuya naturaleza califican de “comparada” no resulta ser tal.

Estas secciones no responden —ni siquiera interponiendo una mirada académicamente compasiva e indulgente— ni corresponden con lo que en las ciencias sociales es el campo de la comparación o el método comparativo. En efecto, la pretensión supuestamente comparativa de los informes Kroc siempre violenta los mínimos teóricos y metodológicos de una aproximación de este tipo y rigor (ver Lijphart, 1971; Panebianco, 1994; Pérez-Liñán, 2008).

Por el contrario, estas secciones exponen —a lo sumo— ejercicios muy simples y ciertamente hipersimplificados de *contrastación* —una cuestión que teórica y metodológicamente resulta ser bien distinta de realizar una *comparación*—, basados en enunciaciones descriptivas —una cuestión que difiere significativamente de

realizar un *análisis*— generalmente centrados en el nivel de los discursos textuales de varios acuerdos de paz y, por lo tanto, nunca apuntan a los análisis de los procesos de implementación de paz concretos o efectivos.

Cuando se exponen estos contrastes entre casos —sin orden ni concierto ni mucho menos conceptos— lo que se trasluce es la improvisación y la falta de operaciones analíticas necesarias a la hora de realizar cualquier comparación mínimamente aceptable y correcta, lo cual en política comparada se denomina *sesgos por selección de casos* (ver Pérez-Liñan, 2007).

Para completar esta suerte de súbitas incursiones, los informes Kroc nunca explicitan cuál sería la metodología que utilizan para adelantar las “comparaciones” entre el Acuerdo de paz en Colombia *vis-a-vis* otras experiencias de la construcción de paz alrededor del mundo, ni por casos ni por temáticas o niveles.

Sin embargo, a partir de estos ejercicios irreflexivos —al menos vistos desde una evaluación sobre la dimensión “comparativa” que quieren sumar— los informes Kroc derivan pseudoconclusiones que a todas luces nunca son síntesis ni mucho menos aportes de conocimiento sistemáticos verosímiles. De hecho, las inferencias que se proponen resultan ser siempre abruptas y descontextualizadas, es decir, sin observar algún pudor teórico ni rigor metodológico.

Además de la falta de explicitación metodológica que impide conocer si se trata de análisis comparativos convencionales basados en *variables* (ver Sartori, 1994) o incursiones más heterodoxas basadas en *mechanismos y procesos* (por ejemplo, McAdam *et al.*, 2001), la Iniciativa Barómetro tampoco explica en los informes cuál sería el propósito de la “comparación” o cuál sería su utilidad en función de los objetivos relativos a la construcción de la paz para el caso colombiano, sea para realizar los diagnósticos, sea para que con base en ellos se aporte evidencia en perspectiva de la toma de decisiones.

Kroc versus Kroc

Los informes Kroc además de omitir sin justificación alguna los protocolos básicos previstos para este tipo de análisis establecidos taxativamente por el Acuerdo, también contradicen los protocolos básicos previstos ¡por el mismo Instituto Kroc! Lo anterior se evidencia de varias maneras. Por ejemplo, al contrastar la Matriz Barómetro —la cual debería marchar “al compás” dicen textualmente sus informes— con la Matriz Kroc (*PAM*) y su libro código saltan a la vista varias inconsistencias (ver Kroc Institute for International Peace Studies, 2020, p. 9) (ver tabla 3; Kroc Institute for International Peace Studies, 2020).

TABLA 3. Matrices metodológicas Barómetro versus Kroc

Informe Iniciativa Barómetro en el caso del AFP en Colombia	Metodología general de codificación PAM Peace Accords Matrix Implementation Dataset (PAM_ID) Codebook
<p>“las provisiones con un nivel de implementación mínima (que se refiere a que se ha iniciado alguna acción para cumplir con ese compromiso)” (énfasis añadido; Kroc Institute for International Peace Studies, 2020, p. 18)</p>	<p>“Implementación mínima [...]” En esta categoría se incluyen los procesos de implementación que no son viables, es decir, los procesos que se han iniciado pero que no están en vías de concluirse a tiempo. Mínimo significa que ha habido algún esfuerzo por parte del gobierno y/o las partes hacia la aplicación, pero estos esfuerzos siguen estando muy lejos de lo que podría percibirse como un progreso viable” (énfasis añadido; p. 2).</p>
<p>“[...] las que tienen un nivel intermedio (que se considera viable, es decir, que si el ritmo de implementación sigue avanzando como lo ha hecho, es probable que se complete en el tiempo establecido)” (énfasis añadido; Kroc Institute for International Peace Studies, 2020, p. 18).</p>	<p>“un nivel intermedio de implementación implica que es probable que el proceso se complete a finales del año siguiente, si se continúa al ritmo actual y se incluyen los logros alcanzados hasta la fecha [...]. El término intermedio debe utilizarse para describir un proceso de implementación en el que un observador podría argumentar razonablemente que la cantidad de progresos ya alcanzados —y el ritmo actual de avance— probablemente produzca un proceso casi terminado o finalizado para finales del año siguiente” (énfasis añadido; p. 2).</p>
<p>“[...] 3 a las que han sido completadas” (énfasis añadido; Kroc Institute for International Peace Studies, 2020, p. 18).</p>	<p>“Por implementación plena, queremos decir completa o casi completa. En un programa de implementación que está casi completo, la cantidad restante no se vería afectada negativamente por la viabilidad del proceso y todas las partes anticiparían un proceso completo [...]. Si en el acuerdo se pide la concesión de deberes o funciones a una nueva institución, la plena aplicación requiere el establecimiento de la nueva institución y pruebas de que está en funcionamiento. Si en el proceso de implementación de una de las disposiciones de un acuerdo el objetivo cambia de manera aceptable para todas las partes, esto puede reflejar aún una disposición plenamente implementada, bajo dos condiciones: 1) que todas las partes estén de acuerdo con la nueva norma, y 2) que esta nueva norma se haya aplicado plenamente” (énfasis añadido; p. 3).</p>

Con base en lo anterior, resulta evidente que entre una y otra versión, es decir, entre lo presentado por las matrices Barómetro y el *Codebook* de Kroc existen diferencias y sobre todo incongruencias sustanciales no solo al nivel textual, sino también en la misma codificación.

Por ello, cuando estas diferencias se omiten y generan así brechas (¿deliberadamente?) se provocan interpretaciones disímiles sobre el proceso de implementación, introduciendo incertidumbres sobre las conclusiones mismas de los informes. Por traer a colación el caso de la codificación *implementación mínima*, la brecha de codificación no es menor mientras que las suspicacias sobre una eventual manipulación metodológica surgen de suyo.

Ahora bien, consideremos por un momento que la omisión anterior fue una casualidad o quizás desprevenida en medio del propósito de redactar un informe manejable y sintético. Es necesario admitir por otro instante que la única manera de ser breve sería omitiendo —Aldous Huxley *dixit*— y, por ello, la diferencia entre los textos se explica porque se parafrasearon definiciones, aunque ellas siempre deban ser taxativas, ya que son definiciones *metodológicas* que deben observarse con absoluto rigor y parsimonia.

Pero continuando con el contraste entre las codificaciones metodológicas de la iniciativa Barómetro y el Código base de Kroc se advierte que las omisiones respecto los criterios para la codificación sobre *el grado de implementación alcanzado hasta el momento* no se simplifican con propósitos prácticos, sino que directamente se manipulan en forma deliberada.

Un ejemplo de ello tiene que ver con los criterios: “4) Retrocesos” y “5) Retrocesos menores o mayores”, los cuales simplemente *desaparecen* en el tránsito desde la matriz PAM de Kroc y aquella formulada por la Iniciativa Barómetro, pues simplemente se omiten y eliminan (ver tabla 4; Kroc Institute for International Peace Studies, 2020).

De esta manera, los informes no contienen alguna consideración ni reflexión respecto de las llamadas “reversiones” (es decir, los retrocesos y su magnitud), una categoría y una situación concreta que deliberadamente se descarta sin explicitación o explicación algunas, aun cuando esta dimensión hace parte de los criterios metodológicos establecidos y, por lo tanto, imprescindibles entre los derroteros técnicos y metodológicos que orienta el ¡propio instituto Kroc!

TABLA 4. Metodologías Barómetro versus Kroc

Informes Iniciativa Barómetro	Metodología general de codificación - PAM <i>Peace Accords Matrix Implementation Dataset (PAM_ID) Codebook</i>
Ninguna mención	<p>“4. Reversiones [Nota: “Retrocesos”] “La reversión de los progresos en la implementación de una disposición capta un desmantelamiento deliberado de lo que ya se ha implementado. Una desaceleración en el progreso no está codificada como una reversión. Una reversión también debe ser unilateral. Si ambas partes acuerdan retroceder los programas previamente implementados, esto no sería una reversión, sino un cambio en el punto ideal. Esta es una codificación dicotómica de si una reversión tuvo lugar o no en el año” (énfasis añadido; p. 3).</p>
Ninguna mención	<p>“5. Reversión menor o mayor Si se produjo una reversión, codificamos si se trató de una reversión menor o mayor de lo que se había logrado hasta ese momento en el proceso de aplicación. Una reversión menor sugiere un cambio dentro de una categoría de implementación. Por el contrario, una reversión importante sugiere un cambio de un grado de la categoría de aplicación a otro bajo ella, poniendo en peligro la viabilidad de la aplicación plena” (énfasis añadido).</p>

Fuente: elaboración propia.

Por traer solo un ejemplo de esta situación, el cuarto informe de la iniciativa Barómetro señala que se crearon “una serie de herramientas que permiten ordenar el Acuerdo, procesar y analizar la información recogida y describir en tiempo real los avances o retrocesos en la implementación” y así por ello se adelantó “un análisis cualitativo en el que se presentan logros, dificultades, brechas, retrocesos, interdependencia entre disposiciones y efectos positivos y negativos de la implementación del Acuerdo” (énfasis añadido; Kroc Institute for International Peace Studies, 2020, p. 19). Sin embargo, esta promesa fue traicionada, pues ni el “análisis” ni las conclusiones y mucho menos los resultados informados en

ese documento se refieren a las “reversiones”, lo que hace que esa dimensión de la implementación ni siquiera aparezca desarrollada en el cuerpo del texto. Para ilustrarlo de otra manera: la palabra “retrocesos” apenas aparece en tres oportunidades —insustancial y retóricamente— a lo largo de un informe que se autoproclama “comprehensivo”, con una extensión de 112 páginas.

Estos extravíos estructurales pueden ilustrarse desde otra dimensión ejemplificante. En la tercera parte de la Metodología General de Codificación PAM: “III. Definiciones, variables y puntos de referencia para la codificación del estado de la implementación de las disposiciones”, *Amnesty* (“amnistía”) es la primera de las provisiones a codificar (ver Kroc Institute for International Peace Studies, 2020). El cuarto informe, en cambio, no contiene alguna consideración a este respecto. La sola palabra apenas aparece nominalmente en dos oportunidades y para referirse a los acuerdos de paz en Angola (1994) y en Sierra Leona (1996/1999).

Los informes Kroc, entonces, no solo incumplen los protocolos provenientes desde el Instituto Kroc, sino que adelantan erráticamente una pseudoargumentación desde una metodología *unilateral, incompleta y caótica*. Esto constituye desde luego una mala práctica académica que por consecuencia lógica impacta negativamente en la consistencia teórica, la congruencia empírica y la coherencia lógica de las conclusiones que pretenden los informes Kroc/Barómetro. También pone en riesgo la verosimilitud de los resultados y, en últimas, siembra un manto de duda sobre la calidad del acompañamiento “técnico” de esta iniciativa, que afecta igualmente la configuración organizacional del *Mecanismo de verificación* y sus demás instancias tanto como el proceso de implementación y la construcción de la paz en Colombia.

En síntesis: de la mano del Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro el proceso de paz carece de una metodología sistemáticamente establecida produciendo y reproduciendo productos (informes) y resultados (“diagnóstico” y “recomendaciones”) altamente sesgados e inverosímiles; en la práctica, inanes en términos de decisiones de políticas e inútiles políticamente.

Liminares

A raíz de las singularidades que registra el AFP colombiano —en comparación con otros acuerdos de paz análogos en el marco de las construcciones de paz históricas o recientes contemporáneas —, alcanzar un acompañamiento

tecnopolítico al proceso de implementación es una condición necesaria, aunque insuficiente, pero en todo caso crucial para aumentar las probabilidades de éxito en esta apuesta social.

Una de las improntas destacadas que muestra el texto del **AFP** —paulatinamente ratificada como un consenso entre analistas sobre la paz y ampliamente reconocida por la multiplicidad de actores sociales y políticos locales e internacionales involucrados en el proceso colombiano— sería su carácter no solo “único”, sino también inédito y complejo. Estos atributos excepcionales introducen desafíos tanto analíticos, es decir, en los niveles teórico y metodológico como en la misma *praxis* referida a sus desarrollos concretos y desempeños materiales para la construcción de la paz con estabilidad y perdurabilidad.

Desafortunadamente, el balance institucional de la puesta en marcha del **AFP** sugiere que hasta ahora tanto el proceso realmente existente como sobre todo sus dimensiones analíticas, vinculados formalmente para su seguimiento y monitoreo, han subestimado sistemáticamente este hecho. Incluso, más grave aún: han sido desatendidos.

La formulación y el diseño originales del **AFP** mantienen un carácter complejo haciendo imprescindible asociar este hecho político y la puesta en marcha de las políticas desde un enfoque y un énfasis especial.

Entre diferentes alternativas disponibles, la aproximación a partir de la *implementación efectiva* fue prevista, porque justamente era una decisión tecnopolítica para lograr captar la integralidad y la transversalidad del despliegue de las decisiones y, luego, las acciones institucionales que instrumentalizarían los mandatos del **AFP**. Al mismo tiempo, posibilitaría reconstruir las trayectorias y las tendencias referidas a los ajustes organizacionales para regenerar (incluso, transitar hacia) este (nuevo) sistema de políticas públicas en función de la construcción de la Paz estable y duradera.

Como antes ya fue señalado, aunque el texto del **AFP** estableció taxativamente en el Punto 6: *Implementación, verificación y refrendación* y más estrictamente en el subpunto 6.3.2 (literales a y d del Apoyo técnico) orientar el proceso de la implementación a través de un modelo riguroso y preciso bajo “una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz” (**AFP**, 2018, p. 212), es decir, teóricamente próximo a una visión de *implementación efectiva*, los análisis académicos y las instancias encargadas de velar por el cumplimiento del **AFP** y llevar a cabo la tarea de seguimientos y monitoreos optaron por desconocer y omitir sistemáticamente este mandato.

Las guías “teóricas” y “metodológicas” hasta el momento adoptadas por los informes desde el Instituto Kroc (Iniciativa Barómetro en Colombia), CERAC y, en menor medida, CINEP en tanto instancias componentes de la Secretaría y el Apoyo técnicos del AFP se han revelado entonces no solo insustanciales y anacrónicos conceptualmente, sino también irrelevantes e impertinentes metodológicamente. En esta medida, resultan irreflexivas e incapaces para cumplir con sus encargos básicos.

Después de ocho años de actividades adelantadas por la Secretaría y el Apoyo técnicos del AFP, sus desarrollos todavía se muestran simplistas y no están a la altura de los desafíos y las necesidades analíticas y prácticas urgentes de la paz en Colombia.

Al rehuirle a la complejidad, la integralidad y la transversalidad constitutiva del AFP y su implementación en general, esta es una situación que no solo debería superarse, sino que también debe resarcirse en el futuro inmediato, si de lo que se trata es de reavivar el AFP en particular y reconducir las trayectorias de la construcción de paz en Colombia en el futuro próximo.

Referencias

- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organization*. John Wiley & Sons.
- Centro de Diálogo y Pensamiento Político [CEPDIPO]. (2019a). *La Paz Ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2019b). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*.
- Centro de Diálogo y Pensamiento Político [CEPDIPO]. (2021). *La “Paz con legalidad” al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las Farc-EP*.
- Colegio de Estudios Superiores de Administración [CESA]. (2018). “Proceso de paz colombiano da luces para nuevas metodologías”, David Cortright. <https://www.cesa.edu.co/news/proceso-de-paz-colombiano-da-luces-para-nuevas-metodologias-david-cortright/>
- Estrada, J. (Ed.). (2021). *La Paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las Farc-EP*. Centro de Diálogo y Pensamiento Político [CEPDIPO].

- Gobierno nacional y Farc-EP [AFP]. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.
- Guerrero, O. (1994). Los usos del análisis de implementación de políticas. *Gestión y Política Pública*, III(1), 19-43.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia* [Primero]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia (diciembre 2016-Mayo 2018)* [Segundo]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz de Colombia. 2 años de implementación* [Tercero]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: Hacia la transformación territorial (diciembre 2018 a noviembre 2019)* [Cuarto]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016—octubre 2021* (Sexto). Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales.
<https://doi.org/10.7274/05741r69f09>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2023). *Seis años de implementación del Acuerdo Final: Retos y oportunidades en el nuevo ciclo político* [Séptimo]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino* [Octavo]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Jiménez Martín, C, Puello-Socarras, J. F. y Ávila, A. (2023). *En-trampa-miento a la participación en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*

- (2016-2021). Universidad Nacional de Colombia. <https://www.jfpolitics.com/publicaciones/libros/en-trampa-miento-a-la-participacion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-2016-2021/>
- Kroc Institute. (s. f.). *Colombia Barometer Initiative*. Peace Accords Matrix. <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: Hacia la transformación territorial* [Cuarto]. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro. (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. <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/05/210525-El-Acuerdo-Final-de-Colombia-en-tiempos-del-COVID-19-Final-update.pdf>
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dinámica de la contienda política*. Hacer.
- Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1989). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Panebianco, A. (1994). Comparación y explicación. En *La Comparación en las Ciencias Sociales* (pp. 81-104). Alianza.
- Pérez-Liñan, A. (2007). *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Departamento de Ciencia Política. Universidad de Pittsburgh. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25016w/MAS/El_metodo_comparativo_Fundamentos.pdf
- Pérez-Liñan, A. (2008). Cuatro razones para comparar. *Boletín de Política Comparada*, 1, 4-7.
- PricewaterhouseCoopers. (2007). *A Monitoring and Evaluation Framework for Peace-Building*. Special EU Programmes Body (SEUPB). https://www.community-relations.org.uk/files/communityrelations/media-files/PEACE%20III_Evaluation%20Framework%20for%20Peace-building%20PWC%20SEUPB.pdf
- Puello-Socarrás, J. F. (2017). Pacta sunt servanda y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc. *Revista Izquierda*, 72, 57-61. <https://revistaizquierda.com/el-cuarto-informe-sobre-el-estado-de-la-implementacion-del-instituto-kroc-kroc-versus-el-acuerdo-de-paz-ii/>

- Puello-Socarrás, J. F. (2020a). El Cuarto Informe sobre el estado de la Implementación del Instituto Kroc. Kroc versus el Acuerdo de Paz y Kroc versus Kroc (I). *Revista Izquierda*, 87, 57-63. <https://revistaizquierda.com/el-cuarto-informe-sobre-el-estado-de-la-implementacion-del-instituto-kroc-kroc-versus-el-acuerdo-de-paz-y-kroc-versus-kroc-i/>
- Puello-Socarrás, J. F. (2020b). El Cuarto Informe sobre el estado de la Implementación del Instituto Kroc. Kroc versus el Acuerdo de Paz y Kroc versus Kroc (II). *Revista Izquierda*, 88, 79-85. <https://revistaizquierda.com/el-cuarto-informe-sobre-el-estado-de-la-implementacion-del-instituto-kroc-kroc-versus-el-acuerdo-de-paz-ii/>
- Puello-Socarrás, J. F. (2023). ¿Infraestructuras para la paz? La dimensión organizacional del Acuerdo de Paz en Colombia y su implementación efectiva (2016-2022). En *Derechos humanos y administración pública en Colombia. Resultados de investigación en clave de desarrollo* (pp. 181-198). Escuela Superior de Administración Pública. <https://www.jfpolitics.com/publicaciones/capitulos/infraestructuras-para-la-paz-la-dimension-organizacional-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-y-su-implementacion-efectiva-2016-2022/>
- Puello-Socarrás, J. F. y Martínez, J. S. (2021). ¿Infraestructuras para la paz?: La dimensión organizacional en la construcción de la paz y el Acuerdo Final en Colombia. En *Incertidumbres de la paz: Entre el incumplimiento del acuerdo y las luchas sociales en su defensa* (pp. 49-72). CLACSO. https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v88bs1.5#metadata_info_tab_contents
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5, 481-504. <http://www.jstor.org/stable/42783358>
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En *La Comparación en las Ciencias Sociales* (pp. 29-49). Alianza.
- Varshney, A. (1997). Postmodernism, Civic Engagement, and Ethnic Conflict: A Passage to India. *Comparative Politics*, 30(1), 1-20. <https://doi.org/10.2307/422190>



Factores que han condicionado la implementación de la política nacional de reincorporación social y económica de las/os exguerrilleras/os de las Farc-EP (2016-2022)*

MARILYN GIOVANNA MILLÁN CÁRDENAS

Introducción

Los retrasos e incumplimientos en la implementación integral del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Estado colombiano y las extintas Farc-EP en 2016, han afectado el proceso de reincorporación económica y social de los exintegrantes de esa guerrilla, lo que pone en vilo su sostenibilidad a mediano y a largo plazo. Esta situación hace necesario analizar los factores legales y políticos presentes en el proceso de su implementación, para identificar cuáles han condicionado el logro de sus objetivos. Para ello, se utilizó el marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian para examinar el proceso de implementación de la política pública, el cual considera variables normativas, no normativas y dependientes. La metodología empleada para desarrollarlo contempló la recolección y los análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

Las vicisitudes de la reincorporación

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016) suscrito en La Habana entre el Estado colombiano y

* Este capítulo se basa en el trabajo de grado exigido como requisito parcial para optar al título de Magíster en Administración Pública, sustentando y aprobado el 9 de octubre de 2023 (Millán Cárdenas, 2023).

las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-EP), constituye uno de los principales acontecimientos en la historia reciente de Colombia, en la búsqueda de poner fin al conflicto armado interno que ha enfrentado el país por más de cinco décadas (Estrada, 2019).

El punto 3.2. del Acuerdo establece lo concerniente al proceso de reincorporación de las/os exguerrilleras/os de las Farc-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses; el cual se plantea como un proceso integral, sostenible, excepcional, transitorio y comunitario, con un claro enfoque diferencial y de perspectiva de género (AFP, 2018), que lo diferencia del modelo contrainsurgente de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) del pasado.

Variados informes sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP) y la reincorporación (ONU, Procuraduría, Controlaría, entre otros); han señalado dificultades para la sostenibilidad de este proceso en materia de acceso a tierras, inseguridad, falta de oportunidades y sostenimiento de los proyectos productivos (ONU, 2020); desequilibrios en el acceso a la seguridad social, educación y beneficios económicos, y en atención psicosocial, familia, habitabilidad y vivienda, y reincorporación comunitaria (PGN, 2020). Dichas dificultades han estado estrechamente ligadas al precario o nulo avance en la implementación de los demás puntos del acuerdo, como la Reforma Rural Integral, entre otros. Dicha situación rompe con uno de los pilares fundamentales del AFP: su *implementación integral*, la cual permitiría alcanzar el objetivo de una paz estable y duradera.

Estas dificultades indujeron la necesidad del análisis profundo de los factores que las explican y los retos que se generan para la reincorporación a largo plazo, considerando que ya ha transcurrido casi una tercera parte del tiempo proyectado para su concreción.

Propósitos, criterios y metodología de la investigación

Sobre estas consideraciones se analizó el periodo comprendido entre 2016 y 2022, donde se definieron los marcos normativos, acciones, medidas concretas e instrumentos de política pública y de financiación (CONPES 3932 de 2018¹), así

¹ En el marco de la conmemoración del octavo aniversario de la firma del AFP, el 20 de noviembre de 2024, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final de Paz (csiv1) aprobó ampliar el plazo de implementación de este CONPES hasta 2038 (Presidencia de la República, 2024).

como la disposición institucional del Estado para cumplir lo acordado en materia de reincorporación social y económica. De igual forma, se consideraron aspectos de la negociación de este punto, claves para comprender sus desarrollos durante la implementación.

La investigación se centró en analizar los factores que han condicionado la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de los exintegrantes de las Farc-EP (PNRSE) (CONPES 3931), orientada desde los postulados teórico-metodológicos de Sabatier y Mazmanian (1981) para el análisis de la implementación de políticas públicas.

Desde allí se analizaron las variables conexas con el problema que afronta la política pública de reincorporación, así como las variables legales y políticas (*factores normativos*) que han condicionado su implementación; haciéndose énfasis en el imperativo legal (intención de la ley), por dos razones fundamentales relacionadas con el modelo en cuestión: 1) porque la estructura legal o su ausencia explican en buena medida el comportamiento burocrático; y 2) porque las decisiones políticas fundamentales deben tomarse por funcionarios electos y no por servidores públicos designados, a juicio de los autores; esto considerando que su objetivo es, por una parte, mostrar cómo, quienes elaboran las leyes y las principales autoridades afectan el proceso de implementación en el diseño normativo; y por otra, las *variables no normativas* (o externas) que afectan la política a pesar de la existencia de la ley e impiden de forma definitiva el logro de los objetivos. Finalmente, se examina el proceso de implementación y sus interrelaciones (impactos reales y percibidos) en sus distintas etapas (variables dependientes) las cuales se retroalimentan entre sí.

Variables que afectan el proceso de reincorporación

Tratabilidad del problema

La tratabilidad del problema está mediada por la teoría causal, que parte de identificar el problema a tratar, el cual está enraizado en las causas políticas y socioeconómicas estructurales que han perpetuado el conflicto armado en Colombia. Es en ese contexto en el que la firma del AFP se materializó y, en particular, el punto número 3 denominado Fin del Conflicto, en cuyos postulados se reconoce la posibilidad de: contribuir a reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que “dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto” (AFP, 2018, p. 3).

En el reconocimiento del conflicto colombiano y su naturaleza está la posibilidad de la construcción de la paz estable y duradera; considerando su complejidad, orígenes y múltiples causas, así como los factores y condiciones que han facilitado su persistencia y los efectos e impactos sobre la población.

En el punto 3, Fin del Conflicto, se reconoció como uno de los temas fundamentales en cualquier proceso de paz, el futuro de los excombatientes; y que para el caso del AFP de 2016 en el punto 3.2 se denominó *reincorporación*, caracterizado como un proceso *integral*, colectivo, territorial, con enfoque diferencial; necesario para forjar las bases de una paz estable y duradera.

Este enfoque lo diferencia del modelo contrainsurgente de desarme, desmovilización y reintegración DDR del pasado (incorporado por el Estado colombiano desde la década de los noventa), diseñado para actuar en medio de la confrontación y no en la perspectiva de consolidar y mantener la paz (OPC, 2015); como una estrategia para debilitar a los grupos armados o utilizado con frecuencia para organizaciones que han sido derrotadas, con lo que se buscan desmovilizaciones individuales basadas en decisiones personales. Este enfoque, que se sustenta en unos estándares internacionales definidos por la ONU, responde a una concepción particular del Estado colombiano del conflicto, la paz y la reintegración, ligada a la defensa del modelo de acumulación capitalista imperante, mediante la exclusión política y la violencia estructural y sistemática contra la oposición, que apunta al sometimiento y al debilitamiento de la insurgencia, así como al despojo del carácter político de su opositor. Bajo esta noción se legitima el enfoque de reintegración individual DDR, el cual fue asumido por la antigua Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), la cual minimizaba la importancia de los procesos de paz (Escobar *et al.*, 2017), y las transformaciones derivadas de estos, como posibilidad para superar las causas estructurales que han generado el conflicto social y armado. Lo anterior se debe a que la experiencia acumulada ha demostrado que el desarme y la desmovilización de combatientes no borran, *per se*, los orígenes de la confrontación (OPC, 2015).

