

**ELIZABETH ROJAS LONDOÑO**

**TESIS: HACIA UN CAMBIO DE MODELO EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN  
COLOMBIA (2010-2018)**

**DIRECTOR: LUIS FELIPE PIEDRAHITA RAMÍREZ**

**CO-DIRECTOR: DR. ÁNGEL TELLO**

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**BUENOS AIRES, ARGENTINA**

A mi familia  
por su apoyo, comprensión y cariño infinito.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1. TEORÍA Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>7</b>
1.1 La problemática de la construcción de paz .....	7
1.1.1 La paz en las Relaciones Internacionales .....	7
1.1.2 La paz como concepto: de la consolidación de la paz a una paz sostenible .....	12
1.2 Problema de Investigación .....	15
1.2.1 La construcción de paz en Colombia, hacia un cambio de modelo .....	15
1.2.2 Nuestra hipótesis y variables.....	18
<b>CAPÍTULO 2. CONSTRUYENDO PAZ EN MEDIO DEL CONFLICTO.....</b>	<b>21</b>
2.1 La construcción de paz a nivel global .....	21
2.2 La construcción de paz en Colombia: antecedentes.....	27
2.2.1 La transformación del conflicto armado colombiano .....	27
2.2.2 La internacionalización del conflicto y de la paz.....	29
2.2.3 Los procesos de paz.....	33
2.2.4 Origen de las iniciativas locales de paz en Colombia. Los PDP y los Laboratorios de paz .....	39
2.3 La construcción de paz en Colombia 2010-2018 .....	45
2.3.1 Diálogos y acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y principales grupos armados .....	45
2.3.2 Sociedad civil y construcción de paz 2010-2018.....	56
<b>CAPÍTULO 3. TRANSFORMACIÓN EN LA RELACIÓN DE COLOMBIA CON ACTORES EXTERNOS DE INFLUENCIA CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE PAZ (2010-2018).....</b>	<b>61</b>
3.1 La política exterior y la internacionalización de la paz en el gobierno de Santos (2010-2018) .....	61
3.2 Relaciones de Colombia con actores clave en el marco del conflicto y la construcción de paz .....	67
3.2.1 Colombia y Estados Unidos.....	68

3.2.2 Colombia y la Unión Europea .....	75
3.2.3 Colombia y la Organización de las Naciones Unidas .....	80
3.3 Hacia la participación de actores internacionales bajo los principios de la apropiación .....	87
<b>CAPÍTULO 4. RECONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA POLÍTICA Y TERRITORIAL DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ .....</b>	<b>90</b>
4.1 Proyecto político de Juan Manuel Santos (2010-2018) .....	91
4.2 Principales elementos diferenciadores del gobierno de Juan Manuel Santos .....	96
4.2.1 Reconocimiento del conflicto armado interno .....	96
4.2.2 La naturaleza territorial del conflicto y de la paz .....	99
4.3 Política pública de paz del gobierno de Juan Manuel Santos. Una paz territorial .....	106
4.4 Hacia una paz con apropiación local .....	112
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>120</b>

## INTRODUCCIÓN

La paz ha sido una preocupación recurrente en las Relaciones Internacionales, lo que ha llevado a que en las últimas décadas surjan grandes debates alrededor de la forma como debe ser comprendida y aún más, en la que debe ser construida. Todo esto ha conducido al establecimiento de un modelo hegemónico, desplegado por el mundo de la mano de las grandes potencias y organizaciones y organismos internacionales. Un modelo inspirado en principios liberales como democratización, libre mercado y derechos humanos, entre otros, que, aunque ha logrado contribuciones significativas en el desescalamiento de conflictos, ha venido dejando en evidencia efectos negativos, principalmente derivados de la intervención en los asuntos internos de aquellos países golpeados por la violencia y la imposición de políticas desconectadas de las realidades territoriales. En este contexto han surgido posturas críticas que vienen proponiendo formas diferentes de comprender la paz, mucho más cercanas a las comunidades y más sensibles a lo local.

Colombia, un país sumergido en un conflicto armado interno de décadas, en el que cesar la confrontación y establecer una paz sostenible en el tiempo se han convertido en un propósito, a veces compartido por el gobierno central y otras veces solo impulsado desde la comunidad, es uno de esos ejemplos en el escenario internacional de la convergencia y, a veces de la confrontación de diferentes modelos de construcción de paz. Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia del país, comenzaron a hacerse visibles cambios en esas formas de buscar y construir la paz, impulsados tanto, desde políticas internas, como desde replanteamientos en lineamientos tradicionales de la política exterior colombiana, junto con contextos nacionales e internacionales presionados por la necesidad de transformaciones profundas.

La presente investigación tiene como propósito justamente comprender ese proceso de construcción de paz en Colombia a partir de los cambios suscitados en su modelo entre los años 2010-2018, y para este fin, hemos estructurado nuestra investigación de la siguiente forma. En el primer capítulo abordamos los elementos teóricos y metodológicos a partir de los cuales planteamos como hipótesis que aquellos cambios ocurridos en el modelo de construcción de paz en el país, en este periodo de tiempo, se deben principalmente a dos factores, por un lado, a la transformación en la relación entre el gobierno colombiano y actores externos de influencia clave en la formulación de políticas de paz, y por otro, al reconocimiento de la naturaleza territorial del conflicto armado que derivó en la formulación de una política de paz con énfasis en realidades locales y territoriales.

Bajo esta lógica, en el segundo capítulo abordamos nuestra variable dependiente, es decir, la construcción de paz en Colombia entre los años 2010-2018, esto a través de la descripción de las principales acciones del gobierno, la sociedad civil y comunidad internacional en este ámbito. Continuando con las dos variables independientes, en el tercer capítulo se caracterizan las relaciones de Colombia con actores clave como Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas, además de los cambios en los principios de la cooperación internacional para la construcción de paz; y en el cuarto y último capítulo, nos ocupamos del reconocimiento del conflicto y de su naturaleza territorial, elementos diferenciadores del Gobierno de Santos, que junto con su proyecto político derivaron en una política de paz territorial.

## CAPÍTULO 1. TEORÍA Y METODOLOGÍA

### 1.1 La problemática de la construcción de paz

#### 1.1.1 La paz en las Relaciones Internacionales

La paz ha sido un fenómeno presente en las Relaciones Internacionales desde su origen mismo como disciplina, pues desde el inicio, ésta se preocuparía por explicar los fenómenos ocurridos en la sociedad internacional, como el porqué de las guerras, los conflictos y plantear la necesidad de instituciones cuyo objetivo sería lograr la paz internacional. Luego de la Primera Guerra Mundial y con mayor énfasis, después de la Segunda, se hacía necesario comprender la compleja realidad internacional despertando así el interés por las relaciones internacionales como campo de investigación y estudio. Como lo afirma Celestino del Arenal, el espíritu que alentaría la mayoría de esos estudios, sería la idea de que el análisis de las relaciones internacionales debería hacer una contribución directa a la paz y la seguridad (1981: 886).

Sin embargo, con el paso de las décadas y el fortalecimiento de la disciplina, la paz se vería relegada ante el interés que despertaba la guerra y sus transformaciones, por lo que, como afirma Richmond, la teoría de las Relaciones Internacionales se habría centrado “en las dinámicas del poder y la guerra, asumiendo la inherencia realista de la violencia en la naturaleza humana y en las relaciones internacionales” (2012: 21).

Incluso sería una situación recurrente en los estudios sobre la paz y los conflictos, pues como lo plantea Del Arenal “No tiene nada de particular que tradicionalmente la indagación sobre la paz haya sido más una investigación sobre el conflicto y sobre la forma y medios de regularlo o de evitarlo, que una investigación sobre la paz en cuanto tal, como estado caracterizador de las relaciones sociales” (1987: 550).

No obstante, la predominancia del conflicto, lo que se ha hecho evidente en las últimas décadas, sobre todo, desde el final de la Guerra Fría y ante la necesidad de gestionar el fin de confrontaciones, las situaciones de posconflicto y la construcción de Estados en diferentes territorios alrededor de mundo, ha sido un repunte en los estudios particularmente sobre la paz. Estudios en los que comenzó a sobresalir la noción de *peacebuilding* o construcción de paz, ocasionando un constante replanteamiento alrededor de su significado, tanto al interior de la disciplina, como en el ámbito internacional.

En sentido estricto, comienza a hablarse de construcción de paz en los años setenta del siglo pasado, cuando Johan Galtung en su ensayo “Tres enfoques para la paz: mantenimiento, establecimiento y consolidación de la paz” propone crear estructuras de construcción de paz con la necesidad de abordar las causas de raíz del conflicto violento (1976: 297-298).

A pesar de ser un concepto novedoso para la época, pues traspasaba la noción de paz negativa que concebía a la paz como la ausencia de guerra y añadía elementos importantes como la necesidad de crear capacidades, fue solo hasta los años noventa, a través de la ONU, que el concepto se popularizó a nivel mundial. En 1992 Boutros Boutros Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, lanzó su programa llamado “Una Agenda para la Paz”. El propósito de este programa era reconfigurar el compromiso relativo a las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz y la diplomacia preventiva de las Naciones Unidas para que respondieran a un contexto internacional de posguerra fría (PNUD, 2014: 35; ONU, 1992:1).

Lo que se denominó construcción de paz o *peacebuilding*, se convirtió en el objetivo de la ONU y de los organismos internacionales implicados en los temas de paz y conflictos y planteaba que para construir la paz era necesario generar capacidades, proteger los derechos humanos, garantizar justicia social, reparar víctimas, promover procesos de participación política y fortalecer instituciones, todo esto con el objetivo de evitar la reanudación del conflicto (PNUD, 2014).

Esta idea de la necesidad de construir la paz y no de la mera ausencia de confrontación cambió la noción de la paz en las Relaciones Internacionales y es en este sentido que vale la pena señalar cuáles han sido las principales contribuciones de la teoría de las Relaciones Internacionales a la paz y conocer los debates más relevantes alrededor del concepto de *peacebuilding*, permitiéndonos su comprensión, ya que, debido a su predominancia en el contexto internacional, se convertirá en la herramienta central de nuestra investigación para realizar el análisis que pretendemos de la realidad colombiana.

Así pues, siguiendo las investigaciones de Oliver Richmond (2012) encontramos que, según el autor, *el idealismo* concibe una paz futura, deseable e incluso inalcanzable, pensada en términos de una armonía social, política y económica, representada en el federalismo, el internacionalismo y el gobierno mundial. Por su parte el *Liberalismo, el institucionalismo/internacionalismo liberal, el neoliberalismo, el imperialismo liberal* y, recientemente, el *realismo liberal*, presentan una paz alcanzable, basada en instituciones y organizaciones internacionales que promueven acuerdos y normas universales, proporcionando una base para los derechos y las responsabilidades tanto políticas como sociales y económicas y basada en niveles importantes de consenso y justicia. Por su lado, el

*realismo* al pensar las relaciones internacionales como una anarquía relativa gestionada por una potencia, que produce un orden limitado, en el que intenta mitigar los conflictos, este concibe la paz como limitada, basada en el equilibrio de poder, la dominación, la amenaza y el interés nacional con relación al poder militar. Los *enfoques estructuralistas de corte marxista* conciben la paz basada en justicia social, igualdad y un sistema justo de comercio mundial, sin una organización jerárquica, ni clases económicas; una paz alcanzable tras un gran cambio, tal vez revolucionario en la economía mundial y en la forma como se organizan los Estados para representar mejor los intereses de trabajadores y de la sociedad. Por último, dentro de los enfoques sobresalientes cabe destacar el papel importante en las dos últimas décadas de la *teoría crítica* y el *posestructuralismo* quienes presentan una paz emancipatoria y polifacética que incluye actores marginados como mujeres, niños y minorías, además de factores medioambientales. Ambos planteamientos coinciden en que deberían reconocerse los discursos marginados y eliminar los discursos de dominación. El *posestructuralismo* por su parte, entiende la paz como un reflejo de la diferencia, de la vida cotidiana, del hibridismo y de la autonomía personal (2012: 41-43).

Otra parte importante en la investigación alrededor de la paz han sido justamente los estudios sobre la paz y los conflictos, concebidos por algunos como un subcampo de las Relaciones Internacionales, pero que han sido bastante influyentes en el entendimiento de estos fenómenos. Desde su perspectiva se ha hablado de cuatro grandes teorías alrededor de la paz. Las teorías de la primera generación relacionadas con la gestión de conflictos que buscarían eliminar la violencia directa y establecer un orden, reflejando la visión realista sobre la paz. Las teorías de segunda generación basadas en erradicar la violencia estructural y la injusticia, mezclando elementos del idealismo, estructuralismo y liberalismo. Las de tercera generación que reflejan la paz liberal incluyendo postulados del realismo, del liberalismo y del estructuralismo y, por último, las teorías de cuarta generación, las cuales buscarían formas alternativas de entender la paz, que no produjesen nuevos conflictos, promoviendo la emancipación de una manera consensuada, legítima y discursiva (Richmond, 2012:175; Mateos, 2011: 7).

Desde la teoría, por tanto, como se observa, son diversos los significados, desde la práctica, sin embargo, la búsqueda por la paz ha hecho evidente la implementación de ciertas estrategias y políticas que han terminado por privilegiar a aquellas teorías de tercera generación que han sido denominadas como “*paz liberal*”, aquel híbrido entre las corrientes dominantes en las Relaciones Internacionales. En otras palabras, lo que se ha apreciado en la realidad internacional, sobre todo con el fin de la Guerra Fría, son prácticas que responden en su mayoría a postulados tanto realistas como liberales.

En esta medida, cuando hagamos referencia a la paz liberal estaremos hablando de aquella que se caracteriza por ser a su vez: una paz del vencedor a través del establecimiento del orden, de la hegemonía y la dominación, una paz institucional y constitucional que garantiza democracia y libre mercado y una paz civil que garantiza libertad y derechos (Mateos, 2011, 84; Richmond, 2012: 31). “Denota *realismo liberal*, en el que la fuerza controlada por los estados, sostiene las instituciones demócratas y liberales políticas, sociales y económicas de una unidad política liberal” (Richmond, 2012: 41).

Ahora bien, aunque la paz liberal ha sido sin duda el enfoque privilegiado en el mundo, debe tenerse en cuenta que en la última década ha sido fuertemente criticado, pues como lo afirma Richmond (2012):

Desde 1989 los acontecimientos indican que la paz no es lo que parece. Existe un consenso liberal sobre la paz, pero quedan pendientes muchos aspectos técnicos, políticos, sociales, económicos e intelectuales, y la auténtica universalidad de la paz liberal de posguerra fría sigue siendo criticada por sus elementos y los métodos usados para construirla (desde las intervenciones militares hasta la función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones y los organismos internacionales y las instituciones financieras internacionales). (31)

Es de esta manera como el establecimiento de programas diseñados y abordados por actores externos, ajenos al contexto de cada lugar y la implementación de programas, proyectos y políticas impuestas, desvinculadas de la realidad local, que no representan los intereses de los actores directamente afectados, han llevado a estos procesos a ser considerados como lo plantea MacGinty (2012), una forma dominante de establecimiento de la paz y una consolidación de la paz que favorece a los Estados líderes, las organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales.

Dicho esto, conviene señalar que, al igual que en el resto del mundo, en Colombia, la paz liberal ha sido el enfoque predominante, ya que la intervención en la formulación de alternativas de paz, por parte actores externos, como organismos y organizaciones internacionales e incluso por parte de Estados a través de la cooperación internacional, ha sido una constante en el país, sobre todo desde la década de los noventa con la llegada y el auge de organismos dedicados específicamente al tema de la construcción de la paz. Gran parte de estos actores han desplegado su ayuda atendiendo a postulados liberales como democratización, libre mercado, derechos humanos, intervención humanitaria, responsabilidad de proteger, siguiendo las normas de regímenes e instituciones internacionales, dejando como grandes protagonistas a la ONU, la Unión Europea y Estados Unidos, este último a través del Plan Colombia, uno de los acuerdos de cooperación más significativos para este país.

Con todo y esto, es necesario también destacar, la aparición en las últimas décadas, de experiencias de paz alrededor del mundo con características diferentes. En concreto nos referimos a iniciativas locales, formuladas desde los territorios, desde la cotidianeidad, propuestas por aquellos que han vivido de cerca las consecuencias de la violencia y los conflictos. Colombia en este sentido, es uno de esos lugares en el mundo en donde el enfoque de paz liberal aplicado desde arriba, por organismos internacionales y Estados nacionales, se ha visto contrastado con casos de construcción de paz local, iniciativas desarrolladas desde las comunidades que han habitado las zonas más golpeadas por el conflicto armado interno. Ahora, a pesar de lo significativo, la construcción desde lo local, ha sido una tarea difícil, con grandes detractores en el país y con pocas posibilidades de supervivencia que, con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia en el 2010 y con la implementación de una política de paz territorial, lograría nuevos espacios para su visibilización y fortalecimiento.

Ciertamente la existencia de estas experiencias se acerca mucho más a los postulados de las corrientes críticas, posestructuralistas y a las teorías de cuarta generación, dejando en evidencia la existencia de diferentes estrategias y cambios en el modelo de construcción de paz en el país. Es por esta razón, que los principales postulados críticos y posestructuralistas, particularmente, el denominado enfoque de apropiación local o *local ownership* serán de gran interés para la presente investigación, haciéndose necesario abordar su definición.

En este sentido, conviene recordar lo que Mateos menciona al hacer referencia al significado de apropiación local, entendiéndola como “la necesidad de favorecer el protagonismo de los actores locales y de sus prioridades y valores en sus procesos de desarrollo” (2011: 209). Muy cercana a esta definición estaría la planteada por Donay (2011) para quien la apropiación local tendría que ver con el control por parte de los actores externos tanto del diseño como de la implementación de los procesos políticos, siendo una cuestión de sentido común, las altas probabilidades de fracaso de un proceso de paz que no sea suscrito por aquellos que deben convivir con él (48).

Siguiendo este orden de ideas, la apropiación local tendría que ver entonces con el reconocimiento del papel que deben tener los actores locales, su contexto y particularidades, en la formulación de proyectos relacionados con su desarrollo económico, político y social, lo que nos lleva más allá del ámbito de la construcción de paz, pues desde la cooperación internacional también se viene planteando este aspecto, tanto desde los diferentes foros sobre la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo, como desde los *Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad*, formulados por el Comité de Ayuda al Desarrollo - CAD (2007) en los que se reconoce la necesidad de atender al contexto y a las diferencias en cuanto a capacidades, legitimidad y voluntad política que se darían en situaciones de posconflicto o transición política, por

lo que se resalta la importancia de análisis que permitan adaptar la respuesta internacional de cada Estado.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo abordado, tendríamos principalmente dos enfoques con gran relevancia para el estudio del caso colombiano y que por tanto, serán la base de nuestra investigación; Por un lado, una paz liberal que ha logrado transformaciones importantes en aspectos relevantes para los Estados que han afrontado un conflicto armado, como pactos de cese al fuego, entrega de armamento y desmovilización o la búsqueda por restablecer las democracias, pero que sobre todo, ha significado el aporte de recursos económicos y la legitimidad internacional para los procesos, y por otro lado, un enfoque local, que ha buscado visibilizar las realidades territoriales, las problemáticas de las víctimas y la necesidad de la apropiación de la paz.

### ***1.1.2 La paz como concepto: de la consolidación de la paz a una paz sostenible***

La paz, como fenómeno social se ha transformado y ha sido comprendida de diferentes formas, sobre todo en su compleja relación con la guerra y los conflictos, pues como menciona Hobsbawm se ha dado una progresiva desaparición de la línea que las separaba, como las declaraciones de guerra y los tratados de paz, además del hecho que tras las contiendas han existido periodos de tiempo que no pueden ser definidos como guerra o paz atendiendo a las definiciones tradicionales (2007).

En la década de los setenta del siglo pasado comenzó a hablarse de paz dentro de territorios, ya no como una cuestión de resolución de conflictos entre Estados–nación, sino como un ideal de comunidades más pequeñas, esto como consecuencia de la aparición de conflictos de baja intensidad o conflictos internos y con la desaparición de las guerras totales o tradicionales entre Estados. Comenzó a hablarse de conflictos no internacionales definidos como conflictos desarrollados entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre estos grupos únicamente (CICR, 2008), definiciones inspiradas en el Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo adicional II.

Las guerras entre Estados fueron la forma predominante de guerra durante el periodo comprendido entre 1914-1989 (Hobsbawm, 2007), sin embargo, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la desaparición de los conflictos tradicionales y a gran escala y por su transformación en conflictos entre grupos más pequeños dentro de un mismo territorio.

Las guerras irregulares e informales de segunda mitad del siglo XX, empezando por los movimientos de resistencia durante la guerra y la guerra de guerrillas de Mao Zedong y sus sucesores, son el preludio de nuevas formas de guerra. Los actores, las técnicas y las contratécnicas que surgieron de las grietas de las guerras modernas iban a proporcionar la base para las nuevas formas de violencia socialmente organizada. (Kaldor, 2001: 48)

De esta forma, la idea de guerra o conflicto fue cambiando, sobre todo con la finalización de la Guerra Fría. En los años noventa del siglo XX afloraron conflictos de naturaleza étnica, confesional y social, al levantarse las barreras de las grandes potencias y del orden bipolar, y aunque muchos de ellos ya existían, estos ya no podrían explicarse completamente usando modelos o patrones de interpretación del pasado, en gran medida por su carácter interno o por su aparición inesperada en cualquier punto del planeta (Fisas, 1998).

A la par con la necesidad de explicar estas nuevas formas de conflicto, pero, sobre todo, de gestionarlos o terminar con ellos, la idea de paz asumiría una naturaleza distinta, más cercana a los territorios, a la necesidad de construcción Estado, a la construcción de capacidades y a la justicia social.

Es así, como en los años setenta comienzan a plantearse diferentes formas de concebir este ideal, sobre todo, en sociedades que atravesaban posconflictos y a proponerse tres conceptos diferentes; *peacemaking*, *peacekeeping* y *peacebuilding* de la mano de las investigaciones de Galtung (1976). Sin embargo, sería en los años noventa, cuando la ONU definiría en propiedad cuatro áreas principales en relación a la intervención de conflictos, las cuales serían: *diplomacia preventiva*, que significaba resolver disputas antes de que apareciera la violencia; *peacemaking* orientado a las negociaciones entre las partes hostiles; *peacekeeping* como proceso que apuntaba a preservar y mantener la paz una vez ésta hubiese sido alcanzada y *peacebuilding* que se relacionaba con identificar y soportar estructuras para fortalecer la paz y evitar regresar al conflicto (Brett, 2014: 15).

A partir de este momento se hace evidente la diferenciación entre dos procesos y conceptos clave como son *peacemaking* y *peacebuilding*, muy relacionado con la diferencia que se hace entre paz negativa como la ausencia de violencia directa y paz positiva como ausencia de violencia directa y a la vez indirecta, además de ausencia de la violencia estructural.

Al ser una noción mucho más completa, *peacebuilding* o construcción de paz comenzaría a predominar en el escenario internacional. Según el Departamento de Información Pública de la ONU, ésta noción reconocería el impacto de los factores no-militares, tales como los aspectos económicos, sociales, humanitarios y ecológicos en la generación de conflicto (Yearbook of the United Nations 1992 citado en PNUD, 2014: 35).

Ahora bien, pensando en el desarrollo de esta investigación y en la claridad respecto al concepto que será la pieza central, entenderemos como construcción de paz o *peacebuilding* aquellas “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (Organización de Naciones Unidas- ONU, 1992: 6).

Adicional a esta definición, es importante mencionar, con el propósito de profundizar en su comprensión, a aquellas acciones concretas que según el PNUD harían parte de la construcción de paz en territorios donde hubiese cesado el conflicto, entre las que encontramos:

El desarme de las partes en conflicto, el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, la reparación de las víctimas, el readiestramiento del personal de seguridad, la observación internacional a las elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o fortalecimiento a las instituciones internacionales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política (2014: 36).

Es necesario resaltar, sin embargo, que esta noción de *peacebuilding* fue transformándose desde el momento en que fue planteada en la “Agenda para la Paz” y durante los años que le seguirían, por lo que una de las características que se haría relevante sería la no distinción entre preconflicto, conflicto y posconflicto como periodo adecuado para la acción (Rettberg, 2010: 376; Boutros- Ghali, 1995). Vale la pena decir aquí, que dicha característica es justamente la que hace de éste, un concepto esencial y adecuado para analizar la realidad política y social colombiana en relación a los procesos desarrollados entre 2010 y 2018, tiempo en el que el país habría fluctuado entre el conflicto armado interno y la búsqueda de una paz estable.

La paz, como se ha mencionado, pasaría entonces de ser comprendida como la ausencia de confrontación (*peacemaking*) a ser concebida de una manera más integral como consolidación o construcción de la paz<sup>1</sup> (*peacebuilding*). Sin embargo, debido a los resultados y balances de más de dos décadas de acciones de organizaciones internacionales y Estados nacionales en este ámbito y de numerosas críticas a la participación o intervención internacional en los procesos de paz alrededor del mundo, en el año 2015, la ONU, comenzaría a promover una nueva noción de paz. Se trataría ahora de una paz sostenible o *sustaining peace*, con la cual se buscaría la renovación de las Naciones Unidas en sus compromisos con la paz internacional, incorporando en esta nueva mirada, tanto al mantenimiento como a la construcción de paz, además de la medición política y añadiéndole una relación estrecha con los derechos humanos, el desarrollo sostenible y actividades humanitarias, yendo más allá de la noción de *peacebuilding* o construcción de paz, convirtiéndolo en un enfoque más holístico. (Metcalfé-Hough, McKechnie y Pantuliano, 2017). Cabe resaltar que con este cambio de enfoque se buscaría sobre todo fomentar la apropiación local y la responsabilidad nacional de impulsar los esfuerzos para “sostener la paz”, para lo cual, la paz debería ser ampliamente compartida

---

<sup>1</sup> Es necesario señalar que la traducción oficial al español de *peacebuilding* realizada por parte de la ONU, es “*consolidación de paz*”, sin embargo, en el debate académico se ha venido utilizando “*construcción de paz*” como una traducción más precisa, siendo ambos términos igualmente válidos.

por todos los estratos sociales, escuchando a todo un espectro de opiniones políticas y actores domésticos, particularmente a las mujeres y a los jóvenes (ONU, 2015).

Conviene advertir para finalizar, que, debido a su cercanía con el enfoque de apropiación local, esta noción de paz (*sustaining peace*), al igual que la de construcción de paz (*peacebuilding*) será elemento clave para comprender los procesos que se desarrollaron en Colombia durante la administración de Juan Manuel Santos, específicamente la firma del acuerdo final con las FARC-EP, la política de paz territorial y la participación de la comunidad internacional, con un papel activo de las Naciones Unidas en estos procesos.

## **1.2 Problema de Investigación**

### ***1.2.1 La construcción de paz en Colombia, hacia un cambio de modelo***

Durante décadas el conflicto armado colombiano acaparó todas las miradas, los análisis y la opinión; su longevidad, su transformación y su crueldad, llevaron a que una gran cantidad de académicos y estudiosos de las ciencias sociales centraran su atención en sus causas originales, es decir, en comprender su naturaleza tan particular. Virginia Bouvier relata en uno de sus estudios, cómo en sus visitas al país le solicitaba al público que asistía a sus conferencias enumerar algunas palabras e imágenes que se asociaran a Colombia y como ella misma afirmaba, sus respuestas siempre incluían “una serie de términos generales y específicos relacionados con el tema del conflicto armado (...) Nunca una sola imagen relacionada con la paz o las iniciativas de paz en Colombia” (Bouvier, 2014: 17).

A pesar de lo que esto pueda significar y para sorpresa de muchos, en Colombia se ha venido construyendo paz desde hace casi tres décadas, incluso en medio de la guerra, hecho que lo convierte en un caso paradójico. Así lo confirman investigaciones, sobre todo, de la última década, pues debido a la gran cantidad de procesos de paz<sup>2</sup> desarrollados por los gobiernos y a una gran diversidad de iniciativas que han surgido en los territorios más afectados por la violencia en Colombia, se han venido poco a poco desarrollando una serie de estudios rigurosos sobre cómo, contra todo pronóstico, se han dado estos procesos y sobre las alternativas más viables para alcanzar una paz duradera.

De la mano de estas investigaciones se ha llegado a entender, sobre todo, en los últimos años, que la paz requiere más que la terminación de la violencia directa, pues se trata de “un proceso dinámico,

---

<sup>2</sup> Entre 1980 y el 2018, en Colombia se llevarían a cabo cerca de una decena de procesos de paz con diferentes grupos armados ilegales presentes en el territorio nacional. Aunque algunos de ellos permitirían la desmovilización y la entrega de armas por parte actores ilegales, en su mayoría fracasarían en un intento por cesar completamente la confrontación armada. En el próximo capítulo se abordarán las principales características de dichos procesos.

no secuencial, con altibajos que implica diversos retos y frentes de acción paralelos. El proceso ocurre en múltiples ámbitos (Internacional, nacional y local) e involucra actores de diferente naturaleza (domésticos, internacionales, públicos y privados, independientes y colectivos” (Rettberg, 2012: 4).

De manera pues, que cuando hablamos de paz, ya no solo hacemos referencia a esa gran cantidad de acuerdos de negociación con grupos armados llevados a cabo a lo largo del conflicto colombiano, sino que hablamos de un proceso más complejo que incluye a la sociedad civil y a las víctimas, en donde se diseña una ruta no solo para el final de los enfrentamientos, sino también para la reconstrucción del Estado y sus instituciones, en el que se privilegia la participación política y, en suma, se plantean toda una serie de acciones que permitan que este proceso trascienda en el tiempo.

Cabe aclarar que se habla particularmente de tres décadas de construcción de paz, ya que es a partir de los años noventa que se origina en el país un punto de quiebre en este ámbito. Por un lado, frente al auge mundial de la construcción de paz, aumentaría la influencia y la presencia en el territorio nacional de Estados y organizaciones internacionales involucradas en este tema, lo que estaría a su vez muy relacionado con la transformación de un conflicto armado de décadas, que en medio del contexto del fin de la Guerra Fría y la globalización, trascendería fronteras afectando a Estados de la región y del mundo, ocasionando lo que diversidad de académicos han denominado como la internacionalización del conflicto armado colombiano y la internacionalización de la paz. Y, por otro lado, comenzaría a observarse el desarrollo de alternativas locales comunitarias de paz desde los territorios más afectados por la violencia.

Ahora bien, desde esta fecha y hasta la actualidad, tanto factores externos como domésticos le han ido dando forma al modelo de construcción de paz en el país. Cada gobierno con su proyecto político le ha otorgado características diferentes al proceso, no obstante, se ha venido siguiendo una línea de acción en la que este proceso de construcción de paz puede asociarse con lo que ha sido denominado como un modelo de *Paz Liberal*, proyecto desplegado en el mundo de la mano de grandes potencias y de la ONU. En Colombia este modelo se ha visto sobre todo representado en la influencia que los actores externos han tenido en la toma de decisiones alrededor de las principales políticas públicas relacionadas con el conflicto y la búsqueda de la paz.

Como se ha mencionado, el modelo de construcción de Paz Liberal ha sido fuertemente criticado en el mundo, sobre todo en la última década, por estar centrado más en los intereses de los actores externos y menos en los intereses y necesidades de las víctimas del conflicto (Mitchell y Richmond, 2012: 4). Es decir, por ser un modelo en el cual predominan los intereses de las grandes potencias y

quedan relegados los intereses locales, obteniendo como resultado proyectos de construcción de paz muy desligados de las realidades nacionales.

Ciertamente, en el país, la estrategia que ha representado en mayor medida a este enfoque de construcción de paz ha sido el Plan Colombia. Un acuerdo entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, en conversaciones desde 1998 y firmado en el año 2000, el cual en sus inicios se presentaba como una iniciativa encaminada a la reconstrucción nacional con la ayuda de la comunidad internacional (D. Rojas, 2012), e incluso como una política de paz integral, pero que se iría transformando de acuerdo a los intereses de Estados Unidos y a los parámetros de su política exterior.

En este contexto, Colombia se convertiría en uno de los mayores receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo proveniente de Estados Unidos entre los periodos de 2005-2006, después de Afganistán, Irak y Sudán (Prado y Ochoa, 2009), y como consecuencia de esto, lo que habría sido presentado como una estrategia de desarrollo que buscaba solucionar los problemas más graves del país, poco a poco terminaría expresando su perfil militarista.

Sería de esta manera como con el pasar de los años, el Plan Colombia se convertiría en uno de los factores decisivos para la definición del conflicto y de la paz en el país, permitiendo que intereses de actores externos moldeasen las políticas de paz implementadas por los diferentes gobiernos; en el caso de Andrés Pastrana (1998-2002), su búsqueda por la paz se traduciría en una lucha contra las drogas y el narcotráfico y para Álvaro Uribe (2002-2010) se convertiría en una lucha contra el terrorismo. Con la llegada al poder de Juan Manuel Santos (2010-2018), sin embargo, se observaría un cambio en esta tendencia, pues su búsqueda de la paz estaría relacionada con la transformación de los territorios, en un cambio de visión compartida por la administración de Obama respecto al conflicto colombiano y su exclusiva relación con las drogas y el terrorismo. Vale la pena resaltar que esto último llevaría a la transformación del Plan Colombia en lo que se denominó “*Paz Colombia*”, una estrategia que incluiría como lo menciona Ramírez “apoyo para víctimas, justicia, desminado, desarrollo rural e incorporación de exguerrilleros, y se extendería a la acción contra las drogas y el crimen organizado. Una transformación en la ayuda económica destinada ahora para fortalecer la etapa del posconflicto” (2016, párr. 10).

Ahora bien, junto al Plan Colombia han existido otras iniciativas de la mano de la cooperación internacional, como algunas desarrolladas desde la Unión Europea o a través del PNUD, que han evidenciado la tendencia de los gobiernos de Colombia hacia una paz liberal, esto en una mezcla de actores externos e internos, siguiendo los supuestos de esta forma de construir paz, privilegiando los principios del neoliberalismo, el mercado y la democracia, entre otros.

Sin embargo, finalizado el gobierno de Juan Manuel Santos en el año 2018, se evidenciaría un cambio en la mirada, en las políticas adoptadas, pero, sobre todo, un cambio en el modelo de construcción de paz del país. Se adelantaría el primer proceso de negociación en Colombia que permitiría la desmovilización y el regreso a la vida civil del grupo armado más grande y representativo del territorio nacional, las FARC-EP, convirtiéndose en un partido político con participación en elecciones democráticas, además de esto, se involucraría de manera activa a las víctimas y a la sociedad civil, se desarrollaría una agenda de negociación que incluiría las causas estructurales del conflicto proponiendo la reconfiguración de dinámicas esenciales para el funcionamiento del Estado, se reduciría y contendría la participación de actores internacionales (Borda y Morales, 2016) y se formularía una política pública enfocada en la transformación de las regiones más afectadas por la violencia, denominada por el gobierno como paz territorial<sup>3</sup> (Jaramillo, 2013).

Todo esto permitiría identificar signos de cambio en el modelo de construcción de paz que venía desarrollándose en el país, pues a diferencia de los gobiernos anteriores y de sus políticas profundamente influenciadas por intereses externos, la administración de Santos se enfocaría, en su mayoría, en las problemáticas locales, reconociendo la naturaleza territorial del conflicto y la necesidad que una participación moderada de actores internacionales en la formulación de políticas domésticas.

Estas acciones corresponden más a lo que ha sido denominado como un modelo de construcción de paz con enfoque de apropiación local, un modelo que reivindica lo cotidiano, lo original, la participación activa de la sociedad civil en sus procesos de reconstrucción del tejido social y en el que los gobiernos nacionales asumen la responsabilidad de los planes, proyectos y políticas formuladas para alcanzar la paz. Un modelo que por tanto contrasta con los principios del enfoque de paz liberal y que nos deja ante una mezcla de acciones y políticas que, aunque no significa el abandono total del enfoque privilegiado por anteriores gobiernos, sí revela transformaciones significativas en la forma de construir la paz en el país (Mitchell y Richmond, 2012: 4).

### ***1.2.2 Nuestra hipótesis y variables***

Así las cosas, se han analizado hasta aquí aquellas teorías y conceptos alrededor de la paz en las Relaciones Internacionales y en concordancia con ellas, planteamos nuestra problemática alrededor de la construcción de paz en el caso colombiano. Del estado de la cuestión y el análisis de la literatura hemos identificado que, el modelo de construcción de paz que se ha venido desarrollando en Colombia y su influencia por parte diferentes enfoques como la paz liberal y la apropiación local, no

---

<sup>3</sup> Esta política de paz territorial será abordada en mayor detalle en el capítulo 4 de este trabajo.

ha sido suficientemente explorado. En esta medida y partiendo del hecho de que se trata de un tema de tanta relevancia para la formulación de políticas públicas, programas y proyectos que busquen la superación de la violencia y la transformación de nuestro país, nos propusimos analizar el proceso de construcción de paz en Colombia entre los años 2010-2018, particularmente los cambios emprendidos en su modelo a partir de la llegada a la presidencia del gobierno de Juan Manuel Santos.

El interés por este periodo de tiempo está relacionado con el hecho de que durante esta época comenzó a observarse un modelo con elementos más cercanos a la apropiación local de la paz y menos a un enfoque liberal hegemónico, llevándonos a la plantear la siguiente pregunta como el interrogante central de nuestra investigación: ¿Qué factores influenciaron los cambios en el modelo de construcción de paz en Colombia durante el gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2018? La hipótesis que proponemos para dar respuesta a esta cuestión es la siguiente: los cambios ocurridos durante este periodo obedecieron principalmente a dos factores, por un lado, a la transformación en la relación del gobierno colombiano con los principales actores externos, y por consiguiente, a la influencia de éstos en la formulación de las políticas de paz, y por otro, al reconocimiento de un conflicto armado interno y de su naturaleza territorial que derivó en la formulación, por parte del gobierno de Juan Manuel Santos, de una política de paz con énfasis en realidades locales y territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, para adelantar nuestra investigación, identificamos como variable dependiente, al proceso de construcción de paz en Colombia entre los años 2010-2018, periodo que inicia con la llegada al poder de Juan Manuel Santos y termina con su segundo mandato, tras la firma del acuerdo de paz con las FARC - EP y el inicio de una etapa de posconflicto en el país. Para abordar esta variable comenzaremos por comprender cómo ha sido el proceso de construcción de paz en Colombia, esto a través de las principales acciones realizadas tanto por el gobierno, como por la sociedad civil en este periodo de tiempo, desarrollando para este propósito los siguientes indicadores: la construcción de paz a nivel global, los antecedentes de la construcción de paz en Colombia, la transformación y la internacionalización del conflicto, los procesos de paz, el papel de la sociedad civil en la construcción de paz y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP.

Luego de esto, y con el objetivo abordar los factores que impulsaron el cambio de modelo de construcción de paz en el país, durante este periodo, establecimos dos variables independientes. La primera de ellas es la transformación en la relación entre el gobierno colombiano y los principales actores externos relacionados con el campo de la paz. Para su desarrollo, se caracterizarán dichas relaciones con el objeto de evidenciar enfoques diferentes en la cooperación internacional y en la participación de dichos actores en la toma de decisiones relacionadas con la política de paz y el

Proceso de Negociación de la Habana. Para trabajar dicha variable abordaremos los siguientes indicadores: la política exterior y la internacionalización de la paz en el gobierno de Santos, las relaciones bilaterales de Colombia con Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas y la participación en la construcción de paz de actores internacionales bajo los principios de la apropiación.

Finalmente, como segunda variable independiente tenemos al reconocimiento del conflicto y su naturaleza territorial, que trajo consigo la formulación de una política de paz con un énfasis en lo local por parte del gobierno de Santos. Para su estudio identificaremos los elementos diferenciadores en la estrategia política de Juan Manuel Santos que derivaron en una política de paz territorial. Para tal fin desarrollaremos los siguientes indicadores: El proyecto político de Juan Manuel Santos, el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, el reconocimiento de la naturaleza territorial del conflicto y la política de la paz territorial.

