





PAZ POSIBLE, GUERRA IMPARABLE  
POSACUERDO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA



CLAUDIA M. MORENO OJEDA  
A.H.J. (BERT) HELMSING  
DARÍO FAJARDO MONTAÑA  
Coordinadores

**PAZ POSIBLE,  
GUERRA IMPARABLE**  
POSACUERDO Y CONSTRUCCIÓN  
DE PAZ EN COLOMBIA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Paz posible, guerra imparables : posacuerdo y construcción de paz en Colombia* / Claudia M. Moreno Ojeda, A. H. J. (Bert) Helmsing, Darío Fajardo Montaña [y otros]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

540 páginas : ilustraciones, mapas, gráficas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587906707

I. Acuerdo de paz – Colombia 2. Paz – Colombia 3. Proceso de paz – Colombia 4. Cultivos ilícitos -- Colombia I. Henao Pérez, Juan Carlos, 1958- , prologuista II. Pardo Rueda, Rafael, prologuista III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

303.66 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca.

septiembre de 2021

ISBN 978-958-790-670-7

© 2021, CLAUDIA M. MORENO OJEDA, A.H.J. (BERT) HELMSING Y DARÍO FAJARDO MONTAÑA (COORDS.)

© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Con apoyo del International Institute of Social Studies de Erasmus University Rotterdam y el Cinep.

Primera edición: octubre de 2021

Asistente editorial: Luz Adriana Gómez Gómez

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Robinson Quintero Ossa

Composición: Julián Hernández - Taller de Diseño

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

## CONTENIDO

Abreviaturas	9
--------------	---

### PRÓLOGOS

La Paz, ruta de la democracia <i>Juan Carlos Henao</i>	17
---	----

Hacer balances <i>Rafael Pardo Rueda</i>	19
---	----

0. Planteando las ideas: ¿paz posible, guerra imparables? <i>Claudia M. Moreno Ojeda, A.H.¿. (Bert) Helmsing, Darío Fajardo Montaña</i>	23
--	----

### EJE TEMÁTICO I

#### REFORMA RURAL INTEGRAL Y DESARROLLO TERRITORIAL

I. Implementación del Acuerdo de Paz. El largo camino del punto agrario <i>Darío Fajardo Montaña</i>	51
---	----

II. “La paz se crea en la región”. Desarrollo económico territorial e implementación del Acuerdo de Paz en Colombia <i>Claudia M. Moreno Ojeda, A.H.¿.(Bert) Helmsing</i>	85
--	----

III. Organizaciones sociales, cultivos de uso ilícito y Acuerdo Final de Paz en Colombia <i>Henry Salgado Ruiz</i>	149
---	-----

### EJE TEMÁTICO 2

#### LAS VÍCTIMAS EN EL CENTRO. SISTEMA DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN (SIVJRN)

IV. Los derechos de las víctimas en el Acuerdo Final: una ruta para la paz <i>Vera Samudio</i>	201
---	-----

V. Colombia: exigencias y avances en verdad, justicia, reparación y no repetición <i>Álvaro Villarraga Sarmiento</i>	263
---	-----

EJE TEMÁTICO 3

APERTURA DEMOCRÁTICA, REINCORPORACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- VI. ¿Democratización imposible? Una perspectiva política sobre el alcance democrático del Acuerdo Final de Paz 325  
*Víctor Barrera*
- VII. El ELN en la reconfiguración territorial armada en tiempos del posacuerdo 365  
*Andrés Felipe Aponte González*

EJE TEMÁTICO 4

OTRAS MIRADAS DE LA TRANSICIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

- VIII. El enfoque de género en la construcción de paz en Colombia: retos del posconflicto 427  
*Martha Lucía Sánchez Segura*
- IX. El papel de la educación en la transformación de los conflictos en la construcción de la paz dirigida por la comunidad: un análisis de caso 457  
*Rosalie Fransen, Thomas Hill, Katerina Siira*
- X. La transición entre “la paz imperfecta” y “la paz con legalidad”: ¿una crisis de representación política de lo social? 491  
*Fernán E. González*

## ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ACORE	Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas.
ACR	Agencia Colombiana de Reintegración.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural.
AF	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado.
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia.
ANT	Agencia Nacional de Tierras.
ANUC-UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-Unidad y Reconstrucción.
AP	Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP.
ARN	Agencia de Reintegración Nacional.
ART	Agencia de Renovación del Territorio.
ASAPAZ	Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.
ASFADDES	Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia.
AVRE	Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud Mental a Víctimas de la Violencia de la Política Nacional.
CAI	Centro de Atención Inmediata.
CAJAR	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.
CAT	Consejos de Asesores Territoriales.
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto.
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.
CGV	Cadenas Globales de Valor.