En esa medida, la implementación —entendida como el “conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables” (Jaime *et al.*, 2013, p. 102)— de la reincorporación de las/os exguerrilleras/os de las Farc-EP, ha sido un proceso complejo: pasando por la negociación en La Habana; el plebiscito que buscaba refrendar los acuerdos, y en donde el No obtuvo una victoria relativa; el cambio de gobierno Santos (2014-2018) al gobierno de Duque (2018-2022),

representante de los intereses del partido Centro Democrático opositor fehaciente al AFP; y, finalmente, la negociación posacuerdo de la política pública de reincorporación después de todas las vicisitudes mencionadas.

Tras el análisis de estos elementos, se encontró que, a pesar de que la formulación de la política pública de reincorporación tiene una teoría causal clara y concordante con los contenidos en el AFP (2018), hay aspectos normativos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019, Col.) y la política de Paz con Legalidad o Política de Estabilización (Presidencia de la República, 2018), desarrollados durante el periodo de gobierno de Iván Duque (2018-2022), que no se armonizan con el AFP ni con el CONPES 3931. No define responsables, cronogramas ni indicadores de resultados para verificar el cumplimiento de cada pilar de la ruta descrita, ni existen metas específicas sobre reincorporación económica y los indicadores resultan confusos (FIP, 2019, p. 23). Tampoco hay detalle suficiente para asegurar su coherencia en la aplicación, ni articulación con el CONPES 3931, ya que omite el enfoque colectivo; ni es clara su articulación con el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) (FIP, 2019, p. 24).

Otros informes destacan que el PND 2018-2022 no tuvo un capítulo específico con relación al AFP, lo que muestra la visión reducida del gobierno Duque frente a este, en particular con respecto de la reincorporación, la cual se asemeja al enfoque DDR del pasado. Lo expuesto condiciona los beneficios económicos, sociales, políticos y jurídicos del Acuerdo, al cumplimiento de la ruta “individual” de la reincorporación, plasmada en el artículo 284 del PND 2018-2022 y, posteriormente, en la Resolución ARN 4309 de 2019; buscando, de esta forma, abandonar el carácter colectivo contenido en el AFP y que hace parte de la teoría causal de la reincorporación.

Esta situación se traduce, en el terreno de la política pública, en que las acciones y medidas contenidas en estos instrumentos se trasladan a la “administración y la gerencia” (CEPDIPO², 2020, p. 18), es decir, que se desenvuelvan en el marco de las políticas del gobierno de turno. Es así que, al no existir un diseño integral de la reincorporación durante la administración Santos, fue al gobierno Duque al que le correspondió “implementar la política diseñada, pero ajustándola a su comprensión”; redefiniéndola, simplificado los desarrollos normativos alcanzados en el gobierno Santos (p. 51). Esta visión reducida del AFP resultó en que en la

² El Centro de Pensamiento y Dialogo Político surge a partir del Acuerdo Final de Paz de la Habana (punto 3.2.2.2) y art. 1º - Acto Legislativo 03 de 2017.

implementación integral se haya dejado de lado, incluso desarrollos normativos indispensables para el avance de los demás puntos del **AFP** y que atraviesan de una u otra forma el proceso de reincorporación.

Según la **FIP** (2019), la Paz con Legalidad dejó las siguientes indefiniciones en relación con los planteamientos del **CONPES 3931**, a saber:

- No diseña metas claras para los programas de educación y formación para el trabajo.
- No define una ruta para la búsqueda de empleo para los exguerrilleros.
- Plantea una consejería de muy alto nivel que dé recomendaciones al **CNR** para la estructuración de los proyectos productivos, sin embargo, no es clara su relación con los proyectos aprobados hasta ese momento.
- Dicha política no destaca el enfoque colectivo (pp. 22-23).

Aunque estos elementos muestran las dificultades para tratar el problema objeto de este estudio, Sabatier y Mazmanian (1981) señalan que no se debe poner demasiado énfasis en esto, ya que, después de todo, uno de los objetivos de analizar las políticas públicas es desarrollar mejores instrumentos para resolver los problemas que reclaman cambios sustanciales en los comportamientos (p. 335). En ese sentido, la implementación del **AFP** es un campo en disputa para hacer valer su integralidad —lo cual beneficiaría no solo a las/os exguerrilleras/os sino también a amplios sectores de la sociedad colombiana—; haciendo realidad el enfoque de derechos y que trascienda el “simple acceso a las prestaciones convenidas en La Habana” para la reincorporación (CEPDIPO, 2020, p. 61).

Este marco de análisis pretende mostrar que hasta los problemas más difíciles pueden minimizarse si se comprenden las repercusiones que tienen las variables legales y políticas de una manera adecuada, las cuales deben permitir obtener el apoyo necesario para producir cambios esenciales en el comportamiento (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 335).

Factores normativos

El análisis de los factores normativos que condicionan la implementación de una política pública permite develar la capacidad que esta tiene de estructurar coherentemente su proceso de implementación. Para el caso de la reincorporación, se analizó, en primer lugar, la relación entre el marco de ley dispuesto para desarrollar la política y algunas evidencias de su implementación. En relación con lo anterior, Sabatier y Mazmanian (1981) manifiestan que una ley es:

aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de “estructurar” el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. (p. 336)

Sobre la implementación normativa del **APP** en lo relacionado a la reincorporación socioeconómica, se expedieron los decretos que crearon las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) para iniciar el tránsito a la vida civil de las Farc-EP, las cuales posteriormente se transformaron en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR; Decreto 1274 de 2017); se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR; Decreto 2027 de 2016); mediante la Resolución 4309 de 2019 de la **ARN** se estableció la ruta de reincorporación a largo plazo; el Decreto 1543 de 2020 reglamentó el traspaso de predios rurales para proyectos productivos; entre otras disposiciones. Al respecto, la Iniciativa Barómetro *et al.* (2021) indicó que la mayor parte de los compromisos se han cumplido y los retos se deben ubicar más bien:

[...] en la adecuada ejecución de las que ya se han producido hasta el momento. Actualmente, hay una desarticulación entre las normas y una multiplicidad de actores con diversas responsabilidades, lo que se traduce en una implementación dispersa y fragmentada. En ese sentido, es necesario trasladar los esfuerzos para implementar de manera efectiva lo que las normas ya expedidas dispusieron y evitar continuar expediendo nuevas normas de manera poco ordenada. (p. 30)

Objetivos de la PNRSE

Posteriormente se analizaron los objetivos de la **PNRSE**, dado que una de las condiciones mínimas para que una política pública alcance los fines propuestos, es que sus objetivos sean claros y consistentes. En cuanto dichos objetivos permiten la verificación del cumplimiento de la política, son directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y se convierten en un recurso para los partidarios en cuanto a presentar objeciones o admisiones respecto de las decisiones políticas que al respecto se desarrolleen (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 336).

En la PNRSE (2018) se estableció como objetivo general: “Garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las Farc-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final”, y 4 objetivos específicos:

1. Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de *reincorporación integral* de los exintegrantes de las Farc-EP y sus familias.
2. Promover la *reincorporación comunitaria en el territorio*, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
3. Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las Farc-EP y sus familias, *de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades*.
4. Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de *exintegrantes de las Farc-EP y sus familias* [énfasis agregado]. (DNP, 2018, p. 71)

El análisis de estos objetivos normativos permitió concluir, de acuerdo a la escala ordinal propuesta por Sabatier y Mazmanian (1981), que, aunque en su formulación no presentan ambigüedades —al tener sentido y establecer prioridades (definición de tiempos); o inclinación definida, en cuanto a que enfatiza el carácter colectivo de la reincorporación tal como está contenido en el AFP—, a criterio del CEPDIPO (2020) esto “no logró traducir ese entendimiento a las acciones a realizar en desarrollo de los objetivos de la política formulada” (p. 51). Además, los enunciados generales son difusos, es decir, no son objetivos cualitativamente precisos, puesto que no dan sentido y contenido a la política.

TABLA 1. Escala ordinal objetivos política pública

Objetivos	Característica
Ambiguos	Carentes de sentido y sin establecer prioridades
Con inclinación definida	Objetivos incompatibles entre sí
Cualitativos	Ordenes cualitativas precisas
Cuantitativos	Ordenes cuantitativas precisas

Fuente: elaboración propia con base en la descripción de Sabatier y Mazmanian (1981).

La PNRSE (2018) contiene en su objetivo general la reincorporación integral de las/os exguerrilleras/os y sus familias, que implica la implementación también integral de todo lo acordado, es decir, con plenas garantías para el ejercicio de la política y de seguridad para quienes dejaron las armas. Sin embargo, en la práctica, se limitó al componente económico y social de la reincorporación, la cual seguirá siendo limitada y truncada mientras continúen los asesinatos de ex guerrilleras/os, que llegaron a la cifra de 348 (Indepaz, 2022) desde la firma del AFP a diciembre del 2022 (261 durante el cuatrienio de Iván Duque)³; el desplazamiento forzado de sus familias y las amenazas a su seguridad física; situaciones que también han dificultado el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Reincorporación y el trabajo de los enlaces territoriales del CNR.

Integración jerárquica en y entre las instituciones

Sabatier y Mazmanian (1981) indican que este es uno de los principales obstáculos en la implementación, ya que está relacionado con la dificultad de coordinar las acciones dentro de una institución y entre instituciones que, para el caso de la política de reincorporación, son por lo menos 19 las entidades responsables (DNP, 2018, p. 8). Es, por ello, muy importante que la ley logre integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 340). Ese grado de “integración jerárquica” se puede determinar por: 1) el número de instancias de voto o aprobación comprometidas en el logro de los objetivos y 2) la capacidad que tengan los promotores de objetivos para ofrecer estímulos o imponer sanciones a quienes cuentan con poder de voto.

En lo relativo al funcionamiento de las instancias creadas en el Acuerdo: CSIVI y CNR, compuestos por miembros del partido surgido tras la firma del AFP (hoy Comunes, antes Farc⁴) y el componente del Gobierno, se destaca el ejercicio formal de las mismas, materializado en el número de sesiones realizadas, sin representar esto acuerdos o cooperación entre las partes, pues varias de las decisiones se tomaron de manera unilateral por parte del Gobierno, durante el periodo estudiado.

³ A septiembre de 2024, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia registra 432 asesinatos de excombatientes de las FARC-EP (11 mujeres, 57 afrocolombianos, 56 indígenas). http://colombia.unmissions.org/sites/default/files/infografia_espanol_oct24_9octfinal.pdf

⁴ Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Resolución Consejo Nacional Electoral (CNE) No. 2691 - 31-10- 2017). Partido Político Comunes (Resolución CNE No. 2051 - 17-06-2021).

En este escenario se redujo la función del CNR a la mera aprobación de proyectos productivos, pero sin capacidad técnica, ni presupuestal para su funcionamiento a nivel nacional y mucho menos territorial (CTR); así se desdibujó el objetivo para la cual fueron creadas, en la idea de establecer conjuntamente los lineamientos de implementación de la política pública, acordes con el AFP.

Por otra parte, se analizó el funcionamiento de la arquitectura institucional para la implementación de la política pública —Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), antes Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), y 19 entidades más—. A partir de dicho análisis se develó, en primer lugar, la dispersión institucional a pesar de ciertos grados de articulación. En segundo lugar, quedó en evidencia el alto grado de discrecionalidad de las entidades responsables, al no existir un marco normativo vinculante, el cual debió ser integrado en el Sistema Nacional de Reincorporación, que hasta 2022 no había sido creado e implementado⁵. Dicha situación también mostró la falta de aspectos normativos por desarrollarse después de 6 años de firmado el Acuerdo Final.

Estas situaciones permitirían afirmar que la falta de reglas claras de decisión ha dificultado la coordinación institucional, la concertación para la toma de decisiones públicas y, por ende, el cumplimiento de los objetivos normativos de la política pública de Reincorporación Social y Económica. Esto se debe a que su implementación durante el gobierno Duque fundamentalmente estuvo determinada por la voluntad política del momento. Por ello, se reorientó hacia el enfoque DDR del pasado, en contraposición al enfoque colectivo pactado en el AFP.

Por otra parte, Sabatier y Mazmanian (1981) indican la importancia de que la ley asigne prioridades relativas a las dependencias encargadas de la implementación, ya que, de no hacerse, dependerá de la voluntad política que otorguen dichas dependencias para incorporarlas a sus procedimientos operativos. En síntesis, mientras exista más precisión y jerarquización de las instrucciones de la ley (tanto a funcionarios como actores), mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias, como el comportamiento del grupo objetivo de la política, sean congruentes con las directrices (p. 337).

Frente a esto, los estudios e informes consultados señalan como dificultades del diseño de la política pública de reincorporación, por una parte, la insuficiente

⁵ Dicho sistema se reglamentó a través del Decreto 0846 del 4 de julio de 2024, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la vida”, del gobierno de Gustavo Petro.

capacidad institucional del Estado y, por otra, la dispersión de responsabilidades institucionales para la consecución de los objetivos normativos de la PNRSE. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en la falta de definiciones sobre la espacialidad de la reincorporación, que permitiría afianzar su carácter colectivo, ya que el acceso a la tierra para los reincorporados se imposibilitó debido a la falta de voluntad y decisión política del gobierno Duque para facilitar ese acceso; o en las dificultades y el unilateralismo en el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Reincorporación (CEPDIPO, 2020, pp. 60-61).

Recursos financieros

Para lograr los objetivos planteados en cualquier política pública se requiere de un mínimo de financiamiento, de su monto dependerá también la probabilidad de alcanzarlos. Cuestión sumamente difícil, frente a la cual Sabatier y Mazmanian (1981) sostienen que la financiación debe estar en relación con la gravedad del o de los problemas que se enfrentan.

En cuanto a los recursos para el desarrollo de la PNRSE se destacan, en primer lugar, las dificultades para establecer con precisión el monto total de los recursos destinados para el desarrollo de la política. En segundo lugar, se destaca su desfinanciación, al no destinársele recursos propios, haciéndola dependiente de los presupuestos de las entidades con responsabilidades para implementar algún aspecto de esta política, como se ve a continuación.

Ejecución presupuestal reincorporación de las Farc-EP a la vida civil

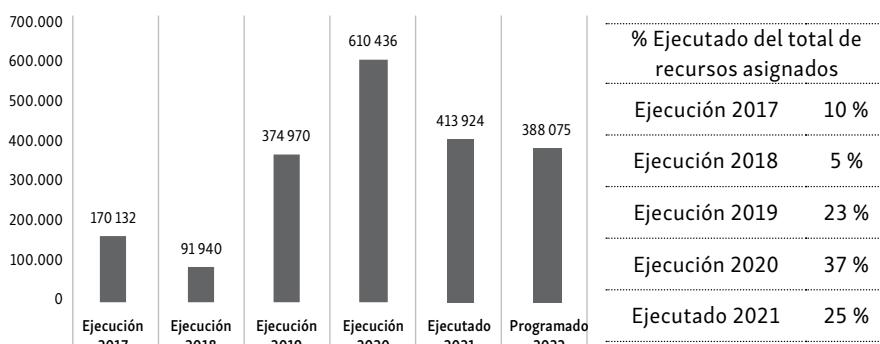


FIGURA 1. Ejecución presupuestal anual Pilar 3.2

Fuente: cgr (2022).

Los datos de la Contraloría General de la República (cgr, 2022) evidencian una ejecución presupuestal para la implementación del punto 3 Fin del Conflicto entre 2017-2021 de 3,2 billones de pesos en 2021; de los cuales, 1,6 billones correspondieron al pilar relacionado con la reincorporación de las Farc-EP a la vida civil (política, económica y social), es decir, el 52 % del presupuesto de este punto. La mayor ejecución presupuestal se presentó entre 2019-2021 (1,40 billones). Para el año 2022, la asignación fue de 442 101 millones de pesos, de los que se destinó el 88 % para el punto 3.2, equivalente a 338 075 millones; a lo cual la cgr llamó la atención sobre una importante disminución del 6,2 % con respecto a la ejecución de 2021 (pp. 140-145).

CONPES 3931

Los recursos destinados a la reincorporación entre 2018 y el primer trimestre de 2022, para la financiación de las acciones contenidas en la PNRSE – CONPES 3931 de 2018, ascendieron a 1,4 billones de pesos, según los reportes de la ARN, dentro de lo que se destaca el aporte de la cooperación internacional (cgr, 2022, p. 154), como se detalla en la tabla 2.

TABLA 2. Fuentes de Financiación CONPES 3931 de 2018 (millones cop)

Fuente	2018	2019	2020	2021	2022
Transferencias corrientes (Fondo Colombia en Paz)	134 581	186 105	159 136	192 803	211 042
Inversión	0	848	1325	6066	3000
Cooperación internacional	357 464	127 749	37 097	36 339	2382
Inversión privada	0	0	0	0	0
Total	492 045	314 702	197 558	235 208	216 424

Fuente: cgr (2022).

Al respecto, en enero de 2020 la CSIVI, las FARC y el CEPDIPO señalaron como uno de los incumplimientos frente a la reincorporación política y social, el hecho de que la política pública existente no garantizaba los recursos suficientes para hacer posible los programas y proyectos necesarios, los cuales estarían siendo financiados

por la cooperación internacional, que cubría los vacíos existentes, en vez de que se incrementaran los recursos (p. 71). Igualmente, el CEPDIPÓ indicó, para julio de ese mismo año, que, frente a los costos de la política de reincorporación hasta 2026 equivalentes a 265 270 millones de pesos, esta cifra era insignificante, considerando que en 2018 el equivalente a un punto del PIB era de 9 billones de pesos (p. 47).

Por otra parte, la ejecución de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para la implementación del CONPES, entre 2018 y marzo de 2022, ha presentado en todos los años una ejecución menor a los recursos apropiados, como se muestra en la tabla 3.

TABLA 3. Presupuesto CONPES 3931 en el periodo 2018-2022 (millones COP)

Vigencia	Presupuesto apropiado	Presupuesto comprometido	Ejecutado	Metas # Acciones CONPES	Cumplimiento de metas (%)
2018	134 581 FCP 0 inversión ARN	115 128 FCP 0 inversión ARN	115 128 FCP 0 inversión ARN	33	96,5 %
2019	186 105 FCP 848 inversión ARN	146 402 FCP 840 inversión ARN	146 402 FCP 701 inversión ARN	54	96,5 %
2020	159 136 FCP 1325 inversión ARN	134 575 FCP 1315 inversión ARN	134 575 FCP 1011 inversión ARN	49	96,4 %
2021	192 803 FCP 9066 inversión ARN	190 951 FCP 8913 inversión ARN	190 951 FCP 8696 inversión ARN	36	97,6 %
1er trimestre 2022	211 042 FCP 3000 inversión ARN	58 640 FCP 0 inversión ARN	58 640 FCP 0 inversión ARN	45	22,9 %

Fuente: CGR (2022, p. 154).

Para el año 2018 el Instituto Kroc insistió en la necesidad de garantizar los recursos de la implementación de la PNRSE, considerando que no había recursos nuevos, sino lo del presupuesto de cada entidad responsable de implementar algún aspecto de esta política (p. 123).

Por su parte, la CGR (2021) señaló en su quinto informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del AFP, respecto al punto 3

Fin del Conflicto, que se ha presentado una dinámica presupuestal estable, aunque con retos en cuanto a la formalización de la propiedad para los reincorporados, así como el seguimiento a los proyectos productivos y su sostenibilidad en el tiempo. Sobre este último punto, en su sexto informe (2022), la CGR también evidenció la posible pérdida de 6993 millones de recursos públicos destinados a proyectos individuales. A propósito de esto, en un análisis para *Razón Pública* sobre los recursos para la implementación del AFP, Jorge Espitia (2021) señalaba la tendencia a desfinanciar los proyectos relacionados con la tierra, aspecto importante para el desarrollo de los proyectos productivos de la reincorporación económica.

Finalmente, sobre la asignación realizada a la ARN para las vigencias comprendidas entre 2018 y 2022, el informe multipartidista *No enreden la paz* (2022) analizó que esta disminuyó un 24,6 %, desfinanciándose así sus gastos de funcionamiento por concepto de transferencias corrientes (p. 396), situación que repercute en una mayor cobertura en el acceso a proyectos productivos.

En cuanto a los factores normativos, es frecuente que las leyes o estatutos de las políticas no estructuren coherentemente el proceso de implementación, sobre todo a nivel central, por la confluencia de factores que obstaculizan el desarrollo de metas claras, como los señalados (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 345). Esto es importante, si se considera que el AFP, en particular lo concerniente a la reincorporación, dejó varios cabos sueltos en la idea de desarrollarse en las instancias de la implementación, las cuales no son ajenas a la correlación de fuerzas existentes y la heterogeneidad de los intereses representados, así como a las vicisitudes de la coyuntura política.

Finalmente, es necesario indicar que, en cuanto a los factores normativos, Sabatier y Mazmanian (1981) señalan que explicar el éxito o el fracaso de una política con base en el análisis de su tratabilidad y la variable normativa debe examinarse con cuidado.

Factores no normativos

El modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981), indica que la implementación se desarrolla al impulso de al menos dos procesos importantes: 1) el apoyo político permanente que supere la inercia y 2) los efectos producidos por las cambiantes condiciones socioeconómicas y técnicas. De esa manera los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal (variables normativas del modelo) y el proceso político (p. 346) (variables no normativas del modelo). En consecuencia, los factores no normativos corresponden a los factores externos que condicionan la implementación de la política pública.

Transformaciones de las condiciones socioeconómicas

El AFP generó expectativas en cuanto a los beneficios económicos y el crecimiento del PIB que traería consigo la implementación de puntos como el de la reforma rural integral o la solución al problema de las drogas ilícitas. Sin embargo, estas proyecciones no contemplaban la crisis económica generada con ocasión de la pandemia global del covid-19, la caída de los precios del petróleo en 2020, el conflicto en Ucrania, el crecimiento de la inflación y la depreciación del peso con relación al dólar; sin contar con la precaria o nula implementación de importantes puntos del Acuerdo Final que contribuirían a la solución de problemas estructurales que impactarían la economía colombiana. Estos factores evidentemente afectaron las expectativas producidas con ocasión de la firma del AFP, que generaron presiones sociales expresadas en la movilización y el paro nacional entre 2019 y 2021, en favor de cambios en la economía, pero también de la implementación integral del AFP.

Durante el periodo de análisis de esta investigación, se pueden distinguir por lo menos tres momentos que describen el proceso económico en Colombia: 1). desde la firma del AFP en 2016 hasta el establecimiento de la ruta de reincorporación a largo plazo (Decreto 4309 de diciembre de 2019), Colombia presentó un crecimiento económico promedio del 2,3 %, que venía en desaceleración desde el 2014 hasta 2017; 2) a continuación presentó un leve incremento entre 2018 y 2019 y una profunda desaceleración, producto de la pandemia de coronavirus a nivel mundial en 2020, ubicando el PIB en terreno negativo (-7,2 %); y 3) se observaron signos de recuperación en 2021, de acuerdo al informe de la OCDE de febrero de 2022.

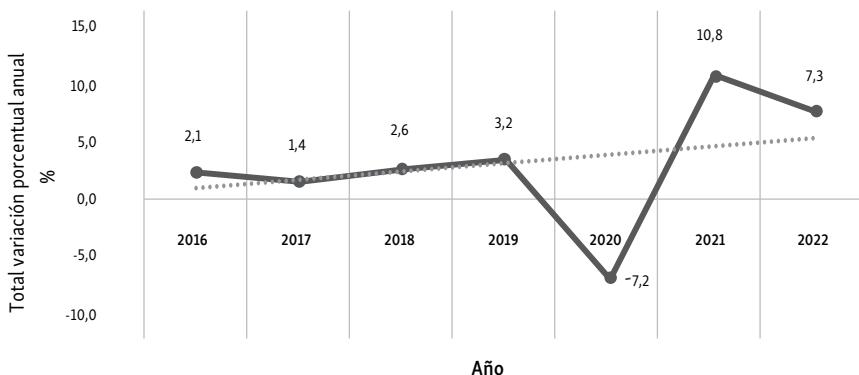


FIGURA 2. PIB en Colombia por habitante a precios constantes

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2022).

Este informe mostró que el crecimiento económico no mejoró la calidad de vida en Colombia (López y Bermúdez, 2022), porque la actividad económica no se vio reflejada en la creación de nuevos puestos de trabajo; porque los ingresos fiscales no fueron suficientes para satisfacer las demandas sociales y cubrir la inversión pública, la alta informalidad (60 %) y la desigualdad de ingresos (OCDE, 2022, pp. 5-6). Estos indicadores se vieron expresados en elevados niveles de pobreza en el país (López y Bermúdez, 2022). A juicio de la OCDE (2022), aunque la economía se recuperó y existen políticas macroeconómicas sólidas, a largo plazo, las debilidades en materia de políticas estructurales afectarían el crecimiento y la inclusión social (p. 8); situación reflejada en el decrecimiento del PIB para el año 2022, con relación a la recuperación que traía en 2021.

Para el profesor Jorge Iván Bula, avanzar en el AFP es un pilar esencial para la reactivación económica; lo que permitiría un entorno más favorable, restableciendo la confianza de agentes económicos y actores sociales, situación que estimularía la inversión productiva (Cifuentes, 2021). Además, ayudaría a cerrar las brechas laborales entre lo rural y lo urbano, y las brechas de género (Rodríguez y Avellaneda, 2021).

Las condiciones socioeconómicas durante este periodo mostrarían que el incumplimiento o desarrollos desiguales de la reincorporación en particular y de los demás puntos del Acuerdo Final en general no permitieron cambios en los indicadores de desarrollo humano en los territorios más afectados por el conflicto, situación agudizada por los efectos económicos de la pandemia global del covid-19 y que se manifestaron en dificultades en la situación fiscal del país. Estas situaciones, entre otras, redundaron en el apoyo político para que Gustavo Petro llegara a la Presidencia de la República (2022-2026), con la promesa de realizar cambios estructurales e implementar integralmente el AFP.

Atención de los medios al problema y apoyo del público

El estudio de Charry *et al.* (2019) analizó la forma en que los medios de comunicación en Colombia han abordado el tema de la implementación a partir de las encuestas realizadas por diferentes firmas en 2018⁶. Se destacan dos tendencias de opinión:

⁶ Es preciso señalar que los autores aclaran que la intencionalidad de su estudio no es “discutir si las encuestas logran medir efectivamente la opinión pública”. Ellos se acogen a lo que varios autores concuerdan en el sentido de que las encuestas presentan un alto

- La implementación de lo acordado con las Farc-EP no está, para los encuestados, entre los problemas más sensibles que los afectan; como sí lo son el desempleo, la inseguridad, entre otros. Esto mostraría que la paz hace parte de las agendas políticas y mediáticas que se mueven de acuerdo con coyunturas e intereses partidistas y con fines electorales (p. 199).
- Entre mayo de 2017 y noviembre de 2018, estas encuestas registraron un mayor porcentaje de ciudadanos que consideraban que la implementación iba por mal camino, que los que opinaban lo contrario. Similar situación ocurrió en relación con el optimismo o pesimismo sobre la construcción de la paz. Estas opiniones tienden a variar de acuerdo con las coyunturas políticas, tales como las campañas presidenciales.

La conclusión de estos autores es que estas tendencias se relacionan directamente con la forma en que los medios de comunicación en Colombia cubren y abordan estos asuntos:

1. Los medios de orden nacional frente a los regionales presentan una mayor cobertura a la implementación (p. 205).
2. Los medios muestran una tendencia neutral/negativa al informar de los desarrollos del *AFP* (p. 209); esto significaría que en general se presenta más como un problema que como una solución (p. 222).
3. De igual forma es diciente el tipo noticioso que tiene la cobertura mediática, enfocada principalmente en la *JEP* (27,5 %), seguido de los procedimientos de implementación del *AFP* (16,8 %); mientras que temas como la reincorporación⁷ representan apenas el 4,6 % del cubrimiento mediático. El único medio donde no dominó el tema de la *JEP* fue en *El Espectador*, donde se destacó el tema de la implementación a través de *Colombia 2020*, en donde la reincorporación tuvo un cubrimiento especial.

grado de manipulación, considerando que en la mayoría de las ocasiones las preguntas que realizan son sobre temas que no necesariamente los ciudadanos se cuestionan o tienen información insuficiente para responder; las cuales están subordinadas a intereses políticos (p. 193).

⁷ Los autores lo denominan *reinserción*.