## **CAPÍTULO 2. CONSTRUYENDO PAZ EN MEDIO DEL CONFLICTO**

La construcción de paz en Colombia ha sido un proceso de décadas que ha ido tomando forma a causa tanto de la toma de decisiones y la implementación de políticas por parte de los diferentes gobiernos, como de las iniciativas de actores locales y comunitarios e incluso de la comunidad internacional. Ahora bien, para comprender lo sucedido en este ámbito durante el periodo de tiempo transcurrido entre 2010 y 2018, es decir, para abordar nuestra variable dependiente, describiremos este proceso a partir de acciones realizadas por actores clave como el gobierno, los principales grupos armados, la sociedad civil y de manera transversal, la cooperación internacional. Adicional a esto, y con el objetivo de alcanzar una mayor comprensión, abordaremos también lo sucedido en el contexto global con la aparición de la construcción de paz en los años noventa y su impacto en el escenario colombiano, contemplando el papel de los diferentes procesos de paz, la transformación e internacionalización del conflicto y los orígenes de las iniciativas locales de paz en el país.

### **2.1 La construcción de paz a nivel global**

Con el final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín la historia de las relaciones internacionales cambiaría profundamente y fenómenos como los conflictos y su gestión o resolución sufrirían grandes transformaciones. Finalizada la contienda entre los dos bloques hegemónicos, los conflictos tendrían una naturaleza más territorial, regional o nacional y la forma de resolverlos, por tanto, tendría que ser replanteada por una comunidad internacional cuyo objetivo de buscar la paz, establecido desde 1945, se había visto opacado por el orden bipolar y que, ante las transformaciones de la década de los noventa requeriría de nuevas estrategias.

Ahora bien, aquella naturaleza territorial no se debería solo a la desintegración de los dos grandes bloques, sino también a la reafirmación de lo nacional y lo local que surgiría como reacción a la homogeneización planteada por las dinámicas de la globalización, las cuales terminarían impulsando un nuevo orden mundial en época de posguerra fría. En este sentido una búsqueda por autonomía y el reconocimiento de las identidades amenazadas dieron como resultado nuevos nacionalismo y fundamentalismos traducidos muchos de ellos en conflictos internos. Ante esta realidad comenzaría a hablarse de nuevas amenazas globales, apareciendo la noción de nuevas guerras: una nueva forma de entender la naturaleza de los conflictos armados a partir del fin de la Guerra Fría. Conflictos que ya no se desarrollarían entre Estados nacionales y ejércitos regulares, y que, por lo tanto, tampoco

serían guerras simétricas como las de la primera mitad del siglo XX (E. Rojas, 2014; Restrepo, 2005; Kaldor, 2001).

En medio de la competencia global, además, los Estados débiles terminarían renunciando a sus funciones y recursos de los que antes disponían para responder a las demandas sociales, en una evidente disminución de sus capacidades (Restrepo, 2005: 35). Esta debilidad de los Estados fruto de la globalización, sería otro de los factores que tendría influencia en la transformación de los conflictos en los años noventa. Con este fenómeno aumentarían la corrupción, el contrabando de drogas ilícitas y de armas, e incluso la trata de personas. Se harían evidentes las consecuencias perversas del fenómeno globalizador, con una gran desigualdad en la distribución de la riqueza y un deterioro en la calidad de vida de una gran parte de la población mundial, ocasionando más pobreza y falta de oportunidades, originando vacíos de poder cooptados por lo que a partir de este momento sería denominado como crimen organizado, todo ello entremezclado causando nuevas formas de violencia y conflicto (E. Rojas, 2014: 3; Restrepo, 2005: 35).

Ante tantas transformaciones surgiría la necesidad de comprender la nueva naturaleza de los conflictos armados. Se trataría de guerras de baja intensidad o guerras irregulares, serían denominadas nuevas guerras o guerras de cuarta generación, un debate en el que además surgirían nuevas categorías como crimen organizado y terrorismo.

En medio de la discusión, Mary Kaldor sería una de las académicas más reconocidas por su empeño en explicar estos fenómenos de posguerra fría, siendo ella particularmente quien propondría la noción de nuevas guerras, las cuales según su análisis tendrían principalmente las siguientes características: el uso de políticas identitarias que conducirían a fragmentaciones y enfrentamiento al interior de la sociedad; violencia descentralizada, la cual sería ejercida por bandas criminales, milicias y en ocasiones por fuerzas regulares, y el desarrollo de estos conflictos, sobre todo, en Estados que hubiesen fracasado y hubiesen perdido la capacidad de combatir las economías de guerra (2001).

Fisas (1998) sería otro de los estudiosos del tema que a partir de sus investigaciones nos permitiría comprender de mejor manera dichos fenómenos. Así, en sus trabajos encontraríamos una serie de características de estos nuevos conflictos, entre las que podríamos destacar: su desarrollo en países con marco estatal debilitado y con crisis económicas; una gran influencia de factores internos y locales como desigualdad entre ricos y pobres; la aparición de nuevos Estados ocasionando mayor fragmentación y conflictos relacionados con sus fronteras; conflictos bajo marcos represores y Estados débiles debido a la búsqueda de identidad; el auge de nacionalismo religiosos como resultado de las lógicas neoliberales y occidentales; la lucha de identidades traducidas en conflictos étnicos; la

aparición de nuevos actores como guerrillas, grupos paramilitares, mafias, clanes, los cuales rechazarían cualquier referencia al Derecho Internacional Humanitario, a los Derechos Humanos o a la democracia; la creación de una cultura y economía de guerra ocasionando luchas prolongadas y la militarización de las sociedades; el aumento de personas desplazadas y de refugiados, además del desplazamiento de la violencia hacia los centros urbanos y ciudades debido al control de la infraestructura y las economías de guerra.

En efecto, como podemos observar, se daría un cambio en lo que tradicionalmente había sido considerado como un conflicto armado, pues a partir de la década de los noventa tendrían otras características como la aparición de nuevos actores, entre ellos privados, transnacionales y en muchas ocasiones ilegales, luchas internas de larga duración debido en gran parte a la aparición de economías de guerra, traslado a ciudades, barrios, zonas urbanas, buscando un mayor control de recursos importantes, el involucramiento de la población civil y grandes vacíos de poder cooptados por nuevas organizaciones criminales.

Comprender la naturaleza de estos nuevos fenómenos era relevante, sin embargo, no era suficiente, pues se hacía cada vez más urgente su gestión y resolución y sería en este contexto que en los años noventa la Organización de Naciones Unidas comprendería la necesidad de replantear sus acciones alrededor de uno de sus objetivos principales; prevenir y resolver conflictos armados. Ante el cambio en la naturaleza de los conflictos, la búsqueda de la paz requeriría también una reconversión conceptual en la que sería necesario incluir dimensiones domésticas además de las internacionales, entendiendo la diversidad de causas de las confrontaciones, por lo que sus acciones deberían ir más allá del cese al fuego y más allá de los bandos encontrados, en una ampliación de su radio de acción temática y temporal en la que a partir de ese momento se incluirían actividades que serían denominadas como construcción de paz o *peacebuilding* (Rettberg, 2012: 11-12).

Así, para enero de 1992 se llevaría a cabo una cumbre que sería considerada una verdadera renovación de los compromisos, principios y propósitos de la carta de Naciones Unidas, ya que los antagonismos de la Guerra Fría habían impedido que se pudiera cumplir la promesa original de la organización (ONU, 1992: 1).

Este mismo año el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, publicaría un informe titulado “Una Agenda para la Paz”, el cual se convertiría en un referente obligado para lo que sería entendido en adelante, a nivel internacional, como construcción de paz. En dicho informe el Secretario General respondía al pedido del Consejo de Seguridad de realizar un “análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la

carta y sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz” (ONU, 1992: 1).

Sin embargo, Ghali además de abordar la diplomacia preventiva que consistía en evitar que surgieran controversias o evitar que las ya existentes se transformaran en conflicto, y de profundizar tanto en el establecimiento como el mantenimiento de la paz a través de medidas para que las partes hostiles llegasen a un acuerdo a través de medios pacíficos o del despliegue de la presencia de las Naciones Unidas en el terreno para prevenir los conflictos, añadió la noción de consolidación de la paz (*peacebuilding*), con lo que hacía referencia a las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras para reforzar y consolidar la paz después de los conflictos, con el fin de evitar que volviese a estallar la violencia (ONU 1992: 6).

Esta última noción surgiría ante la necesidad de que las operaciones de paz que se venían desarrollando desde la creación misma de la ONU en 1945, tuvieran un verdadero éxito en consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo y poner fin a los conflictos civiles. Es por esta razón que en aquel informe se hacía referencia a las actividades que podrían aportar a esa consolidación o construcción de paz, entre las que se destacarían: el desarme de las partes, restablecimiento del orden, custodia y posible destrucción de armas, repatriación de refugiados, observación electoral, medidas para proteger los derechos humanos, fortalecimiento o reforma de instituciones gubernamentales y promoción de procesos de participación política, entre otros (ONU 1992: 17).

Adicionalmente, una de las características esenciales de esta nueva noción sería que dicha actividad podía asumir la forma de proyectos de cooperación de dos o más países, que podrían contribuir al desarrollo económico y social y aumentar la confianza. Se trataría de un nuevo tipo de asistencia técnica por parte de la ONU para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las instituciones democráticas (ONU, 1992).

En los años siguientes, muy de la mano con estos nuevos acuerdos y desafíos establecidos desde la ONU, comenzarían a plantearse otros retos que en conjunto reforzarían la tarea de este organismo.

Sucesivos documentos y acuerdos – como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), el Pacto Global (2000), el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, el informe *En Mayor libertad* (...) del Secretario General Kofi Annan (Annan, 2005) y el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz – convergieron en la importancia de reforzar la misión de la organización en el ámbito internacional, hacer un llamado a los países miembros para asumir sus compromisos políticos y económicos con la organización y dotar a la organización de las herramientas normativas, materiales e incluso represivas para cumplir con el papel esperado. (Rettberg, 2012: 17)

De manera pues, que a partir de los años noventa los organismos internacionales desplegados en el mundo y muy preocupados por el tema del desarrollo, comenzarían a replantearse sus intereses y a trabajar desde diferentes aspectos lo que podría ser considerado como construcción de paz, sin embargo, serían tantas las interpretaciones acerca de esta actividad y de las acciones que debían emprenderse para su consecución, que cada organismo y cada Estado dependiendo de sus intereses, implementaría diferentes estrategias en lo que se convertiría en una actividad heterogénea.

Con el pasar de los años y luego de décadas, no obstante, se irían evaluando los resultados de esos objetivos establecidos por las Naciones Unidas en la década del noventa. Los balances no serían tan positivos como se esperaba, pues aparecían cada vez más críticas a esa visión hegemónica y occidental de la paz, sobre todo, por lo que la intervención internacional en conflictos internos había significado para diferentes Estados y territorios. Programas y proyectos desconectados de la realidad de las comunidades víctimas de los conflictos, poca participación de los actores y autoridades locales, falta de corresponsabilidad entre las partes y ausencia de apropiación de los actores afectados por los resultados de estos procesos, entre otros.

En el 2010, se llevaría a cabo una revisión del trabajo de construcción de paz desde la ONU y del funcionamiento de su Comisión de Consolidación de la Paz y del Fondo para la Construcción de Paz creados en el 2006. Como resultado se llegaría a la conclusión de no haber logrado lo establecido en las resoluciones de la organización, y, por tanto, el informe presentado estaría acompañado con recomendaciones sobre cómo podría mejorarse el trabajo y expresaría además la esperanza de que ese ejercicio de revisión sirviera como un llamado de atención para fortalecer el trabajo colectivo y hacer frente a la consolidación de la paz de una manera más integral y determinada (ONU, 2015).

En este contexto la ONU expresaría lo siguiente:

En este momento nos encontramos ante una encrucijada: o bien se vuelve a asumir decididamente el compromiso de situar la consolidación de la paz en el centro mismo de la labor de las Naciones Unidas, o bien el papel de la Comisión de Consolidación de la Paz quedará circunscrito al limitado papel que ha desempeñado hasta la fecha. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010, Citado en Rettberg, 2012:18)

Con todo esto, finalizada de la primera década del siglo XXI, comenzarían a plantearse diferentes enfoques y modelos mucho más centrado en la corresponsabilidad y en la apropiación local, tanto desde la cooperación internacional en general, como desde la participación internacional en la construcción de la paz, en particular.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), trabajaría en la redefinición de los principios de la cooperación internacional a través de grandes foros entre los

que podríamos destacar, por un lado, la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y por otro, al programa de acción Accra en 2008. Durante esos años se establecerían principios muy importantes que serían retomados más adelante desde la cooperación en construcción de paz. La *apropiación* y la *alineación* serían dos de los compromisos que impactarían este ámbito. La apropiación, por su parte, buscaría que los países socios ejercieran una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, al tiempo que los países donantes respetaran el liderazgo de los países socios y ayudaran a reforzar su capacidad a ejercerlo. La alineación por otro lado se centraría en el compromiso de los donantes en basar todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios (OCDE, 2005). Adicional a esto, aparecerían los *Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad*, establecidos por del Comité de Ayuda al Desarrollo (2007) y muy importantes para Estados en posconflicto o transición política.

Ahora bien, estrictamente hablando de cooperación internacional en construcción de paz, el tránsito hacia una visión más comprometida con la apropiación local, se daría a partir del año 2015, cuando un grupo de expertos convocados por el Presidente de la Asamblea General de la ONU, evaluaría la situación de la construcción de paz de las últimas décadas y plantearía la necesidad de un nuevo enfoque, uno que ya no hablaría propiamente de construcción de paz, sino del sostenimiento de la paz o de una paz sostenible y que sería aprobado por la Asamblea General de la ONU a través de la resolución 70/262 y por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 2282, ambas en el 2016.

El informe denominado “Los desafíos de la paz sostenible. Una revisión de la arquitectura de la ONU para la construcción de la paz” plasmaría dicha evaluación y advertiría que el fracaso de los Estados miembros de la ONU para poner fin a algunos de los conflictos armados más devastadores y prolongados del mundo, habría empujado hacia un enfoque renovado y hacia la necesidad de un sistema de la ONU que sirviera mejor a sus Estados miembros en su esfuerzos para prevenir conflictos armados y mantener la paz (Metcalf-Hough, McKechnie y Pantuliano, 2017).

Con la nueva noción de paz sostenible o *sustaining peace* se adoptaría un enfoque con el cual se incluiría a todo el sistema de Naciones Unidas e incorporaría la construcción de la paz, el mantenimiento de la paz y la mediación política, junto con el desarrollo sostenible, los derechos humanos y actividades humanitarias. Al hacerlo, se iría más allá del enfoque estrecho y orientado a proyectos al que se había limitado en muchos casos y se exigiría un enfoque más holístico, a largo plazo, para prevenir conflictos armados, mitigando su impacto cuando estos ocurriesen y apoyando a los gobiernos y a sus ciudadanos para lograr una paz duradera. De manera que, este concepto marcaría una renovación en los compromisos de la ONU de prevenir y resolver conflictos armados, como

también representaría un cambio en la práctica actual, previendo nuevas formas de lograr resultados colectivos y acumulativos (Metcalf-Hough, McKechnie y Pantuliano, 2017).

Así las cosas, la construcción de la paz sufriría cambios considerables en los últimos años, los cuales terminarían materializándose en algunas de las estrategias de Estados y organizaciones internacionales. La ONU, por ejemplo, se distanciaría de la idea de consolidación de la paz y de transformaciones lideradas desde el extranjero con objetivos preconcebidos, todo ello derivado del rechazo a los enfoques intervencionistas, para hacer énfasis en la sostenibilidad y legitimidad local (Chandler, 2017). En definitiva la transformación en la naturaleza de los conflictos habría obligado a su vez al replanteamiento en la respuesta, tanto de los Estados como de las Organizaciones Internacionales, para hacer frente a dichos fenómenos.

## **2.2 La construcción de paz en Colombia: antecedentes**

En esta apuesta global por la paz, el caso Colombiano llegaría a generar gran interés por parte de una diversidad de actores tanto nacionales como internacionales. Es así como, al igual que para el mundo entero, para Colombia, los años noventa también significarían un punto de quiebre en términos de paz. El auge de la construcción de paz planteada desde la ONU llegaría al país de la mano de una diversidad de organizaciones internacionales que veían en la situación de Colombia, su crisis humanitaria y la transformación e internacionalización de su conflicto armado, el escenario propicio para su trabajo. Esta época sería además aquella en la que se emprenderían los principales procesos de paz en el país en los que comenzarían a verse reflejadas esas nuevas nociones de construcción de paz introducidas desde la comunidad internacional, no obstante, estos procesos no solo se verían influenciados por la acción de actores internacionales, pues también sería el momento en el que comenzarían a hacerse visibles iniciativas locales y comunitarias de paz, aportando en conjunto al inicio de un proceso de construcción de paz en el país.

Es en este sentido que, explorar los antecedentes que datan de la década de los noventa se hace relevante, tanto para identificar quiénes han sido los actores clave en este camino, como para comprender de mejor forma los cambios que se habrían emprendido a partir de la llegada al gobierno de Juan Manuel Santos.

### ***2.2.1 La transformación del conflicto armado colombiano***

Desde finales de los ochenta se daría en el país una importante transformación del conflicto armado, pues con más de cinco décadas de duración, este terminaría atravesando diferentes etapas. Así como a nivel internacional la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría harían significado la reconfiguración del poder y la transformación de los conflictos, para Colombia significaría la llegada

del crimen organizado, la mafia y el tráfico de drogas, fenómenos todos que terminarían profundamente relacionados con el conflicto armado interno.

Dicho conflicto desde su origen, planteado por algunos académicos, a partir de la creación de grupos armados ilegales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964 o el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1966, habría mutado. Éste habría comenzado como una lucha de autodefensas campesinas para hacerle frente a la persecución oficial, para luego convertirse en una lucha armada de grupos guerrilleros para disputarle el poder al Estado y finalizar como una disputa por territorios, de grupos permeados por el narcotráfico y para algunos por el terrorismo, en medio de economías de guerra (Pizarro, 1991; Molano, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En esta última etapa, tendría mucho que ver el final de la Guerra Fría y las dinámicas globalizadoras, pues como consecuencia de ellas, llegarían al conflicto colombiano nuevos actores con objetivos y estrategias diferentes, muchos de ellos ligados al tráfico transnacional de drogas. La globalización quebrantaría las bases del orden Westfaliano dejando en evidencia la debilidad de los Estados para hacerle frente a una gran cantidad de fenómenos transnacionales (Kaldor, 2001; Fisas, 1998; Restrepo, 2005) y el Estado colombiano inmerso en un conflicto armado intenso y haciendo frente a grupos armados ilegales que ya no encontraban en el territorio nacional su delimitación espacial, no sería la excepción.

La relación entre el conflicto armado colombiano y el narcotráfico se daría en primera instancia como resultado de una alianza entre estas estructuras criminales y los grupos paramilitares con objetivo cuidar tanto las zonas de cultivo de hoja de coca, como las rutas de la salida de la droga, evitando así extorsiones por parte de los grupos guerrilleros. Ahora bien, con la desaparición de las grandes organizaciones narcotraficantes y la desmovilización de los grupos paramilitares en la primera década del siglo XXI, serían las nuevas bandas criminales denominadas Bacrim, la mayoría de ellas grupos residuales de los paramilitares, las que se encargarían de la distribución de la droga y de las rutas. No obstante, estos no serían los únicos protagonistas, pues con el transcurso de las décadas las guerrillas habrían venido involucrándose cada vez más en la producción y tráfico de drogas y disputándose con los paramilitares y las nuevas bandas criminales el control de este negocio (CNMH, 2013).

Las alianzas y las relaciones surgidas del narcotráfico desde finales de los ochenta en Colombia terminarían por hacer de la confrontación un fenómeno más complejo, en el que cada vez se haría más difícil la diferenciación entre la criminalidad organizada y el conflicto armado interno como tal, siendo esto muy característico de las denominadas nuevas guerras.

De manera pues que el conflicto armado de los años sesenta terminaría siendo un fenómeno diferente al conflicto que habría venido presentándose en el país desde los años noventa y las primeras décadas del nuevo siglo. A pesar de que las causas objetivas del conflicto como la disputa por las tierras campesinas y la lucha por una participación política continuarían siendo uno de los ejes centrales de la confrontación, el narcotráfico y la explotación ilegal de recursos naturales, es decir, lo que ha sido denominado economías de guerra en donde los intereses económicos se convertirían en el objetivo central de los grupos guerrilleros y de las bandas criminales, se convertirían en los elementos característicos del actual del conflicto. Esta disputa por recursos como la explotación minera y la siembra y comercialización de coca terminaría siendo negocios tan lucrativos que el interés de los grupos armados ilegales por una desmovilización o una negociación con el Estado para la terminación de la confrontación sería cada vez menor.

De esta forma, un conflicto que habría nacido al interior de resistencias campesinas y disputas agrarias, con el paso de las décadas se habría transformado en una lucha por recursos, perdiendo en parte, su connotación política y su legitimidad como lucha por los derechos de la tierra y los derechos de las minorías, acentuando la violencia hacia la población, desdibujando la frontera entre el combatiente y el civil, ocasionando una gran crisis humanitaria y dejando millones de víctimas y miles de muertes. Todo ello llevaría a que en las últimas décadas las estrategias desde los gobiernos para hacer frente al conflicto y para alcanzar una paz duradera hayan sido diversas, con la participación de una gran diversidad de actores y atendiendo a las dinámicas tanto nacionales como internacionales.

### ***2.2.2 La internacionalización del conflicto y de la paz***

A raíz de las profundas transformaciones tanto de las confrontaciones armadas al interior de Colombia, como del orden internacional, aparecería lo que ha sido denominado por diferentes analistas como la internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia, esto en el sentido de que el conflicto y sus vínculos con el narcotráfico habrían abierto la puerta para una intervención o participación más directa de agentes externos y de cooperación internacional.

Iniciando la década de los noventa, las relaciones de Colombia con Estados Unidos y con otros países de la región, sobre todo, con aquellos con los que compartía frontera, comenzarían a cambiar e implicarían la necesidad de afrontar de manera conjunta el desafío del conflicto armado, que ya no solo era una cuestión del Estado colombiano, sino también un desafío para los Estados de la región y para la seguridad del hemisferio.

Colombia se había convertido en un espacio propicio para:

El surgimiento o la agudización de amenazas reales o potenciales que constituía una fuente de inestabilidad para la seguridad hemisférica, ya fuese invocando razones de seguridad nacional como el caso del gobierno de Estados Unidos y los países vecinos o en defensa de los derechos humanos o por razones humanitarias por parte de importantes organizaciones gubernamentales internacionales y de algunos gobiernos europeos, la intervención en la crisis colombiana se hacía imperativa hacia finales de los años noventa. (D. Rojas, 2012: 168)

Así, los altos mandos de Estados Unidos afirmarían, por ejemplo, que la producción de cocaína y heroína que se expandía rápidamente en Colombia constituía una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y el bienestar de sus ciudadanos (McCaffrey, 1998 citado en D. Rojas, 2012)

Es decir, aquella transformación del conflicto, la llegada de diversos actores, el protagonismo del narcotráfico en medio de la disputa entre paramilitares y guerrillas por el territorio y los recursos, generarían una gran crisis humanitaria, la violación de derechos humanos, grandes poblaciones desplazada, además de inseguridad para el hemisferio, lo que encendería las alarmas internacionales.

En medio de este contexto se daría un reclamo de la sociedad colombiana por la paz, lo que llevaría a Andrés Pastrana en 1998 a la presidencia de la república, pues su propuesta de una salida negociada al conflicto convencería a una gran mayoría. Una vez en el poder, este proyecto político se traduciría en el desarrollo de un proceso de paz con el grupo guerrillero FARC y en una estrategia en la cual la participación de la comunidad internacional sería indispensable. Así, a mediados de 1998, Pastrana presentaría un plan de paz en el cual se sostenía que:

Los cultivos ilícitos, el combustible principal del conflicto armado para ese entonces, constituían un problema social que debía corregirse por medio de una especie de plan Marshall para Colombia. (Tickner, 2012: 99)

Lo que buscaba el gobierno de Pastrana era generar solidaridad y compromiso de la comunidad internacional hacia Colombia, mostrando a éste como un país destruido por la guerra, además de llamar la atención de Estados Unidos, poniendo a las drogas como eje central del problema (Tickner, 2012).

Con su diplomacia por la paz, el presidente colombiano formalizó la internacionalización del conflicto armado interno al solicitar la cooperación de múltiples actores externos, entre ellos Estados Unidos, Europa, Japón y algunos organismos internacionales. (Tickner, 2012: 100)

Como parte de esta estrategia surgiría lo que ha sido denominado como el Plan Colombia, el cual sería presentado originalmente por el gobierno de Andrés Pastrana como una apuesta por la paz y la reconstrucción social del país, pero que a medida que iba estructurándose se inclinaría cada vez más hacia los intereses estadounidenses frente al problema de las drogas (D. Rojas, 2012).

Dentro de Estados Unidos, principalmente al interior del Congreso se daría por esta época una gran discusión alrededor de la conveniencia para este país de intervenir en los asuntos internos de otros,

sobre todo en los de un Estado inmerso en un conflicto armado. A raíz de la experiencia con Vietnam los estadounidenses no sentían mucho interés en involucrarse con el problema de insurgencia que se daba en Colombia, sin embargo, con el agravamiento del tráfico de drogas y lo que esto significaría para los Estado Unidos, Colombia se convertiría en uno de los mayores receptores de ayuda económica y militar estadounidense.

El argumento de las drogas ilícitas como motor del conflicto interno y el de la debilidad del Estado colombiano para afrontar solo este flagelo, lograrían su objetivo de llamar la atención del gobierno estadounidense y de la comunidad internacional, gracias a la preocupación que generaban en toda la región (Tickner, 2012), ocasionando a su vez, una intervención más directa de actores externos en los asuntos colombianos, todo ello con la invitación del gobierno de Andrés Pastrana (Borda, 2012).

Ahora bien, debido la falta de voluntad de las FARC de cesar su actuación delictiva, el gobierno de Andrés Pastrana suspendería los diálogos con este grupo armado y terminaría en el año 2002 su administración sin lograr un acuerdo que llevase a la paz. No obstante, la estrategia de Pastrana sería la primera etapa de un proceso de internacionalización del conflicto y de la paz que habría venido adelantándose en Colombia durante las últimas tres décadas. Así pues, el Plan Colombia terminaría siendo la columna vertebral tanto de las políticas de paz como de la participación por invitación de actores externos en los asuntos internos del país durante este periodo de tiempo (Tickner, 2012; Borda 2012)

En los años siguientes al gobierno de Pastrana, la estrategia respecto a la gestión de la confrontación cambiaría, ya que Álvaro Uribe, quien comenzaría su administración en el 2002 y la terminaría en el 2010, no reconocería la existencia de un conflicto armado interno, pues para este gobierno lo que se daba en Colombia sería una confrontación del Estado con organizaciones terroristas y narcotraficantes. No obstante, continuaría con la estrategia de internacionalización buscando la participación de la comunidad internacional, principalmente la de Estados Unidos en la lucha contra aquellas organizaciones. Luego del 11 de septiembre de 2001, la estrategia del gobierno colombiano giraría en torno al terrorismo en un cambio de enfoque que respondería principalmente a los parámetros de la política exterior estadounidense.

Como lo afirma Tickner (2012)

En contraste con su antecesor, el objetivo primordial de la administración Uribe, al enmarcar la concepción del conflicto interno dentro de la cruzada mundial contra el terrorismo, fue el de propiciar un mayor nivel de injerencia de la comunidad internacional - y en particular de Estados Unidos - en el combate de las FARC (...). En este sentido, el abandono del lenguaje de la paz y su reemplazo con un fuerte discurso antiterrorista por parte del gobierno Uribe permitió corregir las incompatibilidades, por lo menos formales, que habían existido entre el

marcado contenido militar del Plan Colombia y la relación de un proceso de paz con las FARC por parte de la administración Pastrana. (103)

Durante el gobierno de Uribe, se evidenciaría entonces, un cambio en el discurso que terminaría por favorecer una mayor intervención estadounidense en los asuntos internos de Colombia, ya que el dilema de la no intervención de Estados Unidos en la lucha contrainsurgente que había provocado tanta discusión y rechazo en el Congreso y en los altos mandos estadounidenses, quedaría resuelta con la denominación de los principales grupos armados colombianos como grupos terroristas y como una gran amenaza para la seguridad regional (Tickner, 2012: 263; D. Rojas, 2012).

Ante tal escenario, el Plan Colombia continuaría como el eje central de la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, pero además como un elemento indispensable de la política doméstica colombiana, pues el apoyo económico y logístico brindado desde esta estrategia la convertiría en la aliada perfecta para la política de Seguridad Democrática implementada por Álvaro Uribe. Dicha política privilegiaría la ofensiva militar contra las guerrillas con el objetivo de debilitarlas de manera que se vieran obligadas a negociar o a rendirse, y en este sentido la intensificación de la guerra terminaría legitimada como creadora de condiciones para alcanzar una paz futura. Esta política sería considerada por algunos analistas como un proyecto de pacificación, en el cual se usaría la coerción como medio para reestablecer el orden y la seguridad y así alcanzar la paz (D Rojas, 2012). En definitiva, las políticas implementadas por el gobierno de Álvaro Uribe para buscar la paz contrastarían con las llevadas a cabo por el gobierno de Andrés Pastrana y su negociación con las FARC, pero compartirían su invitación a actores externos a participar de las decisiones y las acciones implementadas en esta materia, cuestión que comenzaría a cambiar con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos en 2010 y con la implementación de su política de paz territorial.

De manera pues que la internacionalización del conflicto y de la paz sería una apuesta de los gobiernos colombianos desde la década de los noventa, lo cual habría cambiado el panorama de la construcción de paz en el país, permitiendo la participación activa de actores externos en la toma de decisiones y en la implementación de políticas para gestionar el conflicto y conseguir una paz duradera.

En este sentido, valdría la pena considerar las aclaraciones hechas por Borda (2012) respecto a la noción de internacionalización, recordándonos que ésta no supone una intervención unilateral de actores externos mientras los locales se encuentran pasivos, sino que en la mayoría de casos, se trataría de un proceso de toma de decisiones consciente y explícita de los actores locales de implicar a externos en las hostilidades o en las negociaciones y en la que comúnmente se tomaría la decisión de internacionalizar luego de un acuerdo entre las partes tanto domésticas como internacionales. Así, detrás de la internacionalización de un conflicto existirían objetivos específicos por parte de los

actores, ya sea para conseguir apoyo militar o logístico o para alcanzar legitimidad política, lo que sería visible en el caso colombiano y su relación con Estados Unidos, la Unión Europea y con los Estados vecinos y fronterizos (11).

En el caso colombiano la internacionalización del conflicto y de la paz habría implicado la creación estratégica de cosmovisiones, intereses y preocupaciones compartidas con los actores externos con quienes los gobiernos habrían estado interesados en realizar alianzas, y es justamente esta la razón por la cual, en los años ochenta el gobierno de Colombia habría tenido que “modificar el marco de referencia de su conflicto interno, presentándolo como un nuevo escenario de la guerra contra las drogas y, más recientemente, como una versión latinoamericana de la guerra contra el terrorismo” (Borda, 2012: 29).

Las estrategias implementadas particularmente entre 1998 y 2010, darían cuenta de un proceso de internacionalización de la gestión del conflicto y de la búsqueda de la paz no impuesta, sino más bien desarrollada a través de la invitación de actores internacionales, entre ellos, Estados y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, por parte de las autoridades nacionales y en algunos casos, por parte de los grupos armados ilegales, para participar activamente en la toma de decisiones en estos ámbitos. Sin embargo, a partir del 2010, con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia, comenzaría a evidenciarse un cambio en la estrategia regional y en su política exterior en general, que dejaría como resultado el mejoramiento de relaciones con los Estados vecinos y un replanteamiento en la relación bilateral con Estados Unidos (Ardila, 2011; D. Rojas, 2019), lo que terminaría en una participación contenida de la comunidad internacional en el proceso de paz de la Habana y en la firma del acuerdo de terminación del conflicto entre el Estado colombiano y la organización armada FARC (Borda y Morales, 2016; Borda y Gómez, 2017).

La construcción de paz en Colombia habría sido entonces el resultado de un proceso emprendido entre finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa, motivado, por un lado, por la necesidad de gestionar la transformación e internacionalización del conflicto y por otro, por la llegada al país de organizaciones internacionales con una nueva propuesta que abordaría la búsqueda de la paz como un proceso que trascendía el cese de la violencia y requería nuevas estrategias que incluyeran a la sociedad civil, la participación política, la reconfiguración de instituciones del Estado y en conjunto una serie de medidas para evitar la recaída en el conflicto armado.

### ***2.2.3 Los procesos de paz***

Tanto la transformación como la internacionalización del conflicto habrían ido dando forma a las respuestas de los gobiernos, a sus políticas y estrategias para cesar las confrontaciones, todo esto

terminaría materializado en los procesos de paz que comenzarían a formularse en el país durante los años ochenta y tomarían fuerza en la década de los noventa. Estos procesos de negociación, aunque no serían el único elemento en la búsqueda de la paz, sí se convertirían en su columna vertebral, por lo que una mirada a sus principales características puede ayudarnos a comprender de una mejor manera el proceso de construcción de paz en el país.

Luego de los intentos fallidos por acabar con los movimientos campesinos de autodefensas, nacerían los primeros grupos guerrilleros en la década de los sesenta y comenzarían su camino revolucionario. Pasarían así dos décadas, hasta que en los años ochenta se viviría en el país una etapa de expansión y fortalecimiento de estos grupos guerrilleros, la irrupción de los grupos paramilitares y la propagación del tráfico de drogas ilícitas (Pécaut, 2008). Las guerrillas como FARC, ELN y EPL<sup>4</sup> lograrían la expansión de sus frentes por el territorio nacional, por lo que esta etapa se caracterizaría por la transformación de autodefensas campesinas en movimientos ofensivos, cuyo objetivo ya no sería defender sus bienes y sus vidas, sino acceder al poder, poner fin al *status quo*, al régimen político y constituir un nuevo gobierno.

De manera pues, que sería la década de los ochenta en la cual comenzaría una verdadera carrera en Colombia por alcanzar la paz a través de procesos de negociación con los ya numerosos grupos armados que existían en el país, esfuerzos que se extenderían por toda la década de los noventa y las dos décadas siguientes de este nuevo siglo.

Entre los principales acuerdos llevados a cabo desde los ochenta hasta la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos en el año 2010, podríamos mencionar los siguientes:

*El Acuerdo de la Uribe- Meta*: la llegada de Belisario Betancur a la Presidencia de la República en 1982, implicaría un cambio de estrategia frente a los grupos armados ilegales, pues este gobierno llegaría con la voluntad de alcanzar la paz y emprendería constantes comunicaciones y diálogos con las guerrillas. Así las cosas, se propondría una amnistía con la que se buscaría la desmovilización de grupos guerrilleros y que permitiría más adelante un acuerdo de cese al fuego con el grupo insurgente FARC. En este sentido, llegaría a promulgarse la ley 35 de 1982, conocida como la ley de amnistía, y aunque dicha ley contaba con grandes vacíos, sería concebida como el marco legal que, una vez cesada la confrontación, permitiría que los integrantes de las FARC retornaran a la vida civil. El 28 de mayo de 1984, en el municipio de la Uribe, Meta, se firmaría un acuerdo entre una Comisión de Paz, Diálogo y Verificación por parte del gobierno y el Estado Mayor de las FARC- EP, el cual contemplaría una tregua bilateral, reformas políticas, económicas y sociales por parte del Estado y la

---

<sup>4</sup> Ejército Popular de Liberación. Guerrilla Colombiana nacida en 1967 y con origen marxista leninista.

condena del secuestro, el terrorismo y la extorsión, no obstante, algo importante a resaltar es que este acuerdo no llegaría a plantear la entrega de armas por parte del grupo insurgente (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz-Indepaz, 2013; UN Peacemaker, s.f.).

Los diálogos continuarían hasta casi finalizado el gobierno de Betancur, sin embargo, luego de la renuncia de los integrantes de la Comisión del gobierno, la persecución y exterminio del Partido Político Unión Patriótica que contaba con miembros de las FARC, la falta de reglas de juego claras respecto a la dejación de armas, el incumplimiento del acuerdo por ambas partes y la negativa de las fuerzas militares a dialogar con subversivos, se daría la ruptura de la negociación. Los años que vendrían constituirían para el país el recrudecimiento de la violencia, la persecución de la izquierda, el ascenso del paramilitarismo y el regreso a la selva de los miembros de la guerrilla (Fundación Paz y Reconciliación-Pares, 2019).

*Acuerdo M-19 y Asamblea Constituyente:* en 1990 luego de varios años transcurridos desde la toma del Palacio de Justicia por parte de la guerrilla denominada M-19<sup>5</sup> y después de la liberación del candidato presidencial Álvaro Gómez Hurtado por parte de este grupo, se establecerían conversaciones entre el gobierno de Virgilio Barco y esta guerrilla, las cuales finalizarían en un acuerdo de paz y desmovilización. El hecho más destacado sería la apertura de espacios democráticos como la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, en donde se permitiría la inscripción de miembros de diferentes guerrillas en proceso de desmovilización, entre ellas el M-19. A través de estos procesos se lograría una transformación profunda del régimen y el sistema político colombiano que quedaría plasmada en lo que sería la nueva Constitución Política de 1991. Este acuerdo de paz sería el primero que lograría retornar a un grupo guerrillero a la vida civil y le permitiría su participación política; uno de los grandes logros en aquellas décadas de violencia.

*Procesos con el Quintín Lame<sup>6</sup>, el Partido Revolucionario de los Trabajadores -PRT y el Ejército Popular de Liberación- EPL:* la Asamblea Nacional Constituyente terminaría convirtiéndose en el escenario propicio para la búsqueda de acuerdos con otras organizaciones armadas del país. Grupos que no contaban con un despliegue tan amplio como las FARC-EP y el ELN, encontrarían en este espacio la oportunidad de retornar a la vida civil. La experiencia exitosa del M-19 generaría confianza, y la posibilidad de participación política que había sido permitida en el contexto de la

---

<sup>5</sup> Grupo insurgente denominado Movimiento 19 de abril o M-19, nacido de la inconformidad por los resultados de las elecciones presidenciales de 1970. Se caracterizaría por ser una guerrilla urbana y mediática.

<sup>6</sup> El Movimiento Armado Quintín Lame sería una guerrilla indígena colombiana nacida a mediados de los ochenta. Caracterizada por sus luchas en nombre de las poblaciones indígenas del país, en contra de la desigualdad en la tenencia de tierras.

asamblea llamaría la atención, pues ofrecería la oportunidad de ocupar varios escaños a cambio de la desmovilización de estas organizaciones. La culminación de los procesos de paz con grupos como el Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) permitiría el retorno a la vida civil y la creación de diferentes movimientos políticos en el país (Pares, 2019).

*Proceso de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) en Caracas y Tlaxcala (abril-junio de 1992):* la CGSB se trataría de una organización creada en 1987 que albergaba a diferentes grupos guerrilleros con el objetivo de establecer un plan de acción unificado y llegar a acuerdos tanto militares como políticos. En 1991 las guerrillas que hacían parte de la coordinadora como las FARC, el ELN y el EPL expresarían su voluntad de entablar conversaciones con el gobierno colombiano. Los diálogos se iniciarían en Caracas, en junio de ese año, planteándose el cesa al fuego y una convivencia pacífica, sin embargo, debido al golpe militar sufrido por Venezuela, los diálogos se trasladarían a Tlaxcala México.

En 1992 se darían a conocer los 12 puntos para construir una estrategia de paz concebidos por la Coordinadora, en los cuales se plantearía una agenda amplia y no tan restringida como la que promovía el Gobierno Nacional, que a juicio de varios analistas habría estado centrada en “la desmovilización y entrega de armas, sin incluir discusiones sobre asuntos estructurales del país” (Pares, 2019). Sin embargo, el secuestro y asesinato del Exministro Durán Quintero por parte del EPL ocasionarían la ruptura de este proceso de paz.