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular.
CMPR	Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica.
CNMH-DAV	Centro Nacional de Memoria Histórica-Dirección de Acuerdos de la Verdad.
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.
COCE	Comando Central.
CODEHSEL	Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad.
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CPDDH	Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos.
CPI	Corte Penal Internacional.
CREDHOS	Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos.
CRS	Corriente de Renovación Socialista.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación.
CSJ	Corte Suprema de Justicia.
CSPP	Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación.
DDHH	Derechos Humanos
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
DPS	Departamento para la Prosperidad Social.
Ecomún	Economías Sociales del Común.
ECOSOC	Consejo Económico y Social.
ELN	Ejército de Liberación Nacional.

ENS	Escuela Nacional Sindical.
EPL	Ejército Popular de Liberación.
ESMAD	Escuadrón Móvil Antidisturbios.
ETCR	Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación.
FARC	Partido político. Fuerza Alternativa del Común.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres.
FECODE	Federación Colombiana de Educadores.
FIDH	Federación Internacional por los Derechos Humanos.
FUEST	Familias en su Tierra.
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
GMH	Grupo de Memoria Histórica.
GPAZ	Grupo Género en la Paz.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.
ICTJ	Instituto Internacional de Justicia Transicional.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
ILSA	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
Indepaz	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
INMLYCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
IPAZUD	Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano.
JAC	Junta de Acción Comunal.
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz.
LASA	Latin American Studies Association.
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgéneros, Intersexuales
M-19	Movimiento 19 de abril.

MAPP OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos.
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame.
MOIR	Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario.
MOVICE	Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado.
MTC	Misión para la Transformación del Campo.
NGO	Non-Governmental Organization.
NNUU	Organización de las Naciones Unidas.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
ODECOFI	Observatorio Colombiano para el Desarrollo, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional.
OFM	Organización Femenina Popular.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONUMujeres	Oficina de las Naciones Unidas para el Adelanto de las Mujeres.
PART	Planes de Acción para la Transformación Rural.
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PDRIET	Planes de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
PISDA	Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo.
PIUPC	Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia.
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores.
PSR	Partido Socialista Revolucionario.
Pymens	Pequeñas y medianas empresas.

RNI	Registro Nacional de Información.
RRI	Reforma Rural Integral.
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa.
SAE	Sociedad de Activos Especiales.
SAT	Sistema de Alertas Tempranas.
SDSJ	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.
SE-JEP	Secretaría Ejecutiva de la JEP.
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición.
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas.
ST/STCVI	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación.
TOAR	Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas.
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.
UCDP/PRIO	Uppsala Conflict Data Program at the Peace Research Institute Oslo.
UIA	Unidad de Investigación y Acusación.
UN	United Nations.
UNDP	United Nations Development Programme.
UNES	Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior.
UNIR	Unión Nacional de Izquierdas Revolucionarias.
UP	Unión Patriótica.
URT	Unidad de Restitución de Tierras.
URTB	Unidad de Restitución de Tierras y de Bienes.
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral.
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina.



## PRÓLOGOS



## LA PAZ, RUTA DE LA DEMOCRACIA

JUAN CARLOS HENAO

*Rector de la Universidad Externado de Colombia*

Fiel a su responsabilidad con la construcción de la democracia, nuestra Universidad persevera en la tarea consustancial de propiciar la convivencia pacífica de sus ciudadanas y ciudadanos. Guiada por estos propósitos entregamos esta colección de escritos producidos en torno a las condiciones que han rodeado la aplicación de los acuerdos de paz alcanzados entre la dirección del Estado y la hoy extinta guerrilla de las FARC-EP. Independientemente de la posición que se asuma con respecto a este pacto, de acuerdo o en desacuerdo con el mismo y de los procesos que lo han acompañado, es innegable que partió en dos la historia del país: hay un “antes” y un “después” del mismo. Como se recordará, la fase de construcción de los acuerdos conllevó no solamente las controversias que eran de esperarse, sino también tensiones, incluso tan graves que pudieron haber conducido a la ruptura, de no haber mediado la convicción de lograr la paz, así como también el apoyo de la comunidad internacional, en particular de los países garantes.

Dolorosamente, como ha ocurrido en otras sociedades, estos conflictos se han producido en torno a intereses y también alrededor de ideas, las que forman el mundo en el que nos movemos y en el que queremos incidir para hacer posible la convivencia, la paz, la democracia. Hemos vivido la paradoja de ser un país golpeado por la guerra durante más de sesenta años, con miles de víctimas, entre ellas la cifra más elevada en América Latina de desapariciones forzadas, el éxodo de más de siete millones de personas, pérdidas de patrimonios que se expresan, entre otros bienes, en el abandono de cerca de ocho millones de hectáreas y nuestra configuración como una nación que ha afectado la estabilidad de países vecinos y hermanos con los cuales hemos forjado nuestra nacionalidad y, al mismo tiempo, presentar una importante proporción de su población que ha rechazado la posibilidad de alcanzar la paz.