Finalmente, destacan la necesidad de que los medios de comunicación superen la agenda de la guerra por la de la implementación, mostrando la paz como un hecho alcanzable para Colombia.

Apoyo de las autoridades y compromiso de los funcionarios encargados de la implementación

Sobre estos aspectos se destacó primero, la resistencia institucional de la ARN a implementar la reincorporación con enfoque colectivo y comunitario plasmada en el Acuerdo; segundo, el poco análisis de los desarrollos de la reincorporación que llevaron a los exintegrantes de las Farc-EP por múltiples motivos a abandonar los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) contemplados en el Acuerdo y a trasladarse a lo que se denominó como Nuevas Áreas de Reincorporación, sin que fueran reconocidas por el gobierno Duque y atendidas en igual proporción a los ETCR⁸; y, tercero, el interés de ese gobierno en mostrar la reincorporación como el gran logro de su política Paz con Legalidad, en desmedro de los demás puntos contenidos en el AFP (2016).

El funcionamiento efectivo de estas instancias creadas para la coordinación, seguimiento y formulación de políticas y planes para la implementación del AFP y en particular de la reincorporación; se convierte en uno de los retos para avanzar en la construcción de la paz.

Variables dependientes del proceso de reincorporación integral

Se analizaron las variables dependientes del proceso de implementación en sus diferentes etapas mediante entrevistas a profundidad, semiestructuradas y estructuradas realizadas a cuatro personas en proceso de reincorporación, un miembro del CNR, una facilitadora de la ARN y una asistente técnica del CNR-Comunes; y los diferentes informes producidos sobre la implementación del AFP, que retroalimentaron los factores descritos antes y señalaron los alcances, limitaciones y desafíos de la política.

En primer lugar, se analizaron y se contrastaron las visiones de los diversos actores, frente a la concordancia entre impactos reales y los objetivos normativos, relacionados con:

⁸ El Decreto 1048 del 14 de agosto de 2024, suscrito por el presidente Gustavo Petro, reglamentó la creación de Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC).

1. Los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación: el reflejo de los objetivos de la ley en reglamentos, procesos y mecanismos, y su relación con la integralidad del Acuerdo; los análisis técnicos de los funcionarios encargados de la implementación que permitan aplicar los reglamentos a situaciones concretas y específicas (enfoque individual (DDR) versus enfoque colectivo de la reincorporación); tradición histórica de incumplimiento del Estado colombiano a los acuerdos de paz; implementación normativa; vicisitudes de los lugares de desarrollo de la reincorporación (ETCR versus NAR); concepciones personales y profesionales de los funcionarios respecto de la política pública (visión contrainsurgente); entre otros aspectos.
2. Acatamiento de las decisiones por parte de los grupos objetivos: beneficios y obligaciones de los firmantes del AFP, así como las responsabilidades y consecuencias en caso de incumplimientos; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) y comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).
3. Impactos efectivos de la reincorporación: cifras de la implementación socioeconómica (beneficios económicos, proyectos productivos, etc.)⁹; desarrollo de la PNRSE, insostenibilidad a mediano y a largo plazo de los proyectos productivos; reinterpretación o desconocimiento al AFP por parte del gobierno Duque, contrastado con el fuerte respaldo internacional y el cumplimiento de la mayoría de los firmantes con sus compromisos y los precarios avances de los otros puntos del AFP.

En segundo lugar, se realizó la evaluación global que hace el sistema político de la ley, particularmente lo concerniente a los impactos percibidos de esas mismas decisiones, a través de su concordancia con los objetivos normativos plasmados en los ejes estratégicos de la PNRSE (2018):

1. Articulación entre los componentes (Gobierno-Comunes) en las instancias creadas para este fin: CSIVI, CNR, CTR y UTR¹⁰;

⁹ Ver Anexo: Cifras de la reincorporación.

¹⁰ La Unidad Técnica de Reincorporación es un grupo interno de trabajo de la ARN adscrito a la Dirección General, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los exintegrantes de las Farc-EP a la vida civil, con sujeción estricta

1. Reincorporación comunitaria en el territorio (fortalecimiento del tejido social, convivencia y reconciliación; y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET);
2. Fomento y fortalecimiento de las formas asociativas y organizativas, incluyendo ECOMUN (Economías Sociales del Común); desarrollo de proyectos productivos y generación de ingresos (acceso a tierras); y
3. Acceso y atención de los derechos fundamentales en salud; acceso, permanencia y continuidad en la educación formal, y habitabilidad y vivienda.

El análisis de estas variables corroboró la hipótesis planteada para el desarrollo de la investigación sobre la *limitación de la reincorporación* al no haberse implementado integralmente el Acuerdo Final durante el periodo (2016-2022), dificultándole su desarrollo por la falta de definiciones previas, la lentitud y falta de implementación en sus formulaciones y la disputa por el enfoque colectivo o individual de la misma, que mantiene en vilo la sostenibilidad económica a mediano y largo plazo de los firmantes; lo que contrasta con el cumplimiento pleno de estos, frente a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final.

Hallazgos

Al analizar las interacciones normativas y políticas a lo largo del complejo proceso de implementación de la Política Nacional de Reincorporación Económica y Social (PNRSE), y tomando como referencia los posibles escenarios que tiene el proceso de implementación de una política descritos por Sabatier y Mazmanian (1981), se observó que esta presenta un escenario de rejuvenecimiento (p. 371) en tanto que:

1. El nivel de voto durante el proceso legislativo ha impedido el desarrollo normativo de algunos contenidos del Acuerdo Final y que son indispensables para la implementación integral de la reincorporación.
2. Las negociaciones desarrolladas en las instancias creadas por el Acuerdo Final (CSIVI, CNR) y la correlación de fuerzas presentes, han dado como resultado: objetivos difusos y ausentes de precisión cualitativa que den sentido a la política, al quedar todos los indicadores de cumplimiento en manos de la ARN y sin presupuesto particular para las acciones específicas de la política.

3. Son pocos los avances en la transformación estructural de la ARN, más allá del cambio de nombre, sobre todo en lo concerniente al enfoque comunitario y colectivo de la reincorporación, sumada a su limitada misionalidad dedicada solo a gestionar y acompañar, pero no para garantizar derechos a la población en reincorporación.
4. Las condiciones socioeconómicas cambiantes y desiguales, permitieron una transición de un gobierno abiertamente opuesto a la implementación del Acuerdo Final, por uno que explícitamente manifestó su disposición a avanzar en la implementación integral del mismo; lo que posiblemente redundaría en cambios importantes en el personal responsable de la política y en las posibilidades de implementación integral del Acuerdo Final.

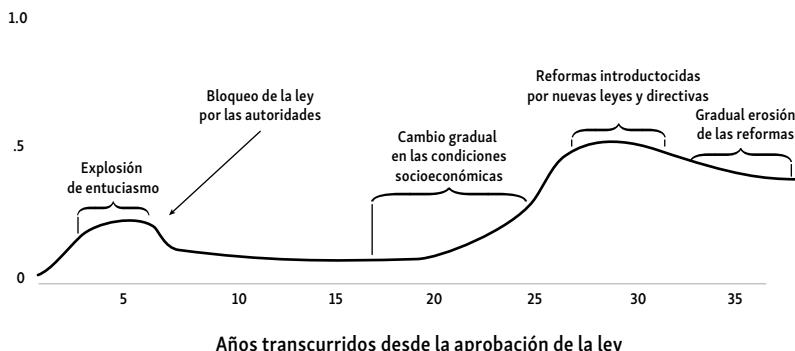


FIGURA 3. Escenario de rejuvenecimiento

Fuente: Sabatier y Mazmanian (1981, p. 371).

Este análisis permite considerar los siguientes elementos, en cuanto a los factores que han condicionado la plena implementación de la reincorporación económica y social, en clave de las posibilidades de desarrollar la PNRSE de las/os exguerrilleras/os de las Farc-EP¹¹:

1. Sobre la tratabilidad del problema.
 - a. Restablecimiento del principio de integralidad del Acuerdo Final para el proceso de reincorporación, que considera aspectos políticos,

11 Es necesario indicar en este punto que varios de los elementos aquí expuestos han tenido desarrollos después del periodo analizado en esta investigación.

socioeconómicos y culturales desde una visión colectiva y comunitaria; desarrollándose al influjo de los demás puntos del **AFP**.

- b. Considerar la participación política de los firmantes de paz como elemento *sine qua non* para el desarrollo de la reincorporación económica y social, con garantías para la vida de los liderazgos que se ejercen en los territorios para el avance de los proyectos productivos y el acceso a tierras¹².
- c. Extensión de los tiempos proyectados para el desarrollo de la **PNRSE**, ante los incumplimientos y desarrollos desiguales de la reincorporación integral en cuanto a acceso a tierras, vivienda, educación, sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos e individuales, empleabilidad, salud, entre otros¹³.

2. Sobre los factores normativos

- a. Inclusión del capítulo específico para la implementación del Acuerdo Final en el Plan Nacional de Desarrollo (**PND**), considerando su integralidad; para lo cual se requiere la reforma a la Ley 152 de 1994.
- b. Revisión anual al Plan Marco de Implementación, tal como está establecido, realizando los ajustes necesarios de acuerdo con los retrasos o incumplimientos presentados frente a cada uno de los puntos del **AFP** y en particular los que afectan el proceso de reincorporación¹⁴.

¹² El Decreto 0846 de 2024 incluye el tema de la Participación política y ciudadana dentro del Programa de Reincorporación Integral (art. 2.3.2.6.1.1., *Col.*)

¹³ El 11 de julio de 2024 el Gobierno colombiano solicitó ante el Consejo de Seguridad de la ONU prolongar por siete años el plazo para la implementación del **AFP** firmado en 2016 por el Gobierno y las Farc-EP, que tenía originalmente 15 años para ser completado, de acuerdo con el **PMI**.

¹⁴ En el mes de junio de 2024, el Gobierno publicó un documento denominado: “Parámetros para la revisión del Plan Marco de Implementación”, donde se detalla la justificación de dicha revisión (Presidencia de la República, s. f.). El 20 de noviembre de 2024 la **CSIVI** anunció el ajuste al **PMI**, estableciendo prioridades en la ejecución de los **PDET**, los programas de reincorporación, la distribución de la tierra y la reducción de la pobreza, concordantes con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Petro.

- c. Construcción de planes y programas de la reincorporación en los términos establecidos en los Decretos Ley 897 y 899 de 2017 para el diseño e implementación del Programa Nacional de Reincorporación Económica y Social, es decir, como complemento de los demás puntos del Acuerdo¹⁵.
- d. Creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación que permita la coordinación institucional de las 19 entidades con responsabilidades en la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE), designando metas e indicadores de impacto y cumplimiento claros para cada una de ellas¹⁶.
- e. Presupuesto claro, específico y suficiente, que atienda las necesidades de la reincorporación integral, sin dependencia de los presupuestos de las entidades con responsabilidades en la PNRSE y de la discrecionalidad de la ARN; con el objetivo de garantizar la sostenibilidad, estabilidad y autonomía económica a largo plazo de las personas y proyectos de la reincorporación.
- f. Funcionamiento pleno de las instancias CSIVI, CNR y CTR; creadas para concertar la implementación y el seguimiento de la reincorporación en particular y el Acuerdo Final en general, más allá de los formalismos.
- g. Transformación estructural de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en cuanto a su misionalidad, enfoque, formación y compromiso de sus funcionarios.

3. Factores no normativos

- a. Avances significativos en el desarrollo de los demás puntos de AFP, en particular la Reforma Rural Integral (punto 1); que permitan la

¹⁵ El capítulo 6 del Decreto 0846 de 2024 detalla el Programa de Reincorporación Integral, incluido dentro del Sistema Nacional de Reincorporación.

¹⁶ El Decreto 0846 de 2024 indica dentro de las funciones del Comité Ejecutivo para la Reincorporación, que es la máxima instancia de decisión del Sistema: “Aprobar los indicadores de gestión, producto y resultado del Sistema Nacional de Reincorporación, que permitan medir las transformaciones generadas por los planes, programas y proyectos implementados” (art. 2.3.2.5.2.3, Col.).

reactivación económica bajo el impacto de un incremento presupuestal en inversiones para la paz, principalmente de las zonas marginadas y agobiadas por el conflicto armado.

- b. Pedagogía y promoción de la integralidad de los puntos del Acuerdo Final, que permitan la apropiación de sus contenidos, más allá de la matriz mediática de los beneficios económicos a los reincorporados o los cuestionamientos a la JEP.

Referencias

- Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2020). *Trayectorias cruzadas e inciertas de la reincorporación integral*. Colección Cuadernos de la Implementación #11. Zetta Comunicadores S. A.
- Charry Joya, C. A., García Ramírez, D. y Ortiz Leiva, G. (2019). El cubrimiento mediático de los acuerdos de paz en Colombia al inicio de la era de Iván Duque: entre el pesimismo y la negatividad. *Clivatge. Estudis i testimonis del conflicte i el canvi socials*, (7), 178-227.
<https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2019.7.6>
- Cifuentes, V. (2021). Cumplimiento de acuerdo de paz en Colombia se llevaría 3,1 % del Presupuesto 2022. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/2021/09/29/cumplimiento-de-acuerdo-de-paz-en-colombia-se-llevaria-31-del-presupuesto-2022/>
- Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación [csivi-Farc] y Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2020, enero). Estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro.
- Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación [csivi-Farc] y Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2021, febrero). La “paz con legalidad” al desnudo: Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las Farc-EP. DGP Editores S.A.S.
- Contraloría General de la República. (2021, julio). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021 - Énfasis Vigencia 2020*.
- Contraloría General de la República [cgr]. (2022, julio). *Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la*

paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2022 - Énfasis Vigencia 2021.

Decreto 1274 de 2017. Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (zVTN) y unos Puntos Veredales de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones. 28 de julio, 2017. DO núm. 50.308 (Col.).

Decreto 2027 de 2016. Por cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación. 7 de diciembre, 2016. DO núm. 50.080 (Col.).

Decreto 1543 de 2020. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación. 24 de noviembre, 2020. DO núm. 51.508 (Col.).

Decreto 1048 de 2024. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, se reconocen las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva, y se dictan otras disposiciones relacionadas con la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - etcr. 14 de agosto, 2024. DO núm. 52.848 (Col.).

Decreto 0846 de 2024. Por medio del cual se adicionan los capítulos 5 y 6 al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1081 de 2015 y se reglamentan los artículos 19 y 20 de la Ley 2294 de 2023. 4 de julio, 2024. DO núm. 52.807 (Col.).

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018). Documento CONPES 3931: Política Nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las Farc-EP.

Escobar, A., Urrea, C. M. y Cadavid, J. (2017). Análisis crítico de los fundamentos teóricos y conceptuales del modelo de reintegración comunitario, de la Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR: desde la teoría del discurso. Revista Criterio Libre Jurídico, (14-2), 84-93.

Espitia, J. (2021, 5 de septiembre). ¿Qué ha pasado con los recursos destinados al Acuerdo de Paz? Razón Pública. <https://razonpublica.com/ha-pasado-los-recursos-destinados-al-acuerdo-paz/>

Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2019). La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC: retos y riesgos a futuro. Notas Estratégicas #09.

- Gobierno nacional y Farc-EP [AFP]. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz. Informe Multipartidista. (2022). *Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio 2022: No enreden La Paz*.
- Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. (2021). *Estado de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz: una mirada desde la firma hasta el 31 de diciembre de 2020*.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2022). *Cifras durante el gobierno de Iván Duque: Balance de la violencia en cifras*.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (diciembre 2016 – mayo 2018)*.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Ley 1955 de 2019. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. 25 de mayo, 2019. (Col.).
- López, C. y Bermúdez, P. (2022). Problemas de la economía y la calidad de vida en Colombia. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/problemas-de-la-economia-y-la-calidad-vida-colombia/>
- Millán Cárdenas, M. G. (2023). *Ánalisis de la implementación de la política nacional de reincorporación social y económica de los ex guerrilleros de las Farc-EP (2016-2022)* [tesis de maestría]. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/28431>
- Observatorio de Paz y Conflicto [opc]. (julio, 2015). *DDR y construcción de paz. Conceptos y prácticas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia (26 de septiembre y el 28 de diciembre de 2020). S/2020/1301.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. OECD Publishing.
- Presidencia de la República. (2024, 20 de noviembre). Con la actualización del Plan Marco de Implementación, el Gobierno del Cambio reafirma compromiso con el acuerdo de paz firmado hace ocho años. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/>

[Con-la-actualizacion-del-Plan-Marco-de-Implementacion-el-Gobierno-del-Cambio-reafirma-compromiso-con-el-acuerdo-de-pa-24112.aspx](https://www.conciencia.gov.co/Con-la-actualizacion-del-Plan-Marco-de-Implementacion-el-Gobierno-del-Cambio-reafirma-compromiso-con-el-acuerdo-de-pa-24112.aspx)

Resolución 0846 de 2024. *Por medio del cual se adicionan los capítulos 5 y 6 al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se reglamentan los artículos 19 y 20 de la Ley 2294 de 2023.*

Presidencia de la República. (s. f.). Parámetros para la revisión del Plan Marco de Implementación. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/06/150324_Parametros-para-la-revision-y-ajuste-del-PMI-1.pdf

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2020). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020.*

Rodríguez, D. y Avellaneda, A. (2021, 5 de diciembre). El acuerdo de paz y las brechas en el mercado laboral. *Razón Pública.* <https://razonpublica.com/acuerdo-paz-las-brechas-mercado-laboral/>

Sabatier, P. A. y Mazmanian, D.A. (2000 [1981]). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En L.F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas. Antologías de políticas públicas.* Tomo iv. Miguel Ángel Porrua.

Anexos

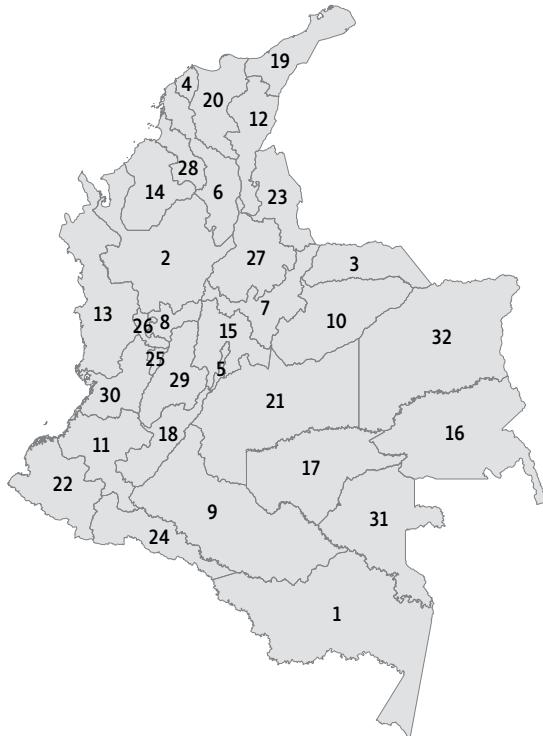
Anexo 1. Cifras de personas acreditadas

Personas acreditadas OACP	Personas en proceso de reincorporación	Personas que residen fuera de los AETCR	Personas que residen en los AETCR	Pendientes por ubicar
14 033	12 749	9723	2247	779

Fuente: elaboración propia con base en los datos de ARN y CGR (2022).

ANEXO 2. PPR por departamento

1. Amazonas	10
2. Antioquia	1311
3. Arauca	314
4. Atlántico	67
5. Bogotá	706
6. Bolívar	261
7. Boyacá	48
8. Caldas	56
9. Caquetá	913
10. Casanare	77
11. Cauca	1189
12. Cesar	218
13. Chocó	259
14. Córdoba	83
15. Cundinamarca	321
16. Guainía	20
17. Guaviare	491
18. Huila	528
19. La Guajira	346
20. Magdalena	36
21. Meta	1366
22. Nariño	516
23. Norte de Santander	631
24. Putumayo	410
25. Quindío	41
26. Risaralda	91
27. Santander	225
28. Sucre	230
29. Tolima	705
30. Valle del Cauca	434
31. Vaupés	15
32. Vichada	30



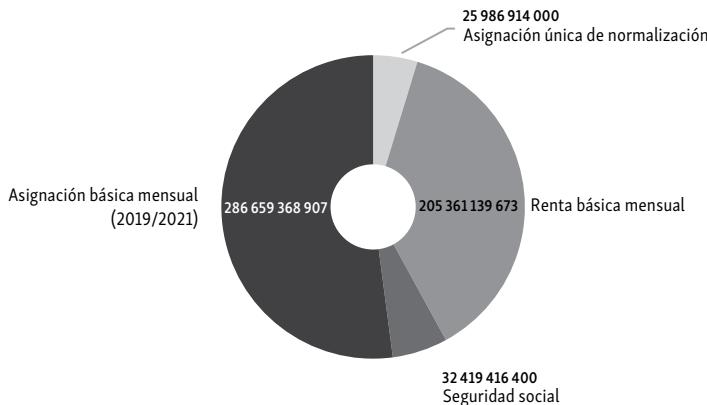
Fuente: elaboración propia con base en los datos publicados por la ARN (31 de agosto de 2022).

Anexo 3. Cifras de estabilidad económica y proyectos productivos de la reincorporación

Estabilidad económica (31-08-2022)		Proyectos productivos	
Personas bancarizadas (95 %)	13 309	Aprobados	4847
Personas con renta básica (3 %)	41	Exguerrilleras/os beneficiadas/os	9659
Personas con asignación única de normalización (95 %)	13 268	Total, recursos destinados (millones COP)	92 822
Personas con asignación mensual	12 237		
Total, desembolsos (millones COP)	452 105		

Fuente: elaboración propia con datos de ARN corte al 31 de agosto de 2022

Anexo 4. Beneficios de la reincorporación temprana (2017- marzo de 2022)



	Valor
Asignación única de normalización	25 986 914 000
Renta básica mensual	205 361 139 673
Seguridad social	32 419 416 400
Asignación básica mensual (2019/2021)	286 659 368 907
Total	550 426 838 980

Fuente: elaboración propia con datos de CGR (I trimestre 2022).



Tejiendo esperanza

SUEDY TATIANA BERMÚDEZ RENTERÍA

LUZ NÉRYDA POTES MURILLO

WENDY MARGARITH POLO JALLER

TEJIENDO ESPERANZA ES UN relato conmovedor que nos transporta a un pequeño pueblo colombiano marcado por el conflicto armado. A través de la voz de Esperanza, una mujer sabia, el cuento nos sumerge en la memoria histórica del lugar, tejiendo narrativas de resistencia y reconstrucción. Con cada palabra, el relato nos recuerda la fuerza de la esperanza, incluso en los tiempos más oscuros, y ofrece un mensaje de resiliencia y unidad que perdura más allá de estas páginas.

Se construyó este cuento durante la cátedra de Educación en Derechos Humanos II (4.º Semestre) de la Maestría en Derechos Humanos, gestión de la transición y posconflicto (ESAP, CETAP Medellín, Antioquia, Colombia), con la dirección de la docente Leonora del Pilar Salazar Londoño.



MEMORIA HISTÓRICA

En las colinas de un pequeño pueblo llamado El Edén, entre el rumor de los árboles y el susurro del viento, se tejen historias que se entrelazan como los hilos de un tapiz ancestral. En este lugar, la memoria se aferra a los recuerdos como un tesoro frágil, mientras que la esperanza se entrelaza en cada hilo, como una luz titilante en la oscuridad.

En esta tierra, marcada por el conflicto, donde las sombras de la guerra cubrían los campos de maíz y los senderos antiguos, los ecos de los disparos provocados por enfrentamientos entre dos grupos armados, conocidos como Los Guerras y Los Paracos, resonaban en los valles.

Las lágrimas de las madres se confundían con la lluvia que caía sobre el pueblo, con la amargura y la desesperanza que deja la pérdida o la desaparición de un ser querido.

Estos grupos luchaban entre sí por el control del pueblo, ansiosos por aprovechar su intrincada geografía de trochas, caminos, ríos y quebradas, que lo hacían un corredor para el tráfico ilegal, mientras buscaban escapar fácilmente de la autoridad.

Muchos habitantes de aquel hermoso y otrora tranquilo pueblo perecieron en medio de esa cruel disputa, dejando a su paso niños huérfanos, mujeres viudas, padres afligidos por enterrar a sus hijos y hombres que vieron a sus mujeres sufrir a manos de aquellos, cuyos únicos objetivos eran la satisfacción personal y el logro de sus propios fines, sin importar el costo.

Pero incluso en medio del caos y la desolación, los hilos de la esperanza se mantenían firmes, como raíces profundas que se aferraban a la tierra. A pesar del dolor, el sufrimiento

y la tristeza que les embargaba, decidieron, sin necesidad de palabras, permanecer en su amado pueblo. Para ellos, ese lugar era su hogar, donde habían vivido toda su vida, formado familias, sepultado a sus ancianos y creado un ambiente de armonía del que nunca desearon partir por ninguna razón.

En ese pueblo, residía una mujer llamada Esperanza, cuyo nombre era un reflejo de la luz que irradiaba desde su corazón. Ella evocaba los días de paz, cuando los niños jugaban en las calles y los campos florecían con la promesa de una nueva cosecha, vital para la supervivencia de los habitantes del lugar. Con voz suave, tejía historias de tiempos mejores, recordando a los jóvenes la importancia de atesorar el pasado no para aferrarse a él, sino para construir un futuro mejor; uno que trajera consigo progreso y felicidad.

Cada noche, bajo el resplandor de las estrellas, Esperanza se sentaba junto al fuego y narraba cuentos de valentía y resistencia. Hablaba de aquellos que se negaron a ser vencidos por el miedo y la desesperanza, y que encontraron fuerza en la unidad y la solidaridad. Sus palabras eran como hilos de luz que iluminaban las mentes y los corazones de quienes la escuchaban, recordándoles que incluso en la oscuridad más profunda, siempre hay una chispa de esperanza que puede encender un nuevo amanecer.

Después de algún tiempo, las autoridades decidieron establecer una base militar muy cerca del poblado, obligando a Los Guerras y a Los Paracos a abandonar la zona. Con su partida, el pueblo comenzó a sanar, tanto sus heridas físicas como las cicatrices del alma. Inspirados por las historias de Esperanza, los jóvenes se convirtieron en arquitectos del cambio, derribando barreras y sembrando semillas de paz en terrenos que alguna vez estuvieron inundados de odio.

Y así, mientras el sol se alzaba sobre las colinas, el pueblo floreció una vez más, no solo como un lugar en el mapa, sino también como un símbolo de resiliencia y esperanza en medio de la adversidad. Los hilos de la memoria se entrelazaron con los de la esperanza, formando un tapiz de colores brillantes que recordaba a todos que, aunque el pasado no se pueda cambiar, el futuro está en nuestras manos para tejerlo con amor y compasión. Y en cada puntada, en cada hilo, se podía escuchar el eco de una promesa: nunca más la guerra, siempre más la esperanza.







La paz como bien supremo protege y significa la democracia en Colombia

OLGA LUCÍA FERNÁNDEZ ARBELÁEZ

JAIRO VARGAS

Todo el mundo habla de paz, pero nadie educa para la paz. La gente educa para la competencia y este es el principio de cualquier guerra. Cuando eduquemos para cooperar, y ser solidarios unos con otros, ese día estaremos educando para la paz.

María Montessori (2022)

Introducción

El presente escrito tiene como propósito central analizar la paz desde una perspectiva que trasciende lo jurídico para posicionarla como un valor esencial que fortalece los principios democráticos y dignifica la convivencia en el contexto colombiano. Este apartado parte de la premisa de que la paz no debe ser entendida únicamente como la ausencia de conflictos, sino como un proceso integral y dinámico que promueve la justicia, la solidaridad y la libertad como pilares fundamentales para el desarrollo de una sociedad equitativa y participativa.

A lo largo del texto, se propone un recorrido estructurado en tres ejes principales. En primer lugar, se examinan los fundamentos filosóficos y jurídicos de la dignidad humana, explorando cómo este concepto se erige como una condición intrínseca de los derechos humanos y un elemento clave en la construcción de la paz. En segundo lugar, se presenta un análisis histórico del conflicto armado en Colombia, abordando los principales eventos que han marcado su evolución y destacando los esfuerzos realizados para alcanzar acuerdos de paz, con especial énfasis en el proceso del Acuerdo de Paz de 2016. Finalmente, se hace énfasis en las propuestas para consolidar una cultura de paz, subrayando la importancia de

la educación, la participación ciudadana y la promoción de los derechos humanos como estrategias esenciales para garantizar una paz estable y duradera.