*Negociación con la Corriente de Renovación Socialista en 1993:* luego de la caída de la Unión Soviética, una disidencia del ELN decidiría entablar un proceso de negociación con el gobierno de Cesar Gaviria y desmovilizar a más de 650 combatientes en 1994. En esta negociación se acordarían una serie de programas sociales ofrecidos por el gobierno nacional como proyectos de desarrollo, programa de tierras, beneficios jurídicos, indultos y participación política con el nombramiento de dos de sus integrantes como representantes en el Congreso de Colombia (Fundación Nuevo Arcoiris, 2014).

*Proceso de paz del Caguán entre Andrés Pastrana y las FARC-EP:* durante los años noventa la presencia tanto de la guerrilla como de los paramilitares se hacía cada vez más fuerte en casi todo el territorio nacional. Las disputas por el territorio, por la administración de las regiones, de la justicia y de la tributación serían una constante entre el Estado y estos grupos armados, quienes se habían posicionado y buscaban cooptar los vacíos de poder dejados por los gobiernos. En 1999, el recientemente posesionado como presidente de la República, Andrés Pastrana, establecería un

proceso de diálogo y negociación con el grupo armado más grande y significativo del país, las FARC-EP. En la agenda presentada para las negociaciones se contemplarían temas como reforma agraria, reforma política, derechos humanos y la relación con el paramilitarismo, y en el desarrollo del proceso se incluiría la participación de la sociedad civil. La novedad de este proceso habría sido la orden de despeje<sup>7</sup> de cinco municipios pertenecientes a los departamentos del Meta y Caquetá, zonas de presencia histórica del grupo guerrillero.

A pesar del clima de optimismo y el gran entusiasmo que se vivirían ante posibilidad de la terminación del conflicto a través del diálogo, mientras se desarrollaban las negociaciones en las zonas despejadas, en el resto del país se recrudecía la guerra, haciendo de ésta, la etapa de confrontación más intensa en la historia del conflicto. El gobierno de Pastrana llevaría a cabo una reestructuración en las fuerzas militares, con la ayuda de los recursos aportados por Estados Unidos a través del Plan Colombia, consiguiendo su reorganización y fortalecimiento en una búsqueda por recuperar territorios y neutralizar la ventaja militar que las FARC había venido ganando. Por su parte, las FARC, buscando ampliar su control territorial, continuaría con sus actividades delictivas dejando en evidencia su falta de voluntad con el proceso. La promulgación en el año 2000, por parte de las FARC, de una ley o impuesto que sería cobrado a personas con un patrimonio mayor a un millón de dólares, las amenazas constantes a la población civil y a los funcionarios públicos, los secuestros y masacres, el paro armado en el departamento del Putumayo, el secuestro y asesinato de tres ciudadanos estadounidenses y el secuestro del Ex congresista Luis Eduardo Gechem terminarían por destruir la negociación (CNMH, 2013: 167-169).

Así las cosas, el gobierno de Pastrana decidiría suspender los diálogos y terminar su administración sin ningún acuerdo con dicha guerrilla, lo que convertiría a las negociaciones del Caguán en uno de los procesos de paz que más controversia generaría en el país, ya que, habría sido uno de los que mayores expectativas y esperanzas había generado en la población colombiana, pero para muchos habría terminado siendo la oportunidad de fortalecimiento para las FARC, quienes de mala fe habrían utilizado el tiempo y el territorio despejado para afianzar sus capacidades militares y expandir su participación en el negocio de las drogas ilícitas (Pares, 2019).

*Proceso de negociación entre el gobierno de Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC:* con la llegada al poder de Uribe Vélez en el 2002, las alternativas de retomar el proceso de

---

<sup>7</sup> Despeje militar de los municipios de San Vicente del Caguán, Uribe, Macarena, Vista Hermosa y Mesetas, ubicado en los departamentos de Meta y Caquetá, ordenado por parte del Gobierno de Andrés Pastrana como gesto de buena voluntad y como parte de las medidas tomadas en el marco del proceso de paz con las FARC-EP.

negociación con las FARC que había sido suspendido en el anterior gobierno, se esfumarían, ya que el programa político del gobernante, con el cual había ganado recientemente las elecciones, giraría en torno a la eliminación o sometimiento de los grupos guerrilleros por parte del Estado a través de la ofensiva militar. Sin embargo, las guerrillas no serían las únicas organizaciones armadas e ilegales que continuarían generando violencia en el territorio, pues en los años noventa, mientras las guerrillas se reacomodaban, por otro lado, se consolidaban grupos armados en diferentes regiones de país, denominados paramilitares, que se dedicarían, en ocasiones aliados con agentes del Estado, a la persecución contra Escobar y contra los grupos insurgentes.

Uno de los factores que habría favorecido la aparición de los paramilitares en el país, habría sido la creación, desde el gobierno, de una figura legal que permitía la existencia de autodefensas a través de la conformación de grupos denominados como Cooperativas de Convivencia y Seguridad Privada. Dichas organizaciones habrían contado con la autorización para el uso legal de armas largas y de labores de inteligencia y habrían terminado vinculadas a la violación de Derechos Humanos, a alianzas con narcotraficantes e incluso a masacres (CNMH, 2013).

Así, se fundarían, en 1995, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –ACCU–, y en 1997 se reunirían en aquella región, jefes de nueve organizaciones paramilitares pertenecientes a diferentes lugares del país, para conformar las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC. Esta organización estaría provista de una dirección única y de un estado mayor conjunto, definiéndose como Movimiento Político-Militar de carácter antisubversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa (CNMH, 2013).

Las AUC se convertirían entonces en un ejército irregular con control de territorio y una definitiva influencia en la política regional. Durante las negociaciones de Andrés Pastrana con las FARC (1999-2002) y ante la posibilidad de un acuerdo entre esas partes que las excluyera y buscara su eliminación, las AUC exigirían al gobierno el establecimiento de una mesa de diálogo que las incluyera, y aunque lograrían negociar con el Estado algunas liberaciones de secuestrados, no conseguirían entablar un acuerdo. Sin embargo, con Uribe en el poder, y la política de seguridad democrática concentrada en la eliminación de la insurgencia, el grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia establecería diálogos con el gobierno para su desmovilización, la cual, según algunos altos mandos de este grupo, habría estado motivada por los resultados de dicha política en su búsqueda de acabar con las guerrillas, ante la cual habría perdido sentido la existencia de una organización que había nacido como contrainsurgente (Pares, 2019).

Así las cosas, la administración de Uribe entablaría un proceso de negociación con las AUC en el 2003, conocido en adelante como el *Acuerdo de Santa Fe Ralito*, con el que se buscaría desmovilizar a 30.000 miembros de este grupo armado y para lo cual el gobierno diseñaría un proyecto de ley, que sería promulgado en el año 2005 y sería denominado como “Ley de Justicia y Paz”<sup>8</sup>. Como resultado de lo anterior, el proceso de desmovilización se daría entre el 2003 y el 2006, bajo la verificación de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Ahora bien, a pesar de que entre los años 2003 - 2006 se darían 38 actos de desmovilización con 31.671 integrantes de estos grupos irregulares (Verdad Abierta, 2008), como lo afirma el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica en el año 2013:

el proceso con los paramilitares también falló debido a que rápidamente se presentaron rearmes en distintos lugares del país y violentos reacomodos internos entre estructuras fragmentadas, volátiles y cambiantes, altamente permeadas por el narcotráfico, más pragmáticas en su accionar criminal y más desafiantes frente al Estado. Aunque no consiguieron recomponer la presencia territorial de las AUC, su nivel de actividad repuntó también entre 2011 y 2012. (179)

Como se observa, en definitiva, muchos de los procesos de paz entablados en Colombia habrían terminado fracasando en su intento por desmovilizar a los grupos armados ilegales y por cesar la confrontación, no obstante, se convertirían en un cúmulo de experiencias importantes para la construcción de paz en el país. Los aprendizajes ganados a través de décadas de negociaciones y la infraestructura para la paz creada, habrían sido en gran parte la base para que a partir del 2012 pudiera firmarse el acuerdo de terminación del conflicto entre el Estado colombiano y el grupo FARC y lograr transformaciones en la búsqueda de una paz estable y sostenible en el país.

#### ***2.2.4 Origen de las iniciativas locales de paz en Colombia. Los PDP y los Laboratorios de paz***

Como podemos observar, han sido décadas de acuerdos entre grupos armados y gobiernos para solucionar la confrontación, sin embargo, en una gran parte de esos procesos, la participación de la sociedad civil, quien ha sido justamente la que ha enfrentado las consecuencias del conflicto armado, ha sido poca o ninguna.

Como consecuencia de esto, las comunidades comenzarían a buscar otros espacios para hacer frente a la violencia y mejorar las condiciones de vida en sus territorios, por lo que a mediados de la década de los noventa aparecerían iniciativas como los denominados Programas de Desarrollo y Paz (PDP);

---

<sup>8</sup> Ley 975 de 2005 cuyo objetivo sería facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual y colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados ilegales, además de garantizar derechos a la verdad, la justicia y la reparación de víctimas (Pares, 2016).

organizaciones con énfasis en la participación de la sociedad civil que buscarían posicionar una propuesta de intervención integral y de inclusión que fuera apropiada y ejecutada por actores regionales (García y Llinás, 2012: 273). El primer PDP formulado en la región del Magdalena Medio, habría tenido una cobertura de treinta municipios y cuatro departamentos, sin embargo, esta iniciativa continuaría creciendo y para la segunda década del siglo XXI contaría con veintidós de estos proyectos, los cuales cubrirían aproximadamente el 50% de los municipios del país. Vale la pena resaltar que, como socios clave, además de las organizaciones de base, contarían con la iglesia católica, las universidades, cámaras de comercio, el Departamento Nacional de Planeación y con actores internacionales como el Banco Mundial y la Unión Europea<sup>9</sup>.

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) sería la primera experiencia de este tipo en el país en términos de organización y de trabajo en red, considerada innovadora al tratarse de iniciativas que iban más allá de la ayuda humanitaria para hacer frente a las consecuencias inmediatas de la violencia, e incluían, entre las prioridades, cuestiones como el desarrollo económico incluyente y el desarrollo institucional participativo. Este programa en particular habría nacido como resultado de negociaciones entre la Unión Sindical Obrera y Ecopetrol (una empresa estatal) para cesar la violencia en la región que había estado afectando tanto a los trabajadores como a la empresa. Así, se acordaría la realización de un diagnóstico en el cual participarían el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y la Sociedad Económica Amigos del País. Como resultado de ese ejercicio se llegaría a la conclusión de la necesidad de una propuesta de desarrollo comunitario a partir de proyectos para transformar los procesos regionales de desarrollo y la relación entre la sociedad civil y el Estado. De esta manera nacería el primer Programa de Desarrollo y Paz, una iniciativa que sería financiada a través del Banco Mundial (Banco Mundial, 2014; Moncayo, 2014)

Sin embargo, como se ha mencionado, el programa para el Magdalena medio no sería el único formulado en el país. Este ejercicio comenzaría a extenderse hacia aquellos territorios donde existían procesos con organizaciones de base. Así en el año 2002 se conformaría la *Red Prodepaz* con la cual se esperaba que los diferentes Programas de Desarrollo y Paz y otras iniciativas existentes pudieran compartir y debatir sus experiencias convirtiéndose en una instancia importante para la relación con otras organizaciones, entre ellas el gobierno central u organismos internacionales.

Cabe resaltar que, muchas de estas iniciativas surgirían, inicialmente, como respuesta a las denuncias realizadas alrededor de la violación de derechos humanos, homicidios, amenazas o desplazamiento.

---

<sup>9</sup> Para el 2012 los PDP habían canalizado 67,8 millones de dólares de financiación por parte del Banco Mundial y más de 90 millones de euros por parte de la Unión Europea para los Laboratorios de Paz.

Debido a que, se trataría de territorios sumidos en la pobreza, el siguiente paso sería la creación de una base económica, la formulación de proyectos productivos y, por último, el trabajo en la reconstrucción de lo público, es decir, en la relación del Estado con estas sociedades. Así, estos programas terminarían articulando grupos de personas en busca de convocar a sus vecinos para realizar una propuesta municipal, que luego se convertiría en redes de pobladores y se articularían a nivel regional (García y Llinás, 2012).

Ahora bien, a partir de estas iniciativas surgirían otras en el país acompañadas por organizaciones internacionales, entre ellas, las conocidas como *Laboratorios de Paz*. Estas iniciativas terminarían siendo complementarias a los Programas de Desarrollo y Paz y contarían con financiación de la Unión Europea a partir del año 2002. Dichos laboratorios habrían nacido como resultado del trabajo de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la cual en medio de su búsqueda por consolidar y materializar los proyectos de la región y por entablar diálogos con el ELN, terminaría llamando la atención de los gobiernos europeos, quienes encontrarían en la creación de los Laboratorios de Paz, la oportunidad perfecta para jugar un papel importante en el desarrollo de un nuevo proceso de paz (Moreno, 2008).

El primer Laboratorio de Paz surgiría también en la región del Magdalena Medio, pues lo esencial de estas iniciativas sería el apoyo de la Unión Europea a procesos que ya venían en marcha. Ahora, lo que se buscaría con estos proyectos sería crear procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional a nivel local y regional que lograsen en medio del conflicto, transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas para la construcción colectiva de una paz duradera, contemplando así entre sus componentes, actividades productivas, cultura de paz y derechos integrales, infraestructuras y el fortalecimiento institucional (Moreno, 2008; European External Action Service - Colombia, 2013).

Los Laboratorios de Paz estarían vigentes en Colombia entre los años 2002 y 2011 por lo que el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio no sería el único. Para el 2004 se aprobaría el segundo Laboratorio de Paz que contaba con la participación de regiones del país como el Oriente Antioqueño, Norte de Nariño, Sur del Cauca en el Macizo Alto Patía y las regiones de Pamplona, Cúcuta y Catatumbo en Norte de Santander (European External Action Service - Colombia, 2013).

De las experiencias documentadas, Roldan (2014), narraría lo ocurrido en el Oriente Antioqueño, siendo ésta una de las zonas del país con el más alto índice de violencia y desplazamiento forzado para esa época. En esta zona los movimientos civiles que habían estado buscando la reivindicación de sus derechos y el reclamo por el abandono del Estado tenían sus orígenes en la década de 1950,

sin embargo, habría sido a finales de este siglo y principios del siglo XXI, que 23 alcaldes de la región habrían anunciado la creación de un Movimiento de No Violencia, buscando reemplazar la respuesta armada por la negociación y presionar para realizar acercamientos humanitarios. Luego de diversos tropiezos, como persecución y asesinato de sus líderes, masacres perpetradas por los paramilitares, bloqueos realizados por el ELN y la negativa del gobierno nacional a apoyarlos, los líderes de esta región se verían recompensados al ser elegidos como una de las regiones que conformarían la nueva versión de los Laboratorios de Paz. Así, los recursos de la Unión Europea llegarían a partir del 2005 dirigidos a sanear la fragilidad de su economía campesina y a mejorar las condiciones de vida de una población que había sido fuertemente azotada por el conflicto (Roldan, 2014).

Cabe destacar que estas grandes iniciativas abarcarían una gran cantidad de experiencias de pequeños grupos locales que poco a poco consolidarían redes a nivel regional. En este sentido, no serían las únicas que habrían existido en Colombia desde los años noventa, pues se conoce de otras cientos, algunas de ellas agrupadas a través de la creación en 1999 de la Red Nacional de Iniciativas por la Paz (REDEPAZ) a partir de un proyecto denominado Cien Municipios de Paz, que habría tenido una duración de cuatro años y que habría buscado apoyar y brindar recursos a las Comunidades y Zonas de Paz, las cuales eran concebidas como aquellas que habían decidido marginarse del combate entre la guerrilla, los paramilitares y las Fuerzas Armadas colombianas, declarándose zonas neutrales (Mitchell y Ramirez, 2014).

En la investigación realizada por Mitchell y Ramírez (2014) alrededor de estas experiencias, se llegaría a evidenciar que muchas de esas comunidades de paz colombianas se habrían constituido en alberges donde desplazados habían huido por temor o al ser expulsados de sus hogares, por lo que las experiencias de paz estarían basadas en personas neutrales y no necesariamente en territorios neutrales. También encontrarían que estas comunidades se habrían conformado por diferentes razones y con diversos objetivos, algunos con la idea de terminar con el clientelismo y la corrupción, otras para brindarle a sus jóvenes opciones diferentes a pertenecer a algún grupo armado ilegal, algunas otras con el objetivo de proteger su cultura local y sus formas de vidas tradicionales como las comunidades indígenas. De esta manera, en Colombia, según este estudio habrían existido básicamente dos tipos de comunidades de paz: aquellas creadas por desplazados que habían sido exiliados de sus territorios y aquellas que se habrían constituido alrededor de un territorio original.

Ahora, si bien podría hacerse un recuento de una gran cantidad de iniciativas de paz con proyectos diferentes y con denominaciones diferentes como los Programas de Desarrollo y Paz, los Laboratorios de Paz, las Zonas de Paz, las Comunidades de Paz, las Zonas Humanitarias o las Comunidades de resistencia, es importante resaltar que estas experiencias habrían tenido un elemento en común; la

decisión de un grupo de personas de rechazar el conflicto armado y unirse para mejorar las condiciones de vida de su población.

En este sentido, cada una de estas iniciativas habría aportado en la construcción de una cultura de paz en Colombia, además de haber construido capacidades y ofrecer opciones diferentes a la población víctima del conflicto armado interno. No obstante, después de más de dos décadas se evidenciaría el difícil camino que habrían recorrido y las limitaciones con las que habrían contado en su objetivo de contribuir a una paz duradera. Si bien es cierto que habrían sido iniciativas innovadoras y habrían contribuido a fomentar una mayor participación, a visibilizar las realidades de las regiones, a generar redes de trabajo, e incluso generar infraestructura para la paz en algunos territorios, la mayoría de ellas no habrían contado con la posibilidad de incidir en las transformaciones profundas que requerirían sus regiones para salir del conflicto.

La poca capacidad de generar impactos regionales y a gran escala de la mayoría de estas iniciativas se habría debido, en principio, a insuficientes recursos financieros, todo esto por cuenta de la falta de apoyo de las administraciones locales y regionales, además de la dependencia a los programas de financiación de cooperación internacional, la cual, aunque generosa, no habría podido mantenerse durante el tiempo que estos proyectos requerirían. De esta manera quedaría evidenciada la importancia de la relación entre los líderes de estas iniciativas y las autoridades locales, regionales y nacionales, pues de su capacidad de interlocución y negociación habría dependido su supervivencia. En este sentido, Mitchell y Ramirez (2014) en su investigación alrededor de diferentes comunidades o zonas de paz en Colombia concluirían que uno de los factores que habría determinado el éxito o fracaso de estas comunidades habría sido su relación con los poderes locales, pues al adelantarse elecciones y darse cambios en el gobierno, muchas de las iniciativas habían terminado chocando con administraciones de línea conservadora que se oponían, tanto a su existencia, como a la apertura de más espacios de participación o a la negociación con los actores armados y por tanto, habrían terminado limitando o acabando con estos proyectos.

Ahora bien, otro factor importante para tener presente respecto al impacto de las iniciativas locales, tendría que ver por ejemplo con lo ocurrido en el desarrollo de los Laboratorios de Paz llevados a cabo durante la primera década de este siglo y con financiación de la Unión Europea. Si bien estos programas habrían beneficiado a la población de los territorios escogidos, durante su evaluación habría quedado en evidencia una gran dificultad en torno a su eficiencia, ya que como lo afirma Moreno (2008), la participación de la Unión Europea se habría concentrado en “la revisión econométrica de los objetivos del proyecto y de los manuales de la cooperación, más no en la comprensión de las dinámicas regionales” (101) lo que habría hecho muy difícil la comunicación

entre las organizaciones civiles y el organismo intergubernamental y por tanto, la concreción de los objetivos de los proyectos (Barreto, 2010: 24).

Finalmente, no podría dejar de mencionarse uno de los elementos que más repercutiría en la supervivencia de las iniciativas de paz locales y comunitarias durante la primera década de este siglo, pues llegaría a significar la desintegración de gran parte de estos proyectos. Nos referimos a la oposición del gobierno central hacia cualquier iniciativa de paz no oficial y centralizada. Los Programas para el Desarrollo y la Paz y los Laboratorios de Paz, por ejemplo, a pesar de contar con el apoyo de cooperación internacional, se encontrarían con la oposición del gobierno nacional. Andrés Pastrana presidente de Colombia entre 1998 y 2002, periodo en el que comenzarían a surgir estas iniciativas y redes, no permitiría el dialogo entre los líderes cívicos y los actores armados para llegar a acuerdos humanitarios, advirtiendo que solo el gobierno central tenía autoridad para negociar con grupos armados. A pesar de que se había comprobado que los acercamientos humanitarios constituían la única salida para cesar las masacres, los bloqueos y la violencia, la oficina del presidente no los permitiría. Con la ruptura de los diálogos de paz entre el gobierno de Pastrana y las FARC, la posición del gobierno central se endurecería y con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en el 2002, se haría casi imposible cualquier diálogo (Roldan, 2014).

Las declaraciones televisadas del presidente colombiano en septiembre de 2003 (reiteradas desde entonces en distintos escenarios nacionales e internacionales), en las que acusaban a las organizaciones de derechos humanos y a las ONG domésticas e internacionales de proteger a los grupos terroristas, hicieron que se sospechara de personas y organizaciones comunitarias como las del Oriente Antioqueño, que eran apoyados por los grupos que el presidente acusaba de ser apologetas o cómplices de los terroristas. (Roldan, 2014: 371)

Así, durante décadas y con mayor vehemencia, durante la administración de Álvaro Uribe, cualquier acción que estuviese relacionada con el activismo campesino habría corrido el riesgo de ser relacionada con grupos subversivos.

De manera pues, que durante los años del gobierno de Uribe (2002- 2010), además de su oposición al establecimiento de iniciativas locales por su supuesta vinculación con grupos armados, su postura frente a la no- existencia de un conflicto armado en el país implicaría la prohibición de cualquier tipo de acuerdo o negociación con grupos considerados terroristas y llevaría incluso al establecimiento de unos “*Lineamientos para el Enfoque de los Proyectos de Cooperación Internacional*” por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que terminarían limitando el desarrollo de proyectos como los PDP y los Laboratorios de paz apoyados y financiados por el Banco Mundial y la Unión Europea (Moreno, 2008).

Adicional a la oposición férrea del gobierno central, existirían otras acciones como parte de la política de seguridad democrática, entre el 2002 y el 2010, que terminarían afectando el éxito, continuidad y sostenibilidad de las iniciativas locales en diferentes territorios del país, entre estas la de mayor impacto sería el desplazamiento de gran cantidad de población. Este fenómeno obedecería, por un lado, a las afectaciones que habría generado en la salud y el medio ambiente las fumigaciones con glifosato a territorios con cultivos de coca, y por otro, a los enfrentamientos entre la fuerza pública, las guerrillas y los paramilitares derivados de la búsqueda del gobierno por recuperar territorios, establecer presencia estatal o expulsar a las FARC de estos lugares. En relación con esto aparecerían muchos testimonios de habitantes de las zonas que habrían huido de los combates, testimonios que habrían quedado plasmados “en la prensa y en informes de organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos, Human Rights Watch y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (Mitchell y Ramírez, 2014: 346-347).

De manera pues que las iniciativas de paz locales provenientes de las comunidades y pensadas como una salida al conflicto armado colombiano, habrían venido desarrollándose desde hace décadas, con un periodo de expansión entre finales de los noventa y principios del dos mil. Sin embargo, la construcción de paz en Colombia desde la sociedad civil habría venido tropezándose con grandes obstáculos, entre ellos principalmente, la oposición de quienes han detentado el poder político en el país, en algunos casos serían los gobiernos nacionales y en otros, las elites regionales.

### **2.3 La construcción de paz en Colombia 2010-2018**

El periodo de tiempo transcurrido entre 2010 y 2018 correspondería a dos periodos presidenciales con Juan Manuel Santos al mando, durante esta etapa, su administración emprendería diferentes estrategias para cesar el conflicto y buscar lo que él mismo definiría como, una paz estable y duradera. En este sentido abordaremos los principales acuerdos emprendidos entre el Estado colombiano y los grupos ilegales durante este periodo, permitiéndonos comprender los avances en materia de políticas públicas y sus aportes a la construcción de paz. No obstante, como hemos mencionado al definir este fenómeno, la construcción de paz, no solo implicaría a actores oficiales o nacionales, sino que al ser un proceso mucho más complejo, se desarrollaría en múltiples niveles y con múltiples actores, lo que nos llevaría contemplar, además, las principales actividades e iniciativas que desde la sociedad civil organizada e incluso desde la comunidad internacional, se habrían venido desarrollando entre el 2010 y el 2018 para construir paz en el territorio colombiano.

#### ***2.3.1 Diálogos y acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y principales grupos armados***

La presidencia de Juan Manuel Santos, aunque originalmente constituía una continuidad en la línea dura del gobierno anterior, sobre todo, de su política de seguridad democrática, terminaría siendo,

para sorpresa de muchos, una presidencia que contrastaría con la de su antecesor. Así, durante su discurso de posesión Santos abriría la puerta para la negociación con grupos armados en un tono conciliador que no era esperado.

Al mismo tiempo quiero reiterar: La puerta del diálogo no está cerrada con llave. Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. (...) A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa. Eso sí –insisto– sobre premisas inalterables: la renuncia a las armas, al secuestro, al narcotráfico, a la extorsión, a la intimidación. (Presidencia de la República de Colombia, 2010)

Lo anterior sería el punto de partida de ocho años en los cuales el gobierno apostaría por una salida negociada a la confrontación, principalmente con dos de los históricos protagonistas del conflicto armado interno colombiano: el ELN y las FARC- EP. Sin embargo, sería solo con este último grupo con quien se lograría un acuerdo final de terminación del conflicto, lo que le conseguiría el Nobel de la paz a Juan Manuel Santos en el año 2016 y cambiaría la historia del conflicto y de la construcción de paz en el país.

Respecto al ELN, el acercamiento comenzaría en el 2012, ya que luego de instaladas las conversaciones con las FARC, el gobierno de Juan Manuel Santos haría un llamado al Ejército de Liberación Nacional para entablar negociaciones. Para el año 2013 se realizarían algunas reuniones con el objetivo de establecer diálogos exploratorios, pero sería en el 2014 cuando se iniciaría la fase exploratoria secreta con Venezuela, Ecuador y Brasil como países garantes y para marzo de ese año se anunciaría el inicio de conversaciones públicas. En esta fase exploratoria se establecería una hoja de ruta para iniciar las conversaciones que se realizarían en 5 países; Venezuela, Brasil, Chile, Cuba y Ecuador quien sería su sede central, y se propondrían una serie de pasos para llegar a un Acuerdo Final, tales como: *la participación de la sociedad civil en la construcción de paz, la democracia para la paz, las transformaciones para la paz, las víctimas, el fin del conflicto y la implementación*. La instalación de la mesa de conversaciones, sin embargo, dependería de la eliminación del secuestro y de la liberación de las personas en poder del ELN, lo cual no habría sido aceptado por dicha organización, ocasionando una postergación del inicio de esta nueva fase. Sería solo hasta octubre de 2016 cuando se comenzaría a hablar de nuevo de la instalación de la mesa y de la liberación de secuestrados, pero habría que esperar hasta 2017 para que se acordaran los protocolos para llevar a cabo dicha liberación. En aquel año habrían sido definidos los equipos negociadores de cada una de las partes, lo que habría permitido instalar la mesa de negociaciones finalmente el 7 de febrero. (CIDOB, 2019a)

Así, en abril del 2017 finalizaría el primer ciclo de conversaciones con el anuncio de la puesta en marcha de un programa de desminado humanitario. Durante este año se lograrían adelantar cuatro ciclos y un cese al fuego bilateral que iría desde el 1 de octubre de 2017 al 12 de enero de 2018, aprovechando la visita del Papa Francisco a Colombia. Se esperaba que, una vez terminados los 102 días de cese de hostilidades, pudiera prolongarse este acuerdo (Verdad Abierta, 2018), sin embargo, esto no se lograría y unos días después, luego de reanudarse los ataques del ELN, se ordenaría el retiro de la mesa de diálogo del equipo negociador del gobierno, hasta que finalmente el 29 de enero del 2018, Juan Manuel Santos suspendería las negociaciones tras un atentado del ELN en donde habrían fallecido diez miembros de la Policía Nacional (Semana, 2018; El Tiempo, 2018). Sin embargo, en marzo de este mismo año, el presidente ordenaría la reanudación de las negociaciones debido al cumplimiento, por parte del ELN, de un cese al fuego durante las elecciones, lo que permitiría seguir adelante con el quinto y el sexto ciclo de conversaciones, con el objetivo de firmar el acuerdo de paz antes del 7 de agosto de ese año, momento en el cual, Juan Manuel Santos terminaría su Presidencia. No obstante, llegaría aquella fecha sin acuerdo entre las partes, por lo que dependería del nuevo gobernante, Iván Duque, continuar con la negociación.

El nuevo gobierno establecería un periodo de 30 días para estudiar la continuidad o no de las negociaciones, periodo en el cual se exigiría la liberación de todos los secuestrados en poder del ELN y la suspensión total de las acciones terroristas. A pesar de algunas muestras de voluntad por parte del ELN, el 17 de enero de 2019, este grupo armado llevaría a cabo un atentado contra la Escuela de Cadetes General Santander, que dejaría un saldo de 20 personas fallecidas y más de 100 heridos (Radio Nacional de Colombia, 2019; El Tiempo, 2019a) y llevaría a que el gobierno de Iván Duque ordenara la disolución de la mesa de conversaciones y terminara la negociación (El Espectador, 2019).

Con todo esto, y a pesar de que de entre el 2010 y 2018 no se lograría un acuerdo de terminación del conflicto entre el Estado colombiano y el grupo insurgente ELN, sí se adelantarían acciones significativas para la construcción de paz en Colombia, como fue el primer cese bilateral en la historia de la confrontación con esta organización, en donde se habrían establecido importantes protocolos que podrían ser considerados en próximos acuerdos. Adicional a ello, se habrían logrado algunos avances en el punto uno de la agenda de negociación con ejercicios de participación en audiencias con la sociedad civil llevadas a cabo en el año 2017, además, de un avance del programa de desminado humanitario y un acuerdo para disminuir los niveles de violencia en el departamento del Chocó. (Pares, 2019).

Ahora bien, una historia diferente ocurriría entre el gobierno y las FARC- EP. El 28 de agosto de 2012 se conocería a través de los medios de comunicación que el gobierno de Juan Manuel Santos desarrollaba en secreto diálogos exploratorios con integrantes de las FARC, en los cuales se contemplaba la posibilidad de entablar un acuerdo de negociación entre las partes para cesar el conflicto. Esta fase exploratoria se habría llevado a cabo en Cuba con delegados del gobierno, delegados del grupo insurgente y garantes por parte de Noruega y Cuba y habría comenzado específicamente el 24 de febrero del mismo año.

En la primera reunión de estos diálogos, el delegado por el gobierno de Colombia le recordaría a las FARC:

en esta reunión, averigüemos si se puede, o no, vislumbrar la salida del conflicto armado. Existe una singular oportunidad, que puede ser la última. Aprovechar mientras dura esta excepcional coyuntura. Reconocer las nuevas realidades que ha introducido el Gobierno: viraje en política exterior, distanciamiento con Uribe, clima político diferente, reconocimiento del conflicto armado, autocríticas del Estado, voluntad de corregir injusticias históricas... (Semana, 2017a)

En las siguientes reuniones se establecerían tres principios por parte del gobierno para poder firmar una agenda e iniciar la negociación, los cuales consistirían en: la necesidad de aprender de los errores, el fin del conflicto como objetivo del proceso y el mantenimiento de las operaciones y presencia militar del Estado en cada centímetro del territorio.

Así las cosas, el proceso de negociación y acuerdo tendría tres fases. 1) la fase exploratoria a la que hacemos referencia, y en la que se definiría la agenda. 2) las sesiones de trabajo y de discusión sin intermediarios para llegar a un acuerdo. Y, 3) la implementación simultánea de todo lo acordado, con los mecanismos para ser verificado y con participación ciudadana.

Respecto a la fase exploratoria, quedaría por señalar su importancia para la formulación de una hoja de ruta con el propósito del proceso y con sus reglas de juego, lo que llevaría en última instancia a la firma de una Agenda de Negociación con cinco puntos específicos y un punto de implementación, verificación y refrendación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

La segunda fase, por su parte, comenzaría con la instalación de la mesa de conversaciones en Oslo en octubre del 2012, y continuarían luego en la Habana. Esta fase se llevaría a cabo entre octubre de 2012 y agosto de 2016 y los diálogos se desarrollarían de manera directa, con Noruega y Cuba como países garantes y Chile y Venezuela como países acompañantes.

Durante esta segunda fase se discutirían y aprobarían 6 puntos y en referencia a cada uno de ellos podríamos destacar lo siguiente:

Cuadro 1. Puntos del Acuerdo de Terminación del Conflicto entre el Estado colombiano y las FARC-EP

Nombre del acuerdo	Principales acciones
Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	<p>Acuerdo para sentar las bases de la transformación del campo colombiano, creando condiciones para el bienestar y el buen vivir de la población rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso integral y mejoramiento del uso de suelo (campesinos sin tierra y afectados por conflicto).</li> <li>- Acceso a bienes y servicios que asegurarían su bienestar integral.</li> <li>- Erradicación de la pobreza y cierre de brechas entre campo y ciudad.</li> <li>- Creación de un Fondo de Tierras, Plan Masivo de Formalización de la Propiedad, actualización y modernización del catastro rural, protección de áreas especiales de interés ambiental, jurisdicción agraria, Planes Nacionales Rurales para proveer servicios, estímulos a la productividad, provisión de asistencia técnica y tecnológica y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.</li> </ul>
Punto 2: Participación Política: Apertura Democrática para Construir Paz.	<p>Acuerdo para buscar ampliación del escenario político y democrático que permita la inclusión de nuevos actores y el fortaleciendo de la representación política a nivel nacional, regional y local.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de nuevos partidos políticos.</li> <li>- Creación de circunscripciones transitorias especiales de paz en regiones más golpeadas por el conflicto.</li> <li>- Garantías para la oposición política con la definición de un Estatuto.</li> <li>- Participación e incidencia de comunidades en los procesos de planeación territorial.</li> <li>- Veeduría y el control ciudadano a gestión pública y fortalecimiento de los medios de comunicación comunitarios.</li> <li>- Creación del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y de la garantía de seguridad para líderes de organizaciones, movimientos sociales y defensores de derechos humanos.</li> </ul>
Punto 3: El Fin del Conflicto.	<p>Acuerdo para establecer hoja de ruta para la terminación definitiva de las hostilidades, el cese al fuego bilateral definitivo y la dejación de las armas por parte de las FARC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de 28 Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización y desplazamiento de las FARC.</li> <li>- Mecanismos de Monitoreo y Verificación con un componente internacional encabezado por las Naciones Unidas e integrada por el Gobierno Nacional y las FARC.</li> <li>- Cronograma de 180 días durante los cuales la ONU recibiría la totalidad del armamento por parte de las FARC.</li> </ul>
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.	<p>Acuerdo para incentivar la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito mediante la transformación de los territorios y la formulación de proyectos productivos, estableciendo acuerdos de sustitución y no resiembra y generando presión sobre producción y comercialización de drogas ilícitas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromisos respecto a un enfoque de desarrollo rural para el tratamiento de los Cultivos ilícitos.</li> <li>- Creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo.</li> <li>- Creación de una estrategia integral para desarticular y judicializar las redes de narcotráfico, como la lucha contra el lavado de activos.</li> <li>- Enfoque de salud pública respecto al consumo de drogas ilícitas a través del cual se coordinarían instituciones del Estado con las comunidades, en un proceso de rehabilitación e inserción del consumidor.</li> </ul>
Punto 5: el Acuerdo sobre Víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.	<p>Acuerdo en torno a diez principios: El reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento de la responsabilidad, la satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la reparación a las víctimas, las garantías de protección y seguridad, las garantías de no repetición, el principio de reconciliación y el enfoque de derechos (Ríos, 2017).</p> <p>– Creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición conformado por una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición,</p>

	una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y una Jurisdicción Especial para la Paz.
Punto 6: Implementación, verificación y refrendación.	<p>Acuerdo que iniciaría con la realización de un plebiscito en octubre del año 2016 como parte de la promesa de refrendación ciudadana del acuerdo final a través de las urnas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de una Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, integrada por miembros del Gobierno Nacional y de las FARC, con una vigencia de diez años.</li> <li>- Plan Marco de Implementación.</li> <li>- Mecanismo de Verificación de los Acuerdos, con una comisión integrada por varias entidades y por representantes internacionales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Oficial del Alto Comisionado para la Paz, 2016 y el DNP, 2016.

Ahora bien, dicha agenda se convertiría en la columna vertebral de la política de paz de Santos, al tiempo que las acciones allí plasmadas terminarían siendo acciones específicas de construcción de paz en el país, no solo desde el momento de la tercera fase con la implementación, sino incluso desde la negociación.

Es en este sentido que podríamos destacar una gran cantidad de acciones concretas encaminadas a construir paz entre los años 2012 y 2018 y desarrolladas en el marco de los acuerdos de la Habana. Durante el proceso de negociación en la Habana, las FARC- EP llevarían a cabo seis declaraciones de cese al fuego y de hostilidades contra la población civil, la infraestructura y la fuerza pública del país. Por su parte, y a pesar de que se había dejado claro el mantenimiento de las operaciones militares, el gobierno terminaría declarando en dos ocasiones cese de bombardeos aéreos a campamentos de las FARC pues, las dinámicas de la violencia durante los cuatro años de diálogos irían llevando poco a poco a la disminución de dichas operaciones. Durante este periodo, las FARC se comprometerían a eliminar el secuestro como una de sus prácticas, lo que habría permitido que al momento de culminar las negociaciones, este grupo armado hubiese dejado en libertad a todos los secuestrados que tenía en su poder, adicionalmente, reconocerían su responsabilidad con las víctimas, pidiendo perdón y comprometiéndose con la salida de los menores de edad de sus filas, como también con la creación de alianzas para la búsqueda de desaparecidos y acuerdos de desminado. El gobierno por otro lado, le devolvería la personería jurídica al Partido de la Unión Patriótica al cual décadas atrás habrían pertenecido miembros de las FARC y, además, dejaría en libertad a los primeros indultados de esta guerrilla (CIDOB, 2019b).

En esta misma línea, uno de los hechos más significativos en materia de paz sería la disminución, entre los años 2015 y 2016, de los enfrentamientos entre las FARC- EP y la fuerza pública, llegando a los niveles más bajos en 52 años, esto según cifras del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto-CERAC (2016). De acuerdo al monitoreo realizado por este centro, las acciones ofensivas de las FARC se reducirían en 98%, los combates entre Fuerza Pública y FARC-EP caerían en un

91%, las muertes de civiles se reducirían en un 98% y las muertes de combatientes en un 94%, adicional a esto a julio 19 de 2016 se reportarían 1234 días sin tomas de poblaciones, 580 días sin retenes ilegales, 373 días sin emboscadas a la Fuerza Pública, 364 días sin explosiones intencionadas atribuidas a las FARC, 361 días sin ataques a infraestructura petrolera por parte de las FARC y 236 días sin secuestros atribuidos a las FARC, todo esto debido al cumplimiento del acuerdo bilateral de desescalamiento (Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto, 2016).

Así transcurrirían cuatro años, y luego de unas largas negociaciones y diversas muestras de buena voluntad y de paz, el 24 de agosto de 2016, en Cartagena de Indias, el presidente de la república de Colombia, Juan Manuel Santos y el Comandante de las Fuerzas Revolucionarias del Pueblo, FARC-EP, firmarían el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en presencia del Secretario de la ONU Ban Ki-moon, 13 presidentes latinoamericanos y 27 cancilleres, además de víctimas y miles de invitados. Ahora, como lo había prometido el presidente Santos, el acuerdo debía ser refrendado por parte del pueblo, para lo cual se llevaría a cabo un plebiscito el 3 de octubre de este mismo año, mecanismo que arrojaría un resultado negativo para los intereses del gobierno y obligaría a una renegociación y modificación del acuerdo final y a la firma de un nuevo acuerdo el 24 de noviembre de 2016 en la ciudad de Bogotá, el cual sería refrendado más adelante por el Congreso de Colombia (The New York Times, 2016; El País, 2016).