Con el espíritu abierto y dispuesto a la discusión de nuestra Universidad, presentamos las ideas elaboradas por un conjunto de académicos en torno a los problemas que han llevado a este prolongado conflicto, así como a las vías de solución propuestas en los distintos pisos en los que arraigó la guerra. Los años transcurridos desde la firma del Acuerdo Final y las dificultades surgidas para su aplicación no le restan importancia a este pacto; por el

contrario, manifiestan su importancia, la profundidad del arraigo del conflicto y, por lo tanto, la trascendencia de hacer efectivo su potencial transformador. Queremos discutir las propuestas del Acuerdo, las dificultades de su aplicación, hoy más que nunca, cuando el país se enfrenta no solamente a los costos de esa guerra sino al “estilo de desarrollo” asociado a ella y que nos ha conducido a la vulnerabilidad extrema en la que se encuentra la nación, desnuda ante la convergencia de las múltiples crisis que nos asolan.

Los temas abordados por los estudios acá incluidos corresponden a la tierra, su distribución, su uso, los problemas derivados de esas condiciones, incluyendo la vinculación del país con la economía internacional del narcotráfico; la construcción de paz desde las regiones, la justicia transicional, sus falencias y alternativas; las fuerzas políticas que se han expresado en distintas formas alrededor y en contra de la convivencia pacífica, las expresiones de género asociadas al Acuerdo, las experiencias educativas, la mirada del largo plazo sobre el proceso.

A este esfuerzo se han sumado el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos, el Centro de Investigaciones y Educación Popular (Cinep) y nuestra Universidad.

## HACER BALANCES

RAFAEL PARDO RUEDA

*Exministro de Estado*

Escribir sobre el último Acuerdo de Paz tiene ventajas y desventajas. Ventajas por que han pasado algo más de tres años y medio desde la firma del Acuerdo, la tercera parte y algo más de lo que estaba establecido que dure el posconflicto. Y desventajas, en la medida que el presente gobierno ha sido hostil, por decir lo menos, y ha escamoteado aspectos del proceso de paz.

Son múltiples los ejemplos. Empezando por las objeciones al Acuerdo y siguiendo por la desfinanciación sistemática de los programas para la implementación del mismo.

La narrativa de medio país es que se perdió el plebiscito, se ganó la elección presidencial por parte del uribismo y tienen todo el derecho a modificar a su antojo los acuerdos de paz. Y la narrativa del otro medio país es que después del plebiscito se reformaron los acuerdos, cosa que no reconoce la otra mitad.

Lo cierto es que durante el gobierno de Juan Manuel Santos se expidieron 62 normas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, y durante el gobierno de Iván Duque tres, estas últimas: la Ley Estatutaria de la JEP, el cambio de adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio y la reglamentación del Catastro Multipropósito. De 107 normas que son indispensables para cumplir con el Acuerdo Final, 40 % están pendientes de ser expedidas.

Empecemos por el cumplimiento del acuerdo agrario, de las medidas económicas y sociales y de la sustitución de cultivos. Dice el Documento No. 21 del Centro de Pensamiento y Diálogo Político:

La tesis del desfinanciamiento y la simulación de la implementación del Acuerdo de Paz siguen soportándose en evidencia que, además de mostrar el desinterés de los gobiernos por cumplir integralmente con lo acordado, constituyen una prueba del sometimiento del acuerdo a sus prioridades y agendas específicas. Demostrar esto para caso de la RRI significa comprobarlo para el Acuerdo en su conjunto, pues como ya se ha indicado, la RRI concentra el 84,4 % de los recursos destinados a la implementación.

El punto agrario en el Acuerdo de Paz es controvertido. La oposición dice que está desfinanciado, como todo el Acuerdo. Duque, por su parte, anunció que

iba a transferir un millón de hectáreas. Habrá que ver de dónde salen y qué características tiene el millón de hectáreas. Si lo ejecuta cumpliría con más de la mitad del Acuerdo, en lo que tiene que ver con las hectáreas de titulación.

Según el más reciente informe “¿En qué va la paz?” de los congresistas de la Comisión de Paz del Congreso, las cifras de la implementación son muy pobres. Para reducir la pobreza rural al 50 % se deben ejecutar 16 planes sectoriales y solo cinco se han terminado. Los restantes 11, ¿en qué estado están?

- Plan de Formalización masiva de la Propiedad Rural: pendiente
- Plan de Zonificación Ambiental: pendiente.
- Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria: pendiente.
- Plan Nacional de Salud Rural: en proceso.
- Plan Especial de Educación Rural: pendiente.
- Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural: en proceso.
- Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación: pendiente.
- Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Agrícola: pendiente.
- Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural: pendiente.
- Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales: en proceso.
- Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación: pendiente.