Se busca proporcionar un marco analítico que permita comprender la paz como un bien supremo que dignifica a la sociedad colombiana, reconociendo la relevancia de los esfuerzos colectivos y la necesidad de un compromiso permanente para su construcción. Así, se invita a reflexionar sobre el papel de la paz en la transformación social y su potencial para fortalecer la democracia en Colombia.

La dignidad, un principio transversal en la paz

Para tratar la paz como un bien supremo, es necesario correlacionarla con un principio que se erige no solo como un paradigma, sino también como un concepto transversal a los derechos: la dignidad humana. Al abordar este concepto, surgen diversos interrogantes acerca de su naturaleza.

Aunque la tendencia disciplinaria tiende a enfocarla en el ámbito jurídico, su origen no estuvo inicialmente enmarcado en este campo; más bien, la dignidad se sitúa históricamente en un contexto fundamentalmente filosófico. Según Barba (2007), filósofo español, la dignidad es “una construcción de la filosofía para expresar el valor intrínseco de la persona derivado de una serie de rasgos de identificación que la hacen única e irrepetible, siendo el centro del mundo y que está centrada en el mundo” (p. 161).

Este enfoque sugiere que la dignidad no tiene un carácter ontológico ni está condicionada por la calidad de la persona, quien, por autonomía, configura un catálogo de derechos. *A contrario sensu*, la dignidad debe ser construida, internalizada e invocada en cualquier circunstancia.

Por su parte, Valdés, destacado iusfilósofo argentino, señala que

No todos son guardianes de su dignidad, porque no tienen conciencia de su dignidad y aceptan ser tratados como esclavos o simples medios. O sea, creo que hay que distinguir entre tener dignidad y tener conciencia de la dignidad. La dignidad puede ser lesionada, desde afuera o por uno mismo. (Garzón Valdés, s. f.)

Esto denota una ejecución instrumental del individuo, quien puede ser tratado como un objeto y, paradójicamente, proclamar que tiene dignidad. Sin embargo, dicha persona no tendría conciencia de lo que la dignidad implica. El imperativo

kantiano guarda una relación causal con el conocimiento pleno y racional que debe poseer el ser humano. Kant (2003) señaló “obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin y nunca solamente como un medio” (p. 67). Por ende, alejarse de ser un mero medio corresponde, precisamente, a un atributo de la dignidad, ya que su racionalidad y su capacidad deben proponerse como fines.

El concepto de dignidad humana también se relaciona con la interacción entre el individuo y el poder político, cuyas reglas se establecen a través del derecho. Stammler (2007) caracteriza los principios de un derecho justo como “el principio de respeto, el cual contempla que la voluntad no debe estar sujeta al arbitrio de otro; el principio de solidaridad, un individuo no debe ser excluido de la comunidad jurídica por la disposición omnímoda de otro” (p. 329).

El discurso de la dignidad humana también ofrece tres tendencias, las cuales son caracterizadas por el filósofo español Pele (2009), así:

Primero, se vincula la noción de dignidad humana con situaciones de deshumanización, de sufrimiento, de humillación de vulnerabilidad, tanto desde un punto de vista individual como colectivo. Segundo, la dignidad aparece como un principio guía en varios ámbitos: derecho, derechos humanos, jurisprudencia, ciencia, ética, sociología, retórica, etc. Tercero, el discurso de la dignidad humana se inscribe también en el debate entre el pluralismo y el universalismo de los valores. (p. 41)

Es posible afirmar que la dignidad es equivalente a la historia de las ideas, sin embargo, su protección e inclusión en el ámbito jurídico es de reciente creación. Su consagración fue adoptada como respuesta al oprobioso destierro generado por el Holocausto durante la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, es pertinente señalar que el principal instrumento organizativo internacional de la posguerra fue la Organización de las Naciones Unidas (ONU), referente de civilización y convivencia entre los pueblos, constituida el 24 de octubre de 1945. Los países fundadores suscribieron el acta magna de su constitución, cuyo preámbulo señala:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. (1945, Preámbulo)

Respecto a la relación entre derechos humanos y dignidad, el filósofo Garzón Valdés (2021) interpreta su alcance en los siguientes términos:

Todo derecho humano tiene que estar vinculado con la dignidad. No puede haber un derecho humano que esté en el aire, sin vinculación con los propios, no solo de la vida sino también de la vida digna. No hay derecho humano a comer bombones, pero sí a no lesionar el derecho a la vida digna. Los derechos humanos están vinculados con la dignidad. (p. 9)

El artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reafirma este carácter teleológico en la misma dirección al establecer que: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (1945, art. 1).

En igual sentido, la IX Conferencia Internacional Americana produjo un manifiesto de derechos y deberes, que declara:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre. (OEA, 1948)

El preámbulo de la Constitución reproduce un fundamento esencial de los derechos, destacando la libertad y la igualdad como presupuestos de la dignidad. El contenido que implica lo digno reivindica al ser humano en una sociedad civilizada.

Estos instrumentos internacionales han sido referentes jurídicos para que las cartas constitucionales de los países signatarios así lo declaren. Conforme a ello, el ordenamiento constitucional en Colombia ha consagrado el concepto de dignidad como sustantivo en el artículo primero, el cual establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria [...] fundada en el respeto de la dignidad humana” (Constitución Política [CP], 1991, art. 1, Col.). La dignidad, a su vez, es desarrollada como adjetivo en diversos artículos constitucionales, en particular, aquellos relativos a los derechos sociales y económicos.

En este contexto, es pertinente examinar la Constitución Política de Colombia en su artículo 22, que establece: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” (CP, 1991, art. 22, Col.). El sentido teleológico que inspira esta norma constitucional sugiere que su propósito no es una utopía ni un simple formalismo,

sino que se trata de un instrumento viable y posible para resolver el conflicto armado de manera pacífica.

El juez constitucional, en relación con este tema, ha sostenido:

Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tratarlos pacíficamente [...]. Lo que sí puede y debe hacer el Estado es proporcionar cauces institucionales adecuados, ya que la función del régimen constitucional no es suprimir el conflicto —inmanente a la vida en sociedad— sino regularlo, para que sea fuente de riqueza y se desenvuelva de manera pacífica y democrática. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225/95, 1995)

En ese sentido, la consecución de la paz se ha convertido en una quimera. A lo largo del siglo XX, Colombia experimentó diversos episodios que marcaron ciclos de violencia, como la Guerra Civil de los Mil Días, que tuvo lugar entre 1899 y 1902, derivada de la disputa por el poder político entre liberales y conservadores; la masacre de las bananeras en 1928, perpetrada por el general Cortés Vargas, en la que más de un millar de trabajadores de la United Fruit Company fueron asesinados en la plaza de Ciénaga, Magdalena.

Otros eventos enlutaron la civilidad en Colombia, como el periodo de La Violencia, cuyo elemento central fue el magnicidio de Jorge Eliécer Gaitán en 1948. Este suceso desencadenó el surgimiento de movimientos guerrilleros en la década de 1960, a partir de la conformación de núcleos rurales en zonas como Guayabero, El Pato, Río Chiquito y Marquetalia, que fueron la génesis de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc-EP). Paralelamente, en el departamento de Santander, en las zonas rurales de San Vicente de Chucurí y Simacota, se asentó originalmente el Ejército de Liberación Nacional (ELN). A partir de estas dos vertientes, surgieron otras corrientes insurgentes de distinta orientación ideológica, lo que multiplicó la presencia insurgente en la geografía nacional.

Como consecuencia, el gobierno de Belisario Betancur, en 1982, dio inicio al primer proceso de paz en Colombia, en el cual se introdujeron dos elementos clave al discurso político nacional: a) el reconocimiento de la oposición armada como un actor político, lo que hizo necesario abrir un diálogo con la insurgencia; y b) la necesidad de un proceso de apertura democrática en un contexto latinoamericano y colombiano, marcado por las luchas populares y el agobio de la deuda externa.

Durante el gobierno de Betancur se alcanzaron acuerdos de cese al fuego, se abrieron mesas de discusión sobre los grandes problemas del país y se plantearon reformas políticas en las zonas rurales y urbanas.

El gobierno de Virgilio Barco fundó la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la Presidencia. Sin embargo, no hubo una agenda de negociación amplia y abierta, ya que Barco quería negociar con la guerrilla exclusivamente sobre los pasos para el desarme y la posterior incorporación a la vida política legal.

Por lo anterior, su enfoque estuvo dirigido a implementar programas encaminados a la rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia, como el Plan Nacional de Rehabilitación y el establecimiento de consejos municipales y departamentales de rehabilitación, sin que este propósito se asimilara significativamente.

Entre 1986 y 1989 se retomaron las riendas de las negociaciones para impulsar acuerdos con algunos grupos guerrilleros, cuyo accionar político-militar era significativo en diferentes lugares del país, como el Movimiento 19 de Abril (M-19), la mayor parte del Ejército Popular de Liberación (EPL), el grupo indígena Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). A inicios de 1990, la decantación política consolidó un proceso que, en el gobierno de César Gaviria, llevó a la convocatoria de la Asamblea Constituyente, con el fin de abordar los problemas nacionales y promover reformas políticas y sociales orientadas a la solución del conflicto armado.

El escenario institucional y la coyuntura política marcaron las coordenadas necesarias para que la voluntad política de los distintos actores del conflicto permitiera el inicio de un proceso de negociación política, específicamente con la organización insurgente de las Farc. Esta guerrilla, caracterizada como la más numerosa, de mayor duración en el conflicto y con un componente eminentemente rural, había resistido múltiples intentos de pacificación a lo largo de las décadas.

La maduración de las condiciones internas, junto con un cambio en la percepción internacional sobre la necesidad de una solución pacífica, creó un ambiente propicio para que las negociaciones avanzaran con un enfoque renovado y más inclusivo. Esta particularidad, que combinaba tanto la persistencia del conflicto como la complejidad del escenario rural colombiano, fue crucial para que el proceso de negociación culminara exitosamente en lo que se conoce como el Acuerdo de Paz de 2016.

El Acuerdo de paz de 2016

En el contexto esbozado, el Acuerdo de Paz de 2016 está orientado a la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Dicho acuerdo se destaca como una de las noticias más positivas y trascendentes de este siglo, no sólo para la región sino también para el mundo entero.

Este acuerdo simboliza una promesa de cambio y una oportunidad para superar décadas de conflictos internos que han afectado profundamente la sociedad colombiana. Sin embargo, convertir las esperanzas plasmadas en el documento en una realidad tangible representa un desafío considerable para todas las partes involucradas.

Desde el año 2016, se ha iniciado la implementación de los puntos clave que forman la columna vertebral del Acuerdo. Este proceso incluye complejas reformas y acciones que requieren una coordinación efectiva, recursos sustanciales y, sobre todo, un compromiso firme por parte de los distintos sectores de la sociedad colombiana.

Puntos clave del Acuerdo de Paz en Colombia

Los puntos clave abarcan desde reformas agrarias destinadas a mejorar la vida en el campo colombiano, hasta la integración de los excombatientes en la vida política y civil, pasando por mecanismos para la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto. Estos puntos son:

1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI).
2. Participación política: apertura democrática para construir la paz.
3. Fin del conflicto.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que incluye la Jurisdicción Especial para la Paz y un compromiso sobre derechos humanos.
6. Implementación, verificación y refrendación, incluyendo el capítulo étnico y el componente internacional de verificación por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), que también cuenta con un enfoque de género.

En ese sentido, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022) señala que “el respeto por la dignidad de las víctimas constituye el primer paso hacia la construcción de una sociedad reconciliada y en paz” (p. 20). Este principio resalta la conexión directa entre la memoria histórica y la restauración de la convivencia.

Es fundamental resaltar que la paz es un llamado constante a la participación activa y al compromiso ciudadano, tal como lo establece el artículo 95 de la Constitución Nacional de Colombia. Este compromiso busca engrandecer y dignificar la sociedad, subrayando la importancia de contribuir activamente a la paz. La Constitución establece:

La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; Obra conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; Propender al logro y mantenimiento de la paz; Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia; Proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. (CP, 1991, art. 95, Col.)

La construcción de paz desde diferentes visiones

La construcción de la paz es un proceso permanente y continuo. Un claro ejemplo de esto es la Unión Europea, que, tras surgir de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, ha pasado más de 60 años construyéndose y reinventándose día tras día. De manera similar, Irlanda lleva más de 30 años en un continuo proceso de construcción de paz.

En ese sentido, la paz es un elemento que aglutina diferentes culturas y religiones, todas coincidentes en su importancia. Es un valor universal, profundamente deseado y necesario en el mundo. El Talmud afirma que “la paz para el mundo es como la levadura para la masa”. Confucio dice: “Quien encuentra la paz en su hogar, ya sea rey o campesino, es el más feliz”. El Dalai Lama sostiene: “El mantenimiento de la paz comienza con la autosatisfacción de cada individuo”. El Papa Pío XI, en su encíclica *Ubi arcano Dei consilio* señala que “el desprecio por la persona humana es la raíz de todos los males de la sociedad, y la paz es plenitud y alegría, un don de Dios” (1922).

Asimismo, autores como Muñoz (2001) y Jiménez (2004) se aventuran a ampliar el horizonte de la concepción de paz, resignificando algunos de los planteamientos ya existentes y proponiendo conceptos como: la paz imperfecta, la paz neutra, una paz holística o integral (paz social, paz Gaia, paz interna) y la paz transcultural. Mientras, Lederach estudia, a través de la imaginación moral, la tensión que se presenta cuando se trata de pensar la forma en la cual es posible pasar de la violencia destructiva a un compromiso social constructivo (Lederach, 2007).

Siguiendo esta lógica, resulta esencial no solo hablar de paz, sino también dedicarse activamente a construir una cultura de paz basada en los principios de la educación. Como bien explica Bonilla (2018):

La educación para la paz consiste en analizar el mundo en que vivimos, pasarlo por la crítica reflexiva emanada de los valores propios de una cosmovisión pacifista y lanzar a los individuos a un compromiso transformador, liberador de las personas en cuanto que, movidas por ese análisis crítico, quedan atrapadas por la fuerza de la verdad y obligados en conciencia a cooperar en la lucha por la emancipación de todos los seres humanos y de sí misma. (p. 3)

Desde una perspectiva de derechos humanos, adoptar una cultura de paz implica comportamientos que respeten y promuevan estos derechos, así como abogar por la resolución pacífica de los conflictos. Esto revela la conexión intrínseca entre la paz, el desarrollo y el respeto de tales derechos: los tres son interdependientes y se refuerzan mutuamente. En este contexto, Bonilla (2018) subraya la importancia de los derechos humanos (DD. HH.) como pilares fundamentales en el discurso de la cultura de paz, argumentando que:

Los DD. HH. constituyen uno de los pilares fundamentales del discurso de la cultura de paz, puesto que su respeto y cumplimiento de forma generalizada es la máxima garantía de que los valores mínimos que la humanidad decide compartir, se traducen en normas de comportamiento e instrumentos jurídicos de protección para las personas y los pueblos. (p. 3)

La paz invita a cultivar relaciones fructíferas y sinceras, estimulando la búsqueda y el camino hacia el perdón y la reconciliación. Requiere transparencia en las negociaciones y fidelidad a la palabra dada, lo que supone un compromiso permanente. Además, la paz comprende un aspecto interior, que implica eliminar resentimientos, y un aspecto exterior, que se relaciona con los demás a través del diálogo, la colaboración, la solidaridad, la fraternidad y el respeto por los derechos ajenos, incluyendo el perdón.

Ahora bien, la misma Constitución Política de Colombia enfatiza la importancia de la paz, comenzando con su especial mención en el preámbulo, donde se identifica como un valor fundante del Estado. En ella se reza:

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. (CP, 1991, art. 22, Col.)

Además, el artículo 22 define explícitamente la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

En términos educativos, el artículo 67 recalca la importancia de la paz, estableciendo que:

La educación formará al colombiano en el respeto a los DD. HH., a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. (CP, 1991, art. 67, Col.)

Asimismo, el artículo 95 señala la paz como una responsabilidad de cada ciudadano.

Por otro lado, el artículo 218 resalta la función social de la paz al describir la Policía Nacional como:

Un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (CP, 1991, art. 218, Col.)

Finalmente, el artículo 247 promueve una jurisdicción especial mediante la creación de jueces de paz, los cuales están encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios.

La paz como valor esencial en la sociedad

En este contexto, es crucial abordar el concepto de paz, considerando los valores esenciales que la fundamentan y la soportan: la verdad, la justicia, la solidaridad y la libertad.



FIGURA 1. Valores esenciales de la paz

Fuente: elaboración propia inspirada en los principios de la encíclica *Pacem in Terris* del papa Juan XXIII (1963).

La verdad, según Adam Smith en su teoría de los sentimientos morales, se entiende como una moral construida a través de la interacción humana y condicionada por las circunstancias sociales. No se limita a ser un concepto puramente intelectual o un producto de la razón; más bien, es el vínculo ético que une al hombre con la verdad, integrándola como parte de nuestra propia existencia.

Smith argumenta que el problema surge cuando se desvinculan los aspectos teóricos (intelectuales) de los prácticos (vitales), lo que puede llevar a que la verdad se pierda en las crisis intelectuales de manera similar a la pérdida de un ser querido por muerte o distancia, dejando un vacío que resulta en crisis existenciales.

Desde el siglo XVIII, figuras como Descartes, Spinoza y Leibniz han glorificado la razón, considerándola el elemento esencial y supremo del alma humana. Sin embargo, la crítica de la razón por parte de Kant destacó un problema ético previamente ignorado. Kant propuso una recuperación de la experiencia humana, enfocándose en los sentimientos y los comportamientos, elementos que hasta entonces se habían subestimado en el discurso filosófico.

Según Adam Smith, la simpatía es la capacidad de ponerse en el lugar del otro y constituye al mismo tiempo la fuente del conocimiento de uno mismo. La experiencia moral emerge a través de una vía afectiva: conocemos primero a los demás antes que a nosotros mismos. Smith explica que la simpatía no se deriva de la percepción directa de los sentimientos ajenos, sino de la comprensión de una situación particular. Al percibirla, es posible ponerse en el lugar del otro, compartiendo su alegría o su dolor. Es la situación misma la que despierta el sentimiento, lo que permite identificarse y sentir el dolor ajeno.

En este contexto, Smith sostiene que, aunque a veces se presuponga que los hombres son egoístas, existen aspectos intrínsecos a la naturaleza humana que los impulsan a interesarse por la suerte de los demás. Naturalmente, la felicidad de otros se convierte en una necesidad para el ser humano, y no hay mayor satisfacción que observar sentimientos altruistas en sus semejantes.

Por consiguiente, cuando falta la condolencia ante la desgracia, o cuando la indignación ante injusticias no se ajusta a la gravedad de los hechos, el diálogo se vuelve imposible. Las personas se tornan intolerables entre sí y se interrumpe la comunicación. La sociedad, la interacción social y la conversación son, según Smith, los remedios más eficaces para restaurar la tranquilidad de la mente y fomentar un buen humor que brinde satisfacción interna y alegría.

Así, la concepción de Smith sobre la verdad como un principio moral integrado en la interacción social es igualmente vital para la paz. Esta visión destaca la necesidad de principios éticos compartidos que guíen tanto el comportamiento individual como las políticas institucionales. Una sociedad que sostiene la verdad y la justicia como pilares fundamentales tiende a resolver conflictos de manera justa y equitativa, promoviendo la estabilidad y la paz duradera.

Además, Smith ve las responsabilidades moral y social como esenciales para cualquier democracia, lo que sugiere que tanto individuos como instituciones deben actuar con justicia y consideración hacia los demás. Esta responsabilidad social es crucial para promover la cohesión y la justicia en todos los niveles de la sociedad,

ya que la falta de responsabilidad puede llevar a injusticias y resentimiento que erosionan la confianza en las instituciones y dificultan el mantenimiento de la paz.

Las virtudes: una visión desde Adam Smith

Respecto a lo que se ha venido advirtiendo, Adam Smith plantea una las siguientes virtudes:

Dominio propio – subyugación de las pasiones

La cándida condescendencia

La humana indulgencia – sensibilidad

FIGURA 2. Las virtudes

Fuente: elaboración propia, basado en la teoría de los sentimientos morales de Adam Smith.

Cuando se aborda la virtud del dominio propio, se hace referencia a la subyugación de las pasiones. Esta idea se relaciona con la advertencia que Circe le hace a Ulises, instándolo a ejercer autocontrol para dominar las pasiones que debilitan la fuerza de voluntad. No es suficiente con tener una noble intención mental; es crucial tomar medidas concretas y efectivas para alcanzar los objetivos que conducen a un bien futuro:

Primero llegarás a las sirenas, las que hechizan a todos los hombres que se acercan a ellas. Quien acerca su nave sin saberlo y escucha la voz de las sirenas ya nunca se verá rodeado de su esposa y tiernos hijos, llenos de alegría porque ha vuelto a casa; antes bien, lo hechizan estas con su sonoro canto sentadas en un prado donde las rodea un gran montón de huesos humanos putrefactos, cubiertos de piel seca. Haz pasar de largo la nave y, derritiendo cera agradable como la miel,unta los oídos de tus compañeros para que ninguno de ellos las escuche. En cambio, tú, si quieres oírlas, haz que te amarren de pies y mano, firmes junto al mástil —que sujeten a este las amarras—, para que escuches complacido la voz de las dos sirenas, y si suplicas a tus compañeros o les ordenas que te desaten, que ellos te sujeten todavía con más cuerdas. (Homero, *La Odisea*, canto XII, traducción de Luis Segalá, 2004)

Por su parte, la virtud de la cándida condescendencia se caracteriza por la preservación de la inocencia, simplicidad, credulidad, amabilidad, indulgencia, asombro, espontaneidad, alegría, solidaridad universal, complacencia y respeto.

Por otro lado, la virtud de la indulgencia humana se relaciona con la disposición a perdonar, excusar faltas o conceder favores, reflejando comprensión, clemencia y benignidad. Así, el desarrollo de la virtud implica cultivar la excelencia, que se distingue por su belleza y grandeza excepcionales. Esto se eleva significativamente por encima de lo vulgar y lo corriente. Sin embargo, cuando se orienta hacia el exceso, esto puede degenerar en flaqueza, estupidez, debilidad de carácter, insensibilidad y falta de espíritu.

Las pasiones: una visión desde Adam Smith

Asimismo, Adam Smith identifica una serie de pasiones sociales: gratitud, sensibilidad y dignidad (véase la figura 3).

GRATITUD	SENSIBILIDAD	DIGNIDAD
Humanidad	Generosidad	Mutua amistad
Benevolencia	Compasión	Aprecio

FIGURA 3. Las pasiones

Fuente: elaboración propia, basado en la teoría de los sentimientos morales de Adam Smith.

La solidaridad universal es un valor que implica unirse a otras personas o grupos, independientemente de si son conocidos o no, con base simplemente en el hecho de ser humanos y compartir intereses y necesidades comunes. Esta solidaridad se manifiesta especialmente en el compartir el dolor y el sufrimiento de los demás, por lo que constituye una virtud esencial para la justicia. Según Rancière, la justicia es inherente al silencio, mientras que la injusticia es ruidosa y llamativa.

Por otro lado, la libertad, la responsabilidad y la autonomía son atributos fundamentales de una persona ética. La responsabilidad implica diálogo, consideración de múltiples perspectivas, y también previsión y expectativa. Está intrínsecamente vinculada a la autonomía personal, reflejando la capacidad de una persona para comprometerse consigo misma y, crucialmente, con otros, asumiendo la responsabilidad de sus acciones.

Los individuos solo son autónomos si pueden sostenerse por sí mismos en ciertos aspectos, tomar decisiones y ejercer cierto nivel de poder. Sin embargo, la autonomía no es absoluta y no excluye conexiones ni vínculos. Nadie es completamente autosuficiente ni actúa exclusivamente por su propia cuenta. Las relaciones sociales en la familia, la escuela, el trabajo y el ocio crean una red de interdependencias que forma la estructura de la vida ética.

El mal moral es más difuso y menos concreto que el daño legal. Más allá de cumplir con las exigencias legales, uno es moralmente responsable por sus acciones e inacciones. La responsabilidad moral abarca un espectro más amplio que la responsabilidad civil, la cual se rige por códigos más específicos. En este sentido, el desarrollo de una responsabilidad social implica reconocer al individuo como sujeto activo de la democracia.

No obstante, la paz enfrenta numerosos adversarios, los cuales son difíciles de identificar y distinguir. Estos enemigos aparentan adherirse a la democracia y hablan de valores morales, libertad, lealtad y DD. HH., mientras actúan de manera incoherente y socavan la paz utilizando nuevas tecnologías y tendencias sociales para manipular la opinión pública. El engaño se convierte en una herramienta clave para ocultar sus verdaderos intereses personales. Estas fuerzas amenazan la libertad, la prosperidad y hasta la existencia de sociedades democráticas.

Según Beristain (2021), hay tres obstáculos psicológicos principales para la paz, que se detallan en la figura 4.

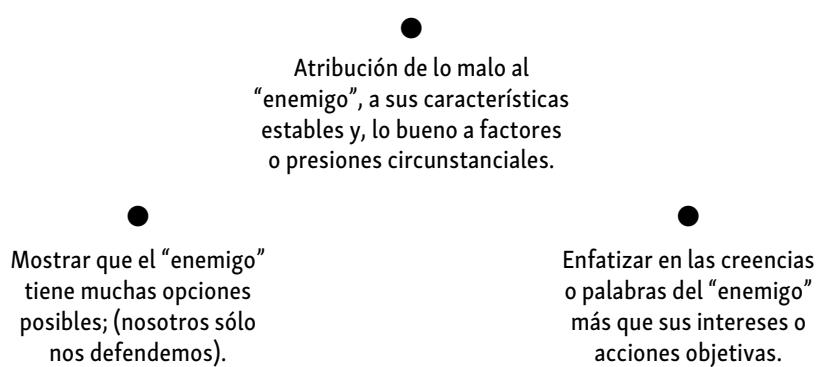


FIGURA 4. Obstáculos psicológicos para la paz

Fuente: elaboración propia, basado en la teoría de Beristain en diálogo con Martín Baró.

La polarización, por su parte, según Beristain en diálogo con Martín Baró (2021) divide a los ciudadanos y rompe el diálogo (véase la figura 5).

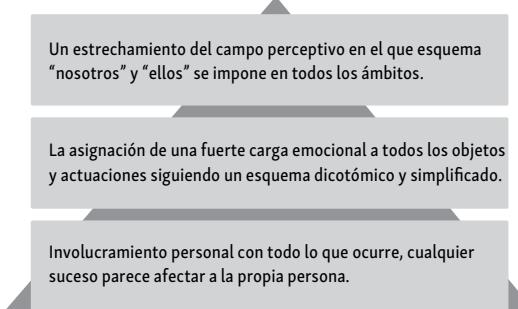


FIGURA 5. Polarización como obstáculo para la paz

Fuente: elaboración propia, basado en la teoría de Beristain en diálogo con Martín Baró.

Propuestas para la implementación efectiva del Acuerdo de Paz

Entre las propuestas clave para implementar efectivamente el Acuerdo de Paz se encuentran varias estrategias esenciales. En primer lugar, es crucial combatir la gran mentira impulsada por el avance de la inteligencia artificial, que desdibuja cada vez más la línea entre la verdad y la falsedad. Esta tarea implica restablecer y fortalecer la capacidad de los ciudadanos para discernir entre información auténtica y manipulada, un desafío creciente en la era digital.

La segunda propuesta se enfoca en combatir la corrupción. La corrupción, que a menudo se asocia con estructuras de poder mafiosas, constituye una amenaza seria para la democracia en todas partes del mundo. Es fundamental desarraigar estas prácticas corruptas que socavan las instituciones democráticas y erosionan la confianza pública.