Ahora bien, luego de la firma del acuerdo se establecería un plazo de 180 días para la desmovilización y la dejación de armas por parte de las FARC. Durante este periodo los miembros de esta guerrilla se desplazarían a las 22 Zonas Veredales de Transición y a 6 Puntos Transitorios de Normalización, en donde entregarían sus armas a la comisión de Monitorio y Verificación de la ONU en cabeza de Jean Arnault. Para junio de 2017 la ONU certificaría el final del proceso de desarme con la recepción de 7.132 armas de la guerrilla. Con ello continuaría el proceso de reincorporación de los excombatientes a la sociedad (ONU Noticias, 2017a). Para agosto de este mismo año, las Zonas Veredales dejarían de existir para convertirse en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) con los que se pretendía comenzar otra etapa en el camino de la implementación de los acuerdos, con el objetivo de facilitar las fases iniciales que llevarían a la adaptación de los miembros de las FARC a su nueva vida. En estos espacios la población residente contaría con ciudadanía plena y derecho al libre desplazamiento, por lo que no estarían obligados a permanecer en dichos territorios. Estos Espacios se habrían contemplado para una duración de 24 meses, lo que no implicaría su desaparición sino la finalización de su figura jurídica transitoria (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, s.f.).

Continuando con lo acordado, el gobierno se comprometería a desembolsar, durante 24 meses, dos ayudas económicas. La primera sería una asignación única de normalización que constaba de dos millones de pesos para con ella iniciar un proyecto productivo, y la segunda, una renta básica correspondiente al 90% de un salario mínimo legal vigente, cada mes. Según informes como el de la Fundación Ideas para la Paz del 2019, una vez terminado el plazo de los 24 meses, el gobierno colombiano habría continuado entregando esta medida económica. Un elemento más a destacar en este ámbito, sería que, para esta misma época, 2969 personas continuarían habitando los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, mientras 9222 se encontrarían ya por fuera de ellos y distribuidas por diferentes territorios del país, pero perteneciendo formalmente al Programa de Reincorporación (Fundación Ideas para la Paz - FIP, 2019).

Respecto a este punto del acuerdo, adicionalmente, en 2016 se expediría el Decreto 2027 con el que se crearía el Consejo Nacional de Reincorporación para incluir temas de censo socioeconómico, reincorporación de niños y adolescentes, reincorporación a la vida civil, entre otros (CIDOB, 2019b), y en el 2018 se aprobaría el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES 3931, a través del cual se formularía la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP, con el objetivo de garantizar una reincorporación integral de los excombatientes y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final. Dicha reincorporación se llevaría a cabo a través de acciones como el fortalecimiento de procesos de articulación entre actores involucrados, la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, la generación de condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y la proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y la generación de condiciones para el acceso y atención de sus derechos fundamentales (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2018).

Por otro lado, se formularían tres planes de intervención, el plan 100 días para priorizar acciones en las zonas transitorias de normalización y en las zonas de presencia de cultivos ilícitos, la estrategia de respuesta rápida para la estabilización de los territorios y el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Se establecerían también, un plan de desminado con una meta de limpieza total del territorio para el 2021 a través del trabajo conjunto en 135 municipios y un Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS (CIDOB, 2019b). Adicionalmente, se expedirían una serie de normas para darle marco legal tanto a planes como programas y estrategias para la implementación del acuerdo, entre las que se destacarían la refrendación del acuerdo final, la ley de amnistía, la ley orgánica de voceros y el acto legislativo para reglamentar el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, además de la firma de decretos para la creación de la Unidad de

Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (CIDOB, 2019b; Instituto KROC, 2018).

Y finalmente, uno de los logros más significativos que habría que destacar sería que, para octubre de 2017, el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (un partido político formado por ex miembros de las FARC-EP), sería registrado ante el Consejo Nacional Electoral consiguiendo su personería jurídica y comenzando su camino hacia las elecciones regionales y nacionales. Para su debut en el Congreso de la República, el partido FARC conseguiría 85.000 votos, no obstante, esta organización contaría ya con diez curules fijas en este órgano de elección popular, asignadas hasta el 2026, por cuenta de lo estipulado en el Acuerdo Final de la Habana. Para las elecciones regionales, las FARC presentarían 308 candidatos, de los cuales 111 serían excombatientes, y conseguirían 75.000 votos, para una sola alcaldía en el país (FIP, 2019, citado por el Tiempo, 2019b).

Ahora bien, estos serían solo algunos de hechos más visibles de los primeros años de la implementación que aportarían a la construcción de paz, sin embargo, no serían los únicos, y en este sentido, valdría la pena resaltar, por último, la labor desarrollada por la Universidad de Notre Dame, a través de su Instituto KROC para los Estudios Internacionales de la Paz, pues sería la encargada de transformar el Acuerdo Final a 578 indicadores que pudiesen ser medidos y monitoreados, permitiendo realizar continuamente un seguimiento a nivel de cumplimiento. Este sería entonces uno de los mecanismos más importantes para conocer constantemente los avances y retrocesos de la implementación del acuerdo, convirtiéndose en una herramienta útil para identificar opciones de mejora, focalizar áreas y apoyar la toma de decisiones por parte del gobierno colombiano y de organismos internacionales y otros Estados que habían venido acompañando el proceso (Instituto KROC, 2020).

Teniendo esto presente, y ante la necesidad de realizar un balance mucho más completo en cuanto a las acciones desarrolladas entre el 2010 y el 2018 en materia de construcción de paz en el país y evidenciar los cambios y los importantes avances, consideramos adecuado destacar algunos de los resultados presentados en el segundo informe realizado por esta institución, en el que se afirmaría lo siguiente:

los principales logros incluyen el proceso de cese al fuego, acantonamiento y dejación de armas, la reincorporación temprana de los excombatientes, y la transformación de las FARC-EP en un partido político. Se han adoptado muchas de las medidas legales necesarias para la implementación, junto con los mecanismos para monitorear y verificar el Acuerdo. Estos avances demuestran un fuerte compromiso por parte de las FARC y el Gobierno con

el proceso de paz, además de mostrar la capacidad de ambas partes para trabajar juntas en el desarrollo de mecanismos para la implementación del Acuerdo. (Instituto KROC, 2018: 18)

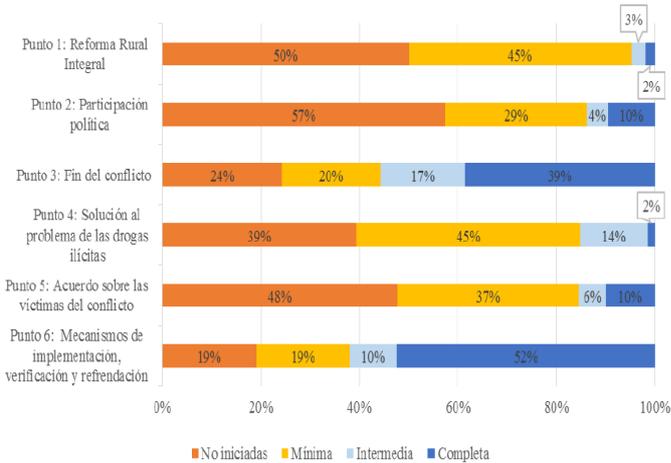
En cuanto al estado detallado de la implementación en cada uno de los puntos, en el informe con cierre a mayo de 2018 se destacaría: Para el punto 1, la creación del Fondo de Tierras, la nueva ley sobre extinción de dominio, el levantamiento catastral multipropósito en 23 municipios, las bases técnicas para la nueva zonificación ambiental, la creación de pago por servicios ambientales, el avance en diseño participativo de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial e inicio de fase municipal del proceso de los PDET. Para el punto 2, los avances se lograrían en ámbitos como la aprobación del Estatuto de la Oposición, las garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política, la Comisión de Diálogo con propuestas de sociedad civil para lineamientos en materia de garantías para la participación ciudadana, garantías para la movilización y la protesta social, la creación del Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia y el Sistema de Rendición de Cuentas como medida de transparencia y control social para fortalecimiento de la construcción de paz. Para el punto 3, los principales logros se reflejarían en la reducción de muertes en combate y de homicidios e infracciones al DIH, en el trabajo efectivo del mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación en cuanto a los protocolos de cese de fuego y dejación de armas, además de las medidas preparatorias para la reincorporación con avances significativos en cuanto a lo económico y lo social, el Consejo Nacional de Reincorporación con 73 sesiones, el diseño del plan de reincorporación de menores, la creación de 25 Consejos Territoriales de Reincorporación y la reincorporación política con 6 voceros de las FARC y 10 curules en el Congreso (Instituto KROC, 2018).

En cuanto al Punto 4, sobre la Solución al problema de las Drogas Ilícitas, se resaltaría el logro de acuerdos voluntarios de sustitución con más de 123.000 familias, erradicando 25.614 hectáreas de coca para el año 2018, además de la vinculación al programa, de 981 recolectores para beneficiarse de alternativas laborales y de capacitación, el avance en propuestas para la creación de la instancia de alto nivel que se encargaría de articular a las instituciones competentes y coordinar proceso participativo de la política frente al consumo, la formalización de tierras para 1.065 familias excultivadoras y 436 toneladas de cocaína incautada en 2017. Para el Punto 5, relativo al Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, el Instituto destacaría el proceso de selección, nombramiento y posesión de los 11 comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, el nombramiento de la Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la puesta en marcha de la Justicia Especial para la Paz, los 3 actos de reconocimiento por parte de las FARC sobre responsabilidad y 2 actos por parte del gobierno en el proceso de reparación de víctimas, el diseño del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial y el inicio de discusiones para la realización

del mapa de victimizaciones por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Y finalmente, sobre el Punto 6, referido a los mecanismos de implementación, verificación y refrendación sobresaldría la aprobación final del Plan Marco de Implementación, la activación del Componente Internacional de Verificación, la promoción para la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos con programas como Obras por Impuestos, la recepción de fondos de Cooperación Internacional, la conformación del comité conjunto de comunicaciones con el programa de televisión Mimbres como estrategia de pedagogía y difusión del acuerdo final y la aprobación de normas para cimentar la implementación del acuerdo, entre ellas, 11 iniciativas legislativas.

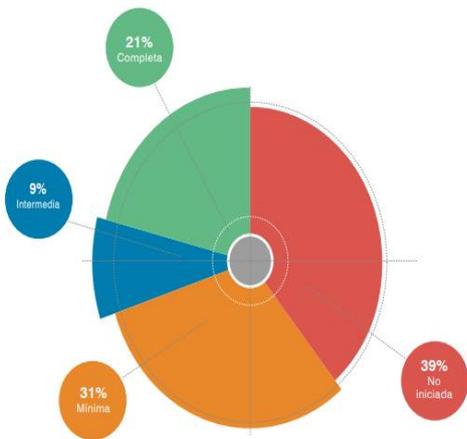
Así las cosas, el estado de implementación en algunos de los puntos del acuerdo sería mayor que en otros, como el caso de los puntos 3 y 6, llamando la atención sobre la necesidad de trabajar más decididamente sobre la implementación de los puntos 1 y 2. Todo esto puede apreciarse en los siguientes gráficos:

Gráfico 1: Estado de implementación por punto del acuerdo



Fuente: Instituto KROC, 2018.

Gráfico 2: Estado de la implementación a mayo 2018



Fuente: Instituto KROC, 2018.

Con todo esto, es posible observar que entre los años 2010 y 2018 fueron muchas las acciones y actividades por parte de grupos armados y del gobierno nacional que, a través de las negociaciones y la firma de acuerdos, lograrían aportar a la construcción de paz en el país. Y aunque como hemos mencionado, los procesos de paz no serían el único mecanismo para la consolidación y la búsqueda de una paz sostenible, en Colombia sí habrían significado un enorme aporte a la construcción de paz. Los diálogos con el ELN y el último acuerdo negociado, entre las FARC y el gobierno colombiano, cambiarían el panorama, abordando problemáticas nunca consideradas en más de cinco décadas de conflicto y consiguiendo acciones concretas para la construcción de paz en el país, que trascenderían

las negociaciones para convertirse en políticas públicas, llegando a las regiones más apartadas del territorio nacional.

### ***2.3.2 Sociedad civil y construcción de paz 2010-2018***

Como hemos mencionado con anterioridad, el papel de la sociedad civil en la construcción de paz habría sido importante y serían cientos las iniciativas desarrolladas desde lo local, con el trabajo de organizaciones de base, líderes comunitarios, cívicos y con la participación de organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, sin embargo, los resultados y el impacto de estas iniciativas a nivel regional y nacional habría sido limitado en cuanto a las transformaciones requeridas para la consolidación de una paz estable y duradera y lamentablemente una parte considerable de ellas habrían enfrentado problemas de sostenibilidad, sobre todo, por carencia de recursos y por la difícil relación con las autoridades territoriales.

Entre 1998 y 2010 periodo de tiempo que abarcaría los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, gran cantidad de estas iniciativas y proyectos, incluso algunos estructurados y que contaban con el apoyo político y financiero de organizaciones internacionales, no lograrían sobrevivir o habrían tenido muchos problemas para hacerlo. La oposición del gobierno habría sido uno de los factores que terminaría por limitar su éxito y su sostenibilidad.

No obstante, a partir del 2010 y como resultado en gran parte del Proceso de Paz de la Habana y de su implementación, la participación de la sociedad civil en la construcción de paz en el país habría tomado un nuevo aire y se habría renovado, aunque no exenta de inconvenientes y de tensiones con las autoridades y con los diferentes proyectos existentes en el país. Diversos movimientos y organizaciones sociales lograrían reclamar un papel principal y determinante tanto en los acuerdos entre el Gobierno y las FARC –EP, como en la fase de implementación, sobre todo en las regiones en donde serían vitales para alcanzar la paz y mantenerla en el tiempo.

Así pues, como parte de la dinámica del proceso de Paz de la Habana, se establecería como una necesidad la participación de la sociedad civil en la discusión de cada de los puntos del Acuerdo a través del desarrollo de mesas regionales de participación, de foros temáticos y de delegaciones que estarían viajando a la Habana. Se trataría del primer acuerdo de paz en Colombia que otorgaría una participación tan directa e importante a las organizaciones de la sociedad civil, a las víctimas del conflicto y a las diferentes regiones y territorios.

La mesa de conversaciones en un acuerdo mutuo entre las dos delegaciones, tanto la del gobierno como la de las FARC-EP, decidiría recibir propuestas y realizar consultas directas sobre los puntos del acuerdo, todo ello con el objetivo de abrir espacios de diálogo, escuchar opiniones de los

colombianos y conocer las expectativas. En esta dinámica toda la sociedad civil podría participar a través de una página web dispuesta por el gobierno, a través de un formulario distribuido en las alcaldías municipales de las zonas rurales y apartadas del territorio nacional o a través de las mesas y foros cuyas conclusiones serían enviadas a las Habana (Verdad Abierta, 2012). Desde el PNUD se destacaría incluso, como uno de los primeros casos en América Latina en donde tanto a las víctimas, como a las comunidades y representantes de la sociedad civil, se les habría otorgado un rol en las conversaciones de paz, permitiéndoles expresar sus necesidades, proteger sus derechos y buscar justicia (2012).

Para llevar a cabo estos ejercicios de participación, se le solicitaría a la Organización de Naciones Unidas en Colombia y a la Universidad Nacional con su Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, brindar la logística pertinente para el desarrollo de las convocatorias y para la recolección y redacción de las respectivas relatorías que luego serían entregadas a los países garantes de Noruega y Cuba y llevadas a la mesa de negociación.

El primer ejercicio realizado habría sido aquel denominado *Mesas de Trabajo Regional*, las cuales se habrían desarrollado de manera conjunta por las Comisiones de Paz del Congreso colombiano. El objetivo de éstas sería escuchar las voces de diferentes organizaciones sociales y de los ciudadanos sobre tres de los puntos del acuerdo, específicamente Desarrollo Agrario Integral, Participación Política y Sustitución de Cultivos Ilícitos. En total habrían sido nueve mesas, en nueve regiones, que terminarían acercando el acuerdo a los diferentes territorios. En cada uno de estos encuentros participarían entre 250 y 300 personas y se habrían llevado a cabo durante dos días en cada región. Se habrían recogido las propuestas a través de mesas temáticas el primer día, para ser discutidas en una plenaria al día siguiente con lo que se construía un documento con las intervenciones de los diferentes participantes. En la sistematización de las propuestas no había interpretación, ni síntesis, pues las relatorías se limitaban a describir sin emitir juicios. Para finales del 2012 se habrían llevado a cabo un total de nueve mesas, con la participación de 1.283 organizaciones sociales de todos los departamentos y 2953 personas.

Entre los temas más recurrentes de estas mesas, según Ángela María Robledo (2012), congresista y miembro de la comisión de paz, habrían estado: la participación de los campesinos en la reforma agraria, la aceleración en los procesos de restitución de tierras, una economía campesina, indígena y afro con mayor respeto por los territorios ancestrales, la formulación de proyectos productivos que permitiesen a campesinos salir de la pobreza, la necesidad de un enfoque diferencial y de género, la formación para el agro, la educación rural de calidad y la regulación de la explotación de petróleo y de minería.

Por otro lado, entre los años 2013 y 2014, se llevarían a cabo grandes Foros Nacionales y Regionales para discutir cinco de los puntos del acuerdo, a través de los cuales se recogerían alrededor de 40.000 propuestas. Entre estos foros estarían: El Foro Nacional y Regional sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas llevados a cabo tanto en Bogotá como en San José del Guaviare, El Foro sobre Política de Desarrollo Agrario con Enfoque Territorial desarrollado en Bogotá, los Foros Nacionales y Regionales sobre Víctimas, llevados a cabo en Cali, Barranquilla, Barrancabermeja y Villavicencio y finalmente el Foro sobre Participación Política, desarrollado en la Ciudad de Bogotá.

Adicionalmente, se recogerían 67.000 propuestas a través de formularios y de la plataforma web dispuesta por el gobierno. La Fundación Ideas para la Paz (2018), quien habría sido una de las organizaciones llamadas a trabajar en la sistematización y organización de toda la información recogida, revelaría los porcentajes de participación, los cuales se habrían distribuido de la siguiente manera: el 21.8 % de las propuestas habrían sido aportadas por las organizaciones sociales, el 10.8%, por los campesinos, 10.6% por las mujeres y el 8.85% por los desplazados.

Ciertamente, estos no serían los únicos acercamientos de la sociedad civil al proceso, pues también se habría contado con una delegación de 60 víctimas, organizadas en cinco grupos para viajar a la Habana y participar en cada uno de los cinco ciclos de la negociación. Dentro de este grupo de personas habrían sido seleccionadas tanto representantes de indígenas, afrodescendientes, mujeres, comunidad LGBTI, campesinos, sindicalistas, empresarios, e incluso policías y militares, incluyendo a víctimas de otros grupos armados y del Estado mismo. Aura Bolívar (2017) del Centro de Estudios Dejusticia destacaría cómo, por primera vez en la historia, los sobrevivientes del conflicto ocuparían un lugar significativo en los diálogos de paz y cómo su participación habría favorecido el reconocimiento de responsabilidad por los daños causados y el encuentro con la verdad histórica.

Ahora bien, en cuanto a las iniciativas locales de paz pensadas y desarrolladas desde la sociedad civil, por fuera del acuerdo de paz, desde el 2010 se daría de nuevo, un gran apoyo desde organizaciones intergubernamentales e internacionales como la Unión Europea o como las Naciones Unidas a través de su programa de desarrollo PNUD. Como hemos mencionado con anterioridad en el territorio colombiano se habrían constituido iniciativas desde las comunidades, muchas de ellas apartadas y en los lugares más violentos del país. La organización civil alrededor de la paz dataría de décadas atrás y habría logrado su visibilización en los años noventa de la mano de diferentes proyectos de trabajo en red. De esta manera serían cientos de iniciativas, pequeñas y grandes las que habrían construido paz desde sus territorios. Para el 2010, las propuestas del gobierno de Juan Manuel Santos, respecto a su inclusión en las negociaciones de la Habana y más adelante en su trabajo desde las regiones como

parte de su estrategia y su Plan de Desarrollo, habrían logrado un fortalecimiento y reconocimiento de dichas iniciativas.

En este contexto se habrían desarrollado dos grandes iniciativas que valdría la pena destacar. Por un lado, aparecerían los proyectos denominados *Nuevos Territorios de Paz*, los cuales surgirían a partir de experiencias y aprendizajes de proyectos anteriores como los *Laboratorios de paz*, que al igual que estos nuevos proyectos, habrían sido financiados con el apoyo de la Unión Europea. Se lograría a través de ellos promover y afianzar iniciativas donde la población civil tuviese un rol protagónico en el marco de movimientos amplios y participativos logrando promover la gobernanza, el desarrollo y la paz en zonas muy afectadas por la violencia (Universidad Externado, 2017). Estos proyectos habrían sido aprobados para el periodo comprendido entre 2011 y 2016, en el que se habría beneficiado a 22.336 personas, en 4 grandes regiones: la Región Caribe con el Canal del Dique Y Zona Costera en los departamentos de Atlántico (13 Municipios) y Bolívar (16 Municipios), en la Región del Bajo Magdalena, con el departamento de Magdalena (7 Municipios), Región Sur Oriente, en el departamento de Caquetá (16 Municipios) y el departamento de Guaviare (4 Municipios).

Por su parte, el PNUD habría continuado apoyando iniciativas de paz en asocio con organizaciones de la sociedad civil y con instituciones locales como una nueva etapa de procesos que habían comenzado en el año 2004 con el programa ART- Redes, desarrollado a lo largo del país. No obstante, esta vez sus proyectos estarían orientados a mejorar capacidades locales de gestión de la Ayuda Orientada al Desarrollo (AOD), además de estar alineados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, especialmente con estrategias como: convergencia y desarrollo regional, igualdad de oportunidades para la prosperidad social y consolidación de la paz” (Art-Redes, PNUD, 2011: 3). Esta etapa que duraría hasta el 2014, se desarrollaría en 6 territorios diferentes: en Antioquia a través del fortalecimiento de las organizaciones de víctimas e implementación de justicia transicional, en Caquetá mediante el fortalecimiento de organizaciones campesinas, en el Cesar, trabajando con los planes de vida y el derecho a la tierra, en Loma Central, a través de un enfoque en la prevención y recuperación, en el Meta con plataformas comunitarias para la defensa de los derechos humanos y en Nariño enfocado en la formulación de políticas públicas locales de juventud.

Así pues, durante la segunda década de este siglo, se observaría un fortalecimiento de estas iniciativas locales y comunitarias, con el apoyo decidido de la comunidad internacional y ante una política de paz gubernamental que abriría espacios, sobre todo, a partir del Acuerdo Final de Terminación del Conflicto con las FARC, para construir paz desde las regiones más afectadas por el conflicto, lo que habría permitido a su vez, un trabajo desde lo local y desde lo comunitario y una mayor interlocución entre los líderes cívicos y los gobiernos locales y nacionales.

En los próximos capítulos abordaremos tanto factores internos como externos, causantes en gran medida, de estas acciones y resultados en materia de paz, dejando ver aquellas modificaciones en las estrategias y políticas en una mezcla de modelos de construcción de paz, que comenzaría a inclinarse cada vez más hacia la apropiación local con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia del país.

### **CAPÍTULO 3. TRANSFORMACIÓN EN LA RELACIÓN DE COLOMBIA CON ACTORES EXTERNOS DE INFLUENCIA CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE PAZ (2010-2018)**

A partir del año 2010, llegaría a la presidencia de Colombia Juan Manuel Santos con una idea diferente de lo que serían las relaciones del país con el exterior. Aunque habría sido escogido por la mayoría de los colombianos como la continuidad de un proyecto anterior, sus planteamientos en política exterior, sobre todo en el ámbito de las relaciones políticas, constituirían un punto de quiebre. Así, una de las primeras tareas del nuevo gobierno sería recomponer las relaciones con los vecinos de la región y establecer en general una agenda internacional diversificada, con un enfoque de mayor cooperación y una tendencia al multilateralismo.

Todo esto terminaría repercutiendo en las relaciones de Colombia con actores que tradicionalmente habían tenido una marcada influencia en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas para la gestión del conflicto y de la paz, pues siguiendo los planteamientos de su política exterior y de su proyecto en materia de paz, el gobierno de Santos terminaría formulando una estrategia que mejoraría las relaciones con su entorno y a la vez, le permitiría plantear una participación de actores externos en términos de contención, reorientando su ayuda y cambiando los criterios de intervención.

Así, finalizado su mandato en el 2018, se observarían estrategias y políticas con un enfoque de paz territorial y cercanas al enfoque de apropiación local de la paz. Es por esta razón que en este capítulo se caracterizaran las relaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y actores como Estados Unidos, la Unión Europea y las Naciones Unidas, con el propósito de evidenciar los cambios en los principios y los términos de la cooperación internacional, y cómo estos, junto con estrategias específicas desarrolladas por el gobierno de Santos, impulsarían cambios en el modelo de construcción de paz en el país.

#### **3.1 La política exterior y la internacionalización de la paz en el gobierno de Santos (2010-2018)**

La política exterior de la administración de Juan Manuel Santos sería entonces uno de los aspectos que mayores transformaciones le traería a Colombia en términos políticos respecto a anteriores

gobiernos y en parte esto tendría que ver con el hecho de que dicha política se convertiría en uno de los elementos que impulsaría la apropiación, tanto nacional como local, de los procesos de construcción de paz en el país.

La política exterior de este gobierno tendría, entre sus prioridades, asuntos considerados generalmente como domésticos y por fuera de la agenda internacional, a la vez que políticas públicas territoriales como la planteada por Santos para alcanzar la paz, terminarían viéndose influenciadas por estrategias que involucrarían diversos actores y dinámicas internacionales.

Todo esto se explica en la medida en que se comprenda, como lo habría hecho James Rosenau y otros estudiosos del tema en las últimas décadas, que la política exterior terminaría siendo una combinación entre componentes domésticos e internacionales en la cual existirían una diversidad de actores con la capacidad de influir en la toma de decisiones (Miranda, 2011). Ciertamente en un mundo cada vez más interdependiente a causa de las dinámicas de la globalización, los asuntos externos e internos de un Estado resultarían cada vez más entremezclados. Esta misma cuestión llevaría Klaveren (1992) a afirmar que ninguna teoría basada en una explicación monocausal podría captar la complejidad de una política exterior.

El análisis moderno ha demostrado repetidamente la relevancia de la forma en que funcionan los gobiernos y las sociedades nacionales para explicar comportamientos de política exterior. El énfasis en los factores internos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política del poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos. (1992: 176)

De aquí que esta combinación compleja de elementos internos y externos diera como resultado el uso del concepto “*interméstico*” en la literatura especializada (Klaveren, 1992: 178; D. Rojas, 2019: 10). Un concepto que sería clave para comprender la política exterior colombiana durante las últimas décadas, pues como el resto del mundo, Colombia no sería la excepción en esta mezcla de asuntos que terminaría dándole forma a su política exterior.

Se explica así que durante las últimas décadas el tema del conflicto armado y más recientemente el de la búsqueda de la paz, hayan terminado siendo un factor determinante en la formulación de la política exterior del país y que, de un modo similar la influencia de las dinámicas internacionales y de diversos actores externos hayan terminado orientando las políticas públicas sobre el conflicto y la paz.

En este sentido, Juan Manuel Santos representaría una continuidad en aquella práctica ya usual en los gobiernos anteriores, de colocar entre las prioridades de la política exterior, cuestiones de naturaleza doméstica (Ramírez, 2011; Cardona, 2011), sin embargo, representaría un gran cambio respecto a sus

antecesores en la forma en la que diseñaría su agenda internacional y en la forma en la que el Estado colombiano terminaría relacionándose con el sistema internacional.

Es así como, el primero de sus objetivos sería, en palabras de Santos, establecer unas relaciones internacionales modernas que ayudaran al país a enfrentar exitosamente los retos del siglo XXI (Cabrera, 2010). Lo que implicaría cambiar la percepción internacional sobre Colombia proyectando estabilidad y seguridad interna, presentándola como una economía emergente y un destino atractivo para la inversión extranjera (D. Rojas, 2019). Todo esto muy relacionado con el ciclo expansivo de las economías latinoamericanas, un fenómeno aprovechado por Santos para llamar la atención sobre el país, mostrando su atractivo en materia económica, en riqueza natural, en estabilidad política y seguridad jurídica (Rodríguez, 2016).

Lo anterior impulsaría al gobierno a presentar una agenda diversificada y a dar un giro en su política exterior, un giro respecto a “la priorización de los vínculos con EE.UU., la concentración en la lucha contra el terrorismo y el tono de confrontación ideológica con los vecinos” (D. Rojas, 2019: 11) Elementos que habrían caracterizado al gobierno anterior, pero que Santos dejaría atrás, adoptando “una posición más pragmática y multilateral” (D. Rojas, 2019: 11).

En este contexto, uno de los giros más notables sería el reencuentro de Colombia con su entorno, superando el aislamiento regional, pues Santos convertiría su acto de posesión en un elemento determinante de sus futuros nexos con Sudamérica, buscando desde aquel momento la normalización de relaciones con Ecuador y Venezuela, y estrechando sus lazos con países como Brasil, luego de que el acuerdo firmado con Estados Unidos, sobre el uso de siete bases militares en el territorio de Colombia, llegara a generar desconfianza en la región suramericana. Este sería entonces uno de los temas en los que se haría evidente una transformación respecto al gobierno anterior, pues según Ramírez (2011), Uribe habría pretendido que la región se ocupara de los problemas internos de Colombia, anclando la política internacional a la seguridad doméstica. Sin embargo, a partir de su posesión, Juan Manuel Santos definiría la política Exterior colombiana como cooperativa y no conformacional, centrada en la asociación más estrecha con actores significativos y dándole primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe.

Así las cosas y transcurrido más de un año de la elección de Santos, las relaciones de Colombia con su entorno habían mejorado, junto con la imagen favorable del país en el exterior, lo que haría de este un contexto favorable para emprender la búsqueda de apoyo por parte de la Comunidad Internacional en el proyecto de paz del gobierno que tendría como elemento central la firma de un acuerdo de terminación del conflicto con las FARC-EP.

En este sentido, Santos continuaría con la estrategia utilizada por Andrés Pastrana y Álvaro Uribe de internacionalizar el conflicto y la paz (Tickner, 2012; Borda, 2012), sin embargo, éste lo haría en términos tan diferentes a sus antecesores, que dicha internacionalización terminaría siendo uno de los elementos que motivarían cambios en el modelo de construcción de paz en el país, ya que en este proceso se privilegiaría la apropiación y la responsabilidad tanto nacional como local, lo que implicaría poco a poco un replanteamiento del papel y de la influencia que tendrían actores externos en la formulación e implementación de la política de paz de Colombia.

Con esto en mente, valdría la pena recordar que Álvaro Uribe habría convertido su política exterior en un instrumento de su política de Seguridad Democrática, lo que habría llevado a diferentes analistas a hablar de un proceso de *securitización*, el cual se habría caracterizado según Cardona (2011) por una menor autonomía, por la priorización casi absoluta de las relaciones con Estados Unidos y el entendimiento del mundo a través de la competencia por los recursos y la primacía del poder en donde los conflictos serían inevitables, dándole prioridad “a los asuntos de la seguridad nacional y a las alianzas internacionales aptas para garantizarla; una visión neorrealista dura de las relaciones internacionales” (Cardona, 2011: 33). Todo esto habría llevado a la aplicación de un paradigma de seguridad tradicional, basado en la defensa y en la territorialidad, con una orientación bipolar de amigos-enemigos, ocasionando el distanciamiento con el resto de América Latina y creando desconfianza en el vecindario (Ardila, 2011).

Con la llegada Juan Manuel Santos, no obstante, el panorama cambiaría, pues éste orientaría sus relaciones a través de políticas pragmáticas e institucionalizadas, con una visión global, integral y desideologizada de las relaciones bilaterales (Ardila, 2011), siendo este el contexto en el que Santos continuaría con la internacionalización, en este caso, de la paz.

Ahora bien, dicho proceso se caracterizaría primero que todo, por una campaña del gobierno para promover los beneficios de la paz ante aquellos que podrían convertirse en futuros donadores, pues el conflicto habría significado para Colombia el retraso en términos de desarrollo y crecimiento económico<sup>10</sup>, por tanto la paz implicaría grandes ganancias, entre otras cosas, para el Producto Interno Bruto del país (CERAC y PNUD, 2014: 5), además de generar un ambiente de seguridad y estabilidad para la región, posibilitando a su vez la inversión extranjera.

---

<sup>10</sup> Estudios de Naciones Unidas y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC, afirmarían que en ausencia del conflicto (sin ataques de la guerrilla), la economía hubiera crecido a tasas del 8% en promedio (Corredor 2016; CERAC y PNUD, 2014: 5)

Así, lejos quedarían;

Los años en los que la diplomacia colombiana se esforzaba por atraer el apoyo internacional colocando al país en el centro de la confrontación internacional en el marco de la lucha contra el terror. La imagen de país víctima del terrorismo daría paso a la de una economía emergente donde el conflicto se considera parte de la historia. (Rodríguez, 2016)

La estrategia de internacionalización de la paz, por tanto, sería coherente con otro gran objetivo de Santos, el de cambiar la identidad y la imagen de Colombia en el exterior, es decir, pasar de ser el “país problema” y el lugar en donde confluían las mayores amenazas del sistema internacional, como el terrorismo, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la violencia (Borda y Gómez, 2017: 218) y un conflicto armado interno, a un país amigable con su entorno y seguro para la región.

Radicalaría justamente aquí una de las grandes diferencias en la estrategia de internacionalización de la paz de Santos respecto a los dos gobiernos anteriores, pues al buscar apoyo, ambas administraciones (Pastrana 1998-2002 y Uribe 2002-2010) terminarían exaltando la incapacidad del país para afrontar graves problemáticas internas como el narcotráfico o el terrorismo, lo que terminaría generando estigmatización y mala imagen de Colombia en el exterior. Como lo mencionan Borda y Gómez, estos gobiernos en su carrera por generar solidaridad para obtener recursos por parte de la comunidad internacional, se dedicarían por años a explotar el complejo de culpa de algunos de los actores más importantes a nivel internacional (2017: 218).

De manera pues, que la estrategia de internacionalización de Santos comenzaría por aprovechar las buenas relaciones y el mejoramiento de la imagen del país en el exterior, para continuar luego, con el establecimiento de relaciones más equitativas y de mayor control y autonomía frente a los países que se verían involucrados en este proceso. Es decir, la participación de actores externos, tanto en el proceso de negociación con las FARC-EP, como en la implementación de los acuerdos y de la política de paz territorial del gobierno, se daría principalmente como fruto de una invitación autónoma y consciente del Estado colombiano y aunque este fenómeno era ya recurrente en anteriores gobiernos, con la estrategia formulada por Santos se convertiría en una internacionalización contenida (Borda y Morales, 2016; Borda y Gómez, 2017).

En concreto, dicha contención consistiría en que unos cuantos actores externos se involucraran en el proceso de paz de la Habana a través de funciones bien definidas y sirviendo a objetivos específicos de la mesa de negociación. Se trataría entonces de una participación internacional, pero en una

cantidad necesaria y suficiente<sup>11</sup>, que le permitiría al gobierno tener el control de la mesa de negociación (Borda y Gómez, 2017) y más delante de la implementación del acuerdo y de su política de paz.

Sería de esta manera que se contaría con Noruega y Cuba como países garantes y Chile y Venezuela como países acompañantes. El resto de la comunidad internacional, como Estados Unidos, la Unión Europea y diversas organizaciones internacionales, que habían sido protagonistas en anteriores políticas de paz y en otras negociaciones con actores armados, tendrían, en este caso, un papel discreto en la negociación, sin intervenir directamente en la mesa. Todo esto le habría permitido al gobierno colombiano cumplir con el objetivo de adelantar una negociación de paz sin que la participación internacional determinara el contenido de la agenda ni el resultado del proceso (Borda y Gómez, 2017).

Así, el hecho de que la comunidad internacional hubiera tenido una participación contenida durante todo el proceso de paz de la Habana, le permitiría a Santos formular su política de paz en términos territoriales, buscando atender a las realidades y necesidades de la población de aquellas regiones más golpeadas por la violencia y no atendiendo a los intereses económico y estratégicos de aquellos actores externos que apoyaran el proceso, como había ocurrido en administraciones anteriores. Y aunque definitivamente se hacía necesario el apoyo de otros actores, no solo para dar legitimidad, credibilidad y aportar experiencia, sino también por la gran urgencia de recursos económicos<sup>12</sup> para sacar adelante cada uno de los puntos acordados, esta participación por invitación se daría en términos más equilibrados, recayendo la mayor responsabilidad y la toma de decisiones en el gobierno colombiano, priorizando las necesidades de las comunidades colombianas y reorientando la mayor cantidad de los recursos de la cooperación internacional hacia el proceso y la construcción de paz en el país, como puede observarse en el siguiente gráfico.

---

<sup>11</sup> En el proceso de paz del Caguán, durante el gobierno de Andrés Pastrana, se daría una participación de más de veinte países y organizaciones, además de la transmisión pública y directa de las negociaciones (Borda y Gómez, 2017). Todo esto habría terminado generando tensión entre las diferentes partes de la mesa y la dificultad por parte del gobierno para controlar la orientación del proceso.

<sup>12</sup> Aunque gran cantidad de dinero saldría del Presupuesto general de la Nación, no sería suficiente por lo que la cooperación internacional sería muy necesaria. El 80% de los recursos saldrían del Presupuesto General de la Nación (\$46,7 billones), del Sistema General de Participaciones (\$37,8 billones) y del Sistema de Regalías (\$19,7 billones). Las entidades territoriales (municipios y departamentos) aportarían otros \$5,5 billones y los restantes \$20 billones entre cooperación internacional e inversión privada (Semana, 2017b).

Gráfico 3: Alineación de Cooperación Internacional de año 2018



Fuente: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2018

### **3.2 Relaciones de Colombia con actores clave en el marco del conflicto y la construcción de paz**

Durante las dos últimas décadas la cooperación internacional recibida por Colombia ha venido desde diferentes puntos del planeta, sin embargo, podríamos identificar casos particulares de actores internacionales que han tenido una influencia directa sobre la toma de decisiones y la formulaciones e implementación de políticas alrededor del conflicto y la búsqueda de la paz. En ese sentido, abordaremos los elementos más relevantes de las relaciones políticas bilaterales entre Colombia y actores como Estados Unidos, la Unión Europea y la ONU, principalmente durante el gobierno de Juan Manuel Santos, pero teniendo como referente los gobiernos anteriores, lo que nos permitirá

evidenciar las principales transformaciones en las relaciones y cómo estas han podido motivar cambios en los enfoques y en el modelo de construcción de paz en Colombia.

### **3.2.1 Colombia y Estados Unidos.**

Uno de los giros mencionados en la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos se daría en la relación bilateral con los Estados Unidos. Esta relación durante décadas sería privilegiada por Colombia, no solo porque se tratara de una potencia mundial o regional o porque se hubiese convertido en el primer socio comercial del país, sino, además, porque desde hace más de una década sería su mayor donante de cooperación internacional<sup>13</sup>. En este sentido, cuando hablamos de un giro en las relaciones, no nos referimos a una pérdida en la importancia estratégica de este país para Colombia o de un desinterés por parte de Santos en los enormes recursos económicos enviados desde Washington para hacer frente a diversos problemas internos, sino más bien, a una transformación en las relaciones establecidas entre los dos gobiernos de aquella época, es decir, entre Juan Manuel Santos y Barak Obama. Una transformación marcada por un trato más equilibrado, posiciones más flexibles respecto a temas importantes de política exterior, participación más discreta en el acuerdo de paz de la Habana y un cambio en los términos del Plan Colombia, estrategia que había orientado la cooperación internacional de Estados Unidos hacia el país durante los últimos veinte años.

Vale la pena resaltar, que dicha relación no habría surgido dos décadas atrás, sino que habría comenzado a forjarse a inicios del siglo XX durante la presidencia de Marco Fidel Suarez (1914) en Colombia, cuando las élites políticas y económicas del país comenzaron a establecer alianzas con la potencia mundial en expansión que representaba los Estados Unidos. Y aunque durante todo este siglo y hasta las primeras décadas del siglo XXI, dicha relación habría atravesado diferentes etapas, algunas de mayor cercanía y alineación que otras, habrían estado marcadas por un desequilibrio en términos no solo económicos y militares, sino también políticos. Todo esto llevaría a acuñar el término de *réspice polum* o *mirada hacia la estrella polar* para caracterizar estas relaciones (Agudelo y Riccardi, 2019: 111).

---

<sup>13</sup> De la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por Colombia entre 1998 y el 2016, el 59,7% correspondería a Estados Unidos, seguido por Francia con un 9,6 %, Alemania con 6.6%, España con 4,1%, otros países de la Unión Europea con 5.3%, Instituciones de la Unión Europea, con 4,6% y Otros, con un 10.1% (Agudelo y Riccardi, 2019: 110).

Con la llegada de Juan Manuel Santos y su intención de establecer unas relaciones internacionales diferentes, mejorando la identidad y percepción de Colombia en el exterior y privilegiando la cooperación y el multilateralismo, se darían las condiciones para diversificar la agenda, mirar al resto del mundo y entablar relaciones con Estados Unidos más flexibles y abiertas a la negociación. De esta manera se llegaría a considerar que durante este gobierno las relaciones de Colombia con su entorno, incluido Estados Unidos, se orientarían más hacia un *neo rēspice similia o mirar a semejantes*. Se trataría de una mirada más universal y menos subordinada frente a los intereses de Estados Unidos y más en equilibrio con otros actores (Agudelo y Riccardi, 2019: 116).

Además de esto, y como lo afirmaría Diana Rojas (2019) “Luego de una década en la que la política exterior colombiana estuvo concentrada en alcanzar y mantener el respaldo estadounidense a la ofensiva militar contra la guerrilla, se hacía imperativo ampliar el margen de maniobra externo y proyectar una imagen menos unilateralmente alineada” (14).

Ahora bien, luego de establecidos los propósitos por parte de Santos en su política exterior y encontrarse con la política de Obama que pretendía también dar un giro hacia América Latina y abrir más espacios al multilateralismo (Agudelo y Riccardi, 2019; D. Rojas, 2019), se daría el contexto perfecto para cambiar la orientación de la participación por invitación, que era ya usual en la política exterior colombiana (Tickner, 2012), respecto al involucramiento de Estados Unidos en cualquier solución que implicara el conflicto armado. De esta manera, el gobierno de Santos propondría una participación de la potencia, tanto en la negociación con las FARC-EP, como en el planteamiento de una política de paz, en términos distintos a los anteriores gobiernos.

Como hemos mencionado, esta transformación en las relaciones no pretendía restar la importancia que había tenido Estados Unidos durante las últimas décadas en la búsqueda de alternativas para resolver o gestionar el conflicto. Era claro que la ayuda estadounidense tanto desde la perspectiva de los recursos económicos necesarios para implementar cualquier programa, como de la legitimidad y reconocimiento, eran esenciales para Colombia y para Santos, de manera que Estados Unidos continuaría siendo el aliado más importante para el país. Sin embargo, el gobierno aprovecharía el contexto favorable para establecer condiciones específicas y limitadas para la participación de actores externos en la definición de cada uno de los puntos del Acuerdo de la Habana, limitaciones que también aplicarían para Estados Unidos (Borda y Gómez, 2017).

De esta manera la participación estadounidense en las negociaciones sería discreta, dejando claro incluso que no eran parte de la mesa de diálogo, ya que este sería un asunto de competencia del Estado Colombiano. (El Tiempo, 2013a; El Tiempo 2015a). Sin embargo, durante los años que durarían las

negociaciones, el gobierno de Estados Unidos realizaría diversas declaraciones, algunas en cabeza del propio presidente Obama o del vicepresidente Biden y el secretario de Estado Kerry, en donde expresarían el total apoyo a las negociaciones y al esfuerzo de Santos por encontrar la paz (El Tiempo, 2013a; El Tiempo, 2013b; el Tiempo, 2013c; El Espectador, 2016a).

Conviene subrayar, que el hecho de no hacer parte directa de la mesa o tener una actuación discreta no implicaría el desinterés por parte del gobierno de Obama respecto de lo que se pactaría en Cuba, pues allí aún se tratarían asuntos que eran de relevancia para la política estadounidense, como el narcotráfico y la justicia transicional. De esta manera, llegado el momento de la discusión de tales asuntos, en el año 2015, el gobierno de Estados Unidos decidiría, atendiendo a una petición del gobierno de Santos, designar un enviado especial para el proceso de la Habana (El Tiempo, 2015a). Según Borda y Gómez, (2017), esta designación marcaría una “entrada parcial y discreta de la potencia en el proceso de paz” (229)

Aquí vale la pena resaltar, que dentro de este contexto de la Habana y de la presencia del enviado especial, se daría uno de los hechos más significativos para la transformación de las relaciones de las últimas décadas entre estos dos países, y que, de paso, le permitiría a Santos tener mayor margen de maniobra para formular su política de paz atendiendo a realidades locales. Se trataría de la flexibilización en los términos en los que se había venido desarrollando la denominada lucha contra el narcotráfico. Dicha cuestión, se habría convertido desde los años noventa en el centro de las relaciones bilaterales y alrededor de ella se formularía el Plan Colombia y se destinaría la mayor parte de la cooperación internacional estadounidense. Sin embargo, tanto desde Colombia como desde el interior de Estados Unidos se había venido discutiendo la efectividad de las políticas formuladas para enfrentar dicha amenaza, pues la aspersión de glifosato sería la pieza fundamental de esta estrategia y su uso generaba grandes controversias debido a los efectos que causaba tanto en los humanos como en el medio ambiente.<sup>14</sup> Desde Colombia, las poblaciones más afectadas por los cultivos de hoja de coca y, por tanto, los lugares en los cuales se adelantaban dichas aspersiones, continuamente solicitaban al gobierno un cambio de estrategia, viéndose cada vez más impactadas por los efectos adversos de dicho herbicida y obligadas en muchas ocasiones a desplazarse de sus territorios (El Tiempo, 2005; Defensoría del Pueblo, 2015; WOLA, 2008).

---

<sup>14</sup> Herbicida de amplio espectro, considerado por la Organización Mundial de la Salud como “probablemente cancerígeno para los seres humanos” (La Vanguardia, 2018).

Estas controversias se convertirían en un elemento importante en las negociaciones de paz con las FARC y en uno de los temas discutidos y solicitados desde la sociedad civil y las comunidades inmersas en el conflicto. Se discutiría sobre la necesidad de un replanteamiento en el enfoque que se le daba al consumo y tráfico de drogas, haciéndose necesario su gestión a través de una política con mayor énfasis en la salud pública y menos en lo criminal. Juan Manuel Santos sería uno de los líderes en América Latina quien impulsaría este debate y aprovecharía las buenas relaciones con Estados Unidos para solicitar un replanteamiento de la estrategia<sup>15</sup> (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Sin embargo, el gobierno colombiano no estaría solo en este propósito, ya que desde el mismo Congreso estadounidense se solicitaba un cambio en las políticas dirigidas hacia Colombia. Como consecuencia de ello, un grupo de congresistas le haría llegar al Secretario de Estado John Kerry una carta en la que se pediría flexibilidad en el tema de la lucha contra las drogas, pues se esperaba que, en medio del proceso de negociación, Colombia tendiera a alejarse de la aspersion y a priorizar el desarrollo de las zonas rurales (El Tiempo, 2013d). En dicha carta se afirmaría lo siguiente: “Aunque Estados Unidos tiene un interés legítimo en evitar el impacto negativo de las drogas ilícitas en nuestra sociedad, le pedimos que les dé espacio a los colombianos para diseñar las estrategias que mejor se acomoden para enfrentar este reto” (El Tiempo, 2013d).

De esta manera, y en parte, debido a la flexibilización de la postura estadounidense respecto a este tema, en el 2015, se haría oficial la suspensión del uso del glifosato en las fumigaciones de cultivos ilícitos. Esto soportado a la vez por una orden de la Corte Constitucional colombiana de suspender las fumigaciones bajo el principio de precaución (El Tiempo, 2015b). Se daría así un paso importante para la formulación de estrategias de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la formulación de proyectos productivos para aquellas zonas, un elemento clave tanto para cesar la confrontación como para construir paz en estos territorios, atendiendo así a las verdaderas necesidades de aquellas regiones mayormente afectadas por el conflicto armado y a uno de los puntos de la agenda de negociación del Acuerdo de la Habana.

---

<sup>15</sup> En la Conferencia Internacional de Control de Drogas celebrada en Cartagena, Colombia, en el año 2015, ante más de 106 representantes del mundo, Juan Manuel Santos pediría un cambio de enfoque en la lucha contra las drogas. El mandatario señalaría el gasto de billones en una guerra con resultados importantes, pero no suficientes, y la importancia de invertir ese dinero en hospitales, colegios y viviendas para los más pobres, además de la generación de empleo (El País, 2015).

Ahora bien, aquí no terminarían las transformaciones, pues a partir de la firma en 2016, del Acuerdo Final de Terminación de Conflicto entre el gobierno colombiano y las FARC-EP y del inicio de una carrera por obtener apoyo de la comunidad internacional para su implementación, los recursos asignados por el Plan Colombia, por primera vez en más de 15 años tendrían otro destino. Muy en sintonía con la intención de Santos de presentar a Colombia como país emergente, atractivo para los extranjeros y desligado del tráfico de drogas y del terrorismo, el gobierno buscaría apoyo de cooperación internacional, esta vez, para establecer una paz estable y duradera y no para afrontar la guerra. En este sentido, no se buscarían recursos para el fortalecimiento de las fuerzas militares y operaciones armadas en contra de los grupos ilegales, sino más bien, para sacar adelante los programas y proyectos que se pactarían en la Habana. Es decir, la ayuda se destinaría en su mayoría a fortalecer las capacidades locales institucionales y ciudadanas, a la formulación de proyectos productivos y proyectos de participación de la sociedad civil y en general a asuntos más relacionados con los primeros puntos del acuerdo de paz, como la Reforma Rural Integral, la Participación Política y Reparación de víctimas.

Ante aquellas solicitudes, el gobierno de Santos se encontraría con una respuesta que bajo administraciones anteriores como la de Clinton o Bush hubiese parecido poco probable, pues Obama asumiría una posición favorable frente a la transformación de la ayuda suministrada a Colombia y a su acompañamiento en la búsqueda de la paz. En este sentido, el mandatario estadounidense afirmaría “De la misma manera en que Estados Unidos ha sido un socio de Colombia en tiempos de guerra, seremos su socio en la paz” (Obama, 2016, citado por el Espectador, 2016a). Ahora bien, esta reconversión de los recursos, no sería solo una cuestión pretendida por la administración de Santos, pues, desde el Congreso de Estados Unidos venía haciéndose una solicitud similar: “Estados Unidos puede apoyar el proceso ofreciendo un paquete de ayuda diseñado para la paz, reorientando recursos que por años han apoyado a un gobierno en guerra” (El Tiempo, 2013d).

De esta manera, luego de conmemorarse 15 años de la aprobación del Plan Colombia, el presidente Barack Obama anunciaría su transformación, lo que marcaría una nueva etapa en las relaciones entre los dos países. “Estoy muy orgulloso de anunciar un nuevo capítulo de la alianza de Colombia y Estados Unidos y la vamos a llamar Paz Colombia” (Obama, 2016, Citado en El Espectador, 2016a). Comenzaría así un nuevo ciclo para la cooperación de Colombia y Estados Unidos, en la que se destinarían para el primer año más de 350 millones de dólares y a diferencia de años anteriores se apoyarían con más fuerza iniciativas relacionadas con el desarrollo rural, el desminado humanitario, proyectos productivos y la implementación de los acuerdos con las FARC-EP (Agudelo y Riccardi, 2019).

Con todo y esto, no podría negarse que la lucha contra el narcotráfico continuaría siendo uno de los pilares más importantes del Plan Colombia y de la cooperación internacional estadounidense hacia el país, pero sí podríamos destacar que poco a poco se abrirían espacios para otros aspectos no relacionados con la continuidad de la confrontación. Se estima en este sentido, que de la ayuda enviada por Estados Unidos entre 1998 y el 2016 se destinaría el 83.5% (11.840 millones de dólares) a asistencia militar y programas enfocados a la lucha contra las drogas e intervención contrainsurgente y el 16. 5% (2.342 millones) restante a programas para el fortalecimiento del Estado (USAID, 2018, citado por Agudelo y Riccardi, 2019). Sin embargo, durante los últimos años, específicamente entre el 2011 y el 2016 se observaría un cambio en la designación de estos recursos, pues el 40.4% de ellos terminarían destinados a asistencia social o humanitaria, en lo que D. Rojas (2015) denominaría como una intervención blanda.

Ahora, respecto a este tema faltaría por resaltar un hecho importante y es que estas transformaciones no se deberían solo a los buenos oficios de Santos o a la voluntad de Obama, sino que estarían a la vez relacionadas con lo que habría sido denominado años atrás como la nacionalización o colombianización del Plan Colombia. Una estrategia de salida que, a través de la nacionalización de los programas desarrollados con los recursos del Plan Colombia, buscaría progresivamente trasladar la responsabilidad de su financiación y gestión hacia el Estado colombiano. Dicho proceso habría venido dándose desde finales de la administración de Álvaro Uribe y según el planteamiento del gobierno estadounidense dicha transformación representaría un cambio de la relación de asistencia a una relación de asociación (D. Rojas, 2019). En este sentido, los recursos destinados a través del Plan Colombia, desde hacía varios años venían en descenso y toda esta estrategia obedecería, tanto al hecho de que el Plan Colombia habría sido un programa proyectado a 5 años, como a que los intereses estratégicos de Estados Unidos, desde hacía tiempo, se habrían desplazado desde América Latina hacia Medio Oriente y África<sup>16</sup> (Rico, 2016).

Con todo esto en mente, quedaría por decir entonces, que la transformación en la relación entre Colombia y Estados Unidos, aunque no significaría un distanciamiento y mucho menos el fin de la intervención de la potencia en los asuntos internos colombianos, sí implicaría una reorientación en sus políticas y en la destinación de los recursos de cooperación internacional. Juan Manuel Santos

---

<sup>16</sup> Luego de la liberación “de los tres contratistas norteamericanos en poder de las FARC, decayó el interés estratégico del Pentágono en Colombia. Buena parte de la cooperación en inteligencia, la financiación de grupos tácticos y el acompañamiento en las labores de interdicción que se hacían desde el Comando Sur en la Florida, fueron reorientados a las operaciones que EE.UU. lideraba en Afganistán e Irak” (Rico, 2016)

lograría aprovechar un buen ambiente en el escenario internacional y una política más flexible por parte de Estados Unidos, para formular su proyecto de paz y diseñar un proceso de negociación con una mayor autonomía que la que habrían tenido sus antecesores. Todo esto permitiría que la mayor parte de los esfuerzos del gobierno colombiano pudieran enfocarse en tratar de resolver las causas estructurales del conflicto armado interno, las cuales continuarían siendo una de las más poderosas justificaciones de los actores armados para seguir adelante con la confrontación. Es decir, todo esto permitiría que pudieran abordarse temas como el desarrollo agrario, la distribución equitativa de la tierra, la participación política y la reparación de las víctimas.

Este enfoque no se habría logrado en anteriores procesos y políticas, en parte, porque dichos temas no habían sido integrados con fuerza en la agenda construida entre Estados Unidos y Colombia, ya que en ésta prevalecían aquellas cuestiones que afectaban directamente a los estadounidenses como eran el tráfico de drogas, el crimen organizado y la lucha antiterrorista. El profundo compromiso que existía por parte de los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) hacia Estados Unidos en función de las grandes cantidades de recursos que este país destinaba para apoyar las problemáticas colombianas, no habría dado espacio para formular políticas de paz que escaparan a los intereses estadounidenses.

Al resaltar estos hechos, no pretendemos desconocer la relevancia de la lucha contra las drogas en medio de los intentos por resolver el conflicto colombiano, pues el narcotráfico, el crimen organizado y sus alianzas con la insurgencia se habrían convertido en grandes generadores de violencia en el país y una más de las causas del conflicto (PNUD, 2003; CNMH, 2013). Sin embargo, el enfoque casi absoluto en esta problemática, habría logrado que las anteriores políticas fracasaran en su intento de resolver el conflicto a través de la ofensiva militar. La ampliación de la agenda y la flexibilización en las posturas por parte del gobierno estadounidense, como también el impulso desde la cooperación internacional por destinar recursos hacia programas sociales y abordar otras causas de la confrontación, abrirían espacios con mayor margen de maniobra para que el gobierno de Juan Manuel Santos formulara una política pública y diseñara un proceso de paz en términos territoriales, con la participación de las comunidades, de las víctimas y de la población civil en general.

En definitiva, la confluencia de todos estos elementos terminaría generando cambios en el modelo de construcción de paz en el país, ya que el hecho de que los intereses de actores externos, en este caso particular de Estados Unidos, no tuvieran una influencia directa en la formulación de políticas alrededor de la paz, permitiría un acercamiento mayor hacia la población civil, sus necesidades y sus problemáticas y por tanto la formulación de alternativas y acciones encaminadas cada vez más hacia la apropiación local.

### ***3.2.2 Colombia y la Unión Europea***

La cooperación entre la Unión Europea y Colombia comenzaría en la década de los ochenta fruto de los acercamientos de instituciones europeas hacia la Comunidad Andina de Naciones, organización a la cual pertenecería Colombia, sin embargo, sería a partir de los noventa que se afianzarían dichas relaciones como consecuencia tanto, de los cambios en el escenario internacional a raíz del final de la Guerra Fría (Agudelo y Riccardi, 2019) como, del auge de la cooperación internacional y la llegada al país de organizaciones internacionales por cuenta del nuevo enfoque sobre construcción de paz propuesto por la ONU. En 1994 el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)<sup>17</sup> iniciaría sus primeras operaciones en Colombia asistiendo a la población afectada por el conflicto armado y financiando proyectos sobre todo para asistir a población desplazada víctima de este fenómeno (ACNUR, s.f.), comenzando así una relación de cooperación y asistencia alrededor de la problemática del conflicto armado y de la búsqueda de la paz. Sería tan importante el papel de la Unión Europea en este ámbito que se convertiría en el segundo donante de Ayuda Oficial al Desarrollo para Colombia después de Estados Unidos.

Más adelante, en el 2001, el Parlamento Europeo definiría su marco de acción frente al tema del conflicto armado interno, el cual giraría en torno al fortalecimiento institucional, el desarrollo alternativo, el desarrollo social, la ayuda humanitaria y los derechos humanos (Agudelo y Riccardi, 2019). Siguiendo estos parámetros desde el 2002, comenzaría a apoyar diferentes iniciativas locales como los Proyectos Regionales de Desarrollo y Paz que venían desarrollándose desde los años noventa en las zonas más afectadas por el conflicto, creando así una asociación que terminaría dando como fruto los denominados *Laboratorios de Paz*. Estas iniciativas buscarían “realizar transformaciones en el orden económico, social, cultural y político, para construir colectivamente condiciones de paz duradera basada en la vida con dignidad para todos los habitantes” (European External Action Service - Colombia, 2013: 7).

---

<sup>17</sup> Organismo de la Comisión Europea creado en 1992 con el objetivo de coordinar el programa comunitario de ayuda humanitaria en respuesta a desastres naturales y conflictos armados en países no miembros. (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, s.f.)

Es en este sentido, los proyectos desarrollados bajo los Laboratorios de Paz, trabajarían alrededor de tres ejes específicos: 1) el Eje de Paz a través del cual se promovería la vida, la defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario; 2) el Eje de gobernabilidad participativa a través del cual se fortalecerían las instituciones públicas y de la sociedad civil y 3) el Eje de desarrollo socioeconómico sostenible, el cual promovería el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerables a través de alternativas socio-económicas (European External Action Service - Colombia, 2013). Dichos proyectos estarían vigentes entre los años 2002 y 2011 y se desarrollarían en tres fases para las cuales se destinarían más de 90 millones de Euros de Ayuda Oficial al Desarrollo. El Primer Laboratorio de paz se llevaría a cabo en la región del Magdalena Medio, el segundo en el Oriente Antioqueño, Norte de Santander, el Macizo Colombiano, Alto Patía (Cauca y Nariño) y el último de ellos, se implementaría en los Montes de María y el Departamento del Meta. Estas iniciativas terminarían teniendo presencia en 220 municipios y 11 departamentos del país y a través de 600 proyectos habrían beneficiado alrededor de 300.000 personas (Virginia Bouvier, 2014; Barreto, 2016).

Ahora bien, con la finalización en el año 2011 de la tercera etapa de los laboratorios, el aporte de la Unión Europea a la superación del conflicto y a la búsqueda de la paz no terminaría, pues para el año 2012 y basados en los aprendizajes de esa primera década de proyectos implementados, se emprendería una nueva experiencia denominada “Nuevos Territorios de Paz”. Estos programas se desarrollarían en cuatro regiones del país (Canal del Dique y Zona Costera, Bajo Magdalena, Caquetá y Guaviare) y tendrían como objetivo:

fortalecer el capital social en estas regiones, a través de la generación de capacidades en actores locales, el impulso del desarrollo económico, la promoción de la asociatividad rural y la construcción participativa de una visión de desarrollo económico local, buscando promover iniciativas de construcción de paz que contribuyan a la reducción de la desigualdad económica y a mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de las condiciones para una vida digna y segura en el marco de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza. (Red Adelco, s.f.)

Para tales fines se habrían invertido alrededor de 30 millones de euros y se habría logrado beneficiar a más de 22.000 personas, trabajando esta vez alrededor de 5 ejes: La inclusión socio-económica, las tierras y los territorios, las capacidades locales, la gestión del conocimiento y los enfoques transversales -étnico, género y medio ambiente- (Prosperidad Social, 2016).

En el siguiente mapa puede apreciarse la ubicación en el territorio nacional de los diferentes proyectos desarrollados por la Unión Europea y mencionados anteriormente:



La Unión Europea atendiendo las solicitudes del gobierno colombiano respecto al acompañamiento en la implementación y la búsqueda de la paz designaría un enviado especial para la Habana (Eamon Gilmore) y más adelante crearía el Fondo Europeo para la Paz conformado por “21 Estados miembros, y Chile como primer donante y miembro latinoamericano, con lo que se aportaría 119 Millones de euros, con el compromiso de dar una respuesta rápida, flexible y alineada a necesidades que apuntaran a la consolidación de la paz y el desarrollo económico y social en el país” (Fondo Europeo para la Paz Colombia, 2020).

En el plano bilateral, algunos países europeos habrían brindado apoyo adicional a las iniciativas de Santos. España por ejemplo habría sido el primero en solicitar tanto la creación de un fondo para el apoyo a través de recursos, como la creación de una misión de paz para apoyar la verificación y monitoreo en la primera etapa de desescalamiento del conflicto (El Tiempo, 2015c). Alemania, designaría su propio enviado especial para apoyar el proceso y mostraría interés en la atención a las víctimas de las minas y en aportar su experiencia en la reconstrucción de la memoria histórica (el Tiempo, 2015d; el Espectador, 2016b). Francia, por su parte apoyaría el fortalecimiento de los sistemas de información catastral y el proceso de devolución de tierras y, finalmente, Noruega brindaría su apoyo al Plan Nacional de Desminado (D. Rojas, 2019).

Así las cosas, la relación de Santos con la Unión Europea, en términos políticos, se vería fortalecida encontrando un gran apoyo en esta organización. En este sentido habría que señalar que en los gobiernos anteriores como el de Pastrana y Uribe Vélez, dicha relación habría sido diferente, pues se presentarían tensiones alrededor de los distintos enfoques que tanto estos gobiernos, como la Unión Europea tendría respecto al conflicto y las estrategias implementadas para gestionarlo. Para la organización europea la causa principal del conflicto habría sido la persistencia de la exclusión de tipo económico, político, social y cultural y en razón a esto, se distanciaría del enfoque presentado por Estados Unidos y su definición del narcotráfico como principal motor de la confrontación, enfoque compartido, en gran medida, por los gobiernos colombianos. Bajo estas circunstancias la Unión Europea rechazaría completamente el enfoque militarista estadounidense, considerado por ellos como multiplicador del conflicto y buscaría alejarse de políticas como el Plan Colombia (Agudelo y Riccardi, 2019), que, dicho sea de paso, habría sido la bandera principal tanto de Pastrana como de Uribe para hacer frente a la confrontación.

De esta manera, la lucha contra el narcotráfico o contra el terrorismo a través de alternativas militares no estaría contemplada dentro de las estrategias de cooperación de la Unión Europea hacia Colombia y, por tanto, programas como los Laboratorios de Paz que se desarrollarían en la misma época del gobierno de Uribe no coincidirían con las políticas desarrolladas por dicha administración, quien

optaría principalmente por las operaciones militares. Siguiendo esta misma lógica, las iniciativas civiles de paz como alternativas para cesar la confrontación serían desaprobadas por este gobierno, quien llegaría incluso a estigmatizar a aquellos movimientos y organizaciones de la sociedad civil quienes intentaban a través de acuerdos humanitarios alejar la violencia de sus territorios (Roldan, 2014).

Esta divergencia en las formas de entender el conflicto y en las alternativas para solucionarlo, principalmente entre 2002 y 2010, llevaría al gobierno de Álvaro Uribe a establecer unos “*Lineamientos para el Enfoque de los Proyectos de Cooperación Internacional*” que afectarían el funcionamiento de programas apoyados por la Unión Europea, como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, precisamente por ser concebidos por este gobierno como iniciativas de paz no oficiales y, por tanto, desautorizadas. Estas dinámicas, como lo mencionaríamos en el capítulo dos, habrían obstaculizado y en algunos casos eliminado la posibilidad de supervivencia de aquellas iniciativas civiles y, por consiguiente, aquel trabajo y construcción de paz desde las regiones y los territorios habría sido opacado.

Respecto a este punto, habría que destacar que la administración de Juan Manuel Santos a diferencia de sus antecesores, reconocería la existencia de diversidad de iniciativas locales de paz desarrolladas desde los diferentes territorios y regiones del país, que habrían sobrevivido, en gran parte, gracias al apoyo de organizaciones como la Unión Europea. De esta manera se reconocería la existencia de una infraestructura para la paz presente en las diferentes regiones del país y de naturaleza civil y local, que terminarían convirtiéndose en una de las bases para desarrollar la política del gobierno denominada como Paz Territorial.

Con las negociaciones de la Habana y la decidida participación de la sociedad civil en el proceso, terminaría haciéndose visibles y en algunos casos fortaleciéndose estos procesos de larga data en el país, entendiéndose a su vez la necesidad de escuchar a las comunidades, atender a lo cotidiano, a lo local, identificar las necesidades reales y las visiones de aquellos que habrían habitado los territorios afectados por la violencia y poder construir alrededor de ello alternativas viables para cesar la confrontación y alcanzar una paz estable. Con la llegada de Santos, entonces, se abrirían espacios para poder articular las políticas del gobierno con las iniciativas ciudadanas y las iniciativas apoyadas por la cooperación internacional.

Así las cosas, y como puede observarse, durante dos décadas la Unión Europea habría estado presente en el territorio colombiano implementando proyectos y programas y apoyando a diversidad de iniciativas y organizaciones locales y comunitarias, lo que sin duda lo llevaría a ser un actor relevante

dentro del proceso de construcción de paz que vendría desarrollándose en Colombia desde la década de los noventa. La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia en el año 2010, aunque limitaría el papel de actores como la Unión Europea en el proceso de paz, principalmente en la definición de las políticas y acciones a implementar, significaría una mejora en las relaciones respecto a anteriores gobiernos. Todo esto permitiría redirigir el apoyo de esta organización internacional hacia los propósitos de la política de paz territorial, aprovechando la experiencia de estrategias como los Laboratorios de Paz y de los Nuevos Territorios de paz y convirtiendo a la Unión Europea en un aliado importante, pero esta vez dentro de unos términos de apropiación por parte de Colombia de los procesos de construcción de paz.

Dicha estrategia de apropiación sería importante para mejorar la alianza con la Unión Europea, ya que, aquellos proyectos e iniciativas formuladas y apoyadas por esta organización no escaparían de las críticas en sus primeras fases, debido en parte, a la poca comprensión de las dinámicas regionales, de los ritmos locales y de la naturaleza diversa de las organizaciones sociales y a una concentración mayor en el cumplimiento de objetivos y en los procedimientos estrictos de la ejecución de los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (Barreto, 2010; Moreno, 2008; Instituto Catalán Internacional por la paz, 2015) evidenciando así algunas de las falencias del enfoque predominante de paz liberal. Sin embargo, con veinte años de trabajo de campo, recorriendo los territorios y, sobre todo, ante un contexto que presionaría a la cooperación internacional a replantear su Ayuda al Desarrollo y una estrategia por parte del gobierno de Santos en busca de cambiar los términos de intervención de actores externos, las experiencias obtenidas de los procesos desarrollados por la Unión Europea en Colombia terminarían por impulsar transformaciones positivas en el modelo de construcción de paz. Esto último en el sentido de incentivar los procesos locales, las iniciativas civiles, y adicionalmente, convertirse en un valioso insumo para la territorialización de políticas públicas (Madrirdejos y Salinas, 2018) y para la implementación del Acuerdo Final entre el Estado y las FARC-EP, a través de la capitalización de sus experiencias.

### ***3.2.3 Colombia y la Organización de las Naciones Unidas***

La relación de Colombia y la ONU cuenta con décadas de historia, pues el país sería miembro fundador de dicha organización. No obstante, su llegada oficial al territorio colombiano se daría solo hasta 1954, momento a partir del cual se sumarían poco a poco una serie de organismos pertenecientes a este Sistema de Naciones Unidas, de los cuales, unos cuantos se involucrarían específicamente en la gestión del conflicto y la búsqueda de la paz. Entre este grupo específico podríamos destacar los siguientes: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, que llegaría al país en

1974, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas – UNODC que lo haría en 1985; El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH en 1997, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, en 1998 y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) llegada al país también en 1998 (Naciones Unidas Colombia, 2019).

Como lo hemos mencionado, gran parte de estos organismos a partir de la década de los noventa, asumirían el nuevo enfoque promovido por el Secretario General Ghali, sobre la construcción de paz o *peacebuilding* y comenzarían a involucrarse de lleno en la gestión del conflicto, no solo a través de asistencia humanitaria para hacer frente a las consecuencias más inmediatas de la violencia, sino además, en la formulación y diseño de programas, en una dinámica similar al trabajo realizado por Unión Europea con los Laboratorios de Paz. Estas iniciativas buscarían generar nuevos proyectos y a la vez apoyar iniciativas existentes en los territorios. Sería así como el PNUD comenzaría a diseñar y a apoyar diferentes proyectos e iniciativas en las regiones de Colombia a través de su programa denominado Art-Redes, el cual estaría vigente entre los años 2004 y 2014. Durante más de una década de trabajo este organismo habría logrado llegar a territorios como el Oriente Antioqueño, los Montes de María, a los departamentos de Meta, Huila, Córdoba, Caquetá, Guajira y Cauca. El propósito de estos programas habría sido contribuir a la construcción social de la paz, el desarrollo humano, la gobernabilidad democrática y la reconciliación y para ello, habrían trabajado a través de cuatro ejes temáticos como serían: Prevención y transformación de conflictos y promoción de una cultura de paz; Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos; Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz; y Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz (PNUD-Colombia, 2014).

Ciertamente, las Naciones Unidas estarían presentes y lograrían contribuir a través de su enfoque de intervención a la construcción de paz en el país, sin embargo, este camino no estaría libre de inconvenientes, no solo por las críticas a nivel global a su modelo de *peacebuilding*, sino, además, por tensiones suscitadas entre la organización y algunos gobiernos colombianos, como resultado de la disparidad de criterios frente a las políticas implementadas para gestionar o resolver el conflicto.

En este sentido, es posible identificar algunas diferencias entre el gobierno de Santos y sus antecesores (Pastrana –Uribe) en sus relaciones con la ONU, lo que permitiría a su vez, observar cómo una relación más articulada a partir del 2010 y un cambio de enfoque respecto a las acciones necesarias para alcanzar y sostener la paz, habrían contribuido a generar transformaciones en el modelo de construcción de paz del país.

El gobierno de Pastrana (1998-2002) por ejemplo, a diferencia del de Santos, internacionalizaría su proceso de paz con las FARC-EP, desde el momento mismo de su presentación (Borda, 2012; Tickner, 2012), lo que implicaría, por tanto, una participación abundante de actores internacionales y su influencia e intervención desde las primeras etapas de diálogo, negociación y formulación, generando así, tensiones entre las muchas opiniones respecto a lo que significaba el conflicto armado interno y las alternativas para conseguir la paz (Bouvier, 2012). En este contexto, la ONU sería uno más de los actores internacionales invitados a participar de dicha negociación. Pastrana buscaría legitimidad e incluso credibilidad, tanto dentro como fuera del país y consideraría que la mejor forma de obtenerla sería a través de la participación activa de actores internacionales (Borda, 2012), adicional a esto, contemplaría la posibilidad de un asesoramiento por parte de terceras personas alrededor de los temas que deberían ser tratados en la mesa, lo que lo llevaría incluso a proponer la participación de las Naciones Unidas a través de la presentación, por parte de esta organización, de borradores de acuerdo para la mesa de negociación, planteamiento que también habría sido contemplado desde la Secretaría misma de las Naciones Unidas (Pastrana 2006, citado por Borda, 2012).

Esta idea de la participación necesaria de la comunidad internacional, llevaría al gobierno de Pastrana a solicitar al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, la designación de un enviado especial de la organización para que “coordinara los esfuerzos internacionales de apoyo al proceso de paz” (Borda, 2012: 87). A pesar de ello, diversos analistas coincidirían en afirmar que no habría sido claro desde el gobierno cuál sería el papel que los actores internacionales debían jugar y habría terminado siendo, aunque en algunos casos efectiva, una participación torpe y mal coordinada (Cepeda, 2012; Fawcett, 2012). Sería en este contexto y en medio de las recurrentes crisis por las que atravesaría las negociaciones con las FARC, que se daría una situación que generaría confusión, tensión y finalmente desconfianza entre el gobierno y el enviado especial de la ONU, el señor, James Lemoyne, quien, ante el inminente rompimiento del acuerdo, se habría ofrecido a participar como facilitador, propuesta que Pastrana aceptaría, pero que no daría los frutos esperados debido a que las FARC intentarían negociar con el enviado, hecho que el gobierno desaprobaba, pues bajo su criterio esto excedía las funciones de un facilitador, solicitando a Lemoyne, cesar sus acciones y regresar a Bogotá.

Ante el posterior rompimiento de los diálogos y el fracaso de la negociación con las FARC, la participación de la comunidad internacional pasaría a ser solo una experiencia que dejaría bastantes aprendizajes para todas las partes. De esta manera, aunque la ONU tendría un papel importante entre los actores internacionales participantes del proceso de negociación, las relaciones con el gobierno no estarían exentas de tensiones ante la disparidad de enfoques y la falta de coordinación y coherencia,

dejando como resultado una relación poco eficiente frente a lo que demandaba el contexto para cesar la confrontación.

Ahora bien, durante el gobierno de Álvaro Uribe las relaciones con la ONU se desarrollarían de una manera muy diferente. Al inicio de su administración, Uribe habría declarado la intención de solicitar la presencia de la ONU ante eventuales conversaciones con grupos armados ilegales e incluso lo habría prometido como parte de su campaña presidencial, en la que, además, habría mencionado la posibilidad de la presencia de cascos azules en el país y la creación de una fuerza conjunta. Con los años, sin embargo, el mandatario cambiaría de opinión y las relaciones con la organización internacional se habrían convertido en las más conflictivas y difíciles de los últimos años (Fawcett, 2012: 126; Borda, 2012: 109)

Frente a las nuevas políticas impulsadas por el gobierno entrante, como la denominada Seguridad Democrática, la ONU comenzaría a asumir una posición cautelosa, ya que como lo hemos mencionado con anterioridad, esta estrategia privilegiaría la respuesta militar, por lo que, para las Naciones Unidas el programa de Uribe tendría alto contenido de guerra y muy poco de paz (Fawcett, 2012). En este sentido, la ONU rechazaría algunas solicitudes de este gobierno y entre ellas una de las más significativas sería la de su participación en los diálogos con el grupo paramilitar AUC, lo que, junto con el malestar del gobierno por las posturas y declaraciones del enviado especial de la Secretaría General, James Lemoyne, comenzarían a generar un clima de tensión, que terminaría por agravarse tras el surgimiento de un debate y discusión alrededor de la existencia del conflicto armado.

Para Uribe Vélez en Colombia existía únicamente el terrorismo, ante lo cual solicitaría que a aquella realidad de violencia en el país no se le denominara conflicto armado (Fawcett, 2012). Unas semanas más tarde la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicaría un informe denominado “Sobre la importancia del principio humanitario de distinción en el conflicto armado interno”, el cual sería considerado como una respuesta a las declaraciones del gobierno, pues en él se afirmaría la existencia de un conflicto armado en Colombia, debido a que la situación del país iría más allá de la existencia de organizaciones que utilizaran tácticas terroristas, por lo que se hacía necesaria la distinción entre combatientes y no combatientes para proteger a la sociedad civil (Borda, 2012).

Así las cosas, crecería cada vez más la desconfianza entre las dos partes y las declaraciones de ambos lados cada vez serían más fuertes frente a sus posturas. Ante este panorama Álvaro Uribe Vélez emprendería diferentes estrategias para reducir al mínimo el papel de la ONU en Colombia, entre ellas la solicitud de la suspensión de la gestión y presencia en Colombia del enviado especial de la

Secretaría General, James Lemoyne, además del intento por clausurar o cambiar el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y establecer unos lineamientos sobre lo que podía y no podía hacer la cooperación internacional a través de sus proyectos en el país, en los que se solicitaba a las misiones diplomáticas en Colombia, entre otras cosas, no utilizar términos como conflicto armado (Borda, 2012).

Las relaciones entre el gobierno de Colombia y la ONU se desarrollarían dentro de esta lógica durante todo el mandato de Álvaro Uribe, por lo que el papel de esta organización internacional en lo referente al conflicto y a la paz se desarrollaría en el marco de proyectos como los implementados por el PNUD en diferentes territorios y más cercanos a la población que al gobierno nacional. Pese a las malas relaciones entre la ONU y Álvaro Uribe, los organismos pertenecientes a esta institución se mantendrían en el país y con la llegada de un nuevo gobierno y la posibilidad de una nueva negociación con las FARC a partir del 2012, las Naciones Unidas retomarían un papel importante dentro de las negociaciones con los grupos armados y como un socio relevante para la administración central.

Así las cosas, la relación entre Colombia y la Organización de Naciones Unidas durante la administración de Juan Manuel Santos giraría principalmente, como el resto de las relaciones políticas exteriores del país, alrededor del acuerdo de negociación de la Habana y su posterior implementación. Aunque en el 2010 el presidente Santos afirmaría no estar interesado en ninguna mediación de un actor internacional en un eventual proceso de paz, la ONU, estaría siempre abierta a cualquier solicitud, según las declaraciones de su Secretario General de aquella época, Ban Ki-moon (Borda y Gómez, 2017; El Tiempo, 2012; Semana, 2012). Con todo y la negativa inicial, la ONU terminaría siendo el escenario escogido por el gobierno colombiano para presentarle a la comunidad internacional el proceso de paz con las FARC y como el organismo internacional seleccionado para llevar a cabo una de las tareas más importantes luego de la firma del acuerdo, es decir, para encargarse de la verificación y monitoreo del cumplimiento de lo pactado.