En tercer lugar, es imprescindible proteger los DD. HH, que son fundamentales para la renovación de la vida moral y cívica. La defensa de estos derechos implica no solo la protección contra abusos y violaciones, sino también la promoción activa de condiciones de vida dignas para todos los ciudadanos, garantizando así una base sólida para la paz y la justicia social.

Finalmente, se deben seguir fortaleciendo las pedagogías de la paz en los entornos educativos del país, pues según Lora León (2017):

La pedagogía de paz, liderada por movimientos y organizaciones sociales, sectores artísticos, ha sido una de las estrategias privilegiadas para la transformación de la cultura política del país, retomando en esencia las conquistas de la Constitución de 1991 y empoderando a los ciudadanos y a las comunidades en el conocimiento y ejercicio de los DD. HH, en la resolución pacífica de los conflictos y en el fortalecimiento de la convivencia y la participación ciudadana. (p. 7)

Estas propuestas, al ser implementadas, podrían revitalizar el compromiso cívico y moral de la sociedad, y son esenciales para que el Acuerdo de Paz no solo sea un documento, sino una realidad viva que mejore la vida de todos los involucrados. Así, tal como señala la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022), “la construcción de una cultura de paz exige un compromiso decidido con la educación para la paz, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la promoción de valores de solidaridad y justicia” (p. 22).

Conclusiones

A lo largo de este capítulo, se ha buscado evidenciar que la paz, entendida como un bien supremo, es mucho más que la simple ausencia de conflictos y se posiciona como un valor esencial que dignifica la vida en sociedad y fortalece los pilares de la democracia en Colombia. A través de un enfoque integral, se han explorado los fundamentos de la dignidad humana como eje transversal de los derechos, el análisis histórico del conflicto armado colombiano y las propuestas concretas para consolidar una cultura de paz, subrayando su relevancia en la construcción de una nación más equitativa y solidaria.

La intención central de la discusión ha sido destacar que la paz no es un estado final ni un objetivo distante, sino un proceso continuo que exige la participación activa de todos los sectores de la sociedad. Este proceso implica un cambio cultural profundo que priorice la educación en valores como la solidaridad, la justicia y la libertad, al tiempo que promueva el respeto por los derechos humanos y la reconciliación. De igual manera, se resalta la importancia de los acuerdos históricos, como el de 2016, que representan un esfuerzo significativo para transformar décadas de conflicto en oportunidades de diálogo y cohesión social.

En este contexto, la paz no se reduce a un mandato jurídico, sino que se convierte en una herramienta indispensable para garantizar una convivencia digna,

el acceso a oportunidades equitativas y el fortalecimiento de la democracia. Así, esta es una invitación a reflexionar sobre el papel transformador de la paz en la vida de las personas y comunidades, reconociendo su potencial para impulsar una sociedad más justa y con una visión compartida de futuro.

Referencias

- Bauman, Z. (2015). *Ceguera moral. La pérdida de la sensibilidad en la modernidad líquida*. Paidós.
- Beristain, C. (2021). *Diálogos con Ignacio Martín Baró sobre conflicto y polarización social*. Editorial Universidad Javeriana.
- Bonilla, E. (2018). La cultura de paz y su importancia en el proceso de formación ciudadana en el contexto educativo colombiano. *Varona. Revista Científico Metodológica*, 66(1), 1-21. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1992-82382018000300021#~:text=La%20cultur%20de%20paz%20forma,y%20convivir%2C%20rechazando%20la%20violencia%2C
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Informe Final: Hay futuro si hay verdad*. Comisión de la Verdad.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). [Congreso Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia]. http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-225/95, M.P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>
- Jiménez, F. (2004). Propuesta de una epistemología antropológica para la paz. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(34), 21-54. <https://www.redalyc.org/pdf/105/10503402.pdf>
- Garzón Valdés, E. (2021). *Democracia, derechos humanos y dignidad*. <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/dignidad-derechos-humanos...democracia>
- Gobierno nacional y Farc-EP [AFP]. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.
- Kant, E. (2003). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Editorial Encuentro.
- Kant, I. (2013). *Crítica de la razón pura*. Taurus.

- Lora León. P. (2017). El potencial de la mediación creativa en la construcción de nuevas narrativas de paz en Colombia. En J. M. Pereira G. (Ed.), *Humanidades digitales, diálogos de saberes y prácticas colaborativas en red. Cátedra UNESCO de comunicación*. https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/pdf/IV_122.pdf
- Montessori, M. (2022). *Educación y paz*. Altamarea Ediciones.
- Muñoz, F. (2001). *La Paz Imperfecta*. Editorial Eirene. Instituto de la paz y los conflictos. Universidad de Granada. <https://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunozespa%C3%B1ol.pdf>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (s. f.). *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s. f.). *Declaración universal de los derechos humanos, preámbulo*. <http://www.un.org/es/documents/udhr>
- Peces, G. (2007). *Segunda sesión: El fundamento y el concepto de los derechos*. http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/dignidad_Peces_2007.pdf
- Pele, A. (2009). *La dignidad humana: Sus orígenes en el pensamiento clásico* (Tesis doctoral, Universidad X).
- Rancière, J. (2007). *El odio a la democracia*. Amorrortu Editores.
- Smith, A. (2004). *La teoría de los sentimientos morales*. Alianza Editorial.
- Pío xi. (1922). *Ubi arcano Dei consilio* [Encíclica]. Librería Editrice Vaticana.
- Stammler, R. (2007). *Tratado de filosofía del Derecho* (W. Roces, Trad.). Editorial Reus.





Administración pública reparadora y restaurativa: acciones y retos para la implementación de sanciones propias (2019-2024)

ALEJANDRA SOFÍA PEÑUELA RODRÍGUEZ

Introducción

Plantear y materializar una Colombia pacífica es un desafío social y organizacional que parece no tener fin. Uno de los conflictos que ha impactado profundamente al país ha sido el enfrentamiento armado entre la guerrilla de las Farc-EP y el Estado colombiano, el cual duró más de sesenta años. Tras décadas de enfrentamientos armados, en 2012 se inició un ciclo de negociaciones, que tuvieron lugar en Oslo y La Habana, y que culminaron en 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Puello-Socarrás, 2019).

El Acuerdo, compuesto por seis puntos, tiene características que lo distinguen de otros acuerdos de paz desarrollados en Colombia. Uno de ellos es que el Acuerdo Final está centrado en las víctimas y establece un sistema de justicia transicional sin antecedentes en el mundo. Este sistema es retador para la administración pública colombiana, debido a que requiere de una articulación coordinada entre las organizaciones que hacen parte del Gobierno nacional y la JEP. En otras palabras, se trata de proyectos cuyas necesidades involucran a varios sectores del Estado, tanto a nivel nacional como territorial.

La justicia transicional del Acuerdo Final

El quinto punto del Acuerdo Final aborda el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), que está compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la

Convivencia y la No Repetición Civil, y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y debido al Conflicto Armado (Peñuela Rodríguez, 2023). Este sistema tiene por objeto satisfacer los

derechos de las víctimas, el establecimiento de responsabilidades de todos los participantes [...], la no repetición para impedir nuevas formas de violencia y habilitar la convivencia y la reconciliación, y la seguridad jurídica y el debido proceso para sus participantes. (Tonche y Umaña, 2017, p. 226)

El Acuerdo Final sentó las bases para un sistema de justicia conformado por los paradigmas de justicia restaurativa y retributiva. La justicia restaurativa hace alusión a un modelo de justicia alternativo, donde no prima la sanción al infractor, sino la reparación que este debe hacer para resarcir el daño que ha ocasionado (Tonche y Umaña, 2017).

Según la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, s. f.), “esta se caracteriza por permitir a los interesados (las víctimas y las comunidades) discutir la solución a los conflictos que enfrentan y llegar a acuerdos para la superación del daño, mediante mecanismos que aseguren el diálogo” (párr. 9). De este modo, se observa que la participación de las víctimas y su opinión frente a posibles reparaciones del daño es central en este modelo.

En las sanciones propias, el componente restaurativo también busca definir la situación jurídica de los comparecientes y aboga por la reconciliación, por medio de “la reintegración del responsable en su comunidad [...] y el restablecimiento de la confianza entre las comunidades y el Estado” (Institute for Integrated Transitions, 2019, p. 4).

Por otro lado, la justicia retributiva es el modelo de sanción más común, donde se hace un especial énfasis en la sanción que recibirá el infractor como consecuencia de la violación de una norma. Es un modelo donde prima el castigo, en el que “el juez es protagonista, el cual al lado del fiscal cumple la función de hacer justicia y el centro de atención está en el infractor de la ley penal” (Torres Vásquez *et al.*, 2021, p. 350).

La JEP es responsable de establecer medidas restaurativas para contribuir a la reparación integral de las víctimas del conflicto (Peñuela Rodríguez, 2023). Dichas sanciones, que se imponen a los responsables de delitos graves y representativos, se determinan conforme al grado de aporte a la verdad y al reconocimiento de la responsabilidad de los comparecientes, sumado al momento del proceso judicial

en el que hagan dichos reconocimientos¹. Se dividen en sanciones ordinarias, sanciones alternativas y sanciones propias.

Las sanciones ordinarias, que dictaminan la privación de la libertad por quince o veinte años, son aplicadas a los comparecientes que no reconozcan su responsabilidad ni aporten a la verdad (JEP, 2019). Por otro lado, las sanciones alternativas contemplan la privación de la libertad durante cinco a ocho años para participantes determinantes (para participantes no determinantes, es de dos a cinco años) en la ejecución de graves delitos que hagan un reconocimiento de responsabilidad y verdad, “antes de que la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad emita una sentencia” (Peñuela Rodríguez, 2023).

Finalmente, las sanciones propias son aplicables a los comparecientes que hagan reconocimiento de su responsabilidad y aporte pleno a la verdad ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP (Ley 1957 de 2019, Col.). Consisten en el desarrollo de trabajos, obras y actividad con contenido reparador-restaurador (TOAR), proyectos con una durabilidad de cinco a ocho años para participantes determinantes en los delitos, y de dos a cinco años para participantes no determinantes, “con posibilidad de restricciones efectivas de la libertad necesarias para asegurar el cumplimiento de la sanción” (Tonche y Umaña, 2017, p. 227).

Los TOAR también pueden presentarse de manera anticipada, como una iniciativa por parte de los comparecientes para efectos de reducir la sanción que

¹ Dentro de los momentos del proceso judicial de los comparecientes en la JEP, la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas expide una resolución de conclusiones, de acuerdo con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad que hagan los comparecientes ante la sala (Peñuela Rodríguez, 2023).

En caso de que la Sala considere que los comparecientes hicieron aportes significativos, su proceso judicial continúa ante la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, que da como resultado la imposición de Sanciones propias. Por otro lado, si los comparecientes no hacen aportes de verdad y reconocimiento de verdad necesarios, son remitidos a la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, donde se sentencian sanciones ordinarias a los que no hicieron en ningún momento aporte a la verdad, mientras que las sanciones alternativas son aplicadas a los comparecientes que hagan reconocimientos antes de que la Sección de Ausencia de Reconocimiento emita una sentencia (Peñuela Rodríguez, 2023).

imponga la JEP, o como contribución a los derechos de las víctimas en el marco del régimen de condicionalidad (JEP, 2022). El régimen establece las condiciones de permanencia de los comparecientes en la JEP, los cuales deben “contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, [...] al igual que para efectos de obtener una solución definitiva de su situación jurídica” (JEP, 2022, p. 6).

Ahora bien, los TOAR, sin importar si son producto de sanciones propias, medidas de contribución a la reparación o iniciativas por parte de los comparecientes, tienen como propósito generar un impacto reparador y restaurador. Aspira a contribuir en el logro de cambios sociales que permitan la superación del conflicto, la reconstrucción de lazos sociales y la reintegración de los comparecientes a la sociedad, “por medio de la búsqueda de la igualdad material, el cumplimiento integral del Acuerdo Final de Paz y la realización de la cláusula social del Estado Social de Derecho” (JEP, 2022, p. 6). El carácter reparador y restaurador también implica que los TOAR deben tener garantías para la participación segura y activa de las víctimas, atender los daños que sufrieron y no pueden ir en contravía de sus derechos (JEP, 2022).

Según la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, los TOAR como resultado de sanciones propias deben ser impuestas por la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, cuyo diseño y aprobación requiere contar con la participación y el aval de las víctimas. El diseño de la sanción se hace en la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

Frente a los tipos de proyectos TOAR, el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 contiene un listado no taxativo de trabajos en zonas rurales y urbanas, los cuales deben ir en armonía con las políticas públicas del Estado y las tradiciones étnicas de las comunidades objetivo. Dentro de las actividades, se encuentran las siguientes:

- Programas de reparación o construcción de infraestructura como vías públicas, centros de salud, sistemas de conectividad y mejora de electrificación o sistemas de saneamiento y acceso al agua potable.
- Programas de conservación y reparación del medioambiente.
- Programas de alfabetización.
- Programas de desarrollo rural.
- Programas de sustitución de cultivos ilícitos.
- Programas de limpieza y erradicación de explosivos de guerra, minas anti-personales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

Las sanciones propias, al requerir desarrollo de proyectos reparadores y restaurativos, se constituyen como sanciones sin antecedentes similares en el mundo, cuya complejidad sobrepasa el alcance de la jurisprudencia. Según la Ley 1957 del 2019, algunas características de las sanciones propias son las siguientes:

- Se debe garantizar la integridad tanto de los comparecientes que ejecutan la sanción, como de las víctimas y demás participantes².
- Las sanciones deben ser monitoreadas y evaluadas por medio de sistemas de seguimiento que den fe de la ejecución de los proyectos y la satisfacción de los derechos de las víctimas.
- Están compuestas por restricciones efectivas de libertades y derechos para los comparecientes³. Dichas restricciones deben estar acompañadas de horarios de cumplimiento y el establecimiento de una zona específica para desarrollar las sanciones.

Todos estos requerimientos no los puede asumir la JEP por sí sola, ya que la jurisdicción se vería desbordada ante la cantidad de responsabilidades que hay alrededor de las sanciones propias. Estas sanciones, al tratarse de proyectos, demandan de un diseño minucioso y la convergencia de organismos nacionales e internacionales para implementarlas y hacer seguimiento a su ejecución. Los TOAR “requieren de recursos para su creación, para su puesta en marcha y para su mantenimiento” (Institute for Integrated Transitions, 2019, p. 5), recursos cuya fuente no está claramente establecida. Por lo tanto, es necesaria una articulación interinstitucional, especialmente, entre entidades del Gobierno nacional y la JEP.

Cabe resaltar que dicha articulación y la planificación del Estado en pro del cumplimiento del Acuerdo Final, es un deber estatal. Según el Acto Legislativo 02 del 2017, artículo 1:

-
- 2 Dentro de estas garantías, están las garantías de habitabilidad (zonas donde van a habitar los sancionados) y seguridad para los comparecientes en la zona que se delimite para ejecutar la sanción.
- 3 El artículo 126 y 127 de la Ley 1957 de 2019 determina que estas restricciones efectivas se aplican en la libertad de residencia y movimiento y enuncia que debe haber mecanismos idóneos para verificar que los comparecientes acaten las restricciones. Dentro de estas restricciones, también se encuentran limitaciones para participar en política (JEP, 2022).

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Adicionalmente, la reparación integral, conformada por los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición respecto a “graves infracciones del derecho internacional humanitario y violaciones a los derechos humanos” (JEP, 2022, p. 7), se constituye como un conjunto de derechos primordiales de las víctimas del conflicto armado, y el Estado colombiano tiene el deber de asegurarlos. Por otro lado, en el SIVJRN se determina que los responsables de graves afectaciones en el marco del conflicto armado deben contribuir a reparar en daño ocasionado y las contribuciones serán claves para ser objeto de tratamiento especial para definir sus situaciones jurídicas (JEP, 2022).

Herramientas disponibles para la articulación

Si bien se ha evidenciado que es clara la necesidad de articularse, hay múltiples vacíos en términos de responsabilidades y roles, que dan paso a la especulación y la ambigüedad respecto al papel que tomará cada entidad pública en la planeación y ejecución de los TOAR.

Ante estas dificultades, se diseñó el CONPES 4094 de 2022 con la finalidad de esclarecer estos vacíos y zonas grises respecto a la ejecución de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación⁴, por medio de la implementación de un arreglo institucional. Dentro de su diagnóstico, se resalta que la articulación entre las entidades del Gobierno nacional es débil, al igual que su articulación con la JEP y agentes interesados⁵.

4 Cabe recordar que dichas medidas de contribución a la reparación hacen alusión a las actividades que componen el régimen de condicionalidad de las comparecientes descritas previamente.

5 El CONPES establece que los actores interesados pueden ser las organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, colectivos de víctimas, el sector privado, entre otros (CONPES, 2022).

Adicionalmente, el CONPES determinó que la precisión de las competencias de la Rama Ejecutiva en el desarrollo de los TOAR es insuficiente y no esclarece los alcances de las entidades públicas. Respecto a las labores para la identificación de oferta institucional útil para implementar las sanciones propias, no hay criterios precisos para desarrollar esta tarea y la oferta identificada es escasa, según el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2022). En otras palabras, la oferta institucional generada desde el Estado no se adecua en pro de las sanciones propias, lo que dificulta el diseño e implementación de los TOAR.

Ante las conclusiones del diagnóstico del CONPES, se puede evidenciar que el Estado no se alistó de manera conjunta para brindar las condiciones y determinar una oferta institucional que permitiera adecuar los TOAR a sus actividades, lo que pone en vilo la sostenibilidad de las sanciones, al igual que las garantías para los participantes. Incluso, este CONPES se creó seis años después de la firma del Acuerdo Final, y ni el plan marco de implementación, ni el Acuerdo Final, ni la ley estatutaria de la JEP detallan de manera minuciosa cómo debe converger el Estado para ejecutar las sanciones propias.

En consecuencia, el CONPES determinó que la Consejería Presidencial para la Implementación y la Consolidación, en colaboración con otras entidades del orden nacional, debe diseñar e implementar una instancia de articulación entre el Gobierno nacional y la JEP, a fin de que esta facilite la asignación de responsabilidades y necesidades, al igual que el seguimiento y control a las sanciones propias que sentencie la JEP.

Por otro lado, la Consejería, junto a otras entidades, también es responsable de definir criterios para identificar la oferta institucional que tenga las condiciones para implementar las sanciones propias, la adaptación de la oferta que pueda adecuarse y el diseño de nueva oferta institucional (CONPES, 2022).

Frente a lo establecido en el CONPES, la Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, se creó la instancia de articulación, con la participación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en representación de la Presidencia de la República. También hacen parte de la instancia:

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Igualdad y Equidad, o quien haga sus veces, la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Agencia de Renovación del

Territorio (ART), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). (Ley 2294 de 2023, art. 205, Col.)

El Plan Nacional de Desarrollo también menciona que el Gobierno nacional debe ser garante de la seguridad, condiciones de dignidad humana y seguimiento de las sanciones, teniendo en cuenta enfoques diferenciales y el tratamiento que establezca la JEP para con los comparecientes (Ley 2294 de 2023). Además, “adecuará y ofrecerá planes, programas o proyectos, y proveerá las condiciones institucionales necesarias para la implementación de las sanciones propias” (Ley 2294 de 2023, art. 204, Col.).

En el 2023, fue activada la instancia de articulación. No obstante, ni el CONPES, ni la Ley 2294 de 2023 establecieron una ruta clara sobre los procedimientos y las responsabilidades precisas en esta tarea compartida, debido a que determinaron mecanismos para articularse, pero no establecieron responsabilidades específicas para el desarrollo de los TOAR.

En este contexto, la JEP desarrolló dos audiencias públicas preliminares a las que fueron citadas veinte entidades del orden nacional y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia durante los años 2022 y el 2023, con el fin de identificar la oferta institucional del Estado que se puede armonizar con los TOAR, o la adecuación de este si fuera necesario (Peñuela Rodríguez, 2023).

Como resultado de las audiencias, cada entidad citada expuso los planes, programas y proyectos que pueden adecuarse para integrar a los TOAR y las oportunidades de articulación. Además, le hicieron llegar a la jurisdicción documentos donde ampliaban la información mencionada en las audiencias de forma oral.

Frente a aspectos específicos, como las garantías de seguridad, las condiciones de habitabilidad y los medios para armonizar los sistemas y la normativa existente sobre las víctimas con las sanciones propias, se expusieron algunos planes, programas y proyectos que pueden cubrir ciertas características de los TOAR. También se reiteró en la importancia de articular el SIVJRRN con el Sistema Nacional de Reparación y Atención Integral a las Víctimas (SNARIV), creado por la Ley 1448 de 2011.

El SNARIV, un sistema de articulación interinstitucional entre entidades públicas del orden nacional y territorial, víctimas y organizaciones que tengan por objeto la atención de las víctimas (Peñuela Rodríguez, 2023), está encargado de producir oferta institucional que pretende la atención y la reparación integral

a las víctimas, por lo cual podría ser un espacio importante para planear, implementar y controlar la ejecución de los TOAR. Sin embargo, el sistema debía ser adecuado, debido a que, dentro de su diseño, no se contempló la gestión de procesos de justicia restaurativa.

También se trató la necesidad de establecer un sistema de monitoreo que se articule con los sistemas de información ya existentes que puedan ser de utilidad. La JEP, en trabajo conjunto con la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, desarrolló un sistema de monitoreo y verificación de sanciones propias, y un cuerpo de asesores para el desarrollo de proyectos (Peñuela Rodríguez, 2023). Adicionalmente, el CONPES 4094 dicta que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene la responsabilidad de implementar un sistema de seguimiento e implementación (CONPES, 2022). De este modo, el sistema que diseñe el Ministerio de Justicia debe armonizarse con el de la Misión de Verificación de Naciones Unidas y con los que sea pertinente.

En suma, se evidenció en las audiencias que hay una oferta institucional significativa, pero la organización de este alrededor de los TOAR es compleja, ya que se requiere de ajustes de gran parte de los planes, programas y proyectos institucionales (al igual que sistemas de información) para que puedan acoger a los TOAR. Por otro lado, la asignación de responsabilidades aún es imprecisa, por lo que era usual, durante las audiencias, que los representantes de ministerios, unidades administrativas, entre otros, solicitaran que otra entidad determinara su rol en la articulación alrededor de los TOAR (Peñuela Rodríguez, 2023).

Avances en las sanciones propias

Durante el año 2023, la JEP, en colaboración con organizaciones internacionales y organizaciones de víctimas, hicieron diseños de proyectos piloto de TOAR, que contemplan actividades como la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), propuestas de conservación ambiental y proyectos de memorialización (Peñuela Rodríguez, 2023).

En 2024 se siguió adelantando un alistamiento institucional para ejecutar los TOAR. Fueron activadas las instancias de articulación y convenios interadministrativos con entidades públicas del orden nacional y territorial. (JEP) La instancia de articulación ha realizado cinco reuniones, la última, en mayo del 2024 (Naciones Unidas, 2024).

Según el último informe del 9 de julio de 2024 de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, aún se está desarrollando el alistamiento institucional para

la implementación de las sanciones propias. No obstante, la oferta institucional idónea para la implementación de sanciones propias sigue siendo limitada, ya que solo se ha identificado un grupo reducido de planes, programas y proyectos (Naciones Unidas, 2024). Entidades como la Unidad de Restitución de Tierras y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuentan con una oferta que se ha tenido en cuenta, pero la Misión destaca que es necesario “redoblar esfuerzos para garantizar condiciones adecuadas para la implementación de las sanciones propias, como la implicación de funcionarios de alto nivel del Gobierno para lograr mayores avances” (Naciones Unidas, 2024, p. 11).

Por otro lado, la JEP ha hecho acercamientos con entidades del orden territorial para fomentar el diseño de actividades restaurativas. En mayo, la Jurisdicción firmó un convenio con la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Cali, y en marzo realizó acercamientos con la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín (Naciones Unidas, 2024).

En marzo del 2024, la JEP emitió el Acuerdo 011 de 2024, que contiene los lineamientos generales del sistema restaurativo, que es un conjunto “interrelacionado de autoridades, procedimientos y medidas, cuyo objetivo común es facilitar y poner en marcha las condiciones institucionales [...] para la imposición, ejecución, monitoreo y verificación de las sanciones propias” (JEP, 2024, art. 1).

Está compuesto por las diferentes salas y secciones de la JEP involucradas en el diseño de sanciones propias; las entidades del Gobierno nacional involucradas en el ofrecimiento de condiciones institucionales para cubrir los requerimientos de las sanciones; entes territoriales y las entidades internacionales y del sector privado que aporten en el proceso (JEP, 2024).

El Acuerdo determina que la Secretaría Ejecutiva de la JEP dispondrá de un banco de iniciativas, que contiene información que respalda la toma de decisiones de las salas y secciones de la Jurisdicción. También contiene las iniciativas provenientes del “Gobierno nacional, sector privado, cooperación internacional, entes territoriales, víctimas y comparecientes” (JEP, 2024, art. 7). El banco clasifica la oferta en tres secciones, que son las siguientes:

- Banco de iniciativas: recoge las iniciativas que sean oportunidades o proyectos convencionales de política pública susceptibles de convertirse en proyectos con enfoque de justicia restaurativa.

- Banco de trabajo: indica aquellas iniciativas que son objeto de fortalecimiento y desarrollo técnico, que hayan superado los criterios de elegibilidad en el Banco de Iniciativas.
- Banco de proyectos restaurativos: almacena los proyectos restaurativos que han recibido validación técnica y que cumplen con los criterios de elegibilidad, factibilidad y sostenibilidad. (JEP, 2024, art. 7)

A pesar de que se han desarrollado encuentros entre entidades, labores de identificación de oferta institucional y el establecimiento de los lineamientos del sistema restaurativo, la JEP aún no ha sentenciado sanciones propias. A pesar de que se han diseñado múltiples iniciativas en pro de facilitar la articulación interinstitucional, se deben realizar esfuerzos para coordinar estas iniciativas de manera armónica. De este modo, las sanciones propias, al igual que toda la organización alrededor de ellas, requieren de aportes coordinados desde la administración pública, a razón de que esta también debe aportar para la implementación del Acuerdo Final.

Conclusiones

Colombia cuenta con antecedentes de sistemas planeados para garantizar los derechos de las víctimas, pero que no fueron diseñados en aras de acoger procesos de justicia restaurativa, ni las sanciones propias. Por lo tanto, se abre un nuevo panorama para plantear otras maneras de reparar integralmente, garantizar la justicia, la verdad y restaurar el tejido social.

Las sanciones propias, al involucrar a más de veinte entidades públicas del orden nacional (sumando a las del orden territorial), requieren ser vistas como proyectos que demandan un ajuste estructural del Estado para que la justicia restaurativa tenga cabida dentro de los planes, programas y proyectos que este desarrolle. Adicionalmente, estas transformaciones pueden darse en pro de la restauración para la reparación integral a las víctimas a largo plazo, ya que este es un deber del Estado, haya o no un acuerdo de paz.

Este escenario de complejidad y oportunidades de articulación en torno a las sanciones propias puede interpretarse como un escenario que abre las posibilidades para innovar en la administración pública. En este sentido, Colombia puede ser pionera en la integración de la justicia restaurativa en las labores del Estado y la forma en que este atiende sus obligaciones para con las víctimas del conflicto armado.

La posibilidad de que las entidades públicas colombianas consideren la restauración como una parte de su desarrollo institucional es ambiciosa y es un panorama que puede dar cabida a exploraciones e indagaciones para establecer la mejor manera de hacerlo, a fin de que la restauración se vuelva un medio en la gestión pública para materializar el Estado social de derecho y direccionar a Colombia hacia un estado ideal de paz. En otras palabras, los procesos de justicia restaurativa en Colombia, al involucrar directamente a la administración pública, pueden integrarse por un tiempo prolongado al quehacer del Estado. Dicha integración no solo generaría valor público frente a la implementación del Acuerdo Final, sino que también daría lugar a una institucionalidad preparada y articulada en caso de que se vayan a implementar otros procesos de paz o iniciativas para la terminación del conflicto en el futuro, considerando que los conflictos armados no han cesado por completo en el país.

Finalmente, pensar en la restauración como un pilar dentro del quehacer de un Estado en proceso de transición tras un escenario de conflicto, conduce a la probabilidad de que emerja un nuevo paradigma de gestión pública, donde la restauración permea el desarrollo de planes, programas y proyectos que direccionan el accionar de las entidades públicas.