Sería así como, en el 2016, tanto el gobierno como las FARC, en un comunicado conjunto anunciarían la creación de un mecanismo de monitoreo y verificación, el cual contaría con el acompañamiento internacional. Esto llevaría a la mesa de negociación a acordar la solicitud de la presencia de la ONU para tal fin. De esta manera, en enero del 2016, el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 2261<sup>18</sup>, anunciaría la aprobación de una Misión Especial con observadores no armados, de monitoreo

---

<sup>18</sup>Dicha resolución sería aprobada de manera unilateral, convirtiéndose en una de las 14 resoluciones en 70 años con esta característica.

y verificación del acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas (Cancillería de la República de Colombia, 2016). Dicha Misión finalizaría con éxito el 27 de septiembre de 2017, luego de la certificación por parte de esta organización internacional de la efectiva dejación de armas por parte de las FARC y la entrega de certificados a los ex miembros de este grupo guerrillero que les permitiría dar un nuevo paso en su proceso de reintegración a la vida civil (ONU Noticias, 2017b; ONU, 2017).

Al finalizar este primer mandato, se acordaría la creación de una segunda Misión aprobada por el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 2377 de 2017, esta vez con el objetivo de apoyar a las autoridades en el proceso de reincorporación de los excombatientes a la sociedad, garantizando su seguridad. Adicional a esto, se crearía el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz con el propósito de promover la construcción de paz y el desarrollo sostenible mediante la movilización y coordinación de financiación. Dichas intervenciones buscarían arrojar resultados concretos en materia de estabilización, reincorporación, víctimas, justicia transicional y comunicación (Fondo Multidonante Colombia, 2017). Durante los primeros años de existencia esta iniciativa lograría financiar proyectos en más de 300 municipios del país, aportando al fortalecimiento institucional necesario para la implementación de los acuerdos y apoyando otras iniciativas existentes en los territorios (Fondo Multidonante Colombia, 2017).

Así las cosas, desde el 2016, la Organización de las Naciones Unidas entraría a formar parte de la limitada lista de actores externos involucrados en el proceso de paz de la Habana, sin embargo, durante los primeros años de las negociaciones y durante el diseño y discusión de los seis puntos del acuerdo, al igual que el resto de la comunidad internacional, su papel sería principalmente como espectador. Con la solicitud del gobierno de Colombia para que dicha organización en función de su neutralidad y experiencia, fuera la escogida para la importante tarea de verificación y monitoreo, el papel desempeñado por la ONU adquiriría relevancia. A partir de allí, no solo aportaría su conocimiento, legitimidad y recursos, sino que además entraría a formar parte de los actores presentes en los diferentes territorios con la tarea de trabajar por la reincorporación política, económica y social en pro de la reconciliación y recuperación de la confianza en el Estado (Fondo Multidonante Colombia, 2017).

Así pues, las relaciones entre esta organización y el gobierno de Colombia, luego de años de desavenencias y de trabajo desarticulado, adquirirían un nuevo aire, en el que se le asignaría un papel específico a las Naciones Unidas en la construcción de la paz, no solo como verificador, sino como un actor con conocimiento y experiencia en las regiones, y a diferencia del papel desempeñado en las negociaciones con las FARC en el Caguán durante el gobierno de Pastrana, la participación de la

organización se daría en términos claros, acordados y solicitados por las partes de la mesa, en una etapa posterior a la definición de las alternativas a implementar, la cual habría sido competencia de gobierno, sociedad civil y el grupo armado en cuestión, sin terceras partes participantes.

Ahora bien, por la misma época en la que estaba llegándose a un acuerdo en la Habana y en la que el gobierno de Santos comenzaría a implementar su política de paz territorial, ocurriría un hecho significativo para la construcción de paz en el mundo y en Colombia. Al interior de las Naciones Unidas comenzaría a darse una discusión respecto a los resultados de las acciones por ellos desarrolladas desde el surgimiento de la “Agenda para la Paz” de Ghali, la inclusión de la noción de *peacebuilding* y la creación de infraestructura para la paz como la Comisión de Consolidación de la Paz y del Fondo para la Construcción de Paz (ONU, 2015; Chandler, 2017).

la ONU había recibido muchas críticas durante la primera década de este siglo respecto a sus intervenciones en algunos Estados siguiendo los principios de lo que diversidad de analistas denominarían como *Paz Liberal*, un enfoque que como lo hemos mencionado, sería rechazado, entre otras cosas, por la formulación de alternativas sin la participación de los directamente afectados y con el desconocimiento de sus necesidades reales. A raíz de esto se acordaría la realización de una evaluación y balance de las acciones y logros de la organización en más de una década de trabajo, los cuales arrojarían como conclusión la necesidad de un nuevo enfoque que fuera más allá de la noción de *peacebuilding* y se constituyera en un proyecto más integral. Para cumplir con este fin, dicho enfoque añadiría ciertos elementos como: el énfasis en la prevención del estallido, la escalada, la continuación y repetición del conflicto, la inclusión de todo el Sistema de Naciones Unidas para la consecución de dicho objetivo, la inclusión de las necesidades de todos los segmentos de la sociedad y la designación de los gobiernos nacionales y locales como los principales agentes en el mantenimiento y el sostenimiento de la paz (IPI Global Observatory; Library ONU, 2019).

*Sustainig peace* o una paz sostenible, como se denominaría este nuevo enfoque, sería, por tanto, un proyecto esencialmente nacional, que con el apoyo internacional buscaría desarrollar las capacidades necesarias para construir instituciones resilientes que le permitieran al Estado el sostenimiento de la paz.

En este marco comenzarían entonces a desarrollarse a partir del 2016, las relaciones de la ONU con el resto de Estados, sobre todo con aquellos que requerirían de su apoyo para evitar o superar los conflictos armados. En este sentido se trataría de un proyecto que coincidiría con las intenciones y propósitos del gobierno de Juan Manuel Santos de formular una política de paz en términos territoriales y mucho más sensible a las necesidades de las poblaciones históricamente afectadas por

la violencia en el país y de establecer una política exterior que contemplara la participación contenida de actores internacionales en la búsqueda de la paz. Sería así como el nuevo enfoque, junto con unas pautas más claras y unas acciones más articuladas entre la ONU y el gobierno de Santos, transformarían las relaciones bilaterales y se convertirían en un elemento más, que impulsaría cambios hacia un modelo de construcción de paz mucho más centrado en lo local, lo territorial y con modificaciones en los términos de intervención de actores externos.

### **3.3 Hacia la participación de actores internacionales bajo los principios de la apropiación**

El escenario internacional que coincidiría con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia, sería otro componente importante para el análisis, pues junto a los planteamientos de política exterior de este gobierno, terminarían por favorecer la transformación de sus relaciones con actores externos que históricamente habían tenido gran influencia en la formulación de políticas públicas para hacer frente al conflicto y obtener una paz duradera.

Como habíamos advertido, aquel escenario tendría mucho que ver con el replanteamiento de los principios de la cooperación internacional al desarrollo, incluyendo los de la cooperación en construcción de paz. La Declaración de París, el Programa de Acción ACRAA, y el Foro de Alto Nivel de Busan habrían reorientado las formas en las que se gestionaría y suministrarían la Ayuda Oficial al Desarrollo. Se plantearía a través de ellos la necesidad de reforzar las estrategias de desarrollo nacional, aumentar alienación de la ayuda al desarrollo con las prioridades de países socios, intensificar la mutua responsabilidad, eliminar duplicación de esfuerzos, simplificar políticas y procedimientos, entre otros, lo que generaría compromisos específicos hacia la alineación, la armonización, la gestión orientada a resultados, la mutua responsabilidad y la apropiación, con lo que se esperaría finalmente establecer una relación en la que los países socios, es decir aquellos que recibieran la ayuda, estuvieran a cargo de sus propios procesos de desarrollo (OCDE, 2008).

En sintonía con estos planteamientos y con las críticas suscitadas en las últimas décadas hacia la cooperación internacional, se comenzaría a solicitar la revisión de los alcances de la cooperación en materia de construcción de paz. Desde los años noventa con el final de la Guerra Fría y la transformación de los conflictos, las operaciones de paz de las Naciones Unidas comenzarían a involucrarse cada vez más en asuntos domésticos e irían más allá del cese al fuego, replanteando sus funciones y proponiendo un nuevo enfoque para la transformación de los contextos afectados por el conflicto. Así surgiría el enfoque de construcción de paz o *peacebuilding*, a través del cual se irían añadiendo cada vez más acciones y funciones para las organizaciones y organismos internacionales involucrados en este ámbito.

Como lo mencionaría Mateos (2011), aunque las intervenciones en construcción de paz responderían a diferentes propósitos, tanto de los Estados como de las organizaciones internacionales, aquellas misiones llevadas a cabo a lo largo de la década de los noventa y de la primera década del dos mil, terminarían desarrollándose en cuatro ámbitos comunes, como serían: i) La seguridad y la gobernanza; ii) la democratización y participación política; iii) la recuperación socioeconómica y liberalización económica; y iv) la justicia transicional y reconciliación. La selección de estos ámbitos y de las reformas implementadas en el marco de la construcción de paz habrían tenido que ver con una especie de consenso a nivel internacional sobre la nueva naturaleza de los conflictos armados y las medidas implementadas para gestionarlos, un consenso inspirado por ideas liberales que terminaría dando vida a lo que diversidad de analistas han denominado como Paz Liberal (Richmond, 2012).

Dicho consenso giraría en torno al entendimiento de los conflictos surgidos en el marco de la posguerra fría como despolitizados, desideologizados y muy cercanos a la criminalidad organizada y a las economías de guerra, que dejarían como resultado sociedades deficientes, adicional a esto, después del 11 de septiembre el 2001 se daría el resurgimiento del paradigma tradicional sobre la seguridad que impulsaría la idea de estados frágiles o fallidos que terminarían generando amenazas terroristas. Todo esto llevaría a la conclusión de la necesaria intervención para reconstruir o rehabilitar estos Estados, lo que requeriría la construcción de instituciones fuertes y para ello nada mejor que un sistema democrático para lograrlo (Donay, 2011, 50; Mateos, 2011).

Dicho consenso fue traduciéndose progresivamente en un modelo de construcción de paz determinado: un modelo de construcción de paz liberal, que requería la intervención en diversos ámbitos de una sociedad afectada por un conflicto mediante la institucionalización de la democracia, el desarrollo, la economía de libre mercado, los derechos humanos y la construcción de la sociedad civil. (Mateos, 2011: 75)

La problemática alrededor de este enfoque y que motivaría los más recientes replanteamientos, incluso al interior de las Naciones Unidas, tendría que ver con el hecho de que la construcción de paz hubiera terminado convirtiéndose en una gobernanza importada y en un proceso cada vez más estandarizado, con unas pautas específicas de actuación, o como plantearía Paris, en una receta de carácter universal para convertir estos contextos en democracias liberales de mercado (2004: 3).

Así, en muchas ocasiones la construcción de paz se habría caracterizado por el desconocimiento del entorno y de las realidades locales, además, de la implementación de medidas contradictorias y desarrolladas por altos funcionarios de organismos internacionales, es decir, por la implementación de medidas verticales y exógenas. En algunos casos estas medidas habrían llevado la ausencia de confrontación a través del desarme y el cese de hostilidades, creando una paz negativa o una paz

virtual, sin reformas de fondo, y en otras ocasiones habrían terminado causando tensiones al interior de las sociedades reproduciendo las causas de la violencia (Mateos, 2011).

Todo esto habría motivado el planteamiento de nuevos enfoques, en donde aquellos territorios afectados por los conflictos tendrían la principal responsabilidad en la formulación e implementación de las medidas, por ellos mismos identificadas, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera. Los compromisos de apropiación, alineación y responsabilidad mutua, desde la Ayuda Oficial al Desarrollo y el nuevo enfoque de paz sostenible o *Sustainig Peace*, desde la ONU, vendrían promoviendo esa idea de apropiación nacional o local de las políticas y su apoyo, más no su imposición, por parte de la comunidad internacional.

En este contexto se desarrollarían entonces las relaciones de Colombia con actores como Estados Unidos, la Unión Europea y la ONU, quienes, aunque con diferentes propuestas habrían representado por años los principios de la Paz liberal, pero que, ante las presiones de un contexto crítico, de territorios y poblaciones cada vez más empoderados y de la formulación por parte del gobierno de Juan Manuel Santos de una política exterior diversificada, multilateral y con una estrategia de participación contenida, habrían tenido que replantear sus intervenciones y sus relaciones con el país.

El margen de maniobra del gobierno colombiano para la formulación e implementación de una política de paz planteada en términos territoriales, con la participación de la sociedad civil y abordando causas estructurales del conflicto, más allá del narcotráfico y el crimen organizado, revelaría la aparición de elementos propios del modelo de construcción de paz denominado como apropiación local. Todo esto nos llevaría a considerar que la transformación de los últimos años de las relaciones de Colombia con sus principales aliados en materia de paz, en medio de un contexto de presión para replantear los principios de la cooperación, se habría convertido en uno de los factores determinantes que impulsaría cambios importantes en el modelo de construcción de paz del país, un modelo híbrido, que sin abandonar por completo los principios de la paz liberal, estaría acercándose cada vez más a la apropiación local.

## **CAPÍTULO 4. RECONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA POLÍTICA Y TERRITORIAL DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ**

Para el año 2010, se terminaría el ciclo de gobierno de uno de los políticos más controversiales de la historia de Colombia, pues la Corte Constitucional le negaría una segunda reelección a Álvaro Uribe, quien después de haber completado ocho años en el poder, contaba aún con un gran apoyo tanto de las élites políticas y económicas del país, como de una gran parte de la población. Así pues, ante la imposibilidad de continuar al mando, la alternativa sería llevar a la presidencia a uno de sus aliados y miembro de su partido, quien continuaría con sus políticas y les permitiría mantener el poder.

El elegido sería Juan Manuel Santos, un periodista y economista colombiano miembro del Partido de la U, quien venía de un largo camino recorrido en gobiernos anteriores como ministro de comercio, hacienda y en el gobierno de Álvaro Uribe, como ministro de defensa. A raíz de esto, contaba con el apoyo de la anterior administración y toda su maquinaria política, lo que lo llevaría al triunfo en el año 2010 y a ser el elegido para continuar con el legado de la Política de Seguridad Democrática, la bandera principal del Uribismo.

En estas condiciones se esperaba una especie de tercer mandato bajo las órdenes y políticas del antiguo presidente y aunque en muchos aspectos se daría continuidad, surgirían temas sensibles y controversiales que comenzarían a cambiar el rumbo de la presidencia de Juan Manuel Santos. Luego de unos meses en el cargo, la relación con antiguos miembros de su partido y con su jefe máximo, Álvaro Uribe, se transformaría, y su presidencia comenzaría a tomar una dirección muy diferente, con políticas que terminarían por contrastar con aquellas que venían siendo implementadas en el país.

Así, uno de los aspectos que más llamarían la atención y terminaría por ser el causante de una ruptura total entre estos dos gobiernos, sería la forma en la que Santos comenzaría plantear el conflicto y la búsqueda de la paz en Colombia. Poco a poco durante el primer periodo de su gobierno, 2010-2014, se realizarían cambios importantes a nivel político y jurídico que, ante un contexto favorable en el ámbito nacional e internacional, abriría las puertas para buscar salidas negociadas a la violencia y proponer formas diferentes conseguir la paz en el país.

El reconocimiento del conflicto y de su naturaleza territorial serían uno de los factores que explicaría ese cambio en el modelo de construcción de paz en Colombia con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia y que impulsarían a su vez una política de paz con características diferentes a las anteriores, con una mirada más local y territorial. Es por esta razón que dicho reconocimiento se ha constituido como nuestra segunda variable independiente la cual desarrollaremos en este capítulo, en el que, además, abordaremos el proyecto político y la política de paz territorial del gobierno de Santos.

#### **4.1 Proyecto político de Juan Manuel Santos (2010-2018)**

Durante la campaña del 2010 a la presidencia, Juan Manuel Santos, haría público su programa político el cual giraría en torno a tres grandes propuestas: Menos pobreza, más trabajo y más seguridad. Haría énfasis en un crecimiento equitativo que permitiera cerrar la brecha entre ricos y pobres, lo que Santos denominaría como Prosperidad Democrática, y que daría el nombre a lo que luego sería el Plan Nacional de Desarrollo<sup>19</sup> 2010-2014, “Prosperidad para Todos”. Se destacaba además en su propuesta, el papel de la educación, del crecimiento sostenible y la competitividad y se establecía un capítulo especial que buscaba darle importancia a la relación del país con otros Estados, denominado, Relevancia Internacional de Colombia en el Mundo (El Colombiano, 2010).

El proyecto político de Juan Manuel Santos constaría, sin embargo, de dos partes, pues en el 2014 sería reelegido en un segundo mandato, para el cual trazaría una hoja de ruta con otros objetivos, aunque mantendría su idea de un país de emprendedores, más incluyente y solidario. Esta vez, no obstante, la prioridad sería la construcción de paz y la apuesta por un exitoso proceso de negociación con las FARC-EP, que para ese momento aún resultaba incierto e incluso para muchos, imposible. El Plan Nacional de Desarrollo trazado para esta época 2014-2018, sería denominado, “Todos por un Nuevo País” en el que adicionalmente se resaltarían tanto al agro como generador de riqueza y prosperidad, como a las regiones del país y su importancia para la paz.

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena detenerse en las estrategias más destacadas de cada uno de sus gobiernos, lo que nos permitirá a su vez comprender en qué consistió su proyecto político. Sin embargo, para poder abordar cada uno de los periodos, es necesario, en primer lugar, explorar aquella estrategia que fue dominada como “Unidad Nacional”, pues en ésta se hallaría una de las principales razones de sus dos victorias.

La Unidad Nacional se trataría entonces de una propuesta lanzada por Juan Manuel Santos luego de su triunfo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del año 2010, con la cual hacía una invitación a todos los ciudadanos y a los partidos políticos para que se unieran a su candidatura, con la que aspiraba llegar a la presidencia en una segunda vuelta electoral.

*"Invito a los ciudadanos de todos los partidos y a los independientes que se unan a nuestra propuesta de trabajo, a nuestra propuesta de educación, a nuestra propuesta de seguridad...Mi gobierno será un gobierno de inclusión, será un gobierno de todos los colombianos y para todos los colombianos. Por ello los invito a construir una gran alianza, un gran acuerdo nacional para el trabajo y contra la pobreza. Convoco hoy a todos los ciudadanos sin*

---

<sup>19</sup>Documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de gobierno (DNP, 2020).

*excepción, a todas las organizaciones sociales, a las organizaciones comunales, a todos los gremios, y por supuesto a los partidos políticos a este gran acuerdo". (Juan Manuel Santos, citado por Razón Pública, 2010)*

Días después de estas declaraciones, Santos presentaría un programa de diez puntos, con el objetivo de convertirlo en la base de lo que para él sería el gobierno de la Unidad Nacional, dicho programa incluiría: disminución de pobreza, prosperidad para todos, generación de empleo formal, continuidad de la seguridad democrática, un buen gobierno, cero tolerancia con la corrupción, respeto por independencia y equilibrio de poderes, garantía de derechos de las víctimas, cero impunidad, ciudades más humanas, protección de la biodiversidad, un campo próspero y la inserción de Colombia en el mundo (León, 2010).

La Unidad Nacional se concretaría con la adhesión de la mayoría de partidos políticos a la candidatura de Santos, incluyendo aquellos que hacían parte de un espectro político diferente, tanto los partidos de derecha como los de centro. Por tanto, esta coalición estaría conformada por el partido del candidato, el denominado Partido de la U, junto con El Partido Liberal, El Partido Conservador, y el Partido Cambio Radical, dejando como única excepción, al partido más importante de la izquierda, el Polo Democrático, quien sería inicialmente la única organización política fuerte en la oposición (La Silla Vacía, 2010).

Esta estrategia le funcionaría a Juan Manuel Santos no solo para ser escogido como presidente, sino en adelante, tanto en su primera como en su segunda administración, con diferentes alianzas, pero siempre contando con las mayorías necesarias en el parlamento para tramitar con éxito sus proyectos y mantener un gran margen de gobernabilidad durante sus dos periodos. Para el primer mandato, 2010-2014, la coalición de la Unidad Nacional habría representado una mayoría de un 76 % en el Congreso, sacando adelante grandes proyectos como la ley estatutaria de reforma de la salud y el sistema de regalías. Aunque, hacia el 2014, el apoyo disminuiría con la salida del Partido Conservador para participar en las elecciones presidenciales que se avecinaban, luego del triunfo de Santos que lo llevaría a la presidencia por segunda vez, la Unidad Nacional continuaría funcionando con gran apoyo, soportado, sobre todo, por el gran interés que despertaba el tema de la paz y la posibilidad de una salida negociada al conflicto (Congreso Visible, 2018).

Según datos de la Organización Congreso Visible (2018), para el año 2015 en las elecciones regionales, los partidos que conformaban la Unidad Nacional habrían alcanzado 28 de las 32 gobernaciones del país y a nivel del Congreso funcionarían de manera eficaz logrando aprobar importantes iniciativas como el nuevo código de policía, el presupuesto de regalías y la reforma tributaria y sacando adelante proyectos de su autoría que se convertirían en ley, como la legalización del consumo de marihuana medicinal y el proyecto que reglamentaba la donación de órganos. Entre

el 2015 y 2016, impulsarían proyectos importantes para el gobierno como los instrumentos jurídicos para la paz. Sin embargo, a medida que avanzaba este último año, en medio de una gran polarización en el país, debido a la implementación del acuerdo de paz con las FARC, se comenzaría a hacer evidente el desgaste, lo que implicaría el retiro de importantes apoyos para el funcionamiento de la coalición. Todo ello disminuiría el rendimiento de las iniciativas presentadas por el gobierno en el Congreso y llevaría a que aquellas de gran importancia como la reforma política y electoral, la adecuación de tierras y las circunscripciones transitorias especiales para la paz (esenciales para la implementación del acuerdo con las FARC) no fueran aprobadas.

Es preciso también señalar que, desde el inicio del Gobierno de Santos, la Unidad Nacional sería denunciada, como un peligro para el ejercicio de la oposición, que, dicho sea de paso, había sido fuertemente perseguido por décadas en Colombia y de manera contundente en el gobierno de Álvaro Uribe. Sería además catalogada por la oposición como un unipartidismo hegemónico, una gobernabilidad autoritaria, que debilitaba el ejercicio de control político en el Congreso, esencial para el equilibrio de poderes (Leal, 2010). Con el paso de los años comenzaría a desgastarse, grandes aliados se convertirían de nuevo en fuertes opositores y terminaría siendo denunciada como una estrategia que privilegiaba el clientelismo, la corrupción y habría sido utilizada para pagar favores políticos. No obstante, la Unidad Nacional sin duda terminaría constituyendo una estrategia de gran valor para sacar adelante el proyecto político de Juan Manuel Santos, pues se configuraría como un gran acuerdo para asegurar su gobernabilidad y permitirle su reelección. Se lograría a través de ella apaciguar a los opositores más fuertes y sería sin duda determinante para aprobar e implementar el acuerdo de terminación del conflicto con las FARC-EP.

Ahora bien, impulsadas por esa misma Unidad Nacional, durante los dos periodos de gobierno se llevarían a cabo, diferentes políticas, proyectos y programas que poco a poco irían apartando al gobierno de Santos de sus antecesores, sobre todo, en términos de conflicto y paz.

Respecto al primer periodo de gobierno habría que destacar sus posturas frente a temas tan importantes como la política exterior y la relación con países fronterizos como Venezuela, el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, la formulación de una ley de víctimas y de restitución de tierras y su postura frente a una salida negociada a la confrontación con los diferentes grupos armados presentes en el territorio, que terminaría por convertirlo en el enemigo número uno de quienes lo habían elegido y veían en sus nuevas políticas, una traición hacia Uribe.

Así pues, como lo hemos mencionado, luego de los primeros años, su proyecto político parecía ser, en varios aspectos, la antítesis del proyecto del anterior gobierno. Desde el día de su posesión, Santos

abriría la puerta a la negociación tanto con las FARC-EP como con el ELN. Además de ello, días después de asumir el cargo, anunciaría el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela, las cuales habían sido interrumpidas por Uribe, en medio de amenazas y tensiones que hicieron temer una confrontación armada entre los dos Estados (Cancillería de la República de Colombia, 2011). Unos meses más tarde, también se lograría el mejoramiento de relaciones con Ecuador, las cuales habían pasado por un estado crítico desde la incursión de las fuerzas armadas colombianas al territorio del vecino país, en un operativo que buscaba dar de baja a uno de los máximos líderes de las FARC (El Espectador, 2010; El País, 2010). Así, el planteamiento de la Política Exterior de Santos dejaba ver un tono más conciliador y la importancia que tenía para aquel gobierno el mejoramiento de las relaciones con la región, a tal punto de acoger el mandato de la Corte Constitucional que ordenaba congelar el acuerdo con Washington en el que se permitía la instalación de bases estadounidenses en territorio colombiano, hecho que fue muy bien recibido por los países vecinos.

Respecto a la política doméstica, en los dos primeros años, se continuaría con la persecución férrea hacia los grupos insurgentes, lo que le permitiría al gobierno dar duros golpes a las FARC al ocasionar la pérdida de grandes figuras y líderes de esta organización, entre ellos al “Mono Jojoy”, en el 2010, y a Alfonso Cano, máximo líder de esta guerrilla, en el 2011, ambos dados de baja en operativos de las fuerzas militares colombianas (La Silla Vacía, 2011; El Espectador, 2011). Así mismo, Santos presentaría la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ley 1448 de 2011, la cual, según Harvard citado por Rettberg (2015) constituía el proyecto de reparación más ambicioso, y a la vez, generoso, que se hubiese formulado en el país, pues en él se reconocían más formas de victimización y por un periodo de tiempo más amplio, haciendo énfasis en la integralidad de la respuesta del Estado, pues se daba una combinación de estrategias tanto simbólicas, como psicológicas, educativas, políticas y económicas para la reparación de las víctimas (Rettberg, 2015; Harvard, 2014). Esta ley terminaría por abrir las puertas para una futura negociación con actores armados en busca de una solución pacífica al conflicto, por lo que se convertiría en la antesala de las negociaciones del gobierno con las FARC-EP, y una base para el acuerdo de terminación del conflicto.

De esta manera transcurrirían los años, y llegado el 2014, aunque el gobierno de Santos había conseguido algunos logros, se enfrentaría a la terminación de su mandato sin haber logrado un acuerdo con las FARC, lo que implicaría pasar a la historia como otra más de las administraciones que habían fracasado en el intento de conseguir la paz. El proceso de la Habana comenzaría a desgastarse y las alianzas de Santos representadas en la Unidad Nacional, también lo harían. Sin embargo, ante la posibilidad aun latente de conseguir un acuerdo de terminación del conflicto con el grupo armado más importante en el país, Santos lograría formular una estrategia electoral totalmente

volcada al tema de la paz, que le conseguiría alianzas hasta con sus más grandes opositores, sobre todo, aquellos pertenecientes a ideologías de centro e izquierda.

Así, la segunda candidatura de Santos recogería la esperanza de una gran parte del país que anhelaba una salida negociada al conflicto y la consecución de una paz sostenible en el tiempo. De esta manera, lograría el apoyo de víctimas, organizaciones sociales y comunitarias, líderes sociales, líderes de opinión y de comunidades que habitaban los territorios más afectados por la violencia en el país, que, aunque no militaban en el Santismo, si encontraban en su reelección la posibilidad de terminar con el conflicto armado que los había golpeado por más de cincuenta años.

Como lo señalaría Vengoechea (2014) del Diario ABC de España, los apoyos que conseguiría Santos serían múltiples, entre ellos estarían intelectuales, académicos, escritores y artistas, quienes se sumarían a una agresiva campaña a través de la televisión, en la que se repetía una y otra vez, “No más guerra, no más guerra, no más guerra”, mensaje que habría logrado calar entre la gente. Así, aunque en Colombia había temas tan relevantes como la educación, la salud y la superación de la pobreza, la paz llegaría a acaparar todas las discusiones, los medios de comunicación y la opinión. Con todo y esto, la campaña, habría sido muy reñida y habría llegado a ponerse en duda la reelección de Santos, sin embargo, éste conseguiría una gran alianza con una de las figuras más fuertes de la izquierda colombiana, quien en la primera vuelta de las elecciones había conseguido alrededor de dos millones de votos, y que, para la segunda, se uniría a Santos en nombre de la Paz.

De esta forma, en el 2014, Santos conseguiría una victoria con un 50,9 % de los votos escrutados, y ya reelegido como presidente, presentaría como hoja de ruta el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Todos por un Nuevo País”, que como era esperado giraría en torno a la paz y a las regiones. De esta manera su segundo mandato tenía como propósito construir una Colombia en paz, equitativa y educada, para lo cual establecería tres grandes objetivos:

- 1) fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación; 2) integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información; y 3) reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades (DNP, 2015: 40).

Así las cosas, y como puede observarse, las prioridades de Juan Manuel Santos a lo largo de sus dos mandatos irían cambiando y acomodándose al contexto, aunque en un principio se esperaba a un heredero de la política de mano fuerte y de ofensiva militar que no optaba por negociación alguna con grupos insurgentes, su postura conciliadora redefiniría las alianzas y aunque perdería el apoyo de

quienes lo habían llevado por primera vez a la presidencia, ganaría el de una gran parte del país que había esperado por décadas la posibilidad real de poner fin a la confrontación más larga del hemisferio occidental. Así, Juan Manuel Santos con un proyecto político inesperado, lograría reunir alrededor de una meta común, como era conseguir finalmente la paz, a grupos de diferentes posturas políticas. Izquierda, derecha y centro le apostarían, bajo el liderazgo del gobierno de Santos, a cesar la violencia, a visibilizar y reparar a las víctimas, a desmovilizar y reincorporar y a trabajar y construir desde los territorios una paz duradera.

#### **4.2 Principales elementos diferenciadores del gobierno de Juan Manuel Santos**

La historia del conflicto en Colombia ha estado acompañada por una larga lista de procesos de paz fallidos. La iniciativa de Juan Manuel Santos podría haber sido una más de aquel listado de procesos inconclusos, sin embargo, existieron dos elementos esenciales en los primeros años de su gobierno que diferenciarían su proceso de aquellos que habían sido formulados en gobiernos anteriores, permitiéndole contar con un gran apoyo ciudadano y, por tanto, con mayores posibilidades de hacerlo realidad. Nos referimos en concreto, por un lado, al reconocimiento expreso de la existencia de un conflicto armado interno y por otro, al reconocimiento de la naturaleza territorial tanto del conflicto como de la paz. Estos dos elementos aportarían claridad y legitimidad no solo al proceso con las FARC-EP, sino que impulsarían la formulación de una política de paz con una mirada local.

##### ***4.2.1 Reconocimiento del conflicto armado interno***

La ley de Víctimas y Restitución de Tierras del año 2011, mencionada con anterioridad como una de las propuestas más destacadas del primer gobierno de Santos, no solo significaría un importante reconocimiento de los derechos de las víctimas, para su reparación y la garantía de no repetición, sino que implicaría también un hecho sin precedentes en el país al abrir la puerta al reconocimiento expreso del conflicto armado interno colombiano. Una discusión de décadas, cuya ambigüedad poco había aportado a la tarea de esclarecer los crímenes cometidos en el país y a la necesidad del reconocimiento de responsabilidades por parte de los diferentes actores armados.

En el año 2011, con la presentación por parte del Gobierno de Juan Manuel Santos y de sus aliados, de un proyecto que buscaba dictar “medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia” (ley 1448 de 2011) y que sería aprobado por el Congreso de la República y convertido en ley, se daría paso a la controversial discusión, pues en su articulado se haría referencia explícita al conflicto armado interno colombiano.

De esta manera, el gobierno de Santos terminaría por reconocer el conflicto y con ello, todo lo que política y jurídicamente implicaría. No obstante, esta administración, en un intento por bajar el tono

de la discusión, aseguraría que dicho reconocimiento no traería nada nuevo, ya que en Colombia desde hacía mucho tiempo se vivía este fenómeno y en consecuencia se habían venido aplicando las normas del Derecho Internacional Humanitario (Semana, 2011; El País, 2011). Esto les había permitido a los anteriores gobiernos actuar bajo los parámetros internacionales para situaciones de conflicto armado, sin incurrir en delitos, a pesar de los distintos métodos escogidos para afrontar la violencia vivida en el país. Para Santos de lo que se trataría en realidad sería de especificar qué tipo de víctimas iban a ser beneficiarias de aquella ley, pues como él mismo afirmaría, era necesario dejar claro que el propósito era la reparación de víctimas afectadas por acciones violentas cometidas en el marco del conflicto y no de aquellas, producto de la criminalidad o la delincuencia común (Juan Manuel Santos, 2011, citado en Olave, 2012).

En sus intentos por evitar que este tema se convirtiera en un motivo de confrontación con una oposición que comenzaba a hacerse cada vez más fuerte, Santos insistiría en que tanto la Corte Constitucional colombiana, como la Corte Suprema de Justicia, habían hecho referencia con anterioridad al conflicto armado interno y, por tanto, no se trataría de un asunto definido por su gobierno. En este sentido, Jiménez y González (2011) nos recordarían que, de igual forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Naciones Unidas habían reconocido expresamente el conflicto armado en el país. La primera a través de su informe de 1999 referente a la violación de Derechos Humanos y la segunda, tanto en su Anuario de Procesos de Paz del año 2009, en el cual se haría referencia a la existencia de 45 conflictos armados en el mundo, y en el que se señalaba al caso colombiano como el único conflicto armado en el continente americano, como también en el año 2011 a través de su coordinador Bruno Moro (citado por Jiménez y González, 2012) quien afirmaría que la negación de la existencia del conflicto armado, por parte de los gobiernos anteriores a Santos, no cambiaría la naturaleza de la situación, ni la persistencia del conflicto, pues quien determinaba las condiciones para su existencia era la jurisprudencia internacional y los hechos, y en Colombia desde hacía mucho tiempo existían las condiciones para afirmar que este país había venido albergando un conflicto armado interno.

Ahora bien, aunque se trataría de un tema importante, la controversia se habría originado, principalmente, por la oposición de Álvaro Uribe a dicho reconocimiento, pues desde su administración entre el 2002 y el 2010, su gobierno habría prohibido a sus funcionarios el uso del término conflicto armado, advirtiendo a sus distintos ministerios, embajadas y consulados (Jiménez y González, 2012, 31-32; Borda, 2012). Para Álvaro Uribe lo que existía en Colombia era una amenaza terrorista, pues los grupos ilegales eran criminales y narcoterroristas (Fawcett, 2012; Borda,

2012), por lo que la alternativa militar y no la salida negociada sería la indicada para combatir la violencia, estrategia que plasmaría en su política de Seguridad Democrática.

Álvaro Uribe justificaría, además, su desacuerdo, en que para él dicho reconocimiento, por un lado, ponía en igualdad de condiciones a las fuerzas militares y legales colombianas con los grupos ilegales, y por otro, sería el primer paso para el reconocimiento de las guerrillas del país como grupos beligerantes (Olave, 2012). Sin embargo, Santos aclararía en sus alocuciones que esta denominación de conflicto armado no significaría el reconocimiento de estatus beligerante para los grupos armados ilegales, pues ellos seguirían siendo tratados y perseguidos como narcoterroristas (El País, 2011), no obstante, esta denominación sería necesaria para reparar a las víctimas y continuar actuando bajo los parámetros internacionales y del Derecho Internacional Humanitario (BBC, 2011).

Ahora bien, aunque este tema se convertiría en el centro del debate político y jurídico en Colombia durante el 2011, es preciso destacar que no es una discusión nueva en el país. La discusión acerca de la existencia del conflicto y por tanto de su naturaleza política, ha estado presente por décadas, sobre todo desde los años noventa con la entrada del narcotráfico al escenario nacional y sus vínculos estrechos con las diferentes guerrillas, lo que para muchos habría desvirtuado los proyectos políticos de origen marxistas, revolucionario, cuyo objetivo había sido disputarle el poder al Estado y por tanto, el fenómeno vivido en Colombia sería criminalidad y no un conflicto armado. Sin embargo, como lo narraría el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano realizado para Colombia en el año 2003, las guerrillas colombianas, en la historia del conflicto, habrían adoptado sin excepción un programa político, así:

Se han aliado y dividido por creencias políticas, han hecho proselitismo y “trabajo de base”, han creado o contado con un movimiento político desarmado, han participado en diálogos y acuerdos con autoridades nacionales o locales y con organizaciones políticas diversas. Es más: sus militantes o, en todo caso, sus dirigentes se autodefinen como revolucionarios, y este sólo hecho importa porque la idea que cada quien tiene de sí mismo —verdadera o falsa, justa o injusta— influye en forma decisiva sobre sus actuaciones (PNUD, 2003:39-41).

Es decir, aunque haya sido negada por diferentes grupos, la naturaleza política del conflicto ha sido evidenciada por una gran variedad de análisis y estudios y reconocida por diversidad de actores nacionales e internacionales. Sin embargo, hay que tener presente que la complejidad de este fenómeno ha llevado a que ésta no sea su única característica y a que haya sido muy difícil su entendimiento. Los actores del conflicto han representado diversos proyectos políticos y al mismo tiempo han sido cazadores de rentas en las economías de guerra que se han desarrollado en el país. Una complejidad que no ha favorecido la toma de decisiones de quienes han gobernado durante estas últimas décadas y ha conducido en diversas ocasiones a que el conflicto haya sido entendido como

un único problema de naturaleza militar y de orden público, entregando su manejo a las Fuerzas Armadas (PNUD, 2003).

Con todo y esto, es necesario recordar que bajo la Presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) se admitiría la complejidad de esta guerra y comenzarían a ser reconocidas sus causas objetivas y a plantearse estrategias a través de políticas sociales para hacerles frente (Barreto, 2014: 220). En esta misma línea del reconocimiento de su naturaleza política y social, se inscribirían tres gobiernos más (Gaviria 1990-1994, Samper 1994-1998 y Pastrana 1998-2002) antes de la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe en el año 2002 y su negación rotunda. Ahora, como lo haría notar el PNUD (2003) dicho reconocimiento por parte de gobiernos anteriores habría sido esencialmente retórico, pues no habría logrado ser traducido en acciones concretas y reformas de fondo para abordar el conflicto y la construcción de paz.

Con la llegada de Santos, el debate, aunque en principio habría estado motivado por diferencias ideológicas, terminaría siendo esencial en su proyecto político y le representaría un gran apoyo de una diversidad de sectores. A raíz de este hecho, en el país comenzaría a hablarse con claridad sobre los millones de víctimas y las acciones necesarias para su reparación, permitiendo aportar verdad y justicia y, sobre todo, identificar responsabilidades individuales y colectivas por parte de los diferentes actores en este conflicto, como lo harían más adelante las FARC-EP y el propio Estado colombiano al aceptar su responsabilidad jurídica en la reparación de las víctimas que cada uno habría causado en medio de la guerra. Todo ello abriría el camino para el dialogo, para contemplar una salida negociada a la violencia y plantear y emprender reformas estructurales que no habían podido lograrse con anteriores procesos de paz, dando respuesta a las problemáticas que produjeron y prolongaron el conflicto y ocasionando cambios en el modelo de construcción de paz en el país.

Aunque Juan Manuel Santos, inicialmente negaría la trascendencia de este reconocimiento, terminaría siendo uno de los elementos que le permitiría abrir la puerta a la negociación entre su gobierno y grupos armados al margen de la ley y abordar el fenómeno de la violencia desde otras perspectivas, por tanto, sería uno de los factores determinantes de su política pública de paz.