Referencias

- Acto Legislativo 02 de 2017. Congreso de la República. *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* 11 de mayo, 2017. (Col.).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2022). *Lineamientos de política para implementar el arreglo institucional del estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4094.pdf>
- Institute for Integrated Transitions. (2019). *Ánalisis y recomendaciones sobre las sanciones de la JEP y la justicia restaurativa.* <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/06/Analisis-y-recomendaciones-sobre-las-sanciones-de-la-JEP-y-la-justicia-restaurativa.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (s. f.). *10 datos clave sobre las Sanciones Propias y los TOAR en la JEP.* <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/10-datos-clave-sobre-las-Sanciones-Propias-y-los-Toar-en-la-JEP.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2022). *Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador. Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad Tribunal para la Paz.* <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sanci%C3%B3n-propia-y-Trabajos%2C-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2024). *Acuerdo 011 de 2024: Por medio del cual se adoptan lineamientos institucionales sobre el Sistema Restaurativo y su Comité de Articulación, se modifica parcialmente el Acuerdo AOG No. 003 de 2021 y se deroga el Acuerdo AOG No. 011 de 2022.* <https://www.jep.gov.co/organosgobierno/Acuerdo%20AOG%20011%20de%202024.pdf>
- 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. 10 de junio, 2011. DO núm. 48.096 (Col.).
- Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. 6 de junio, 2019. DO núm. 50.976 (Col.).
- Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. DO núm. 52.827 (Col.).
- Naciones Unidas. (2024). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General.* https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/_sp_n2417093.pdf
- Peñuela Rodríguez, A. S. (2023). *Sistema de gestión para trabajos, obras y actividades con contenido reparador - restaurador -TOAR- que sancione la Jurisdicción Especial para la Paz* [tesis de pregrado]. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/27208>
- Puello-Socarrás, J. F. (2019). *¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final.* En J. E. Álvarez (Ed.), *El Acuerdo de Paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 289-312). CLACSO. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rknp.13?seq=1>
- Tonche, J. y Umaña, C. (2017). Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: un acuerdo de justicia ¿restaurativa? *Revista Derecho del Estado*, (38), 223-241. <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.09>

Torres Vásquez, H., Echeverry Beltrán, C. R. y Ortiz Vargas, D. A. (2021). El modelo de la justicia transicional y su relación con la justicia restaurativa. *Boletín Redipe*, 10(6). 339-355. <https://doi.org/10.36260/rbr.v10i6.1330>



Contratación pública colombiana desde un enfoque de paz e innovación social

MIGUEL ALFONSO ACOSTA ROMERO

Introducción

El presente capítulo analiza la contratación pública en la República de Colombia, específicamente los denominados *Contratos para la Paz* y su incidencia en el desarrollo de procesos de inversión regional y territorial. Inicialmente se analizó el “Primer informe de Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz. Balance General 2018-2022”, de Transparencia por Colombia. (2022a); posteriormente los informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y plataformas Secop I y II (2022). De los resultados obtenidos se concluye que los Contratos Plan para la Paz ofrecen una oportunidad innovadora para la contratación pública en Colombia, particularmente en el contexto del posacuerdo.

Contratos para la Paz en la promoción de la reconciliación y desarrollo de la República de Colombia. Una aproximación

A nivel nacional, los contratos con el marcador de paz tienen como objetivo principal promover los procesos de inversión regional y territorial en áreas que han sido históricamente impactadas por el conflicto, lo que facilita la ejecución de inversión pública y contribuye al progreso de los municipios, que en el país están distribuidos de manera diversa, con una mayor concentración en zonas rurales y periféricas afectadas por el conflicto armado colombiano, que son prioritarios para promover la reconciliación y el desarrollo del país.

A nivel territorial, las tendencias varían según las necesidades de cada región: algunas áreas se enfocan en proyectos de infraestructura rural, mientras que otras

priorizan la educación, la salud o la reintegración de excombatientes. Esto refleja la complejidad de los desafíos de la construcción de paz en Colombia.

Transparencia por Colombia elaboró el Mapa de Riesgos de Corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, en el año 2020, identificando factores de riesgo en los procesos de contratación pública, los cuales se organizan en tres dimensiones:

1. Riesgos de corrupción derivados de la falta de transparencia, las limitaciones en el acceso a la información pública y la ausencia de herramientas adecuadas para asegurar este derecho.
2. Riesgos de corrupción causados por conductas irregulares, fallas en los procesos y procedimientos institucionales, así como un exceso de discrecionalidad en la toma de decisiones.
3. Riesgos de corrupción provocados por una cultura débil de autorregulación, un control externo insuficiente sobre la entidad y mecanismos de sanción poco efectivos ante actos de corrupción, junto con la falta de garantías y recursos para el ejercicio de veeduría ciudadana.

Estos riesgos destacan la importancia de implementar medidas efectivas para mitigar la corrupción en los procesos de contratación pública asociados con la implementación del Acuerdo de Paz. Es crucial, por tanto, promover la transparencia, fortalecer los controles internos y externos, y garantizar la participación ciudadana en la supervisión y vigilancia de dichos procesos para asegurar una gestión eficaz y ética de los recursos públicos.

Tras identificar los factores de riesgo de corrupción y teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz del año 2016 requiere un enfoque territorial, se analizan las tendencias en la contratación pública tanto a nivel nacional como territorial, particularmente en las subregiones PDET establecidas en el numeral 1.2 del Acuerdo y en el Decreto 893, a saber:

Según Transparencia por Colombia (2022), entre el 7 de agosto de 2018 y el 7 de agosto de 2022, de los 55 330 contratos destinados a la paz, el 10,9 % está vinculado a una subregión PDET, con un valor total de \$0,98 billones, lo que representa el 16,8 % de los recursos asignados a este propósito. Estos contratos fueron adjudicados a 2757 contratistas. Sin embargo, 20 de estos contratistas concentraron el 42 % del total de los recursos destinados a las subregiones PDET mediante 26 contratos.

En cuanto a las tendencias territoriales, se observan grandes desigualdades tanto en el número de contratos como en el valor asignado. Por ejemplo, en el Urabá antioqueño se registraron 3360 contratos (55,25 % de los contratos de las subregiones PDET), mientras que en el sur de Córdoba solo hubo 8 (0,13 %). En términos de valor, el sur de Córdoba recibió solo el 0,02 % del total comprometido, mientras que la subregión de Sierra Nevada – Perijá obtuvo el 28,92 %. Estas desigualdades reflejan deficiencias en la capacidad técnica de las entidades encargadas de implementar el Acuerdo de Paz, especialmente en lo que respecta al reporte de información contractual, lo que limita el impacto en los territorios priorizados.

En términos de financiación, aunque el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018) identificó a al menos cuatro actores como responsables de financiar la implementación del Acuerdo, los gobiernos territoriales han asumido la mayor carga fiscal, aportando el 41 %. En las subregiones PDET, los fondos propios de las entidades territoriales han sido la principal fuente de recursos, seguidas por el Sistema General de Regalías y el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, los recursos de la cooperación internacional no suelen publicarse en las plataformas Secop.

El análisis de la contratación pública en el marco del Acuerdo de Paz muestra que, entre 2018 y 2022, se adjudicaron 55 330 contratos por un valor de \$5,8 billones. Un 10,9 % de ellos están relacionados con las subregiones PDET, áreas priorizadas por el Acuerdo de Paz. Sin embargo, se observan grandes asimetrías en la distribución de los contratos y los recursos entre estas regiones. Algunas, como el Urabá antioqueño, concentran un alto número de contratos, mientras otras, como el sur de Córdoba, tienen una participación mínima.

Además, se identifican debilidades en la capacidad técnica y la gestión de las entidades encargadas de implementar el Acuerdo, lo que afecta la transparencia y la efectividad de los procesos. Aunque la financiación ha provenido mayormente de los gobiernos territoriales y de recursos del Sistema General de Regalías, la falta de información sobre cooperación internacional en las plataformas de contratación limita la transparencia.

Con base en estas características, surge la pregunta central que guía este capítulo: ¿cómo se ha desarrollado la contratación pública en Colombia desde un enfoque de paz?

La perspectiva formal se enfoca en la importancia de los Contratos Plan para la paz en la planificación estratégica, la construcción de tejido social y la coordinación interinstitucional. La perspectiva de profundidad examina su operatividad, incluyendo su base normativa, mecanismos, procedimientos y su papel en el posacuerdo.

A continuación, se examinan los fundamentos y la operatividad de los Contratos Plan para la paz como mecanismos de contratación en el contexto del posacuerdo. Para cumplir con este objetivo, se plantean tres ejes principales: en primer lugar, examinar los aspectos históricos y normativos que dieron origen a los Contratos Plan, y su incorporación en las políticas públicas nacionales como modelos piloto en varios departamentos de Colombia. En segundo lugar, realizar un análisis de su desarrollo operativo, abordando aspectos como actores, tipologías, mecanismos y fondos involucrados; y, finalmente, reflexionar sobre cómo estos contratos contribuyen a la consolidación de la paz en los territorios, destacando su relevancia en el marco del posconflicto y la contratación pública.

Evolución histórica y normativa de la contratación pública en el posacuerdo en Colombia: un estudio sobre los Contratos Plan para la Paz

Originarios de Francia, los Contratos Plan han ganado especial importancia en el contexto de los acuerdos de paz y su implementación en Colombia. Estos contratos representan un mecanismo de contratación pública que facilita la coordinación interinstitucional para el desarrollo territorial, promoviendo la participación de comunidades y entidades territoriales. Así, se han convertido en una herramienta clave para la descentralización política y económica del país.

En su versión de *Contratos Plan para la paz*, estos acuerdos están orientados a promover la reconstrucción política, económica, productiva y de infraestructura en las regiones más impactadas por el conflicto, aprovechando sus características específicas. Este estudio tiene como propósito examinar los fundamentos y el funcionamiento de los Contratos Plan para la paz en Colombia, en el contexto de la contratación pública en el periodo de posacuerdo.

El presente capítulo demuestra cómo los Contratos Plan para la paz canalizan importantes recursos hacia los territorios. Este mecanismo no solo permite un nuevo tipo de relación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional, sino que también fomenta la descentralización territorial y el desarrollo regional, con la participación activa de las comunidades y la incorporación de sus necesidades.

Contratos Plan

Los Contratos Plan se conciben como mecanismos contractuales que facilitan la coordinación de los procesos de gestión entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, integrando la planeación estatal con el presupuesto nacional.

De acuerdo con el DNP en el CONPES 3822 (2014), estos contratos se interpretan como herramientas de descentralización y de inversión multinivel, con un enfoque territorial adaptado al contexto colombiano.

En este sentido, los Contratos Plan en Colombia son relativamente nuevos, ya que su marco jurídico se establece con la Ley 1454 de 2011, que los define como un acuerdo de voluntades entre instituciones y entidades territoriales. Posteriormente, el Decreto 819 de 2012 regula su suscripción, ejecución y evaluación. Dos años más tarde, estos contratos pasaron a ser un componente clave del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 del expresidente Juan Manuel Santos, siendo considerados como herramientas estratégicas para el desarrollo territorial y para la conexión entre el Estado y las distintas regiones. Con la firma de los acuerdos de paz, los Contratos Plan adquirieron una nueva relevancia, convirtiéndose en instrumentos clave para la consolidación de la paz territorial y el diseño de políticas públicas en el posconflicto (DNP, 2017).

En la etapa de los Contratos Plan para la paz, Colombia adopta una nueva modalidad de contratación pública para optimizar el uso de los recursos y mejorar la inversión, lo que tiene un impacto directo en la creación de estrategias tanto nacionales como regionales. Este enfoque conlleva mejoras en la capacidad institucional para desarrollar proyectos, una mayor disponibilidad de recursos destinados a obras públicas y el fortalecimiento de los modelos de inversión territorial, así como su descentralización a nivel regional. Además, se promueve la competitividad regional al potenciar las economías locales, mejorar la infraestructura educativa, hospitalaria y vial, y fomentar la conectividad y el desarrollo tecnológico en los territorios.

Contratos Plan en el ordenamiento colombiano

En Colombia, los Contratos Plan fueron creados a través de la Ley 1450 de 2011 y posteriormente modificados por la Ley 1753 de 2015. Su objetivo es disminuir las disparidades entre departamentos, luchar contra la pobreza y fortalecer las instituciones a nivel local. La Ley 1753 de 2015 define los Contratos Plan como acuerdos estratégicos entre la nación y las entidades territoriales, destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo territorial con inversión conjunta nacional y local. Los contratos deben ser específicos, con objetivos, metas, plazos, responsabilidades y recursos claros, y deben incluir mecanismos de seguimiento y evaluación.

El artículo 199 de la misma ley introduce el Fondo Regional para los Contratos Plan (FRCP), encargado de gestionar los recursos destinados a estos contratos. Además, el Gobierno ofrece incentivos mediante una “bolsa de recursos” para motivar el cumplimiento de metas. La Ley 1454 de 2011 también aborda los Contratos Plan, lo

que permite que la nación colabore con entidades territoriales en proyectos de desarrollo y estableciendo modelos de asociación y delegación.

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, los Contratos Plan son clave para alinear objetivos gubernamentales, articular recursos y aumentar las inversiones regionales. Se basan en prácticas estandarizadas internacionales y buscan integrar aspectos económicos, sociales y ambientales.

Los Contratos Plan en Colombia, establecidos en el Plan de Desarrollo 2014-2018, se centran en tres áreas principales: transporte público, red hospitalaria y seguridad. Estos contratos buscan eliminar brechas interdepartamentales, fortalecer la infraestructura local y mejorar la coordinación entre el Estado y las entidades territoriales. Su propósito es articular los planes nacionales con los locales, promover la construcción de paz y preparar a las instituciones para enfrentar desafíos.

El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) destaca la planificación estratégica para la paz, el fortalecimiento del tejido social y la coordinación institucional como claves para los Contratos Plan. Se enfatiza la participación social y el fortalecimiento de la capacidad institucional en territorios afectados por el conflicto. Los Contratos Plan también son vistos como una forma de mejorar la gobernanza multinivel y la coordinación entre Estado y territorio.

Estos contratos se implementan en nueve departamentos del país como un nuevo enfoque de planificación territorial, promoviendo la integración regional y la eficiencia en la ejecución de proyectos. Buscan reducir las brechas socioeconómicas mediante inversiones en infraestructura y desarrollo productivo. La creación de instrumentos eficaces y la coordinación con los planes nacionales y locales son esenciales para el éxito de estos contratos.

Funcionamiento y estrategias multinivel de los Contratos Plan

En el documento titulado “Contratos Plan, Manual Operativo”, el DNP (2011) detalla y explica el funcionamiento de estos contratos. Se presentan como un medio para la coordinación interinstitucional y como un componente fundamental en la construcción del territorio. Los Contratos Plan se sustentan en tres aspectos clave:

1. *Objetivos:* se centran en el desarrollo completo de las personas y en el aumento de sus condiciones de vida.
2. *Proyectos:* persiguen la implementación de planes para atender necesidades a corto y mediano plazo.
3. *Recursos:* especifican la estimación de gastos y las fuentes de financiamiento.

Es importante señalar que los Contratos Plan no deben entenderse como acuerdos marco ni como convenios interadministrativos. A diferencia de estos últimos, que se centran en la prestación conjunta de servicios públicos, los Contratos Plan son acuerdos estratégicos. Tampoco se consideran mecanismos para la ejecución de presupuestos sectoriales; en lugar de planificaciones ministeriales, se orientan a necesidades territoriales bajo la acción pública.

Así, se lleva a cabo un análisis de los Contratos Plan para la paz en el marco del posacuerdo, enfocándose en tres áreas fundamentales: en primer lugar, se examina la conexión entre los aspectos históricos y normativos y su incorporación en las políticas públicas nacionales como modelos piloto en diferentes departamentos de Colombia; en segundo lugar, se evalúa el desarrollo operativo y el funcionamiento de estos contratos, incluyendo los actores involucrados, las tipologías, los mecanismos y los fondos; y, en tercer lugar, se reflexiona sobre cómo estos contratos contribuyen a la consolidación de la paz en las regiones afectadas por el posconflicto.

Por último, en el Acuerdo de Paz y en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz se estableció que, para facilitar el monitoreo, progreso y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, el Gobierno nacional adquirió el compromiso de crear el SI IPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto), sistema que proveerá la información para la toma de decisiones que promuevan la implementación oportuna y eficiente del Acuerdo, y dará cuenta de la concurrencia de los esfuerzos públicos, privados, de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Asimismo, facilitará la generación de informes precisos, regulares y coordinados sobre sus progresos, lo que contribuirá a mejorar la calidad del proceso de construcción de paz.

El Acuerdo de Paz y el Plan Marco de Implementación (PMI) establecen la creación del SI IPO, que se encargará de supervisar y asegurar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final. El SI IPO proporcionará información esencial para facilitar decisiones que promuevan una implementación efectiva y puntual, involucrando a actores de los sectores público, privado, internacional y de la sociedad civil. También generará informes periódicos sobre los avances en el proceso de construcción de paz. Dado que la paz es un proceso a largo plazo, su éxito depende de la coherencia y la trazabilidad entre los cuatro planos nacionales de desarrollo que están vigentes durante la implementación del PMI. Por ello, es importante considerar la distribución temporal de los indicadores activos en cada periodo, que abarca cinco ciclos de gobierno (véase DNP, 2023).

De lo mencionado, el porcentaje de avance general que se ha registrado hasta el momento en el SIIPo no considera el progreso desde el año de inicio hasta el año de finalización, sino que se limita a las metas fijadas hasta el año 2022.

Al aplicar la metodología de medición a los indicadores del PMI, el avance general se sitúa en un 47,87 %, lo que refleja una disminución de 21,79 puntos porcentuales, en comparación con el progreso registrado hasta el año 2023¹.

Los aspectos que presentan la mayor variación en sus porcentajes de avance son los relacionados con la Reforma Rural Integral y la Verificación, ya que poseen una mayor cantidad de indicadores que concluyen entre 2029 y 2031. Estos indicadores abarcan la entrega y la formalización de tierras, la construcción y mejora de las vías priorizadas, así como la entrega de viviendas rurales (DNP, 2023).

Una vez establecido el avance general en el cumplimiento del PMI hasta 2031, el siguiente paso consiste en identificar la trayectoria óptima para cumplir con los compromisos del Gobierno nacional, tal como se define en el Acuerdo Final de Paz. Para esto, se pueden considerar dos escenarios: el primero sugiere una trayectoria de cumplimiento lineal, lo que significaría que los acuerdos se ejecutarían en una proporción constante cada año entre 2017 y 2031; el segundo tiene en cuenta el número de indicadores activos durante cada periodo, determinados a partir del año de inicio y del año final de los indicadores del PMI (véase DNP, 2023).

Teniendo en cuenta que el porcentaje general de avance proyectado hacia 2031, calculado con la metodología propuesta, es del 47,8 %, este dato se alinea con el escenario de cumplimiento lineal de los compromisos del PMI, en el que el avance esperado para 2023 debería ser del 47 %. Sin embargo, como se muestra en la figura 1, los indicadores presentan diferentes fechas de inicio y finalización, lo que implica que su actividad varía en proporción a lo largo de cada periodo. Por esta razón, el segundo escenario es más apropiado para determinar la trayectoria óptima de cumplimiento. De acuerdo con este segundo escenario, el avance anticipado para 2023 debería ser del 71 %, lo que indica que el porcentaje real de progreso se encuentra 23,13 puntos porcentuales por debajo de lo esperado.

Existen antecedentes de contratación pública vinculada a la construcción de paz a través de los contratos financiados por el Fondo de Inversión para la Paz, que fue establecido por la Ley 487 de 1998 como un medio para financiar

¹ Para ver la diferencia en los avances correspondientes a los distintos puntos del Acuerdo, véase DNP (2023).

programas y proyectos destinados a lograr la paz. Actualmente, el Secop tiene registrados contratos financiados por este fondo desde el año 2004. Entre 2004 y 2022, se contabilizaron 3056 contratos adjudicados a 1842 contratistas, con un valor total de \$6,7 billones provenientes del Fondo de Inversión para la Paz (véase Transparencia por Colombia, 2022).

Según datos de Transparencia por Colombia (2022), el 26,5 % de los recursos de estos contratos ha sido asignado a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE). Además, la información pública relacionada con los contratos financiados por estos fondos muestra importantes carencias. En particular, se presentan problemas significativos en la clasificación de los tipos de contratos utilizados. Al menos el 54,9 % de los contratos del Fondo Colombia en Paz y el 75,1 % de los contratos del Fondo de Inversión para la Paz están registrados en Secop como “Otro tipo de contrato”. Esta categoría amplia no permite identificar los tipos de contrato específicos definidos en la plataforma, lo que dificulta la identificación clara del tipo de contrato realmente utilizado.

Aunque las plataformas Secop han registrado algunas categorías generales de contratación, estas son limitadas y no permiten un análisis exhaustivo de las tendencias específicas. Los contratos del Fondo Colombia en Paz se han adjudicado en una vez áreas generales, donde el 60 % de los recursos se ha destinado a servicios agrícolas, pesqueros, forestales y de fauna, y un 18 % a servicios políticos y asuntos cívicos. Por otro lado, los recursos del Fondo de Inversión para la Paz se han repartido en 36 áreas generales de contratación, siendo más destacados los servicios de gestión, profesionales y administrativos (40 %) y los servicios políticos y asuntos cívicos (29 %).

En lo que respecta a las modalidades de contratación, el 100 % de los contratos del Fondo Colombia en Paz que se han registrado en Secop se han adjudicado bajo el régimen especial de contratación. Por otro lado, los recursos del Fondo de Inversión para la Paz se han asignado a través de diez modalidades distintas. De estos, al menos el 77 % se ha comprometido mediante regímenes especiales y contratación directa, alcanzando un total de 5,1 billones de pesos, mientras que un 16 % se ha adjudicado mediante licitación pública, con un valor de 1 billón de pesos (Transparencia por Colombia, 2022).

En resumen, las tendencias en la distribución de los contratos de paz brindan información clave sobre cómo se asignan los recursos para promover la paz y el desarrollo en el país. Estas tendencias son fundamentales para guiar políticas públicas que aseguren el uso estratégico y equitativo de los recursos.

Conclusiones

Los Contratos Plan para la Paz ofrecen nuevas oportunidades para la contratación pública en la República de Colombia, especialmente en el contexto del posacuerdo. Estos contratos abordan necesidades territoriales cruciales como infraestructura vial, servicios sociales y desarrollo local, proponiendo respuestas innovadoras y adaptadas al contexto del país.

Los Contratos Plan no solo funcionan como mecanismos contractuales, sino que también facilitan la participación integral de las comunidades en aspectos políticos y económicos, fortaleciendo la paz a nivel local. Su implementación ha mostrado avances en cofinanciación y desarrollo regional, descentralizando la inversión pública y promoviendo una planificación estratégica que apoya la paz y la integración social.

El análisis revela que los Contratos Plan operan eficazmente en un esquema multinivel, coordinando instituciones, recursos y comunidades. Su estructura normativa, respaldada por leyes clave, permite la integración de proyectos territoriales, departamentales y nacionales, lo que hace posible una gestión descentralizada y colaborativa.

La experiencia con los Contratos Plan en departamentos afectados por el conflicto armado, como Bolívar y Meta, demuestra su capacidad para democratizar la inversión pública y atender las necesidades específicas de cada territorio. En resumen, estos contratos representan una herramienta clave para fortalecer el desarrollo regional, mejorar la coordinación entre el Gobierno y las entidades territoriales, y apoyar la consolidación de la paz en todo el territorio colombiano.

Referencias

- Asociación de Colegios Jesuitas de Colombia [ACODESI]. (2003). *Hacia una educación para la paz*. Kimpres Ltda.
- Atehortúa, C., Hernández, A. y Marino, J. (2010). *Temas en contratos estatales*. Biblioteca Jurídica Duke.
- Comisión de Conciliación Nacional. (2013). Propuestas de Mínimos para la Reconciliación y la Paz en Colombia. Gente Nueva.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014, diciembre 22). *Documento Conpes 3822. Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014 -2018*. Departamento Nacional de Planeación.
- Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116, art. 6 [Col.].

- Correa Escobar, M. V. (2016, mayo 16). Firmarán ocho Contratos Plan para el posconflicto. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/firmaran-ocho-contratos-plan-para-el-posconflicto-MK4149709>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2011). Contratos Plan, manual operativo. Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). Contratos paz. Distribución geográfica. <https://www.dnp.gov.co/ContratosPlan/Paginas/ContratosPlan.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). Contrato paz del Valle prevé inversiones por \$2,8 billones para afianzar la paz. [https://www.dnp.gov.co/Paginas/Contrato-Paz-del-Valle-prev%C3%A9-inversiones-por-\\$2,8-billones-para-afianzar-la-paz.aspx](https://www.dnp.gov.co/Paginas/Contrato-Paz-del-Valle-prev%C3%A9-inversiones-por-$2,8-billones-para-afianzar-la-paz.aspx)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Nota de Política “El Camino a una medición de Cumplimiento del Plan Marco De Implementación del Acuerdo de Paz a 2031”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-esarrollo/2023/octubre/pdf/nota-politica-implementacion-del-acuerdo-de-paz.pdf>
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio, 2011. DO núm. 48.102. (Col.).
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 26 de junio, 2011. DO núm. 48.115. (Col.).
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio, 2015. DO núm. 49.538. (Col.).
- Lozano Ardila, M. C. (2008). Los procesos de subjetividad y participación política de estudiantes de psicología de Bogotá. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 4(2), 345-357.
- Redacción Portafolio. (2019, abril 7). Contratos Plan se concentran en proyectos de alto impacto. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/contratos-plan-se-concentran-en-proyectos-de-alto-impacto-528312>
- Transparencia por Colombia. (2022). Nota de Política “Primer informe de Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz. Balance General 2018-2022”. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Contratacion-paz-02-2.pdf>





Hacia un nuevo sentido común como construcción de paz: la praxis del Movice*

YOLANDA RODRÍGUEZ RINCÓN

Introducción

El 25 de junio del 2005 como respuesta a la desmovilización de los paramilitares con la Ley de Justicia y Paz en Colombia —que decía garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas porque abría la puerta a procesos de paz y de reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley— (Ley 975 de 2005, Col.), grupos y clases sociales victimizados y organizaciones de derechos humanos constituyeron el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice). La ley referida fue considerada por víctimas y organizaciones de derechos humanos contraria al cumplimiento de la verdad y la justicia. Así lo confirman las palabras del entonces representante Guillermo Rivera, para quien Justicia y Paz fue un procedimiento judicial respecto a los avances de construcción de memoria:

[...] no es la más adecuada, digamos es solamente una memoria judicial. Creo que el propósito de la memoria más allá de la revelación de unos hechos es ponerlos en un contexto y tratar un poco de resolver las preguntas de: ¿por qué? ¿a favor de quién? (Guillermo Rivera Flórez, 18 de abril de 2014, comunicación personal)

* Documento financiado por el Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (Unijus) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, ID-Hermes # 55732.

Estas preguntas no fueron resueltas por esa ley porque a pesar de pretender plantear un panorama para lo anunciado en la época como proceso transicional en términos de conflicto armado interno, los victimizados no obtenían entonces avances en términos de reparación pues el Gobierno poco interés tenía en la implementación de medidas adecuadas y suficientes de reparación integral dentro del marco jurídico de la llamada Ley de Justicia y Paz (Grupo de Trabajo pro Reparación Integral, 2008).