#### ***4.2.2 La naturaleza territorial del conflicto y de la paz***

Más de cinco décadas de conflicto, aunque no han dejado claro cuál es el camino o la solución definitiva a la confrontación, sí han sido suficientes para mirar en retrospectiva y entender ciertas características particularmente colombianas de este fenómeno. Además de ser uno de los más prolongados en el continente americano, de los más cruentos con 220000 muertes, aproximadamente seis millones de desplazados, miles de desaparecidos y millones de víctimas directas e indirectas

(CNMH, 2013)<sup>20</sup>, éste se ha transformado en cuanto a las modalidades, estrategias y tácticas de violencia utilizadas, se ha adaptado y mantenido en el tiempo y ha logrado superar todas las explicaciones tradicionales y las causas originales de los conflictos, con una diversidad de actores y escenarios que lo hacen cada vez más complejo.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2003 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue dedicado al tema del conflicto armado en el país con el objetivo de explorar sus raíces y expresiones diversas. Según este estudio, en Colombia se ha desarrollado una guerra compleja con diferentes facetas o caras y la mezcla de ellas es lo que ha hecho de éste un fenómeno tan singular y a la vez tan difícil de solucionar. Al analizar dichas facetas se ha encontrado que los actores armados han sido simultáneamente y en distinto grado, tanto proyectos políticos, como actores en los conflictos sociales de las regiones, aparatos militares, modos de vida, cazadores de rentas, poderes territoriales, autores de violencia degradada y un freno al desarrollo humano, características que los han llevado a expandirse por las regiones del país de una manera desigual.

En lo que respecta a su origen, éste ha sido situado, por la mayoría de analistas, alrededor de la década de los sesenta con el nacimiento formal de grupos armados como las FARC, el ELN y el EPL (Pizarro, 1991; Pécaut, 2008). Sin embargo, es imposible dejar por fuera del análisis los años que antecedieron a esta época, pues en ellos estaría la razón de la naturaleza rural y campesina del conflicto. Entre la década de los cuarenta y los cincuenta del siglo XX, Colombia vivió una gran oleada de violencia política surgida a raíz del asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, en 1948, lo que produciría un gran estallido en Bogotá y en otras ciudades y desataría una época de enfrentamientos entre miembros y simpatizantes de dos grandes corrientes políticas, los Liberales y los Conservadores (CNMH, 2013, Molano, 2014)

Esta etapa sería conocida en el país como la época de la Violencia<sup>21</sup> y aunque su origen es urbano, terminaría expresándose y perpetuándose en la periferia campesina debido a que se nutriría de una violencia social que venía ya viviéndose en el mundo campesino desde la década de los veinte por

---

<sup>20</sup> En el año 2013 el Centro Nacional de Memoria Histórica realizó uno de los informes más completos acerca del conflicto armado colombiano, denominado ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Este documento da cuenta de los 50 años del conflicto armado en Colombia y como CNMH expresa “revela la enorme magnitud, ferocidad y degradación de la guerra librada y las graves consecuencias e impactos sobre la población civil”. Véase en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>

<sup>21</sup> Época que dejaría en el país alrededor de 180.000 muertos. Se discute aún si debe ser entendida como parte del conflicto armado, pues en ella se encuentra el origen de los grupos guerrilleros surgidos como autodefensas campesinas que huían al campo para salvaguardar la vida en medio de la violencia política.

cuenta de las luchas agrarias. Es decir, estos conflictos sociales terminarían por alimentar el estallido político de 1948 y provocarían su desplazamiento hacia las zonas rurales. Los sindicatos y ligas campesinas que actuaban desde los años veinte, terminarían encontrándose con el Partido Comunista, que para esta época ya era perseguido y no encontraba su lugar en el sistema político, y ante la crisis y el hostigamiento terminarían creando grupos armados conformados por dichos movimientos campesinos y con tendencia comunista y liberal para proteger sus vidas y sus tierras, mezclándose así la violencia política y social del país (PNUD, 2003; CNMH, 2013).

Estos hechos resultan relevantes, ya que serían justamente aquellas autodefensas campesinas que lograrían sobrevivir a esa época de la Violencia, las que se convertirían más adelante en los grupos revolucionarios que buscarían disputarle al Estado su poder con el objetivo de reformarlo, configurando de esta forma lo que ha sido considerado como el origen del conflicto armado interno en el país. Un origen que ha sido predominantemente rural, periférico y campesino, característica que se ha mantenido a través de las décadas con la expansión de la confrontación por territorios y regiones del país con una marcada preferencia por las zonas apartadas, de difícil acceso y con débil presencia del Estado.

Es en este contexto en el que algunos analistas han utilizados categorías como la de centro y periferia como referentes geográficos y políticos para describir las dinámicas de la confrontación en Colombia (PNUD, 2003). Así, aunque las raíces estarían en el centro (ciudades, zonas urbanas), la expansión de la violencia a partir de los años sesenta se daría a través de las zonas rurales o periféricas, concentrándose allí la mayor cantidad de acciones armadas y convirtiendo a estos territorios en los más afectados por las dinámicas del conflicto colombiano.

Ahora bien, como consecuencia de todo esto surgiría la sensación de la existencia de “dos Colombias”, en donde una de ellas, su parte rural, sería la verdaderamente afectada por la violencia. Sin embargo, esa supuesta división habría venido desdibujándose ya que ninguna persona presente en el territorio nacional habría estado exenta de sufrir el conflicto en carne propia: cilindros de gas, bombas, asesinatos, secuestros o extorsiones se darían en cualquier vereda, pueblo o ciudad” (PNUD, 2003: 43).

Así pues, las zonas urbanas o el denominado centro, también serían impactados por ese mismo fenómeno, de forma tal, que el centro habría venido convirtiéndose cada vez más en el motor y el objetivo de los diferentes grupos armados. Con la irrupción del narcotráfico en los años noventa, se haría cada vez más necesario controlar ciudades, barrios o comunas para el desarrollo de su negocio ilícito (Kaldor, 2001; Fisas, 1998), además de ello, en las ciudades tanto guerrillas, como

paramilitares y otros actores armados ilegales, han venido consiguiendo financiación, redes de apoyo para propaganda y reclutamiento, información e incluso se han convertido en el escenario adecuado para acciones terroristas.

Lo que ha podido observarse entonces, según el origen y la forma como se ha desarrollado el conflicto, es que han existido regiones del país en las que este fenómeno ha sido particularmente intenso, convirtiéndolas históricamente en las más afectadas, lo que implicaría una mayor atención del Estado. Sin embargo, ha quedado claro también, que ha habido otras regiones en las que se ha vivido el conflicto de manera diferente, a través de otras manifestaciones, modalidades y tácticas de violencia, a pesar de no haber enfrentado las clásicas y recurrentes confrontaciones armadas.

Esta observación ha sido confirmada por analistas y estudiosos del tema, como Salas (2016) quien a través de un análisis espacial correlacional y con el uso de métodos geo estadísticos y datos sobre el conflicto y sus actores, en el periodo transcurrido entre 1986-2015, mostraría cómo “las relaciones de poder en el marco del conflicto armado de las Fuerzas del Estado, de las guerrillas involucradas, FARC, ELN, así como de los paramilitares, y en los últimos años de las bandas criminales, se habrían reflejado sobre el territorio de una manera diferenciada (45).

En esta misma línea, Fernán González habría encontrado a través de su trabajo en el Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, dedicado a estudiar el conflicto armado desde 1975, que la violencia no habría cubierto de manera homogénea, ni tampoco con igual intensidad el territorio colombiano, ya que ésta respondería a las dinámicas internas de las regiones (González et al., 2003)

Todo ello nos indicaría entonces que la violencia se habría extendido por el territorio nacional y se habría asentado en las regiones, afectándolas de manera diferenciada. Esta expansión tan particular se habría dado según estudios realizados por el PNUD (2003) en función de tres factores. El primer factor sería *la estrategia política*, la cual dependería del lugar y la razón por la cual habría nacido cada grupo, por lo que sería diferente en cada caso. Las FARC habría nacido en zona rural y como una autodefensa campesina; el ELN tendría su origen a partir de una migración urbana y como movimiento revolucionario, los paramilitares se habrían formado como grupos reactivos para acabar con las guerrillas en zonas de grandes riquezas y, por tanto, serían esencialmente un fenómeno local. El segundo factor sería, *la permeabilidad de cada región*, que se daría en razón a la utilidad que representara el grupo armado para la población, y viceversa. La utilidad del grupo irregular estaría dada en la medida en que éste pudiese proveer a los habitantes de esos territorios de bienes colectivos, que, debido a la ausencia y debilidad del Estado, los pobladores terminarían demandando de los grupos armados ilegales, esto a su vez proveería a las organizaciones insurgentes de legitimidad y les

permitiría tener apoyo en cuanto a financiación y reclutamiento. Y finalmente el tercer factor sería, una expansión por el territorio en función de la *búsqueda rentas y riqueza*, ya que esto llevaría a los grupos armados a desplazarse por el territorio hacia regiones con grandes concentraciones de recursos naturales, como petróleo u oro, y hacia zonas campesinas aptas para la siembra de cultivos ilícitos (64-72)

De manera que, dicha expansión por el territorio habría dependido tanto de los intereses políticos, económicos y sociales de cada grupo armado, como de las condiciones estructurales y coyunturales propias de los territorios, entre ellas, su geografía, su poblamiento y su cultura, añadiendo un elemento más; la presencia o debilidad del Estado (Rodríguez, 2019). Esto último habría sido determinante en la medida en que en muchos territorios y regiones, la presencia de armados habría sido posible dada la debilidad institucional del Estado, lo que le habría permitido a estos grupos ilegales cooptar los vacíos de poder, crear lo que ha sido denominado como “estados embrionarios” y disputarle al Estado la seguridad, el orden, la administración de la justicia y la tributación, convirtiéndolos así en grandes poderes y actores de los conflictos sociales en estos territorios (PNUD, 2003; Villegas et al., 2016).

En este sentido López (2016) afirmaría:

los grupos armados se comportan en estos territorios como verdaderos Estados, cumpliendo las tareas duras que le corresponden al Estado central (disuasión e impuestos); mientras que este Estado se comporta como una ONG, cumpliendo ciertas labores de asistencia y prestación de servicios sociales básicos. (citada por Villegas et al., 2016:15)

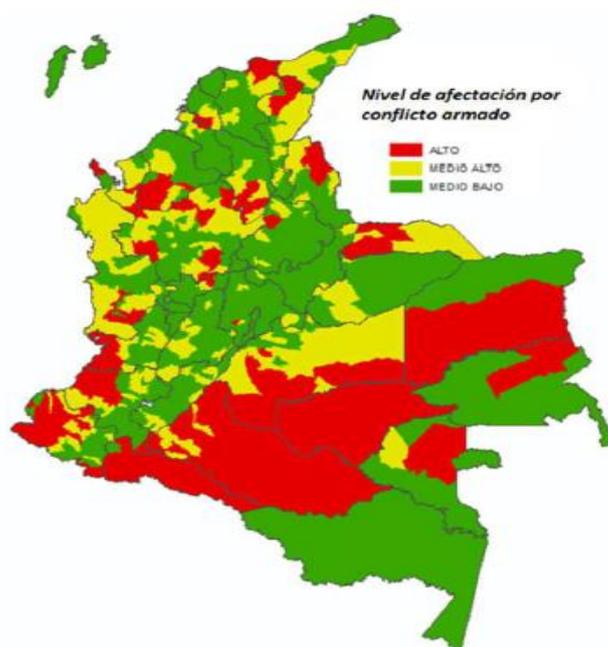
Ahora bien, aunque esta naturaleza territorial sería una característica del conflicto colombiano desde su origen, no habría sido un elemento relevante en las diferentes estrategias formuladas por los gobiernos en la búsqueda de la paz. Sin embargo, con el inicio de las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, dicha característica comenzaría a ser uno de los temas clave en la mesa de conversaciones, de ahí la necesidad de escuchar las propuestas y los diálogos que se daban alrededor del país a través de los foros y las mesas participativas regionales. Todo esto llevaría al gobierno a plantear su política de paz alrededor de un enfoque territorial y pensar en la implementación del acuerdo final a partir de un trabajo participativo en las diferentes regiones del país.

El Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (2013) por ejemplo, reconocería que el conflicto armado colombiano habría afectado más a unos territorios que a otros, por lo que sería necesario desarrollar, en aquellas zonas, un diálogo sobre cómo implementar y poner en práctica lo acordado en la Habana. Adicional a esto, plantearía la necesidad de que todos los sectores de la sociedad, campesinos, afro descendientes, indígenas, organizaciones sociales, universidades, miembros de la

iglesia y empresarios, se sintieran parte de un mismo proceso, siendo actores y no solo receptores de los programas.

En este mismo sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se plasmarían los lineamientos del gobierno para adelantar el proceso de negociación e implementación del acuerdo y se reconocería que los municipios más alejados de las grandes urbes del país, con mayores dificultades para cumplir en materia fiscal y con débil capacidad de justicia, habrían sido históricamente los más afectados por la presencia de actores armados ilegales y por la concentración de la mayoría de acciones armadas relacionadas con el conflicto.

Mapa 2. Muicipios con acciones armadas y violencia asociadas al conflicto 1990-2013



Fuente: DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018,

Lo anterior explicaría el por qué la propuesta del gobierno de Juan Manuel Santos para consolidar la paz, terminaría siendo una estrategia integral para transformar el campo y los territorios, buscando un desarrollo rural que garantizara una mejor calidad de vida de sus habitantes. Una estrategia en la que sería necesaria la presencia del Estado, pero que, según el mismo gobierno, no se daría llevando el Estado a los territorios, sino construyendo el Estado desde y para ellos (DNP, 2015).

No obstante, el gobierno y la guerrilla no serían los únicos en señalar la importancia de reconocer esa naturaleza diferenciada y territorial de las confrontaciones para alcanzar la paz. Diversos centros de investigación, centros de pensamientos, universidades, expertos y analistas, la mayoría de ellos dedicados a estudiar el conflicto y la paz en Colombia por décadas, no tardarían en hacer públicas sus investigaciones y formular alrededor de ellas recomendaciones, tanto para lo que debía ser acordado,

si se buscaba la terminación del conflicto, como lo que debía ser implementado, si se esperaba conseguir una paz estable y duradera.

La mayoría de ellos coincidirían en la importancia de la región y el territorio para la formulación de cualquier estrategia, programa, proyecto o política pública con dichos fines. Así, el reconocimiento de la debilidad y ausencia del Estado en la mayoría de las zonas afectadas por la violencia y por ende la importancia del fortalecimiento y construcción de capacidades locales institucionales y ciudadanas para el posconflicto, se vería reflejado, por ejemplo, en trabajos como el de la Fundación Paz y Reconciliación (2015) o el del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2015). De esta misma forma, la necesidad de construir agendas territoriales de paz y brindarle las herramientas a la población, las organizaciones e iniciativas sociales para hacerlo, aparecería en análisis como los realizados por el Centro de Investigación y Estudios Populares CINEP/PPP en el 2016. Y en cuanto a la identificación de las diferentes realidades y dinámicas del conflicto y la necesidad del fortalecimiento de las entidades territoriales o de iniciativas para construir infraestructura de paz en los territorios, encontraríamos los trabajos realizados por organizaciones como la Fundación Ideas para la Paz (2015) o por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2016).

Finalmente, no podríamos dejar de mencionar, el papel que jugarían las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en general, en la priorización de estos temas tanto en los acuerdos de la Habana como en la formulación de la política de paz del gobierno de Santos. En muchas ocasiones estas organizaciones habían expresado la importancia de las realidades locales y territoriales para poder resolver el conflicto y construir paz, lo que las habría llevado incluso a formular sus propias iniciativas, construidas desde lo cotidiano y por aquellos que habían vivido las consecuencias nefastas del conflicto armado. Durante décadas, muchas de ellas serían casos exitosos y, sin embargo, habrían sido perseguidas y estigmatizadas incluso por gobiernos locales y nacionales. Con la puesta en marcha de las negociaciones entre el gobierno de Santos y las FARC-EP y la indispensable implementación del acuerdo final desde las regiones, no obstante, se abrirían espacios para su participación como actores esenciales en estos procesos.

De manera pues, que el reconocimiento de la naturaleza territorial del conflicto y por su puesto de la importancia de éste como base para una exitosa construcción de paz, habría sido uno de los elementos que le permitiría a Juan Manuel Santos formular una política de paz en términos diferentes a los planteados por anteriores gobiernos, pues el acercamiento e inclusión de las comunidades y la promesa de construir desde las regiones haciendo énfasis en sus particularidades, le habrían otorgado el apoyo no solo de partidos y organizaciones políticas, sino de comunidades, líderes y organizaciones sociales, de indígenas, afrodescendientes, de académicos y expertos, lo que en última instancia habría

permitido la supervivencia de las negociaciones de la Habana y su implementación y aceptación en los territorios.

#### **4.3 Política pública de paz del gobierno de Juan Manuel Santos. Una paz territorial**

Como se ha mencionado, la idea de una salida negociada al conflicto armado interno colombiano, rondaba al gobierno de Juan Manuel Santos desde el inicio de su administración, pero sería solo hasta el 2012 que comenzaría a materializarse en acciones y decisiones concretas dando forma a lo que desde ese momento y hasta el final de su mandato, se convertiría en una política pública<sup>22</sup> que abordaría tanto la etapa de negociación, como aquella de posconflicto y construcción de paz en los años siguientes a la firma del acuerdo con las FARC-EP.

Desde antes del inicio formal de las conversaciones con dicha guerrilla, el gobierno ya había comenzado a formular estrategias que dejaban entrever la línea de política que seguiría la administración central respecto al conflicto y a la búsqueda de la paz. Presentaría la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual trataba temas indispensables para la resolución del conflicto, ya que en particular la disputa por la tierra era considerada una de las causas originales de la confrontación. Unos meses después presentaría el Marco Jurídico para la Paz, una de las iniciativas más controversiales del gobierno, pues implicaba la ruptura inminente con los ideales y políticas de la administración anterior, debido a que se trataba de una norma que le permitiría al gobierno de Santos o a gobiernos futuros entablar procesos de paz con grupos armados ilegales (Justicia Transicional- Ministerio de Justicia, 2018; Dejusticia, 2013).

Estas serían las primeras acciones significativas encaminadas a configurar una política específica desde el gobierno para abordar el conflicto y que terminarían por convertirse en la política más importante para dicha administración. Durante los años siguientes en medio de las negociaciones de la Habana, comenzarían a formularse estrategias y acciones con miras a la terminación del conflicto, bajando poco a poco la intensidad de la confrontación hasta lograr la desmovilización y entrega de armas del grupo insurgente denominado FARC-EP.

De esta manera llegaría el 2014, momento en el cual el gobierno aprovecharía su reelección y la necesidad de presentarle al país su propuesta de trabajo para los siguientes cuatro años, y establecería directrices específicas para configurar la política de paz, que tendrían como fundamento, por un lado, el reconocimiento del conflicto y su naturaleza territorial y por otro, a los diferentes diagnósticos

---

<sup>22</sup> Entendiendo política pública como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas (Salazar, 2008).

realizados a partir del trabajo en mesas, foros y espacios participativos que recorriendo las diferentes regiones del país hacían visibles las problemáticas sociales que habían sido generadoras de violencia. Con estas bases se nutrirían no solo los puntos de la agenda para las negociaciones de la Habana, sino los demás instrumentos en los que se plasmaría dicha política, como serían el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, los Planes de Desarrollo Territoriales que serían formulados en las diferentes regiones para el periodo 2016-2019, los documentos CONPES, 3867 de 2016 en el que se establecerían las estrategias de preparación institucional para la paz y el posconflicto y el 3931 de 2018 que formularía la política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP, además de planes, programas y proyectos formulados en adelante por el gobierno en busca de crear las condiciones para la implementación del acuerdo y la construcción de una paz duradera.

Planteada así la cuestión cabría señalar que, en concreto, la política de paz del gobierno de Santos giraría en torno al concepto clave de *Paz Territorial*, una noción propuesta por el Alto Comisionado para la Paz de aquel momento, Sergio Jaramillo. Esta noción haría referencia a la construcción de la paz desde las regiones y sería la columna vertebral, tanto del Acuerdo Final con las FARC, como de su implementación. Desde el gobierno estaba claro que el proceso de paz no solo contemplaba la finalización de la confrontación y la desmovilización de los miembros de aquella guerrilla, sino también una etapa de transición que vendría después de la firma, en donde comenzaría realmente a construirse la paz y en la cual el objetivo principal sería que las zonas más afectadas por el conflicto pudiesen tener de vuelta acceso y garantía de derechos, tanto para las víctimas como para el resto de la población (DNP, 2015; Jaramillo, 2013).

Dichas zonas coincidían con los territorios rurales y más apartados de la geografía nacional, lo que dejaba claro la necesidad de priorizar regiones, construir y reconstruir institucionalidad y fortalecer la presencia del Estado. De esta manera, la construcción de esta paz requeriría como primera medida la transformación de los territorios, lo que llevaría al gobierno a hacer énfasis principalmente en dos enfoques, el enfoque de derechos y el enfoque territorial (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Ahora bien, esta transformación de los territorios, además de la garantía de derechos, también le apuntaría a la participación de todos los ciudadanos, ya que el gobierno partía del supuesto de que, para una implementación efectiva del Acuerdo Final firmado con las FARC, sería necesaria su apropiación por parte de la población, además de la confianza y la creencia en las reformas acordadas en aquel proceso. Así las cosas, serían necesarias discusiones sobre la forma más adecuada para

implementar los acuerdos respondiendo a las necesidades y realidades de los diferentes territorios, para lo cual el gobierno plantearía la creación de:

Nuevos espacios de participación en el nivel territorial, para que los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a las víctimas y también a quienes participaron en el conflicto, se encuentren, discutan y construyan de manera deliberativa una visión conjunta de cómo se deben implementar los acuerdos y en general, cómo se debe construir la paz en su territorio en conjunto con las autoridades. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016: 3)

Adicionalmente, para dichos fines, se propondría la renovación y fortalecimiento de las instituciones estatales, principalmente de aquellas de naturaleza local, a través de un nuevo modelo incluyente en el que no se trataría de llevar el desarrollo a las regiones apartadas a través de un modelo centralista, ni tampoco de la organización aislada de las comunidades, sino más bien, de una integración territorial basada en una nueva alianza entre Estado y comunidades para construir en conjunto la institucionalidad ( Jaramillo, 2013).

De ahí que, otra de las nociones que destacaría el gobierno sería la de *construcción conjunta* lo que significaba que la paz no iba a ser entendida como una fórmula preconcebida desde el nivel central, sino más bien como un proceso que requeriría de la participación tanto de instituciones estatales nacionales y locales, como de organizaciones sociales, comunidades, del sector privado, la academia y la iglesia, entre otros, por lo que sería desde los territorios y a partir de una planeación participativa de abajo hacia arriba, junto con un pacto entre actores locales, gobiernos regionales y la administración central, que sería posible construir paz en el país (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Ahora bien, para llevar cabo esta estrategia y materializarla a través de acciones concretas, se formularía, en principio, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”. Por su puesto, el tema de la paz sería uno de los tres grandes pilares de este plan y se plasmaría a través de unos objetivos, estrategias y productos, que estarían acompañados de indicadores y metas para su respectivo seguimiento y evaluación.

Respecto a los objetivos convendría resaltar la importancia de tres de ellos: el Objetivo # 1 que buscaría *fortalecer la construcción de paz y garantizar su sostenibilidad*, el cual se llevaría a cabo a través de una estrategia denominada seguridad, justicia y democracia y a partir de acciones específicas como la creación de planes de intervención para el desminado, la formulación de un modelo integral de justicia transicional, la creación de un sistema integral de gestión de conflictividades, la construcción de casas de justicia y convivencia ciudadana, la intervención integral para la reducción de cultivos ilícitos, el diseño de una política pública integral contra la corrupción y la reparación integral de las víctimas, entre otros. El Objetivo # 2, se enfocaría por su parte en *Integrar el territorio*

*y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales*, el cual se trabajaría a partir de dos grandes estrategias, una de movilidad y otra de gestión territorial y a través de acciones como: la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, la creación de medidas para la lucha contra el hambre y la desnutrición, la implementación de medidas para mejorar las condiciones de salud, la formulación de medidas para el fortalecimiento de la formación ciudadana y el diseño de ejercicios de prospectiva territorial para la construcción de paz. Y por último, con el Objetivo # 3, se propondría *reducir desigualdades sociales y territoriales*, para lo cual se desarrollaría una estrategia para la transformación del campo, el crecimiento verde, la infraestructura y la conectividad estratégica, a partir de acciones como: la creación de un catastro rural multipropósito, la formalización de las tierras, el pago de servicios ambientales, la creación de soluciones de vivienda rural, el mejoramiento y construcción de la red vial terciaria y el mejoramiento en la provisión y calidad de servicios de acueducto y alcantarillado, entre otros (DNP et al., 2016).

Ahora, la transformación de los territorios como eje central de la política del gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo requeriría unos parámetros claros para los gobiernos locales respecto a cómo debía ser incluida la paz en su planeación y de ahí la importancia de los Planes de Desarrollo Territoriales, que debían ser formulados desde las alcaldías y gobernaciones del país a inicios del año 2016, como instrumentos para ejecutar dicha política de paz territorial. Desde la administración central se elaborarían entonces unos lineamientos generales para guiar este ejercicio desde la perspectiva de los municipios y departamentos del país, esperando a partir de ellos, generar acciones participativas e incluyentes de acuerdo a las necesidades, experiencias y capacidades de los territorios, con el liderazgo de las autoridades locales junto con el apoyo de la sociedad civil y en articulación con el gobierno nacional (DNP et al., 2016).

Sería de esta manera que, partiendo de estos lineamientos, se les recomendaría a dichos gobiernos identificar y abordar las problemáticas y conflictividades territoriales para así formular estrategias de atención temprana y evitar su escalada hacia diferentes formas de violencia, esto teniendo en cuenta que esas alternativas no generasen nuevos conflictos, ni profundizaran tensiones. Se debía entonces priorizar medidas preventivas y el diálogo social. También se recomendaría la inclusión de estrategias de fortalecimiento de capacidades tanto institucionales como ciudadanas, a través de la integración comunitaria, la inclusión y la convivencia pacífica, el diálogo, la concertación social, la identificación y el desarrollo de visiones colectivas de paz, y, finalmente, se le sugeriría a los gobiernos locales la orientación de su gestión pública hacia la participación ciudadana incluyente, el goce efectivo de derechos, la gestión por resultados y la integración regional (DNP et al., 2016: 14).

Adicionalmente, se llamaría la atención sobre la necesidad de trabajar en 5 ejes temáticos que habían venido representando las principales problemáticas y favoreciendo la reproducción del conflicto armado en las regiones de Colombia. Entre aquellos temas se encontrarían: el desarrollo rural y ordenamiento territorial, las víctimas del conflicto armado, el fortalecimiento institucional y participación ciudadana, las economías ilegales y alternativas productivas y la justicia y la seguridad (DNP et al., 2016: 17-19).

Así pues, los Planes de Desarrollo Nacional y Territorial serían los instrumentos clave para hacer operativa la política de paz del gobierno de Santos, sin embargo, no serían las únicas herramientas utilizadas o creadas por la administración, y es en este sentido que convendría resaltar dos estrategias más, como serían la formulación de documentos CONPES y la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Respecto a los Documentos CONPES, habría que decir que serían herramientas diseñadas una vez firmado el acuerdo de terminación del conflicto armado con las FARC-EP, y desarrolladas bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Política Económica y Social denominado (CONPES)<sup>23</sup>. Entre estos documentos habría que destacar principalmente el denominado CONPES 3867 de 2016, pues sería el encargado de definir el alcance programático, el marco institucional, los principales vehículos de implementación y los mecanismos y garantías de transparencia y seguimiento como parte de la estrategia del gobierno de preparación institucional para la paz (DNP-CONPES, 2016). Se trataría pues, de un marco de referencia para orientar las políticas y programas en los diferentes niveles hacia el logro de los propósitos de paz y el posconflicto, además de informar, ordenar y armonizar “las diferentes instancias del gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil” (DNP-CONPES, 2016: 3).

Concretamente, la estrategia establecida en dicho documento estaría centrada en tres componentes:

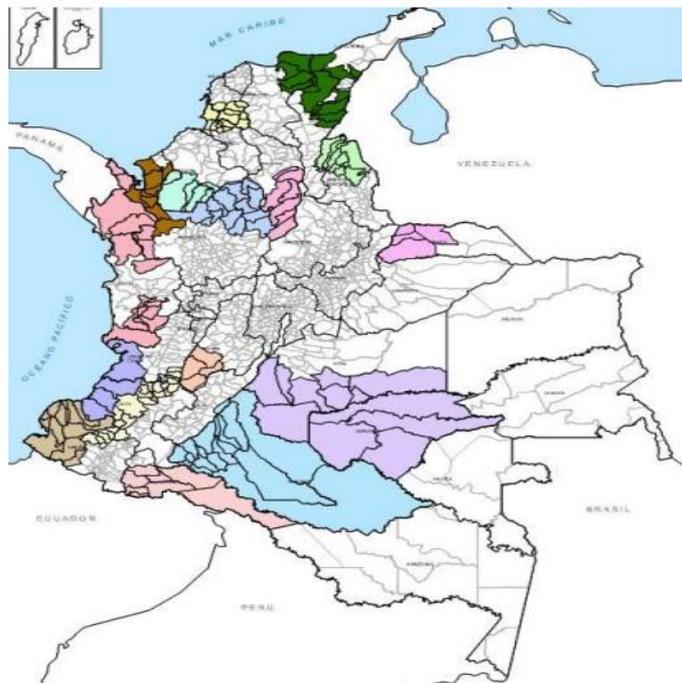
La estructura programática de las intervenciones requeridas para generar condiciones propicias para la paz territorial (...) los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana para facilitar el control de las acciones e inversiones para la paz y el posconflicto (...) y el marco institucional, los instrumentos financieros, y los vehículos de implementación tendientes a asegurar una adecuada coordinación y una llegada más efectiva al territorio. (DNP-CONPES, 2016: 4)

---

<sup>23</sup> Hace referencia a la máxima autoridad nacional de planeación de Colombia, que se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país (DNP, 2020).

Y finalmente, en lo referente a los denominados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial habría que destacar que serían presentados como “un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados” (Alta Consejería para el Posconflicto, 2015). Estos planes partirían del reconocimiento de que en Colombia habrían existido regiones con territorios afectados, en una mayor medida, por economías ilegales, con altas tasas de pobreza y una alta incidencia del conflicto y en este sentido, se habría hecho necesaria la priorización de 170 municipios, en 16 subregiones del país, para llevar a cabo una transformación integral del ámbito rural en un periodo proyectado a 10 años.

Mapa 3. Municipios y subregiones priorizados para implementar PDET



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, s.f.

Estos planes se desarrollarían a través de procesos participativos de planeación, de inversiones en proyectos de pequeña infraestructura y a partir del fomento de alternativas de desarrollo económico en zonas de altos índices de presencia de cultivos ilícitos, y sus objetivos girarían en torno a un desarrollo integral en las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, al reconocimiento y promoción de organizaciones comunitarias, a la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural y al desarrollo de una economía campesina, entre otros (Agencia para la Renovación Territorial, 2017).

Así pues, teniendo en cuenta los diferentes mecanismos e instrumentos desarrollados por el Gobierno de Juan Manuel Santos, es posible observar una política de paz en términos muy diferentes a las formuladas en Colombia desde los años noventa, una política centrada en los territorios y las regiones, en donde la participación de las comunidades se constituiría como un pilar importante en la implementación tanto de los diferentes programas y proyectos, como del acuerdo final con las FARC-EP, constituyendo así un camino diferente para la construcción de paz en el país.

#### **4.4 Hacia una paz con apropiación local**

Hemos advertido hasta aquí, que a partir del 2010 y con la puesta en marcha de un proyecto político inesperado, se diseñaría una agenda para la paz en la que se abrirían caminos para el diálogo y la discusión de aquellas causas tanto estructurales como coyunturales del conflicto, abordando su naturaleza política, social y no solo su naturaleza militar.

El gobierno de Juan Manuel Santos, formularía así una política pública de paz, basada en una noción diferente a la planteada por cualquier gobierno anterior que hubiese estado interesado en ponerle fin al conflicto armado interno colombiano. La paz territorial sería entonces un concepto novedoso apoyado, por un lado, en la importancia del territorio y ese reconocimiento de la expansión desigual de la violencia y por otro, en la sociedad civil y su participación decidida, junto a la inclusión de las víctimas y de los diferentes grupos étnicos.

De ahí que, el punto de partida de dicha política haya sido la identificación de problemáticas propias de cada región y la priorización de acciones en aquellas en las que el conflicto había sido particularmente intenso. Se promoverían las discusiones acerca de la visión del territorio y de la mejor forma de implementar el acuerdo firmado con las FARC y se abrirían espacios de participación para que los diferentes grupos se apropiaran de las propuestas y de las reformas planteadas.

Todo esto llevaría al gobierno de Santos a reconocer la existencia de iniciativas locales y ciudadanas como parte de la infraestructura de paz<sup>24</sup> existente en los territorios, lo que evidenciaría una vez más la enorme diferencia con los dos gobiernos inmediatamente anteriores. Pastrana Arango (1998-2002) y Uribe Vélez (2002-2010), habían deslegitimado, desautorizado y en algunos casos estigmatizado la existencia de iniciativas de paz surgidas desde las diferentes comunidades, que inmersas en la violencia buscaban salidas y posibilidades de supervivencia. Cosa distinta ocurriría en el gobierno de Juan Manuel Santos, quien, al plantearse su estrategia para la implementación del acuerdo con las

---

<sup>24</sup> Las infraestructuras para la paz pueden ser entendidas como una “Red dinámica de estructuras interdependientes, mecanismos, recursos, valores y habilidades que, a través del diálogo y consulta, contribuyen a la prevención del conflicto y a la construcción de paz en una sociedad” (Kumar 2011: 385, citado en Silke, 2014: 5)

FARC, reconocería explícitamente la existencia de infraestructura para la paz que había sido desarrollada justamente a partir de aquellas iniciativas provenientes de la sociedad civil. Una infraestructura que, según el gobierno permitiría avanzar en la construcción de entornos favorables a la paz, ya que, por un lado, se trataría de espacios dotados de credibilidad, autoridad y recursos necesarios para la sostenibilidad de la paz, y por otro, servirían como referente de lecciones aprendidas para la planeación e implementación de estrategias para una futura construcción de paz (DNP, 2015).

Esa mezcla entre territorio, participación ciudadana y el reconocimiento y apoyo a iniciativas locales de paz sería justamente la fórmula que haría de la política de Juan Manuel Santos un detonante de los cambios en el modelo de construcción de paz en el país. Esto se debería particularmente a que el modelo desarrollado en Colombia a partir de la década de los noventa, con la llegada de las organizaciones internacionales y las nociones de paz planteadas por la ONU, respondería en mayor medida a aquel denominado como construcción de paz liberal. Este habría estado representado principalmente por la participación activa y decidida de la comunidad internacional en la formulación de alternativas para la resolución del conflicto colombiano y en su influencia en las diferentes políticas de paz implementadas por los gobiernos de aquella época.

Así pues, aquellas alternativas, aunque generalmente buscaban cesar la confrontación, terminarían influenciadas por una visión sobre el conflicto y sobre la paz, que muchas veces no respondía a la realidad de quienes habían estado viviendo estos fenómenos durante más cincuenta años. Una visión externa, algunas veces mediada por intereses económicos y estratégicos, que limitarían la implementación de las medidas y, sobre todo, la posibilidad de conseguir un verdadero impacto sobre las causas y consecuencias del conflicto.

El desarrollo de este modelo o enfoque de paz liberal en el país, implicaría como lo mencionamos en el primer capítulo, una mezcla entre las visiones tanto realistas como liberales, y habría significado como en el resto del mundo, la búsqueda de una paz del vencedor, una paz establecida desde una posición hegemónica, ya fuese a través de los proyectos o programas importados desde la cooperación internacional, en este caso principalmente desde Estados Unidos o la Unión Europea, o desde una paz establecida por el Estado central, quien se constituía como la única autoridad en capacidad de entablar procesos de diálogos y negociación con los grupos subversivos o con la capacidad de derrotarlos.

La búsqueda de la paz durante la década de los noventa y la primera década del dos mil, en Colombia, habría estado entonces soportada en los recursos, tanto económicos, en el caso del apoyo financiero desde la cooperación internacional, como militares en el uso de las capacidades del Estado central

para imponer una paz a través de negociaciones o a través de la guerra, característica muy propia de aquellas visiones realistas.

En el gobierno de Andrés Pastrana la construcción de la paz habría estado fundamentada principalmente en la necesidad de una intervención o participación de la comunidad internacional para cesar el conflicto, lo que se traduciría en su estrategia de internacionalización y de ahí el surgimiento del Plan Colombia y de las grandes sumas de dinero enviadas desde Estados Unidos. Su política de paz, por tanto, estaría profundamente influenciada por los intereses estratégicos estadounidenses y en razón de ello, iría variando según los deseos de aquella potencia. Gran parte de aquella ayuda económica habría estado destinada a la actualización y fortalecimiento de las fuerzas militares colombianas, con lo que se buscaría hacer frente a las guerrillas, recuperar territorios perdidos y establecer un orden. Por su parte, la estrategia de Álvaro Uribe desde la participación internacional no habría de presentar muchos cambios respecto a la estrategia establecida por Pastrana, pues la internacionalización del conflicto también sería uno de sus objetivos. Sin embargo, desde el plano doméstico su política de paz habría estado soportada en la idea de una paz del vencedor. Una paz conseguida a través de operaciones militares para acabar con las guerrillas, es decir, una paz a través de la guerra, representada en la superioridad de recursos militares del Estado central y no en negociaciones o diálogo como se propondría Pastrana en años anteriores.

Se habrían tratado entonces de dos proyectos de paz formulados de arriba abajo, fundamentados en la soberanía y en los recursos estatales y basados en los fundamentos del neoliberalismo. En palabras de Richmond esto correspondería a una “paz basada en equilibrio de poder, dominación, amenaza, interés nacional con relación al poder militar” (2012).

Cabría decir además que una de las características del modelo de Paz liberal sería la tendencia en centrarse en cuestiones superficiales, prestando poca atención en los asuntos estructurales y a las dinámicas locales y cotidianas del conflicto (Mac Ginty y Richmond, 2013). Por lo que generalmente lo local sería rechazado por ser concebido como débil y corrupto, como una tierra de nadie en la que sería necesario llevar el Estado, cuestión en la que encontrarían justificación las políticas creadas de arriba abajo y las intervenciones de actores internacionales.

No sería extraño entonces que durante los gobiernos de Pastrana y Uribe la participación de la sociedad civil en la formulación de alternativas para construir paz y el papel desempeñado por los territorios y las regiones, fueran escasos y sin relevancia. Sin embargo, muy en sintonía con lo que venía ocurriendo a nivel internacional con el replanteamiento por parte de la ONU y de la cooperación internacional del alcance de la construcción de paz en el mundo y con el surgimiento de miradas

críticas y mucho más centrados en lo local, el gobierno de Juan Manuel Santos formularía una política con un enfoque territorial. Es allí precisamente en donde se evidenciaría uno de los cambios en el modelo de construcción de paz en el país.

Sin significar el abandono del enfoque de paz liberal, en el país comenzarían a observarse acciones relacionadas con ese giro hacia local o ese enfoque de apropiación local, como es llamado por algunos expertos. Un enfoque que habría ganado cada vez más relevancia en medio de las discusiones alrededor del mundo respecto a cómo debía ser construida la paz y que surgiría como un desafío a esas formas predominantes de pensar la paz, a la racionalidad y universalidad occidental (Mac Ginty y Richmond, 2013), proponiendo un concepto cotidiano de la paz mucho más sensible a lo local y no tanto a lo estatal o global (Richmond, 2012).

Este enfoque traído desde los estudios sobre la paz y los conflictos e influenciado por las teorías críticas y posestructuralistas de las Relaciones Internacionales propondría la construcción de una paz polifacética, reflejo de la diferencia, de la vida cotidiana y con la inclusión de actores tradicionalmente marginados. Un enfoque que reconocería la importancia de la cultura, de la historia y de la identidad, (Richmond, 2012; Mac Ginty y Richmond 2013).

Es teniendo en cuenta lo anterior y observando el proyecto político de Santos, junto a sus elementos diferenciadores -el reconocimiento del conflicto y sobre todo de su naturaleza territorial, además de la política pública centrada en los territorios y con la participación de la sociedad civil- como podemos identificar una serie de acciones encaminadas a la apropiación local. Acciones como la participación de la sociedad, la comprensión de las dinámicas locales, la aceptación de visiones diferentes, además de la formulación de alternativas más sensibles y a la medida de aquellos que han vivido el conflicto, que habrían permitido por primera vez en décadas, la finalización de la confrontación con actores armados, el regreso a la vida civil de miles de personas, la participación política de grupos perseguidos, la reparación de víctimas, la aceptación de responsabilidades jurídicas y la posibilidad de una vida más tranquila en lugares tradicionalmente afectados por la violencia del país. La apropiación local, sin duda, no es un enfoque exento de problemas, pues es sabido que por sí solo, su fortaleza es más retórica que operativa y que plantea ciertas tensiones en la relación entre los actores externos e internos involucrados en la construcción de paz (Donay, 2011), sin embargo, y a pesar de las dificultades de este nuevo enfoque, en Colombia particularmente, la apropiación local habría impulsado acciones significativas para la transformación de contextos golpeados por el conflicto.

## CONCLUSIÓN

A través del desarrollo de nuestra investigación hemos logrado establecer una serie de relaciones de causa–efecto, esto como resultado de la búsqueda por comprender los principales factores que habrían ocasionado los cambios en la construcción de paz en Colombia durante el periodo 2010-2018, los cuales, como propusimos en nuestra hipótesis, se evidenciarían en las características de un modelo con elementos más cercanos a la apropiación local de la paz y menos al enfoque liberal hegemónico.

La teoría de las Relaciones Internacionales y los Estudios sobre la Paz y los Conflictos nos ofrecen una base para aproximarnos a este planteamiento, pues, a través de sus desarrollos han abordado los debates alrededor del significado de la paz y de las diferentes propuestas para alcanzarla. A partir de ello es posible identificar características que han sido atribuidas en sus estudios tanto al enfoque de paz liberal como al enfoque de apropiación local, en acciones y políticas implementadas en Colombia durante las últimas tres décadas, de la mano de gobiernos, sociedad civil y comunidad internacional. Es en este contexto que, a partir del 2010 con la llegada de Juan Manuel Santos, se hacen visibles una serie de cambios en los comportamientos de estos actores y la implementación de estrategias y políticas con una tendencia mayor hacia la apropiación local de la paz que, hacia la continuidad de los principios de la paz liberal.

Según lo abordado a largo de nuestra investigación, aquellos cambios se deben principalmente a dos factores. El primero de ellos gira en torno a las transformaciones durante el gobierno de Juan Manuel Santos, de las relaciones con actores externos de influencia clave en la formulación de las políticas tanto para gestionar el conflicto como para buscar la paz. La internacionalización del conflicto y de la paz continuó siendo una característica de la política exterior colombiana, sin embargo, a partir del 2010, se planteó en términos diferentes siguiendo los planteamientos de una política exterior mucho más cooperativa, con una agenda diversificada y en busca de relaciones más equilibradas y de una imagen positiva de Colombia en el exterior. Así, aprovechando el mejoramiento en las relaciones con actores clave, el gobierno de Santos acudió a la comunidad internacional en busca de apoyo para sacar adelante una serie de programas y proyectos, esta vez para alcanzar la paz y no para gestionar la confrontación. Se desarrolló así una internacionalización de la paz que, aunque partió de una invitación para la participación de actores externos, estableció una serie de parámetros, cambiando los términos de su intervención en la formulación de las políticas públicas alrededor de la paz y el conflicto, pues dicha participación sería contenida, moderada y reorientada hacia el apoyo de iniciativas que ya habían sido decididas y formuladas por los actores nacionales involucrados directamente en el conflicto.

Esta transformación de las relaciones de Colombia con actores clave, sin embargo, no obedeció solamente a las políticas de Juan Manuel Santos y a su búsqueda por tener el control de su proceso de negociación y de su política de paz, sino también al cambio que desde hace algunos años ha venido dándose alrededor de los principios de la cooperación internacional, en general, y de la cooperación internacional en construcción de paz en particular. La apropiación, la alineación y la responsabilidad mutua, por un lado, y el nuevo enfoque de paz sostenible, por otro, vendrían cambiando los parámetros de intervención en los asuntos internos de otros Estados a través de la ayuda al desarrollo. Así pues, la cooperación recibida por Colombia de parte de actores como Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas, se vería influenciada por estas reformas y planteada cada vez más en términos de nacionalización y apropiación, traspasando así la mayor responsabilidad del desarrollo de sus procesos al Estado colombiano.

En efecto, un contexto favorable bajo los principios de una cooperación alineada y apropiada y un nuevo enfoque de sostenimiento de paz, junto con una política exterior que asignó un papel importante pero contenido de los actores internacionales, brindó la autonomía suficiente al gobierno para formular alternativas y reorientar la ayuda internacional hacia las problemáticas locales y hacia las causas estructurales del conflicto, permitiendo la apropiación tanto del Estado colombiano como de su sociedad civil, de los términos en los que se desarrollaría su construcción de su paz.

El segundo factor, por otro lado, tuvo que ver con dinámicas internas que, al confluir con los buenos resultados de la política exterior, terminaron impulsando el planteamiento de una política pública en términos territoriales y orientando el proceso de construcción de paz aún más hacia la apropiación local. El reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno en el país y sobre todo el reconocimiento de su naturaleza territorial, fueron los elementos indispensables para sacar adelante las propuestas de Juan Manuel Santos alrededor de la paz. En este sentido el proyecto político de Santos rompió con los criterios establecidos por anteriores gobiernos sobre el significado de la violencia y las formas de gestionarla. La negación rotunda de la existencia de un conflicto armado interno, por parte del gobierno anterior, cerró las puertas a la negociación con actores armados considerados como terroristas. La naturaleza política y social del conflicto fue negada, y, por tanto, las alternativas para afrontar la violencia vivida en el país giraron durante muchos años en torno a las operaciones militares.

El gobierno de Santos abrió la puerta a la negociación, reconoció a las víctimas y de paso abrió la discusión sobre la naturaleza del conflicto y sobre sus causas estructurales, incluyendo la disputa por las tierras y la exclusión y persecución política, trascendiendo el narcotráfico y el terrorismo. Consecuente con esto formuló una política de paz en términos territoriales, priorizando las zonas más

golpeadas por la violencia para iniciar allí una transformación territorial. A través de dicha política se promovió el trabajo con la sociedad civil para construir en conjunto una nueva visión sobre el territorio y sobre la paz, además de discutir sobre la mejor manera de implementar las reformas propuestas desde el Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC-EP.

Esta combinación entre territorio y participación ciudadana cambió las condiciones en las que se había venido construyendo paz en el país. Por un lado, aunque se trató de una estrategia liderada por el gobierno nacional, se planteó en términos de construcción desde abajo, desde las comunidades y no desde las instituciones centralizadas del Estado, por otro, el reconocimiento de la importancia de la participación de la sociedad civil permitió a su vez, el reconocimiento de la existencia de iniciativas civiles y comunitarias de paz, cambiando las lógicas de persecución y estigmatización hacia las organizaciones y movimientos sociales e impulsando el empoderamiento de las comunidades respecto a las alternativas y reformas para la superación del conflicto armado.

El reconocimiento de un conflicto de naturaleza territorial que requería de estrategias focalizadas y específicas según las realidades de quienes habitaban esas regiones, la participación de las comunidades en la construcción de las visiones de sus territorios y en la formulación de las alternativas para dar solución a sus problemáticas y el planteamiento de un acuerdo para la terminación de la confrontación armada alrededor de causas sociales y políticas y no solo alrededor de cuestiones económicas y militares, relevaban cambios importantes en las formas de construir paz en el país, cambios en acciones, estrategias y políticas que, como hemos observado, se ajustan más a los parámetros del enfoque de apropiación local de la paz.

De manera pues que entre el 2010 y el 2018, una internacionalización de la paz en términos de contención, la formulación de una política pública en términos territoriales, acompañados de un contexto internacional y nacional favorable, cambiaron el modelo de construcción de paz colombiana. Un modelo que desde la década de los noventa se inclinaba hacia los principios de una paz liberal, la cual, aunque ha conseguido importantes logros para contextos afectados por el conflicto, ha venido también revelando sus debilidades, dando paso a nuevas formas de pensar y construir la paz, formas más cercanas a las víctimas y a las realidades locales que pueden aportar a la superación de las causas más estructurales de la violencia a través de transformaciones focalizadas y sensibles a las diferentes realidades de un territorio tan diverso como el colombiano.

Contamos entonces con un modelo de construcción de paz híbrido que ha ido inclinándose hacia la construcción de paz con enfoque de apropiación local, sin abandonar los principios de una paz liberal que, continúa siendo el enfoque hegemónico en el mundo. Justamente aquí se abre la puerta para

futuras investigaciones que busquen comprender la mejor manera de equilibrar las tensiones generadas entre estos dos enfoques y profundizar en las características de las formas híbridas de paz.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio (2017), Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/index.html](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/index.html) [Consultado el 16/05/2020]
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (s.f.), Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Los-ETCR.aspx> [Consultado el 12/05/2019]
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional –APC Colombia (2018), Informe de Gestión 2018, Recuperado de: [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2018\\_final-resumen\\_ejecutivo.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_final-resumen_ejecutivo.pdf) , [Consultado el 20/08/2019]
- Agudelo, Jairo y Riccardi, Davide (2019), “La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)”, Revista Geopolítica(s) 10(1), (pp. 107-134).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (s.f.), La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea en Colombia, Recuperado de: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/Hoja\\_informativa - La ayuda humanitaria de la CE en Colombia.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/Hoja_informativa - La ayuda humanitaria de la CE en Colombia.pdf), [Consultado el 20/10/2019]
- Alta Consejería para el Posconflicto (2015), ¿Qué es un PDET?, Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html> [Consultado el 16/05/2020]
- Ardila, Martha, (2011) “Prioridades e instrumentos de la Inserción Internacional de Colombia” en: Colombia una política Exterior en Transición, Bogotá: Editorial Gente Nueva, (pp. 91-121).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2016), Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de abril de 2016, Septuagésimo periodo de sesiones, Temas 15 y 116 del programa.
- Banco Mundial (2014), La paz y el desarrollo van de la mano en Colombia, Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/results/2014/07/16/peace-and-development-colombia>
- Barcelona Center for International Affairs - CIDOB. (2019a). El proceso de paz con el ELN. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/proceso\\_de\\_paz\\_con\\_el\\_eln](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/proceso_de_paz_con_el_eln)
- Barcelona Center for International Affairs - CIDOB. (2019b). El proceso de paz con las FARC-EP. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep)
- Barreto, Miguel (2010), “El rol de la Unión Europea en la resolución del conflicto armado en Colombia: un análisis desde el terreno”, Aldea Mundo, vol. 15, núm. 29, enero-junio, (pp. 19-30).

- Barreto, Miguel (2014), “Procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿Crónica de un nacimiento anunciado?”, *Revista Análisis Internacional* 10, Vol. 5, No 2, julio-diciembre, (pp. 219-243).
- Barreto, Miguel (2016), *Laboratorios de paz en territorios de violencia (s): ¿abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?* Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- BBC Mundo (2011), Colombia decide si reconoce la existencia de un conflicto armado, Recuperado de: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110511\\_colombia\\_impliaciones\\_reconocimiento\\_conflicto\\_armado\\_jrg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110511_colombia_impliaciones_reconocimiento_conflicto_armado_jrg) [Consultado 20/03/2020]
- Bolívar, Aura (s.f.), La participación de víctimas en la mesa de negociaciones de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional es un hecho emblemático en el país. Muchos han minimizado dicha participación desconociendo que esta no tiene antecedentes similares en otros procesos de negociación, *Dejusticia*, Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/las-victimas-en-el-proceso-de-paz/>
- Borda, Sandra (2012), *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*, Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes.
- Borda, Sandra y Morales, Mateo (2016), Colombia: la internacionalización de la paz, *Anuario Internacional CIDOB*, [en línea], pp. 239-47. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/330893>
- Borda, Sandra y Gómez, Santiago (2017),” La internacionalización del proceso de paz de La Habana: del aislacionismo a la contención”. en: *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes, (pp. 213-237).
- Boutros-Ghali (1995), *Suplemento de ‘Un Programa de Paz’*, Naciones Unidas, Recuperado de: [https://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R8/R8DOC02.html](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R8/R8DOC02.html)
- Bouvier, Virginia (2012), “El proceso del Caguán y la comunidad internacional” en: Cepeda, Fernando, Borda Sandra (compiladores) *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe Ediciones, (pp. 51-88).
- Bouvier, Virginia (2014), *La construcción de paz en tiempos de guerra*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Brett, Roddy (2014), *Learned paper: Local Level Peacebuilding in Colombia*, Bogotá: PNUD.
- Cabrera, Mauricio (2010), *La agenda internacional de Santos*, *La Vanguardia*, Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/mauricio-cabrera-galvis/la-agenda-internacional-de-santos-DQVL79151> [Consultado el 13/08/2019]
- Cancillería de la República de Colombia (2011), *Colombia y Venezuela, 15 meses de evolución en las relaciones bilaterales*, Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-venezuela-15-meses-evolucion-relaciones-bilaterales> [Consultado el 10/03/2020]

- Cancillería de la República de Colombia (2016), Consejo de Seguridad de la ONU aprobó creación de Misión Especial para verificar el fin del conflicto, Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/resumen-noticias-consejo-seguridad-onu-aprobo-creacion-mision-especial-verificar-fin> [Consultado el 5/11/2019]
- Cardona, Diego (2011), “Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de Política Exterior?”, en: Colombia una política Exterior en Transición, Bogotá: Editorial Gente Nueva, (pp. xv-xli).
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), ¿Qué ganará Colombia con la Paz?, Resumen Ejecutivo.
- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC (2016), Un año de desescalamiento: conflicto casi detenido, pero que se resiste a desaparecer, Recuperado de: <http://www.blog.cerac.org.co/un-ano-de-desescalamiento-conflicto-casi-detenido>
- Cepeda, Fernando (2012), “La comunidad internacional y el proceso de paz”, en: Cepeda, Fernando, Borda Sandra (compiladores) Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales. Bogotá: Ecoe Ediciones, (pp. 1-50).
- Chandler, David (2017), Peacebuilding, the twenty years’ crisis 1997-2017. University of Manchester: Palgrave Mcmillan.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007), Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad; Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/39465358.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), ¿Cuál es la definición de conflicto armado según el derecho Internacional humanitario? Documento de opinión; Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia (2011), Ley 1448 de 2011, Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2016). Resolución 2282. Aprobación por el Consejo de Seguridad en su 7680ª sesión celebrada el 27 de abril de 2016.
- Corredor, Luz (2016), “Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia”, Revista Nova et Vetera, Universidad del Rosario, Vol. 2, Núm. 15.
- Defensoría del Pueblo Colombia (2016), Alertan casos de enfermedades digestivas y respiratorias por glifosato, Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/3524/Alertan-casos-de-enfermedades-digestivas-y-respiratorias-por-glifosato.htm> [Consultado el 04/09/2019]
- Del Arenal, Celestino (1981), “La génesis de las Relaciones Internacionales”, Revista de Estudios Internacionales. Número 2. Octubre/Diciembre.

- Del Arenal, Celestino (1987), La Investigación sobre la paz: presenta, pasado y futuro, en, Congreso Internacional sobre la Paz, Tomo II, Ciudad de México: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Dejusticia (2013), El marco legal para la paz y la importancia de su controversia, Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/el-marco-legal-para-la-paz-y-la-importancia-de-su-controversia/> [Consultado el 10/05/2020]
- Departamento Nacional de Planeación- DNP (2015), Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018. Todos por un Nuevo País, Versión para el Congreso. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2016), Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Recuperado de: <https://pazvictimas.dnp.gov.co/Como-se-responde-a-los-efectos-del-conflicto/Paginas/acuerdoparalaterminaciondelconflicto.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Despacho del Ministerio Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad (2016), Los Planes de Desarrollo Territorial como Instrumento de Construcción de Paz, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2016), Documento CONPES 3867, Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto, Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2018), Documento CONPES 3931, Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP, Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2020), ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?, Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx> [Consultado el 10/03/2020]
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2020), El Consejo Nacional de Política Económica, CONPES, Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx> [Consultado el 12/05/2020]
- Donay, Timothy (2011), “¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos”. Relaciones Internacionales, Núm. 16, GERI-UAM, (pp. 47-71).
- El Colombiano (2010), Santos lanzó Plan de Desarrollo, Recuperado de: [https://www.elcolombiano.com/historico/santos\\_lanzo\\_plan\\_de\\_desarrollo-CDec\\_111773](https://www.elcolombiano.com/historico/santos_lanzo_plan_de_desarrollo-CDec_111773) [Consultado el 11/03/2020]
- El Espectador (2010), Colombia y Ecuador reestablecen a plenitud sus relaciones, Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-y-ecuador-restablecen-a-plenitud-sus-relaciones/> [Consultado el 10/03/2020]
- El Espectador (2011), Los golpes más contundentes dados los últimos años a las Farc, Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-golpes-mas-contundentes-dados-en-los-ultimos-anos-a-las-farc/> [Consultado el 14/03/2020]

- El Espectador (2016a), “El nuevo capítulo del Plan Colombia se llamará Paz Colombia”: Obama, Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-nuevo-capitulo-del-plan-colombia-se-llamara-paz-colombia-obama/> [Consultado el 02/09/2019]
- El Espectador (2016b), El apoyo del parlamento alemán al proceso de paz en Colombia. Recuperado en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pedagogia/el-apoyo-del-parlamento-aleman-al-proceso-de-paz-en-colombia-articulo-854624/> [Consultado el 22/10/2019]
- El Espectador (2019), Presidente Duque levanta la mesa de diálogos de paz con el Eln, Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/presidente-duque-levanta-la-mesa-de-dialogos-de-paz-con-el-eln/> [Consultado el 07/05/2019]
- El País de Cali (2011), Santos confirmó el reconocimiento del conflicto armado en la Ley de víctimas, Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/santos-confirmando-el-reconocimiento-del-conflicto-armado-en-la-ley-de-victimas.html> [Consultado 20/03/2020]
- El País de España (2010), Colombia y Ecuador retoman las relaciones diplomáticas, Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2010/11/27/actualidad/1290812401\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/11/27/actualidad/1290812401_850215.html) [Consultado el 10/03/2020]
- El País de España (2015), Santos pide un cambio en la lucha global contra las drogas. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029\\_488181.html](https://elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.html) [Consultado el 04/09/2019]
- El País de España (2016), El Congreso de Colombia refrenda el acuerdo de paz con las FARC, Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2016/12/01/colombia/1480559982\\_804071.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/01/colombia/1480559982_804071.html) [Consultado el 10/05/2019]
- El Tiempo (2005), Desplazamiento por fumigaciones, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1691533> [Consultado el 04/09/2019]
- El Tiempo (2012), Presidente reitera voluntad de paz y ONU ofrece apoyo, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/%20CMS-12178223> [Consultado el 5/11/2019]
- El Tiempo (2013a), Estados Unidos apoya el proceso de paz, pero seguirá persiguiendo a las Farc, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13247270> [Consultado el 02/09/2019]
- El Tiempo (2013b), Colombia es modelo para América Latina: John Kerry, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/%20CMS-12545282> [Consultado el 02/09/2019]
- El Tiempo (2013c), Jonh Baiden ratifica apoyo de EE.UU. a proceso de paz en Colombia, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12827502> [Consultado el 02/09/2019]
- El Tiempo (2013d), Congresistas de EE.UU. firman respaldo al proceso en La Habana. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12717155> [Consultado el 02/09/2019]
- El Tiempo (2015a), EE.UU nombra enviado especial para el proceso de paz, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15277475> [Consultado el 02/09/2019]

- El Tiempo (2015b), Es oficial: termina era de glifosato en fumigaciones en Colombia, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15757420#:~:text=ver%20mis%20noticias-Es%20oficial%3A%20termina%20era%20del%20glifosato%20en%20fumigaciones%20en%20Colombia,implicaciones%20de%20salud%20del%20qu%C3%ADmico.&text=14%20de%20mayo%202015%20%2C%2009%3A05%20p.%20m>. Consultado el 04/09/2019]
- El Tiempo (2015c), “España propone en la UE ‘misión de paz’ para desmilitarizar a Colombia”, Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/mundo/europa/espana-propone-en-la-ue-mision-de-paz-para-desmilitarizar-a-colombia/15118977> [Consultado el 22/10/2019]
- El Tiempo (2015d), “Tom Koenigs, nuevo comisionado de Alemania para el proceso de paz”, Recuperado de : <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/tom-koenigs-nuevo-comisionado-de-alemania-para-el-proceso-de-paz/15506995> [Consultado el 22/10/2019]
- El Tiempo (2018), Reacciones a la suspensión de diálogos de paz con el Eln, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/reacciones-a-la-suspension-de-dialogos-de-paz-con-el-eln-176470> [Consultado el 07/05/2019]
- El Tiempo (2019a), Las pruebas que pusieron en evidencia a la guerrilla de ‘Gavino’, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/pruebas-contras-el-eln-por-el-atentado-a-escuela-general-santander-316388> [Consultado el 07/05/2019]
- El Tiempo (2019b), A tres años del desarme, 12.956 ex-Farc siguen en reincorporación, <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/balance-sobre-reincorporacion-de-exguerrilleros-de-farc-a-tres-anos-del-desarme-440176> [Consultado el 12/01/2020]
- European External Action Service - Colombia (2013), Los Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2014/20140225\\_lo\\_1\\_laboratorios\\_de\\_paz\\_y\\_los\\_programas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20140225_lo_1_laboratorios_de_paz_y_los_programas_de_desarrollo_y_paz_es.pdf)
- Fawcett, Louise (2012), “Participación internacional en conflictos armados: los esfuerzos de las Naciones Unidas por lograr la paz en Colombia”, en: Cepeda, Fernando, Borda Sandra (compiladores) Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales. Bogotá: Ecoe Ediciones, (pp. 89-148).
- Fisas, Vicenç (1998), Cultura de paz y gestión de conflictos, Barcelona: Icaria Editorial/ UNESCO.
- Fondo Multidonante Colombia (2017), Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la paz. Recuperado de: <https://www.fondonuol.org/mas-informacion-1>
- Fundación Ideas para la Paz – FIP (2018), Conozca el aporte de la FIP a los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC, Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1695>
- Fundación Ideas Para la Paz- FIP (2019), La reincorporación de las FARC tres años después. Desafíos y propuestas, Recuperado de: [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_ReincorporacionFARC\\_web\\_FINAL.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_ReincorporacionFARC_web_FINAL.pdf)
- Fundación Nuevo Arcoíris (2014), Corriente de Renovación Socialista: 20 años de un proceso de reinserción política, Recuperado de: <http://www.arcoiris.com.co/2014/04/corriente-de-renovacion-socialista-20-anos-de-un-proceso-de-reinsercion-politica/>

- Fundación Paz y Reconciliación – Pares (2016), Ley de Justicia y Paz dio paso a desmovilización de AUC, Recuperado de: <https://pares.com.co/2016/03/08/proceso-de-paz-con-las-auc-y-la-ley-de-justicia-y-paz/>
- Fundación Paz y Reconciliación- Pares (2019a), Procesos de paz en Colombia, Recuperado de: <https://pares.com.co/2019/01/04/procesos-de-paz-en-colombia/>
- Fundación Paz y Reconciliación-Pares (2019b), Cronología de los diálogos con el ELN, <https://pares.com.co/2019/01/21/cronologia-de-los-dialogos-con-el-eln/>
- Galtung, Johan (1976), Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding, en, Galtung (ed.), Peace, War and Defense-Essays in Peace Reserch, Vol. 2. Copenhagen: Christian Eljers.
- García, A., & Llinás, G. (2012), “Los Programas de Desarrollo y Paz (pdp) de Colombia: Una apuesta innovadora por el desarrollo y la paz en medio del conflicto armado”, en: Rettberg A. (Ed.), Construcción de paz en Colombia, Bogotá: Universidad de los Andes, (pp. 273-304).
- García Mauricio, Torres Nicolás, Revelo Javier, Espinosa Jose y Duarte Natalia (2016), Los territorios de la paz. Construcción del Estado local en Colombia, Documentos 28 Ideas para construir la Paz, Bogotá: Dejusticia.
- González, Fernán, Bolívar Ingrid y Vásquez, Teófilo (2003), Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado, Bogotá: Editorial Cinep.
- Harvard Kennedy School- Carr Center for Human Rights Policy (2014), Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos. Evaluación Comparativa y Global, Documento de Trabajo, Harvard University, Recuperado de: [http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento\\_409315\\_20141116.pdf](http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_409315_20141116.pdf)
- Hobsbawm, Eric (2007), Guerra y Paz en el Siglo XXI, Barcelona: Editorial Crítica.
- Instituto Catalán Internacional para la Paz (2015), La UE, ¿un actor de paz real? Recuperado de: <http://www.icip-perlapau.cat/numero23/entrevista/entrevista/> [Consultado el 25/10/2019]
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz-Indepaz (2013), El pacto de la Uribe con las Farc-EP en 1984. Recuperado de: [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El\\_Pacto\\_de\\_la\\_Uribe\\_con\\_las\\_Farc.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_Pacto_de_la_Uribe_con_las_Farc.pdf)
- Instituto KROC de Estudios Internacionales de Paz (2018), Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz. Segundo Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia (Informe 2, Universidad de Notre Dame y Bogotá). Recuperado de: [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)
- Instituto KROC de Estudios Internacionales de Paz (2020), Peace accords matrix, Recuperado de: <https://peaceaccords.nd.edu/barometer> [Consultado el 15/02/2020]
- IPI-Global Observatory (2018), Sustaining Peace: Can a New Approach Change the UN?, Recuperado de: <https://theglobalobservatory.org/2018/04/sustaining-peace-can-new-approach-change-un/>

- Jaramillo, Sergio (2013), La Paz Territorial. Edición de conferencia dictada en la Universidad de Harvard, marzo de 2013, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República de Colombia, Recuperado de: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Jiménez, Francisco y González, Álvaro (2011), “La negación del conflicto colombiano: un obstáculo para la paz”, Espacios Públicos, vol. 15, núm. 33, enero-abril, (pp. 9-34).
- Justicia Transicional-Ministerio de Justicia (2018), Marco Jurídico: la paz como finalidad de los instrumentos de justicia transicional, Recuperado de: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Marco-Jur%C3%ADdico-para-la-paz#:~:text=El%20Marco%20Jur%C3%ADdico%20para%20la%20Paz%20es%20una%20reforma%20constitucional,v%C3%ADctimas%20y%20la%20transici%C3%B3n%20hacia> [Consultado el 10/05/2020]
- Kaldor, Mary (2001), Las Nuevas Guerras. La Violencia Organizada en la era global, España: 4 Kriterion Editores.
- Klaveren, A. Van (1992), “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. Estudios Internacionales, Santiago, (pp. 169-216).
- La Silla Vacía (2010), Juan Manuel Santos Presidente 2010-2014, Recuperado: <https://lasillavacia.com/historia/16121>
- La Silla Vacía (2011), La muerte de Alfonso Cano y su significado, Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/la-muerte-de-alfonso-cano-y-su-significado-29388>
- Leal, Francisco (2010), ¿Qué significa? ¿Qué implica? Juan Manuel Santos: Propuesta de Unidad Nacional, Razón Pública, Recuperado de: <https://razonpublica.com/iquignifica-iquimplica-juan-manuel-santos-propuesta-de-unidad-nacional/>
- León, Juanita (2010), La ‘unión nacional’ de Juan Manuel Santos, Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/15667>
- Library ONU (2019), Definition of “sustaining peace”, Recuperado de: <https://ask.un.org/faq/203718> [Consultado el 5/11/2019]
- Mac Ginty, Roger (2012), “Against Stabilisation, Stability. International Journal of Security and Development”, Vol 1, No 1.
- Mac Ginty Roger y Richmond Oliver (2013), “The local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace”, Third World Quarterly, 34:5, (pp. 763-783).
- Madrdejos Carlos y Salinas Yolanda (2018), Nuevos Territorios de Paz. Aportes y recomendaciones para la territorialización de los acuerdos y la implementación de la reforma rural integral, Opera, 22, (pp. 5-27).
- Mateos, Oscar (2011), La Construcción de Paz Posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona, [Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico- Jurídicas. Universidad Autónoma de Barcelona].

- Metcalf-Hough Victoria, McKechnie Alastair y Pantuliano Sara (2017), *Delivering the UN 'sustaining peace' agenda. Four areas for action by Member States*, Londres: Overseas Development Institute - (ODI)
- Miranda, Roberto (2011), "Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad", en: *Política Exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Pia, (pp. 9-47).
- Misión de la ONU en Colombia (2017), *Cierre UNMC*. Recuperado de: <https://unmc.unmissions.org/misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-entreg%C3%B3-certificado-de-dejaci%C3%B3n-de-armas-305-miembros-de-las-farc-ep>
- Mitchell, Audra y Richmond, Oliver (2012), *Hybrid Forms of Peace. From Everyday Agency to Post-Liberalism*, Palgrave Macmillan.
- Mitchell, C., & Ramírez, S. (2014), "Las comunidades locales de paz en Colombia: Una comparación inicial de tres casos", en: Bouvier V, Colombia. *La construcción de la paz en tiempos de guerra*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, (pp. 319-348).
- Molano, Alfredo (2014), *Pasos de animal grande*, Diario el Espectador. Recuperado de: [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com). [Consultado el 28/04/2019]
- Moreno, Carlos (2008), "Laboratorios de paz: Una política de creación", *Análisis Político* n° 65, Bogotá, septiembre – diciembre, (pp. 94 – 110).
- Observatorio de Droga de Colombia (sin fecha), *Colombia renace, renovación del territorio*, Recuperado de: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas\\_desarrollo\\_enfoque\\_territorial\\_ART.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf) [Consultado el 18/05/2020]
- Oficina del Alto Comisionado para la paz (2016), *Entérese del proceso de paz, Tercera edición*, Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Enterese%20del%20proceso%20de%20paz.pdf>
- Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos WOLA (2008), *Aspersión aérea de cultivos en Colombia. Una estrategia Fallida*, Bogotá: WOLA
- Olave, Giohanny (2012), "La construcción retórica del conflicto armado en el discurso del presidente Juan Manuel Santos", *Análisis Político* n° 76, Bogotá, septiembre-diciembre, (pp. 159 – 174).
- ONU NOTICIAS (2017a), *La ONU da por terminada la dejación de armas de las FARC*, Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2017/09/1386501> [Consultado el 5/11/2019]
- ONU NOTICIAS (2017b), *Colombia: Misión de la ONU termina registro de armas de las FARC*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2017/04/1376921> [Consultado el 5/11/2019]
- Organización Congreso Visible (2018), *El auge y caída de la Unidad Nacional*, Recuperado de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/el-auge-y-caida-de-la-unidad-nacional/10238/>
- Organización de Naciones Unidas-ONU. (1992), *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Asamblea General.

- Organización de Naciones Unidas-ONU. (2015), Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos los aspectos. Examen amplio de las misiones políticas especiales y fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas, Asamblea general, septuagésimo periodo de sesiones, Consejo de Seguridad septuagésimo año.
- Organización de Naciones Unidas-Colombia (2019), Historia de Colombia en la ONU, Recuperado de: <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/historia-en-colombia/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008), Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción Accra.
- Paris, Roland (2004), *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press.
- Pécaut, Daniel (2008), *Las FARC: ¿Una Guerrilla Sin Fin o Sin Fines?*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Prado Juan Pablo y Ochoa Luis (2009), "El sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Frente a la securitización y la crisis económica global", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*. No 105. Septiembre-diciembre 2009 pp. 37-61.
- Presidencia de la República de Colombia (2010), Discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, 7 de agosto de 2010, Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) [Consultado el 06/05/2019]
- Presidencia de la República de Colombia (2016), Presidente Santos propone al mundo reevaluar estrategia antidrogas para ser más efectivos, Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Presidente-Santos-propone-al-mundo-reevaluar-estrategia-antidrogas-para-ser-mas-efectivos> [Consultado el 04/09/2019]
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1991), *Las FARC (1949-1966): De la Autodefensa a la Combinación de Todas Las Formas de Lucha*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (2003), Informe Nacional de desarrollo Humano para Colombia: El conflicto, callejón con salida. Bogotá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- ART- Redes Colombia (2011), Informe 2011. Avances del programa para alcanzar los resultados, Recuperado de: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220\\_INFORME%20ART%20REDES%20A%20ASDI%20JUNIO%202012.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_INFORME%20ART%20REDES%20A%20ASDI%20JUNIO%202012.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2014), Conflictos y Construcción de Paz en América Latina: Curso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Escuela Virtual - Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, América Latina y el Caribe (2012), Colombia participa en el proceso de paz. Recuperado de: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/successstories/colombia-participates-in-the-peace-process.html> [Consultado el 22/05/2019]

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Colombia (2014), Programa Art-Redes, Recuperado de: <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/programa-art-redes0.html>
- Radio Nacional de Colombia (2019), Autoridades reportan atentado en la Escuela General Santander al sur de Bogotá, Recuperado de: <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/carro-bomba-escuela-general-santander> [Consultado el 07/05/2019]
- Ramírez, Socorro (2012), “Alcances de la nueva política exterior colombiana”, Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.12: Núm.1, (pp. 38-45).
- Ramírez, Socorro (2016), “Plan Colombia y Paz Colombia”, Revista Nueva Sociedad, opinión. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/plan-colombia-y-paz-colombia/>
- Razón Pública (2010), El gobierno de unidad nacional: el comienzo y lo que sigue, Recuperado de: <https://razonpublica.com/el-gobierno-de-unidad-nacional-el-comienzo-y-lo-que-sigue/>
- Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia- Adelco (s.f.), Nuevos Territorios de Paz, Recuperado de: <https://www.redadelco.org/proyectos/territorios-de-paz#prettyPhoto> [Consultado el 20/10/2019]
- Rettberg, Angelika (2010), “Diseñar el futuro. Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto”, en, Rettberg, Angelika (compiladora), Conflicto, seguridad y construcción de paz en Colombia, Bogotá: Universidad de los andes, (pp. 373-394).
- Rettberg, Angelika (2012), “Construcción de paz en Colombia: contexto y balance”, en, Rettberg A. (Ed.), Construcción de paz en Colombia, Bogotá: Universidad de los Andes, (pp. 3-50).
- Rettberg, Angelika (2015), Ley de Víctimas: logros y retos, El Espectador, Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-de-victimas-logros-y-retos/>
- Restrepo, Luis Alberto (2005) “La Globalización de la economía, el crimen y la seguridad”, Análisis Político, Bogotá, No 53, (pp. 22-38).
- Richmond, Oliver (2012), La paz en las Relaciones Internacionales, Barcelona: Instituto Catala Internacional per la Pau. Ediciones Bellaterra.
- Rico, Daniel (2016), Lecciones aprendidas y no aprendidas del Plan Colombia, Fundación Ideas para la Paz, Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1287>
- Ríos, Jerónimo (2017), “El acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta”, Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, Vol. 19, Núm. 38, (pp. 593-618).
- Robledo, Ángela (2012), Mesas regionales: un espacio para construir paz con democracia. Razón Pública, Recuperado de: <https://razonpublica.com/mesas-regionales-un-espacio-para-construir-paz-con-democracia/>
- Rodríguez, Erika (2016). El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia. Real Instituto Alcano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT)

[=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari12-2016-rodriguezpinzon-papel-comunidad-internacional-acuerdos-paz-colombia](#)

- Rodríguez, Tania (2019), “La paz comienza por lo territorial” en, Pérez Karlos y Zirion Iker (coord.), Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal, España: Tecnos, (pp.167-194).
- Rojas, Diana (2012), “La intervención de Estados Unidos frente al conflicto armado colombiano: del proceso de paz al plan pacificador”, en, Cepeda, Fernando y Borda, Sandra (compiladores), Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales, Bogotá: Ecoediciones, (149-176).
- Rojas, Diana (2015), El Plan Colombia la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012), Bogotá: Penguin Random House.
- Rojas, Diana (2019), “La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones”, oasis, 29, (pp. 7-27).
- Rojas, Elizabeth (2014), "El conflicto colombiano y su transformación frente a las tendencias globales”, en: Selección de trabajos de estudiantes de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI (años 2012-2014), Serie documentos de trabajo N° 10, (pp. 109-136).
- Roldán, M. (2014). “Cambio de armas”: La negociación de alternativas a la violencia en: Bouvier V, Colombia. La construcción de la paz en tiempos de guerra, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, (pp. 355-376).
- Salas, Luis Gabriel (2016), “Conflicto Armado y configuración territorial, elementos para la consolidación de la Paz en Colombia”, Bitácora 26. Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, Carlos (2008), Políticas públicas & think tanks, Bogotá: Korand Adenau Stiftung.
- Semana (2011), ¿Qué significa el reconocimiento del conflicto armado por parte del Gobierno?, Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-significa-reconocimiento-del-conflicto-armado-parte-del-gobierno/239313-3> [Consultado 20/03/2020]
- Semana (2012), Ban ofrece su mediación en acercamientos entre gobierno y las FARC, Recuperado de: <https://www.semana.com/ban-ofrece-su-mediacion-acercamientos-entre-gobierno-farc/263820-3/> [Consultado el 5/11/2019]
- Semana (2017a), El día que iniciaron las conversaciones secretas con las FARC hace cinco años, Recueperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-iniciaron-las-conversaciones-entre-las-farc-y-el-gobierno-colombiano-asi-empezo-todo-enrique-santos-calderon/516584/> [Consultado el 07/05/2019]
- Semana (2017b), ¿Cómo se financiarán las inversiones de la paz?, Recuperado de: <https://www.semana.com/edicion-impres/pais/articulo/como-se-va-a-financiar-el-acuerdo-de-paz-segun-dnp/247237/> [Consultado el 15/08/2019]
- Semana (2018), Diálogos de paz con el ELN quedaron suspendidos por orden de Santos, Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-suspension-dialogos-de-paz-con-el-eln/555291/> [Consultado el 07/05/2019]

- Silke, Pfeiffer (2014), *Infraestructura de Paz en Colombia*, Berlin: Berghof Foundation. [www.berghoffoundation.org/infraestructura de paz en Colombia es.pdf](http://www.berghoffoundation.org/infraestructura_de_paz_en_Colombia_es.pdf).
- The New York Times (2016), El Congreso de Colombia aprueba nuevo acuerdo de paz con las Farc, Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2016/12/01/espanol/america-latina/el-congreso-de-colombia-aprueba-nuevo-acuerdo-de-paz-con-las-farc.html> [Consultado el 10/05/2019]
- Tickner, Arlene (2011), “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, en: Borda, Sandra, Tickner, Arlene (compiladoras), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, (249-277)
- Tickner, Arlene (2012), Intervención por invitación. Claves de la política Exterior Colombiana y de sus debilidades principales, *Colombia Internacional*, Bogotá, 65, ene – jun 2007, (pp. 90-111).
- UN Peacemaker (s.f.), Acuerdos de la Uribe, Recuperado de: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO\\_840328\\_Acuerdos%20De%20La%20Uribe.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_840328_Acuerdos%20De%20La%20Uribe.pdf)
- United Nations - UN (2015), *The challenge of sustaining peace. Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*, New York.
- Universidad Externado de Colombia (s.f.), *Las cuatro regiones que le apuestan a la paz de Colombia*, Recuperado de: <https://www.uexternado.edu.co/la-universidad/las-cuatro-regiones-le-apuestan-la-paz-colombia/>
- Vengoechea, Alejandra (2014), Juan Manuel Santos, reelegido presidente de Colombia, *Diario ABC de España*, Recuperado de: <https://www.abc.es/internacional/20140615/abci-santos-reelegido-201406152353.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> [Consultado el 10/03/2020]
- Verdad Abierta (2008), *La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006)*. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/periodo4/>
- Verdad Abierta (2012), *Los espacios de la sociedad civil en los diálogos con las Farc*. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/sociedad-civil-aportara-a-dialogos-con-las-farc/>
- Verdad Abierta (2018), *No habrá continuidad del cese al fuego bilateral con el Eln*, Recuperado de: <https://verdadabierta.com/no-habra-continuidad-del-cese-al-fuego-bilateral-con-el-eln/>