Los grupos y clases subalternos y victimizados buscaron así un campo propio para la reivindicación de sus derechos y la transformación de la vida política y social (Iván Cepeda, 27 de marzo de 2017, comunicación personal), pues en la medida de una ausencia de políticas favorable a la impunidad (Franco Restrepo, 2009; Botinelli, 2007), se reproducía el sentido común que ordenaba inmunizar negativamente, alimentar la indiferencia social y reafirmar una dominación paraestatal:

el paramilitarismo ha sido un instrumento entre otros, útil para concentrar riqueza y poder en Colombia y que han utilizado las élites, el poder político y sus aliados para victimizar, despojar tierras, despojar al ciudadano del derecho a participación política. (Iván Cepeda, 27 de marzo de 2017, comunicación personal)

En Colombia se ha pretendido hegemonizar una memoria que históricamente ha instrumentalizado un presente legitimador para remontar y actualizar un origen acomodado acorde a las tradiciones del poder político. Así, para los tiempos de irrupción del Movice, en los cuales se desplegaba la política de seguridad democrática, acontece en el país un extendido impulso de la memoria gubernamental instituida, que reestructura abiertamente —a través de una profusa producción normativa, legal y mediática—, el lenguaje globalizado de la guerra, con la idea base de terrorismo hacia diferentes sectores sociales y, en especial, hacia la insurgencia armada y desarmada, negando y reduciendo *a priori* la complejidad de la violencia sociopolítica que en su momento señaló un análisis:

Agravará la deshumanización de la guerra, fundará la creencia de que solo dejando intacto el poder y recuperando el orden se superará la crisis económica y social, e invertirá la realidad al decir *la pobreza que viven los colombianos proviene de la insurgencia y no del modelo económico*. (Gutiérrez, 2002, p. 3)

Se trata de un contexto en el cual se dice replegar la guerrilla y desmovilizar el paramilitarismo para que el país agrario y latifundista —que desde antaño opera con violencia—, sobre el entonces relato negacionista del no conflicto (Grupo de trabajo Pro Reparación Integral, 2008), asista a concitar las lealtades necesarias para crear un sentimiento de participación sentida en el proceso social y económico más modernizante exigido por los tiempos de la política de seguridad y defensa en torno al mercado abierto global con los tratados de libre comercio, el Plan Colombia, Consolidación y Patriota de componentes contrainsurgentes (Palau y Arias, 2011). Además, dicho sentimiento ha sido realimentado con los medios que difundían mensajes como *Los héroes en Colombia sí existen, Colombia es pasión*, que reiteraban la narrativa militarista (*ahora sí se puede viajar por las carreteras del país, recuperar la confianza inversionista en Colombia, Colombia sin guerrilla y sin paramilitares, enaltecer la profesión de soldado y policía...*).

Todo ello implicó recomponer la memoria histórica gubernativa, administrada desde los eventos de los pactos de Ralito (23 de julio de 2001) que *refundaban la patria*, y los que le siguieron entre empresarios, políticos y fuerza pública con los paramilitares, hasta la firma de Justicia y Paz en 2005. Fue entonces develado el proceso de la parapolítica que favorecía la desmovilización paramilitar con casi total impunidad, simulando garantía de los derechos de las víctimas y, en últimas, suprimiéndola con la extradición de los responsables en 2008 para ocultar así las verdades sobre el paramilitarismo y sus procesos de legitimación (Cruz Rodríguez, 2009); lo contrario significaba alcanzar justicia, exhortar altas dosis de memoria sobre las víctimas de los crímenes atroces cometidos [...] y hacer memoria sobre los actores, intereses y contenidos que encarnaban ese proyecto (Cruz Rodríguez, 2009).

En este orden de ideas, el trabajo de Antonio Gramsci sitúa una base conceptual que ayuda a explicar esa complejidad colombiana como una situación histórica en términos de las *relaciones de fuerza*, en cuanto sus movimientos marcan las luchas sociales y políticas como las del Movice, para valorar si se avanzaba en la construcción real de un *buen sentido* que aquí se asume como nueva hegemonía. Gramsci planteó que la hegemonía se producía desde la voluntad colectiva-popular, precisamente, porque la contraofensiva de las clases dominantes subsumía las luchas e instituciones de asociación económica y social de las clases explotadas, tanto a través de la guerra y la conquista de mercados como en la unidad ideológica y organizativa de paramilitares que reclaman siempre el orden, la propiedad y el Estado (Gramsci, 1919).

Pero la unidad de clase aunque rara vez se logra, dice Gramsci, sí posibilita el ir constituyendo una agenda histórica bajo la dirección —o su formación— de fuerzas sociales e ir avanzando y organizando —porque no es espontáneamente— hegemonía política, económica y, sobre todo, moral y cultural (Gramsci, 2004); se trataría de implementar una estrategia de conquistar una toma de conciencia subalterna en un proceso cuestionador del viejo y presente sentido común y de acercar uno nuevo que valore su situación concreta y comprenda la necesidad de articular teoría y práctica. Es lo que asume el autor como *filosofía de la praxis* y que aquí se lee como praxis histórica por el análisis de situaciones que encarna lo autoritario-orgánico en el país, enfrentado en una lucha subalterna estructural que durante el siglo XXI se concreta en la disputa por la memoria.

En dicha disputa los grupos y clases subalternos interpelan ‘el instante del peligro’, interrumpen el continuum de la historia para habitar los deseos que de modo político movilizan “la imagen de los antepasados esclavizados y no el ideal de los descendientes liberados” (Benjamin, 1982), con lo cual acontece un *despertar de la conciencia*. Es lo que se encuentra con el Movice al recorrer las formas organizativas de las memorias que reconstruye, sus estrategias pedagógico-políticas, con las que irrumpen hacia un nuevo sentido común, el significado de su praxis de transformación y los caminos de dirección e intelectualidad orgánica.

Ha interesado, por tanto, más allá del esquema empírico convencional, apelar a la teoría crítica del movimiento histórico social en cuya base analítica se reconocen *relaciones de fuerza* en la vía de la emancipación, porque la memoria subalterna solo emerge de sujetos colectivos que se organizan y movilizan para desistir de la subalternización y que se comprende como una expresión de vida y construcción de paz. Esta se asume aquí más allá de la idea relacionada con superar hostilidades en tiempos de guerra, porque interesa pensar, además, qué se hace con lo que deja la guerra y la manera de asignar significados desde lo social; de ahí que sería el *buen sentido* con Gramsci la idea con la cual caracterizar construir paz:

“sentido común” es un producto y un devenir histórico; es un nombre colectivo; no existe un sentido común solo. La filosofía es la crítica y la superación de la religión y del sentido común, y de este modo coincide con el “buen sentido” que se contrapone al sentido común. (Sacristán, 2013, p. 328)

Es decir, el *buen sentido* es una verdad moral que exige la conciencia de los seres humanos tanto como cuando el sentido común no interpela lo rutinario.

Hay diferencia porque el sentido común arranca de una reflexión explícita y convincente de las tradiciones y errores, muchas veces incoherente, compuesto de informaciones acumuladas que contienen verdades obvias para un conjunto social, espontáneamente se hace filosofía de las multitudes. Por tanto, la historia de la praxis solo es forjada en clave de polémica, de lucha permanente, que hace al buen sentido creatividad, y preguntas profundas al mismo sentido común, puesto que lo interpela para prescindir de él: “es el núcleo sano del sentido común lo que precisamente podría llamarse ‘buen sentido’ y que merece hacerse más unitario y coherente” (Crehan, 2018, p. 67).

El sentido común es contenido de restos de una historia cuyas concepciones del mundo, de disposiciones filosóficas y tradiciones han llegado quebrantadas, dispersas a la conciencia de un pueblo; implica aceptar un mundo social particular, heterogéneo, asistemático, contradictorio y flexible por la historia y por las mismas relaciones de fuerza que lo encarnan, “refleja la condición de la subalternidad en sí misma... aunque toda filosofía puede convertirse en él” (Crehan, 2018, p. 65). Por su parte, el buen sentido es expresión de la autonomía consciente, crítica de los escenarios materiales y, en su caso, de lucha por la hegemonía (Gramsci, 2014). Los relatos que se hacen hegemónicos reflejan la concepción del mundo desde la mirada de quienes gobiernan y, los gobernados, por su parte, se ven obligados a existir en medio de esa mirada. Así que el carácter decisivo de cualquier régimen de poder implica imponer las verdades propias del sentido común, en tanto dan por hecho que las únicas relaciones existente de poder son las únicas posibles:

el desarrollo político del concepto hegemonía representa un gran progreso filosófico además de político-práctico, porque necesariamente implica y supone una unidad intelectual y una ética correspondiente a una concepción de lo real que ha superado el sentido común y se ha convertido, aunque dentro de límites todavía restringidos, en crítica. (Gramsci, 1986, T4, C11, p. 253)

El buen sentido sería el sentido de carácter alternativo revolucionario con contenidos derivados de la filosofía de la praxis, en la cual la discusión del campo cotidiano de los saberes orgánicos va respondiendo las inquietudes humanas. No es único de los grupos y clases subalternas, pero sí de quienes están en permanente análisis y cuestionamiento que la conciencia de la experiencia concreta asalta. Para este caso concreto, narrativas y acciones políticas emergían aún

fracturadas, pero podían hacerse potencia de cambio e insurgencia pedagógica al ser articuladas con el quehacer orgánico intelectual, tal como se entiende que se avanzó con el Movice.

Es aquello que también Rancière refiere con la idea de *un común repartido y unas partes exclusivas*, sobre lo que se está disputando y lo que está condicionado, “cada estrato social posee su propio ‘sentido común’ y su propio ‘buen sentido’, que son básicamente la concepción de vida y de hombre más extendida” (Gramsci, citado por Crehan, 2018, p. 1). Para Gramsci, significa que las colectividades podían apropiarse del conocimiento y alcanzar conciencia en sí mismas (ayudadas por la intelectualidad orgánica), es decir, superar el sentido común —que es el sentido común de las clases dominantes—, hacia el buen sentido para poder intervenir en el mundo.

Narrativas y testimonios acumulados y silenciados

El Movice bien puede reconocerse contemporáneamente como una de las expresiones organizativas en torno a la memoria más notables y fundamental frente a la historia oficial y negacionista de la violencia sociopolítica en Colombia; sin embargo, a finales del siglo pasado el proyecto *Colombia Nunca Más* gestó un acumulado de experiencias que favoreció la construcción y la consolidación posterior del movimiento de víctimas a nivel nacional.

Antes de 1990 no se hablaba en extenso de un movimiento de víctimas, pues “en los años ochenta ese tema no existía, digamos existían víctimas, pero no existía ni organización, ni una perspectiva de política de atención a las víctimas” (Guillermo Rivera, 18 de abril de 2014, comunicación personal). A pesar de ello, en los años setenta y ochenta, se sucedieron las primeras expresiones colectivas de resistencia a la violencia política perpetrada por el Estado y derivada del régimen frentenacionalista, pero todas las consideraciones fueron para los victimarios (Sánchez, 2019). Se mostraban si acaso procesos de autorreconocimiento de víctimas —con memorias fragmentadas y parciales (Sánchez, 2006); memorias sometidas, locales y periféricas (Acevedo-Arango, 2012)— y casi que se rumoraba entre sí, de manera naturalizada, las realidades de los crímenes de lesa humanidad con responsabilidad del Estado. Sin embargo, fueron experiencias acumuladas que se levantaron y articularon para configurar el Movice.

Entre los casos más significativos de tales experiencias están las luchas de las organizaciones de familiares, amigos, simpatizantes y víctimas de los genocidios políticos contra la Unión Patriótica (UP) y el Partido Comunista (PC), quienes en su resistencia se dignificaba un proyecto de vida y de política de sus militantes

con propuestas alternativas a la de los partidos tradicionales. En esta política, se configuraron procesos de resistencia negándose a olvidar. Según Alejandra Gaviria, “nosotros dentro de esa política de la memoria tenemos una posición que es la que queremos jugar viendo la memoria como un campo de batallas” (Alejandra Gaviria, 20 de marzo de 2017, comunicación personal).

En esa batalla, la organización social buscó crear elementos materiales e inmateriales de resistencia en términos de exigir reparación simbólica como derecho de todas las víctimas, y que implicaba, por un lado, un Estado que reconociera su responsabilidad en los genocidios políticos; por otro lado, reconstruir con sentido los hechos para conocer la verdad por parte de la sociedad toda, de manera que pudiera sentirse la dignificación del nombre e identidad de a quienes se victimizaba (Grupo de Trabajo Pro Reparación Integral, 2006).

Para avanzar en este ejercicio, el testimonio se convirtió en un elemento de primera mano, pues la narración subjetiva acercaba los hechos que decían de las experiencias sensibles histórico-políticas; eran las vivencias personales que se reconstruían individual y colectivamente. Desde el testimonio el Movice re-creó y re-presentó imaginarios que los familiares y cercanos experimentaron con el genocidio de la UP. Uno de tantos casos es aquel emblemático de doña Fabiola Lalinde, cuya lucha por la memoria empezó en 1984, con la muerte de su hijo Luis Fernando Lalinde Lalinde, militante del PC (M-L) quien fue desaparecido, torturado y asesinado en Riosucio, Caldas (Alejandra Gaviria, 20 de marzo de 2017, comunicación personal). Este caso expresa la dificultad de décadas en el logro de una reparación por la desaparición de su hijo, pues sus esfuerzos por la búsqueda del cuerpo físico y por la verdad fueron permanentemente obstaculizados por parte del Estado. Es un caso cuya situación es compartida por múltiples y variadas experiencias directas entre familiares de víctimas de crímenes de Estado. Sin embargo, la reparación empieza a ser posible cuando se han dispuesto iniciativas propias y, sobre todo, al constituirse en organizaciones populares.

Por su parte, el Estado en general se ha limitado a la resolución de los crímenes desde la inacción e inefficiencia de sus instituciones, y entorpeciendo los procesos jurídicos legitimando y negando los crímenes (CNMH, 2013). Cuestión por la cual los ejercicios de memoria histórica han sido necesarios para dar claridad a los sucesos, recordar y rememorar los hechos pasados por medio de formas diversas de testimoniar, como necesidad de generar rupturas *desactivar* la continuidad de la violencia y dar cuenta de que “no hay una sola versión sobre los mismos referentes y cuya interpretación depende, entre otras cosas, de la cosmogonía,

ideología y posición histórica del narrador" (Ortiz, 2008). Por tanto, esas memorias, testimonios de los integrantes de la UP, han permitido dar y sentar la voz frente a la versión silenciada de la historia.

En ese sentido, la memoria cobra sentido al visibilizarla, hacerla escucha, sentar transformación que, a su vez, emerge como pilar autogestionario del proceso de reparación de las víctimas y sus familiares, cuya voluntad organizativa de subjetividades políticas van consolidando una exigencia de justicia y de verdad.

Del Nunca Más a las memorias colectivas

El antecedente directo del Movice, el proyecto *Colombia Nunca Más*, es resultado, a su vez, de la campaña *¡Colombia Derechos Humanos Ya!*, que durante 1990 permitió reunir diversas organizaciones de víctimas, con el objetivo de hacer visibles las denuncias de violaciones a los derechos humanos en el país. Se identifica como la primera expresión de unidad de diferentes experiencias de lucha por los derechos a quienes se ha victimizado a nivel nacional.

Al sucederse los primeros encuentros entre estas organizaciones, hubo respuestas a la posibilidad y a la necesidad de actuar como movimiento de unidad que buscaba acoger aprendizajes de las experiencias de comisiones de la verdad a nivel internacional, cuyo carácter no judicial potencia la transición posconflictual. Se fue forjando un proyecto conjunto que fue más allá del reconocimiento al arriesgarse a formular un trabajo articulado en torno a la búsqueda de la verdad sobre los crímenes de lesa humanidad y la lucha contra la impunidad de los casos que se llevaban entre los años 1968 y 1998 (Colombia Nunca Más, s. f.).

Nació entonces el proyecto *Colombia Nunca Más*, proyecto que avanza respecto a luchas anteriores en cuanto busca construir un trabajo común amplio; es decir, fortalecer la lucha contra los crímenes de lesa humanidad que siguen sucediendo, con la creación de medios diversos de resistencia de las organizaciones y víctimas participantes. Su aporte ha sido el de dimensionar una perspectiva sistemática de los casos de violación a los derechos humanos y obtener insumos para una respuesta unificada entre las organizaciones. Con este ánimo se reunieron 17 organizaciones no gubernamentales, entre las que se destacan, por sus experiencias vividas, la Asociación de familiares de detenidos desaparecidos (Asfaddes, 2012) y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP, 1974), organizaciones nacientes como respuesta al Estatuto de seguridad del entonces presidente de la República Julio Cesar Turbay; además de otras organizaciones sindicales, campesinas, comunitarias, eclesiales y culturales (Movice, 2015a). En esta misma línea las organizaciones del

proyecto se enfocan en la lucha contra el olvido y la no repetición, con que logran uno de sus principales objetivos en relación con el seguimiento de los casos denunciados y el apoyo en fundamentar las denuncias.

Fue cada vez más relevante para estas organizaciones hacer análisis de la realidad, lo que llamaron un *análisis global sobre los crímenes*, por medio de herramientas como la recolección de información a través de “documentación de contextos, procesos jurídicos y vivencias de las mismas víctimas y organizaciones victimizadas” (Colombia Nunca Más, s. f.). Todo ello favorecía el poder establecer por primera vez una sistematicidad de los hechos de violencia, pues hasta el momento, los casos de violencia de derechos se asumían como aislados y así eran documentados por la institucionalidad estatal. La sistematicidad llevó a concebir que el genocidio se dirigía hacia el movimiento social, integrado por una multitud de grupos y clases subalternos entre quienes se les había victimizado: campesinado, indígenas, obreros y trabajadores sindicalizados y diversas expresiones políticas alternativas que eran más visibles como la UP y el PC.

Este nivel de organización buscó reconstruir la memoria histórica desde la mirada de los victimizados, comunidades y organizaciones sociales, quienes desde abajo se daban a la tarea de la organización en torno al objetivo de la lucha contra la impunidad, orientado a “movilizar a las organizaciones sociales, víctimas, familiares de víctimas y organizaciones de derechos humanos del país a la creación de un movimiento social de lucha contra y por la superación de la impunidad” (Colombia Nunca Más, s. f.).

Fue germinando, entonces, una conciencia de unidad y organización por la exigencia a un Estado responsable de la criminalidad. La conformación de un movimiento social amplio hizo que Colombia Nunca Más se concibiera menos como un proyecto cerrado y más como una organización que se moviliza y se extiende nacionalmente. Además, internamente fue realizando una tarea de archivo con la cual recolectar información para la investigación de los hechos históricos de violencia, y como base para la construcción conceptual sobre las realidades testimoniadas. De ahí fue formándose una intelectualidad (práctica) que dio razones y sentires sobre la complejidad real de la crisis de violación de derechos, situando nombres y dando sentido a fenómenos narrados; así mismo, dio cuenta de la historia sistemática de dicha violación.

Por lo anterior, este proyecto materializa tanto el movimiento de víctimas desde los encuentros y las luchas de diversas organizaciones, como la construcción de un lenguaje propio y necesario desde el cual narrar, comprender la historia

y exigir memoria: se redefine impunidad y sus estrategias, crímenes de lesa humanidad, verdad, reparación, memoria que apelan a la comprensión popular del detalle de los sucesos de victimización y el conflicto al que se enfrentan.

Los conceptos explican los fenómenos, pero también asignan sentido a su organización política, que cada vez parece confluir en multitud. Referir memoria histórica desde Colombia Nunca Más significa interpelar desde las luchas organizativas qué es lo que se dice con la expresión *memoria histórica*. El proyecto Nunca Más señala: “facultad humana por medio de la cual se suspenden las ideas y se recuerdan sucesos del pasado [...] constituye los hechos de la historia que son inscritos y sabidos socialmente entre un grupo de personas o colectividad” (APCNM, s. f.).

Ya se identifica, entonces, el carácter histórico-social de la memoria con lo cual se actuará para llevar a cabo la tarea práctica de los hechos; esto es, acción política e investigación, entendida como proceso de registro y divulgación que alimenta los niveles de organización y movilización de la memoria que es tanto colectiva como histórica.

Este ejercicio colectivo de hacer memoria le da sentido al objetivo de su existencia común-colectiva y de su proyección de presente al futuro, puesto que se piensa incorporar sus valores socialmente. Con ello, va configurándose un camino nuevo frente de la cotidianidad autoritaria, pues va posicionándose en diferentes sectores que en el *país del olvido se hace memoria*, que esta se hace disputándola con los recuerdos, sus valores e incidencias como guías prácticas y conscientes. Es la concreción que teje una lucha por la emancipación, en cuanto se rechaza la distribución de roles, lugares e identidades dominantes que han otorgado una realidad empírica a la victimización de la que son sujetados grupos y clase subalternos.

De esta historia y de la memoria emerge el Movice como “cuerpo de exigibilidad, organización y movilización de las víctimas de crímenes de Estado” (Movice, 2015a):

Es resultado de la articulación entre organizaciones de víctimas de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desplazados, así como organizaciones acompañantes y defensoras de derechos humanos. Su tarea inmediata es recoger experiencias y saberes de distintas regiones a nivel nacional como internacional. (Movice, 2015a)

Del proyecto *Hijos* que nace en 2006 y se articula al Movice, una integrante comenta que la Ley 975 marcó un precedente:

fue un hecho fundamental cuando suponía impunidad, silencio y un insulto a sus experiencias; ¿cómo no se iba a saber lo que había pasado? ¿cómo las personas no iban a pagar legalmente lo que les correspondía? Esa Ley de Justicia y Paz es como un hecho fundacional de *hijos* y del Movice. (Alejandra Gaviria, 20 de marzo de 2014, comunicación personal)

Estrategias pedagógico-políticas

El Movice, consecuente con las luchas históricas en torno a la memoria, aplica las estrategias contra el genocidio político (Movice, 2018b) en cuanto desde este proceso se reconoce el caso de los genocidios de la UP y el PC como de crímenes de Estado, que a pesar del tiempo persiste en ser nombrado.

Se trata de esfuerzos por presionar a que el Estado reconozca su responsabilidad en la persecución y la criminalización de estas alternativas políticas. Pero, además, dar cuenta del genocidio político como un crimen que, al ser avalado estatalmente, que ha sido utilizado en contra del movimiento social a lo largo de la historia, teniendo como consecuencia el asesinato de líderes sociales. Esta estrategia es un llamado a la responsabilidad real y simbólica del genocidio político y una presión al Estado para que tome acciones en pro de la reparación y la búsqueda de responsables. Sobre las acciones concretas de esta estrategia, el Movice ha fomentado diálogos nacionales alrededor de este tema, uno de ellos fue la Conferencia Nacional por la Democracia y contra el Genocidio (Movice, 2010a), en la cual se dice reconocer los crímenes, la tipificación del concepto de genocidio y la comprensión sobre la historia de la violencia y las estrategias de represión utilizadas históricamente por el Estado.

Es relevante que se hace énfasis en buscar un acompañamiento internacional para el ejercicio del “esclarecimiento de casos de crímenes de Estado y la identificación de máximos responsables” (Movice, s. f. b), lo que da cuenta del interés del Movice por establecer una articulación del movimiento de derechos humanos más allá de los límites nacionales. Para la organización del Movice, la verdad y la memoria son ejes transversales en sus estrategias de acción organizativa, y así se formula la estrategia (Movice, s. f. d) que recogerá las acciones dirigidas a fortalecer, construir, divulgar y visibilizar los procesos de memoria.

En esta estrategia hay dos puntos clave para entender la praxis del Movice. Primero, el proceso de sistematización de casos realizado por el movimiento, que es una continuidad de la base de datos construida desde Colombia Nunca Más, como trabajo de recopilación de los casos de violencia y de análisis crítico de los hechos

estructurales y sistemáticos de la violencia. Cuestión que continúa el proyecto Colombia Nunca Más, en la búsqueda de mecanismos de conocer e investigar propios, que le permitan contrastar datos oficiales y propios. Segundo, las galerías de la memoria, como una de las acciones más reconocidas, para visibilizar un amplio ejercicio de reconstrucción de la memoria a través de intervenciones públicas que involucran a la sociedad civil. Además, logra ser una acción transversal que aporta al cumplimiento del resto de estrategias como espacios amplios de participación y acción pedagógica con impacto en la cultura ciudadana. Estas galerías, símbolos icónicos del Movice, “propician intercambio de saberes, documentación de casos, retroalimentación de información en contexto y la constitución de sujetos históricos y políticos” (Movice, 2011).

Estas acciones otorgan al Movice valor adicional a sus alcances, acciones, proyecciones y, en general, a la dinámica de las organizaciones tanto con experiencia anterior como a él mismo. El movimiento de víctimas tiene una historia importante que le antecede al Movice, pero este último es la consolidación de muchos esfuerzos y aprendizajes en la construcción de objetivos comunes.

Praxis y transformación hacia un nuevo sentido común

Como se puede apreciar, en los acontecimientos anteriores al Movice, se sucede un proceso que resulta en este movimiento social que fijó sus condiciones de existencia porque recoge las luchas por la memoria de los grupos y clases subalternas llevadas a lo largo de la historia del país. Por eso se entiende como una articulación de esfuerzos y conciencia de unidad colectiva que antes del 2005, en un tiempo de larga duración, y después, persiste e insiste en la lucha como reivindicación de derechos, resistencia a la dominación y emancipación de la victimización. El Movice representa el fortalecimiento de las víctimas como sujetos políticos, como organización y como movimiento social, aún en condiciones reales de oposición, concitando diversos grupos y clases, para articular objetivos, metas y estrategias comunes como acumulado de unas facultades políticas de transformación.

Dichas facultades son subjetividades que echan a andar al propio movimiento que fomenta la organización política en torno a una agenda común y a unas acciones con un discurso consecuente con el porqué, el cómo y el para qué del Movice hacia la transformación social porque se requiere desnaturalizar la criminalidad del Estado. Así que la formulación de estrategias apunta contra la impunidad generalizada (Movice, s. f. c) y el continuo de violencias, así como a la justicia, la reparación y la verdad (Movice, 2019). Los trabajos de la memoria

del Movice se comprenden en relación con el pensar y el hacer de una concepción de mundo cuyo conocimiento procede de una realidad impuesta, que es lo que se apuesta transformar en presente pero basada en el pasado (ccj, 2010). Esta praxis histórica se sitúa en la realidad de la violencia colombiana, pero para redefinir la trayectoria del sujeto político colectivo al hacer memoria.

La fuerza de los dos proyectos Colombia Más y Movice tiene como foco principal la organización sociopolítica de las víctimas de crímenes de Estado. Es una conjunción que intenta consolidar el espacio para una intelectualidad orgánica cuando se orienta a incidir en la representación política y en la participación política para *ser parte y decidir*.

Se trata de valorar tal potestad que va fortaleciendo al movimiento cuando va haciéndose pública su praxis en relación con develar una historia de victimizaciones, unas exigencias de derechos, una constitución de subjetividades, unas voces públicas y unos espacios por intervenir como repertorios que tejen posibles transformaciones en el decir, el hacer y el ser.

Es por ello que el Movice, si bien interviene por sus derechos en relación al Estado, manifiesta una perspectiva más allá en cuanto el dignificar a las víctimas, a quienes ya no es posible ocultar ni silenciar. Precisamente por sus luchas y cuidado entre sí, ha constituido estado él mismo, esto es, hegemonía en clave gramsciana. Su intervención activa, decidida y colectiva en los espacios de representación y de participación lo develan. En la medida en que el Movice se moviliza contra los crímenes de Estado se reafirma la exigencia de las responsabilidades estatales por acción u omisión, puesto que se prueba su complicidad en la acción y el discurso con terceros y a su favor. Pero, busca reparar y no repetir a través de los sentidos que afloran con sus memorias políticas:

Gran parte de los crímenes cometidos contra el movimiento social y popular se conciben como una intención social, política, económica e ideológica promovida por el Estado colombiano y sus agentes, o permitida por este, e implementada por grupos paramilitares. (Movice, 2015b)

En este sentido, la praxis del Movice “busca develar, declarar y extirpar para siempre las estrategias y métodos criminales implementados por el Estado” (Movice, 2015c). La tarea propuesta es, entonces, caracterizar, visibilizar y exigir responsabilidades concretas del Estado como ente institucional y funcionarial representado en fuerza pública, poderes judicial y legislativo, pero, también, en

toda autoridad y actores terceros que en cierta medida han producido y acompañado la impunidad de los crímenes (Movice, 2018b).

En consecuencia, el ejercicio de recuperación de la memoria histórica ha sido la herramienta fundamental contra de la impunidad al reescribir la historia desde abajo, desde la subalternidad y dar cuenta de la violencia agenciada por el Estado como forma de “contribuir a la solución política del conflicto social y armado colombiano” (Movice, 2015c). Cuando el Movice promueve la participación sobre “romper las estructuras de la guerra, la militarización de la vida social, y aporta a concretar desde acuerdos humanitarios hasta la mitigación del impacto del conflicto armado contra la población” (Movice, 2015c) logra visionar de un modo distinto la relación histórica social que convoca un presente de paz.

En este recorrido de estrategias por transformar el sentido común el Movice hace central la comunicación con la cual articula otras organizaciones a nivel nacional e internacional a través de las llamadas *audiencias ciudadanas por la paz y las comisiones éticas* (Movice, s. f. a). Son estos espacios de una *filosofía de la praxis* que, desde la organización popular con entidad ética-política, cuestionan el prejuicio, el estigma y la denuncia de los crímenes del Estado ante los poderes públicos, para sensibilizar sobre lo ocurrido y desde la voz de los victimizados.

En esta autorreferencialidad se materializa la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, creada institucionalmente como resultado de la Ley 975 del 2005, que no reconocía los derechos de las víctimas, ni existía satisfacción sobre la manera en la que esta consideraba los crímenes de lesa humanidad y los genocidios. Más allá de que en esta Comisión inicialmente se contara con la presencia y la participación de organizaciones de víctimas y de derechos humanos (25 internacionales y 5 nacionales que, por lo demás, integraban dinámicas de acción social y política del Movice), se trataba de custodiar la memoria y mantenerla viva sobre la base del ejercicio testimonial, monumental o de otro tipo que afirmara el derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Pero, por fuera de la Comisión se expandió toda “expresión pública de memoria subalterna: museos, construcción de monumentos, rastreo de fosas comunes, prácticas alternas de exhumación, cuidado de los testimonios y objetos de las víctimas” (Movice, 2010a).

El objetivo de la conformación de la Comisión Ética es constituir un conjunto simbólico político: museos populares, casas de semillas, peregrinaciones, creación de zonas de reserva de catastro alternativo, exhumación de restos, protección de bienes y de biodiversidad, actos públicos, ruedas de prensa, que son acciones de memoria tejido desde las organizaciones comunitarias. En este sentido, se da forma al enfoque

de construcción de paz desde las regiones donde se estructuran territorialmente los capítulos del Movice en la vía de “fortalecer la causa de las víctimas y la afirmación de sus derechos conformando nuevas organizaciones de familiares o sobrevivientes de crímenes de Estado” (Movice, 2010c). A nivel regional, también logra situarse la conmemoración del 6 de marzo como *Día de las Víctimas de Crímenes de Estado*, que desde el año 2008 ha promovido un reconocimiento nacional e internacional, “una iniciativa de las víctimas de crímenes de Estado para decir: existimos, somos miles, quizás millones, y queremos justicia y verdad” (Movice, 2018a).

Igualmente, la estrategia de garantías de no repetición se enfoca en acciones dirigidas a transformar las condiciones estructurales causales de los hechos victimizantes, poniendo el foco en la responsabilidad institucional y las políticas públicas orientadas a afectar la sociedad en el respecto de los derechos humanos y en cuyo objetivo se ve “promover la transformación de la política de seguridad nacional” (Movice, s. f. e) como estructura armada del Estado y la necesidad de una transformación consecuente para avanzar en la no repetición. Para ello, se ha alegado el desmonte de la doctrina de la seguridad nacional y el anticomunismo nativo (Vega Cantor, 2015), además de dispositivo de seguridad como motor de la lucha contra el *enemigo interno* que alimenta la contrainsurgencia en la concepción de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de quienes se conforman en movimiento social y de derechos.

Hacia una intelectualidad colectiva

La acción del Movice, además de tener estrategias concretas de movilización, organización y comunicación, nutre y complementa su praxis histórica con saberes y pensares propios, como ya se ha expuesto. Una visión distinta a la oficial y dominante de la historia y del poder frente a la cual *hacer memoria* es ‘asumir el legado histórico de las víctimas’. Significa construir hegemonía, una concepción superestructural construida orgánicamente por intelectuales que disputan una guerra de posiciones; intelectuales que están llamados a socializar y posibilitar la asimilación de dicha concepción, surgidos al calor de las luchas que trastocan el dominio, en articulación con prácticas y experiencias del sentir subalterno que se reconfiguran sobre nuevas condiciones objetivas.

Construir una nueva cultura es como se comprende el proceso del Movice: reescribir la historia, el conocimiento de los hechos y su interpretación. Su intelectualidad confluye en la praxis histórica por las víctimas, al crear autonomía y justicia debida; histórica, por el devenir del proyecto *Colombia Nunca Más* como

estrategia pedagógica y divulgativa a través de publicaciones de reproducción libre, cuyo objetivo es generar procesos de acción y participación para construir paz. También, por la experiencia de dicho proyecto sobre y contra la impunidad (CCJAR y Corporación Jurídica Yira Castro, 2009), se dimensionan formas de interpretar y asimilar los conceptos recreados en torno a la acción organizativa.

Qué entendemos por *crímenes de lesa humanidad* es otra guía que aborda los hechos inhumanos ejecutados contra la población civil por motivos sociopolíticos, raciales o culturales (Movice, s. f. f), y da claridad sobre la responsabilidad del Estado. Se enfatiza el término *lesa humanidad* para entender la gravedad de estos crímenes como un ataque no solo contra las víctimas directas del hecho sino contra la sociedad y la humanidad en general, con lo cual cobra sentido el porqué de organizarse para lograr reparación colectiva. También *la verdad* (Movice, s. f. c) como componente de lucha y en relación con el hacer memoria, configura comprensivamente una *verdad objetiva*, en cuanto concordancia de lo conocido y la realidad, construida en colectivo y con la memoria; y una *verdad moral*, en cuanto concordancia de lo que se sabe y lo que se dice, relación del individuo consigo mismo, su conciencia y su emoción en un contexto que lo estructura.

De esa manera, el saber orgánico corresponde a un pensar como *praxis*; está en las posibilidades de todo este conjunto para transformar. Gramsci diría que dicho saber implica un grupo social portador de verdad, de “disenso”, de “crítica”, en el sentido de que “no le interesa salvaguardar a los ‘simples’ en su filosofía primitiva del sentido común sino, por el contrario, a conducirlos a una concepción superior de la vida” (Gramsci, 1986, p. 12).

Así, el Movice al aportar conocimiento se vincula con procesos pedagógicos, por la cultura y la política, divulgados por diversas organizaciones en su interior y fuera del movimiento. Su interés no es monopolio del conocimiento, más bien se trata de mantenerse recreando mecanismos para la resistencia y la transformación, cuyo móvil es la memoria reconstruida, que en palabras de una de sus integrantes:

[...] no es que recordemos, la memoria es exijamos la tierra, la memoria es exijamos justicia, la memoria es cambiemos las cosas. Sí. No es un concepto para nada ni contemplativo ni solo de reflexión, tiene que ver con la reivindicación de derechos, tiene que ver con la posibilidad de..., o sea, una herramienta que le permite a una generación jodida y completamente exterminada volver a luchar. (Alejandra Gaviria, 20 de marzo de 2017, comunicación personal)

La relación pensar-actuar trae al recuerdo los pronunciamientos de respuesta al acto de perdón realizado el 10 de mayo de 2019 por parte del Ejército Nacional, por la ejecución extrajudicial de Jorge Enrique Hernández, quien el 4 de julio de 2008 fue engañado y llevado desde Tunja a otra región para finalmente ser presentado como guerrillero. El Movicé recogió la insatisfacción de sus familiares y su comunidad y respondió sobre cómo “la forma en la que el Ejército desarrolló el acto de perdón no consideró realmente que se hubiera dado el reconocimiento de la responsabilidad y del esclarecimiento de los hechos que, en efecto, devolviera dignidad y memoria” (Alejandra Gaviria, 20 de marzo de 2017, comunicación personal).

Conclusión

En este ejercicio de reflexión se ha intentado presentar al Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, como una experiencia de comprensión gramsciana en cuanto constituye un nuevo sentido común y dimensiona, por tanto, una nueva hegemonía.

A través de todo un conjunto de estrategias político-pedagógicas de comunicación, saber y práctica, es posible afirmar que dicho movimiento hace praxis histórica con la cual se construye paz. La lucha por la memoria es exigencia de justicia contra la impunidad y una episteme que reclama nuevo saber y hermenéutica de la realidad sobre la violación de derechos y el exterminio de proyectos diversos de la vida política y personal. Es también que los grupos y clases subalternos, victimizados, quienes en medio del *instante de peligro* gubernamental emergen como movimiento Movicé aflorando subjetividades que se articulan en la lucha como logro de unidad consciente que favorece una dirección ética y política (intelectual y moral).

El Movicé se constituye en su propia lucha orgánica de tiempo atrás, con la sistemática victimización estatal y que se concreta entrado el siglo XXI haciéndose visible con acción política nacional e internacional, exigiendo al Estado su responsabilidad en los crímenes de lesa humanidad. En esta dinámica, el Movicé se abre camino tanto en los espacios de representación como de participación políticas, persistiendo en la intelectualidad orgánica con un trabajo material e inmaterial que va instalando un proyecto ético-político hacia desordenar el sentido común dominante. Nuevas palabras, nuevos sentidos revindican y transforman afectando una cultura política arraigada en la violencia; es ello lo que aquí se ha asumido como construcción de paz porque tiene que ver con el afrontamiento de los conflictos dentro de un orden de violencia para desestructurarla como práctica social. Es a lo que se ha preparado el Movicé: constituir otro sentido común, una *nueva concepción de mundo*.

La victimización a la que ha estado expuesto el movimiento social ha llevado al Movicé a disponerse como dirección no solo en la cuestión de sus derechos (Grupo de trabajo pro reparación integral, 2006), sino en la posibilidad de interpelar los poderes desde sus propios espacios y organización social aportando interpretaciones de sentido, actividades pedagógicas y experiencias de lo político (Iván Cepeda, 27 de marzo de 2017, comunicación personal), colectivo articulando sociedad civil y sociedad política.

Interpreta la realidad como conciencia de la lucha y sus efectos en los procesos de organización, participación, comunicación y movilización. Conceptualiza y crea medios de acción desde el arte, la cultura, el espacio público de la calle y corporaciones de la representación política, así como de escenarios ético-políticos. Va fortaleciendo organización interna y regional, reconfigurando inevitablemente el sentido de realidad dominante en la sociedad en su extensión.

El Movicé ha encarnado *el ser parte* —a lo Rancière— como camino hacia una (otra) hegemonía en la cual una forma intelectual, estética, ética-política devela prácticamente modos de sentir, ver y hablar a quienes luchan por la memoria frente al orden narrativo institucional e instituido de poder dominante. Por ello, la memoria es subjetivación en términos de producir sujetos políticos porque la lucha por ella les ha posibilitado situar las condiciones objetivas que les arrastra a la subalternización. Es así como el Movicé ha tomado parte en una historia de sujeción y violación para denunciarlo y transformarlo.

La memoria del Movicé politiza y conflictúa la memoria gubernativa que había anulado, apaciguado y silenciado por décadas una lógica de Estado autoritario que pretendía orgánicamente atomizar lo social, pero que ha venido probando crisis cuando recurre a la violencia sistemática que le imposibilita consolidar hegemonía y más bien prevaleciendo la dominación. El tiempo del Movicé ha sido antagónico a aquel de la dominación; su resistencia desde la memoria, es decir, de los escombros de su historia ha implicado una riqueza de creación en “la búsqueda de transformación de la sociedad que ha llegado a normalizar la comisión de crímenes de lesa humanidad” (Movicé, s. f. a, p. 7).

Así se erigió una forma intelectual cultural, social y política en oposición al régimen de dominación y orden contrainsurgente soportes de la impunidad:

[...] mecanismos de guerra sucia a los que se ha incurrido en los últimos cincuenta años y frente a los cuales el Movicé ha diseñado estrategias que develan el porqué del exterminio de proyectos políticos que contenían

formas de organización social diversa [...], dando cuenta que la memoria no solo es asunto de un pasado pensado, sino que es aquello con lo cual se piensa y configura identidad, relaciones sociales y propia acción. (Movice, s. f. a, p. 7)

Queda, finalmente, advertir el interés de valorar al movimiento por sus contradicciones, límites internos y propias deconstrucciones, en diálogo con el recorrido aquí expuesto y dimensionar sus actuales tareas en el contexto de un gobierno nacional que dice sí implementar el Acuerdo de Paz firmado en 2016, con lo cual transitar y tramitar la victimización histórica política colombiana. Queda así que la construcción de paz implicada en ese *buen sentido* del Movice, es un desafío al largo proceder de injusticias cognitivas y sociopolíticas, que más bien potencian colectivamente un (otro) quehacer democrático.

Referencias

- Acevedo-Arango, O. (2012). *Geografías de la memoria: posiciones de las víctimas en Colombia en el periodo de la justicia transicional (2005-2010)* (1.^a ed.). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Archivo Proyecto Colombia Nunca Más [APCNM]. (s. f.). *Archivo Proyecto Colombia Nunca Más*.
- Asociación de familiares detenidos desaparecidos [Asfaddes]. (2012). *Un largo camino por más de 25 años de lucha resistencia y persistencia en contra de la desaparición forzada y la impunidad en Colombia*. Assfaddes.
- Benjamin, W. (1982). Tesis de la Filosofía de la Historia. En *Discursos Interrumpidos*. Taurus.
- Bottinelli, M. C. (2007). La impunidad como crimen de lesa humanidad. En *Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio: aportes psicosociales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010)*.
- Colectivo de Abogados José Alvear Castro [ccjar] y Corporación Jurídica Yira Castro. (2009). *Buscando salidas en el laberinto de la impunidad*. <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/index.php/producto/buscando-salidas-en-el-laberinto-de-la-impunidad/>
- Colombia Nunca Más. (s. f.). Objetivos. <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/index.php/objetivos/>

- Comisión Colombiana de Juristas [ccj]. (2010). *Cuaderno de anotaciones: Elementos para exigir nuestros derechos*. https://nuncamas.movimientodevictimas.org/images/abook_file/Elementos%20para%20exigir%20nuestros%20derechos.pdf
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2003, 9 de septiembre). Embrujo autoritario: Derechos Humanos en la mira. <https://www.justiciaypazcolombia.com/embrujo-autoritario-derechos-humanos-en-la-mira/>
- Comité de Solidaridad con los Presos Políticos [cspp]. (1974). *El libro negro de la represión*.
- Cruz Rodríguez, E. (2009). Discurso y legitimación del paramilitarismo en Colombia: tras las huellas del proyecto hegemónico. *Ciencia Política*, (8), 82-114. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/16208>
- Franco Restrepo, V. (2009). *Dominación y orden contrainsurgente*. Siglo del Hombre Editores; Instituto Popular de Capacitación.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*.
- Gramsci, A. (1919, julio 5). El Estado y el socialismo. En *L'Ordine Nuovo*, 28 de junio a 5 de julio de 1919. <https://www.marxists.org/espanol/gramsci/estsoc.htm>
- Gramsci, A. (1986). *Cuadernos de la cárcel* (A. M. Palos, trad.). Ediciones Era.
- Gramsci, A. (2004). Socialismo y Cultura. En M. Sacristán, *Antología, Antonio Gramsci*. Siglo XXI.
- Grupo de Trabajo pro Reparación Integral. (2006). Módulo La dimensión simbólica y cultural de la reparación integral. En *Voces de memoria y dignidad*. https://nuncamas.movimientodevictimas.org/images/abook_file/cultural.pdf
- Grupo de trabajo pro Reparación Integral. (2006, abril). Módulo *Elementos de Análisis para abordar la reparación integral. Voces de memoria y dignidad. Material pedagógico sobre reparación integral*. https://nuncamas.movimientodevictimas.org/images/abook_file/articulador.pdf
- Grupo de Trabajo pro Reparación Integral. (2008). Dimensión política de la reparación colectiva. Reparación colectiva a comunidades, organizaciones y sectores perseguidos: la reparación política como garantía de no repetición. En *Voces de memoria y dignidad*. <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/index.php/producto/la-dimension-politica-de-la-reparacion-colectiva/>
- Gutiérrez, C. (2002). El Nuevo orden. En *Le Monde Diplomatique*.

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. 25 de julio, 2005. DO núm. (Col.).

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice].

2008, 5 de octubre). Testimonio de Fabiola Lalinde.

<https://movimientodevictimas.org/testimonio-de-fabiola-lalinde/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2010a, 15 de octubre). Resolución del IV Encuentro del MOVICE: Conferencia nacional por la democracia y contra el genocidio. <https://movimientodevictimas.org/resolucion-del-iv-encuentro-del-movice-conferencia-nacional-por-la-democracia-y-contra-el-genocidio/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2010b, 2 de noviembre). Una estrategia para el acompañamiento solidario con las víctimas: la Comisión Ética. <https://movimientodevictimas.org/una-estrategia-para-el-acompanamiento-solidario-con-las-victimas-la-comision-etica/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2010c, 2 de noviembre). Una estrategia de organización: el fortalecimiento del Movimiento de Víctimas. <https://movimientodevictimas.org/una-estrategia-de-organizacion-el-fortalecimiento-del-movimiento-de-victimas/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2011, 24 de octubre). Galería de la memoria en Bogotá: el genocidio político como práctica de exterminio. <https://movimientodevictimas.org/galeria-de-la-memoria-en-bogota-el-genocidio-politico-como-practica-de-exterminio/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2015a, 28 de junio). Historia. <https://movimientodevictimas.org/historia/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2015b, 28 de junio). Nuestra Identidad. <https://movimientodevictimas.org/nuestra-identidad/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2015c, junio 28). Objetivos. <https://movimientodevictimas.org/objetivos/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2018a, marzo 28). 6 de marzo: una década de movilización y

- lucha contra la impunidad. <https://movimientodevictimas.org/6-de-marzo-una-decada-de-movilizacion-y-lucha-contra-la-impunidad/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2018b, noviembre 2). Una estrategia de lucha contra el genocidio político. <https://movimientodevictimas.org/una-estrategia-de-lucha-contra-el-genocidio-politico/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (2019, mayo 16). Actos de reconocimiento de responsabilidad y perdón público (infografía). <https://movimientodevictimas.org/actos-de-reconocimiento-de-responsabilidad-y-perdon-publico-infografia/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (s. f. a). *Haciendo memoria en el país del olvido*. <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/index.php/producto/haciendo-memoria-en-el-pais-del-olvido/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (s. f. b). Estrategia por el derecho a la justicia. <https://movimientodevictimas.org/estrategia-por-el-derecho-a-la-justicia/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (s. f. c). El Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación Integral. <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/index.php/el-derecho-a-la-verdad-la-justicia-y-la-reparacion-integral/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (s. f. d). Estrategia por la Verdad y la Memoria. <https://movimientodevictimas.org/estrategia-por-la-verdad-y-la-memoria/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (s. f. e). Estrategia de Garantías de No Repetición. <https://movimientodevictimas.org/estrategia-de-garantias-de-no-repeticion/>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (s. f. f). Qué entendemos por Crímenes de Lesa Humanidad. <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/index.php/que-entendemos-por-crimenes-de-lesa-humanidad/>
- Ortiz, I. (2008). *Memoria narrada, narración de una historia: el genocidio político contra la Unión Patriótica*. Universidad Nacional de Colombia. https://nuncamas.movimientodevictimas.org/images/abook_file/memoria_narrada_up.pdf

- Palau, J. C. y Arias, G. (comps.) (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*, Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Sacristán, M. (2013). *Antonio Gramsci, Antología*. Editorial Akal, Cuestiones de antagonismo.
- Sánchez, G. (2019). *Memorias, subjetividades y política, ensayos sobre un país que se niega a dejar la guerra*. Planeta.
- Sánchez, G. (2006). *Guerra, Memoria e Historia*. La Carreta Editores; Universidad Nacional de Colombia.
- Vega Cantor, R. (2015). *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia, injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*. Espacio Crítico. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r33458.pdf>



Sobre los autores

Diego Andrés Guevara Fletcher

Escuela Superior de Administración Pública

Economista, especialista en Gerencia de Proyectos, magíster en Economía, doctor en Ciencias Sociales. Docente investigador de la ESAP. Investigador Asociado de Minciencias. Experiencia profesional en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, pobreza, desplazamiento forzado, reintegración/reincorporación de actores armados, proyectos productivos en zonas PDET y proyectos de desarrollo. Ha sido consultor en el Ministerio de Educación de la ciudad de Buenos Aires, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Save The Children, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Caprecom, SGR, entre otras.

Correo electrónico: diego.guevara@esap.edu.co, diegoguevara@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5115-9116>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculumCv.do?cod_rh=0000550019

José Francisco Puello-Socarrás

Escuela Superior de Administración Pública

Polítólogo por la Universidad Nacional de Colombia; especialista en Estudios Afrolatinamericanos por FLACSO, Brasil; magíster en Administración Pública por la Escuela Superior de Administración Pública, y doctorante en Ciencia Política en

la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Se desempeña como docente e investigador asociado de la ESAP. Es miembro del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES-OPG) de la ESAP.

Correo electrónico: josepuel@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8658-9543>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000251364

Jairo Estrada Álvarez

Universidad Nacional de Colombia

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Sus trabajos se caracterizan por su interés en la economía política, los procesos constituyentes y las dinámicas del conflicto en Colombia. Es economista de formación y cuenta con doctorado en Ciencias Económicas de la Hochschule für Ökonomie, de Berlín.

Correo electrónico: jhestradaa@unal.edu.co

Wilson Rigoberto Pabón Quintero

Escuela Superior de Administración Pública

Historiador por la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencias Sociales de las Religiones (Antropología, Sociología e Historia Moderna y Contemporánea) por la École Pratique des Hautes Études de Paris. Es doctor en Antropología y Sociología por la Université Paris Cité y doctor en Historia por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Ha sido investigador y consultor en varios proyectos acerca de temas referentes a la memoria y la historia, las violencias y el conflicto armado interno en Colombia. Ha centrado sus intereses intelectuales y principales publicaciones en dichas áreas. Ha sido docente-investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Colombia, la Universidad Sergio Arboleda, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Surcolombiana y la Escuela Superior de Administración Pública. Es presidente del Capítulo Región Sur de la Asociación Colombiana de Historiadores.

Correo electrónico: wilsonr.pabon@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3824-7936>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001364122

Jhan Carlo Marín Otero*Escuela Superior de Administración Pública*

Estudiante de la Maestría en Administración de la ESAP, Territorial Cauca, CETAP Popayán.

Correo electrónico: jhan.marino@esap.edu.co, jhanmarin@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2571-0286>

Marilyn Giovanna Millán Cárdenas*Escuela Superior de Administración Pública*

Firmante de paz en proceso de reincorporación y comprometida con la implementación integral del Acuerdo Final (2016). Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con experiencia en educación popular para adultos y procesos de reconciliación y construcción de paz en la ciudad de Bogotá. Magíster en Administración Pública por la ESAP con experiencia en trabajo legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República. Ha tomado parte en el proceso electoral en Colombia como veedora del partido político surgido del Acuerdo de Paz, Comunes.

Correo electrónico: marilyn.millan@esap.edu.co

Suedy Tatiana Bermúdez Rentería*Escuela Superior de Administración Pública*

Abogada de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Especialista en Derecho Público por la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho de Familia por la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Derechos humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto de la ESAP.

Correo electrónico: suedy.bermudez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6677-7599>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculumCv.do?cod_rh=0002361255

Luz Néryda Potes Murillo

Escuela Superior de Administración Pública

Abogada por la Universidad La Gran Colombia; especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Libre y magíster en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto por la ESAP.

Correo electrónico: luz.potes@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1728-406X>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculumCv.do?cod_rh=0002313944

Wendy Margarith Polo Jaller

Escuela Superior de Administración Pública

Abogada por la Universidad Cooperativa de Colombia y magíster en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto por la Escuela Superior de Administración Pública.

Correo electrónico: wendy.polo@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7096-4726>

Olga Lucía Fernández Arbeláez

Universidad Católica de Manizales

Doctora en Educación, estancia posdoctoral en metodología comparada. Especialista en Docencia Universitaria y psicóloga. Profesora e investigadora en el campo de la educación, el desarrollo humano, la ciudadanía y los derechos humanos. Pertenece al Grupo de Investigación ORIÓN y a la Línea de Investigación en Derechos Humanos. Es par evaluadora reconocida por Minciencias. Tiene reconocimientos de Medalla al Mérito Investigativo y a Maestra destacada. Tesis doctoral sobresaliente Cum Laude y Suficiencia Investigadora por la Universidad de Salamanca. Comisionada de la Misión de Sabios por Caldas en el Nodo 5: Educar con Calidad para el Crecimiento y el Desarrollo Humano.

Correo electrónico: oluciafernandez@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8110-6381>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculumCv.do?cod_rh=0000020346

Jairo Vargas*Escuela Superior de Administración Pública*

Doctor en Derecho, magíster en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica, especialista en Derecho Administrativo, abogado y economista. Miembro de la comisión de paz del gobierno de Belisario Betancur, miembro de la comisión de verificación y diálogo regional Acuerdo del M-19. Diputado a la Asamblea de Santander por la Unión Patriótica. Profesor de carrera de la ESAP en el núcleo de organizaciones públicas y gestión, perteneciente al grupo de investigación GRIMAP en la línea de Capacidades institucionales.

Correo electrónico: jairo.vargas@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7534-6399>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculumCv.do?cod_rh=0001355219

Alejandra Sofía Peñuela Rodríguez*Escuela Superior de Administración Pública*

Administradora pública por la ESAP con interés en investigaciones sobre el conflicto armado y construcción de paz. Cuenta con amplia experiencia en el análisis documental y en los procesos de selección en convocatorias de empleos públicos.

Correo electrónico: alejandra.penuela@esap.edu.co;
alejabdrasofiapenuela@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-5823-3575>

Miguel Alfonso Acosta Romero*Gerente en Asesoría en Contratación Pública S.A.S BIC*

Profesional en Administración Pública por la Escuela Superior de Administración Pública.

Correo electrónico: miguel.acosta907@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6689-0058>

Yolanda Rodríguez Rincón

Escuela Superior de Administración Pública

Filósofa, máster-DEA en Ciencia Política; cuenta con una maestría en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos y es doctora en Estudios Políticos. Se desempeña como investigadora y docente de la ESAP, integrante de la Red Latinoamericana y Caribeña de Estudios Gramscianos, y del Grupo de Memoria y del Grupo de Investigación REDES-ESAP.

Correo electrónico: yolanda.rodriguez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4567-4351>

Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000339130



**CÁTEDRA PARA LA PAZ: IDEAS Y
DEBATES PARA UNA EDUCACIÓN PÚBLICA
TRANSFORMADORA** pertenece a la colección
La ESAP le propone al país. Para su composición
se usaron fuentes de la familia Skolar.
Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de
Publicaciones, responsable del sello Editorial
ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional
de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN DIDÁCTICA

Fundamentos sociológicos: De las teorías a la transformación social en la administración pública | Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda González (Eds.) (2025)

Demografía: Enfoque y aplicaciones en administración pública | Ronald Alejandro Macuacé Otero y Juan de Jesús Sandoval (2025)

COLECCIÓN SUPERIOR

Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación | Diego Alejandro Díaz Malagón (2025)

ooo

Este libro reúne reflexiones sobre el papel de la Escuela Superior de Administración Pública en la construcción de paz territorial, democrática y participativa. Está integrado por capítulos que analizan el conflicto armado colombiano, la política de paz total, la reincorporación social, la justicia restaurativa y el rol pedagógico de la administración pública.

Sus autores son docentes, investigadores y estudiantes que participaron en la Cátedra esapista y proponen, a través de sus escritos, una educación comprometida con los derechos humanos, el buen vivir y la transformación social. De esta manera, la Cátedra se presenta como un espacio de formación ciudadana, diálogo plural y acción pública, en el que la paz se entiende como derecho, deber y horizonte ético.

Así, este libro invita a repensar el Estado desde sus territorios, a reconocer las violencias persistentes y a imaginar nuevas formas de convivencia, basadas en la educación pública como herramienta de cambio y reconciliación en Colombia.

ISBN 978-958-609-196-1