Casi todo está “pendiente”.

Lo que está relativamente avanzado son los Planes de Desarrollo de Enfoque Territorial (PDET), que cubren 170 municipios. Los más pobres. El gobierno se ha vanagloriado de que encontró solo dos planes de desarrollo de los 16 PDET. Es cierto. Pero el gobierno ha ocultado que los 16 planes de desarrollo de los PDET sí estaban y solo faltaba completarlos. Ya habían surtido las casi 200.000 consultas a las comunidades de estas regiones. Independientemente de eso, puede decirse que los PDET han avanzado mucho.

En lo que tiene que ver con la sustitución de cultivos, las cifras y los resultados son mixtos. Se había avanzado hasta 2018: llevábamos 18 o 19

meses de avance. Se habían sustituido efectivamente cerca de 40.000 hectáreas en 15 departamentos y 55 municipios, donde se concentra el 70 % de la cocaína de Colombia. En informe de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) se muestra que hubo un cumplimiento del 92 %. Eso quiere decir que alguien se compromete a sustituir y efectivamente “levanta” la coca y no vuelve a sembrar. La retórica del comienzo del gobierno, después varios vaivenes, resolvió incluir a 100.000 familias, ni una más, en el pago por sustituir. Probablemente para no tener un levantamiento campesino. El gobierno ha insistido en que el componente está desfinanciado, que solo dejaron 310.000 millones de pesos y que el programa total tiene un costo de 3,2 billones. Pero no dice nada el gobierno acerca de que el programa estaba diseñado a varios años.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, y de conformidad con lo definido en el Plan Marco de Implementación, se definieron recursos para la implementación del Acuerdo de Paz por \$ 129,5 billones para los siguientes 15 años. De este total, entre otros, el 85.4 % para la Reforma Rural Integral (\$ 110.6 billones) y el 6.1 % (\$ 8,3 billones para la “solución del tema de las drogas ilícitas”).

En el anterior contexto y en lo que hace relación al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el Gobierno Santos adicionó en junio de 2017 (Decreto-Ley 896) el presupuesto de ese año en \$ 310.000 millones e incrementó el presupuesto 2018 en \$ 700.000 millones. Todos estos recursos ordinarios del presupuesto nacional. Para la vigencia fiscal de 2019 se presupuestaron en el Fondo Colombia en Paz \$ 1,332 billones para el PNIS, tal y como fue consignado en el proyecto de presupuesto 2019.

Queda desvirtuado que no hay desfinanciamiento.

La más controversial es lo de la Jurisdicción Especial para Paz (JEP). Le han llovido críticas de todos lados. Hagamos una revisión reciente. Los casos de Álvaro Ashton, ahora libre, y de Musa Besaile, admitidos por la JEP por uno solo de sus presuntos delitos, precisamente uno de los peores crímenes cometidos contra la administración de justicia como lo fue la compra de la Corte, caso conocido como “El cartel de la toga” para borrar nexos con el paramilitarismo.

El de Jesús Armando Arias Cabrales, condenado por desaparición forzada, recuperó la libertad.

El más sonado caso, el de las FARC, cuyos integrantes terminaron por aceptar el secuestro como “retención” y los más de 20.000 secuestros que

hicieron en desarrollo del conflicto, la carta de Ingrid Betancur al tribunal transicional. La JEP es transparente en ese sentido.

La JEP tiene el desafío de recuperar la legitimidad, en el período que falta para su vigencia a fin de no convertirse en un lavadero de sentencias.

Lo que sí ha funcionado es la reincorporación. Se han desarrollado numerosos proyectos productivos de forma individual y en conjunto.

La frase de José Mujica, “Pepe” Mujica, en un reciente panel del Grupo de Pueblo, refiriéndose al proceso de paz colombiano (“No es eventualmente un fracaso de Colombia, es un fracaso de la humanidad entera”) resulta, sin embargo, muy pesimista. Pepe Mujica y Felipe González estuvieron de vendedores internacionales del Acuerdo de Paz y sabían que no sería fácil.

Mirando hacia atrás, no fue conveniente aplicar la máxima de “Nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Si hubiéramos logrado acordar e implementar por partes habríamos avanzado más rápidamente en puntos tan importantes para los territorios como la Reforma Rural Integral, para solo citar un ejemplo. Y la implementación temprana, además, habría contado con un gobierno amigo de la paz, que estaba jugado por la reconciliación.

Vale la pena hacer el balance, la reflexión crítica. Este libro, bajo la coordinación de Claudia M. Moreno Ojeda, A.H.J. (Bert) Helmsing y Darío Fajardo Montaña, desde distintas miradas, la hace. Subrayo dos aportes. Uno, la preocupación por el mediano y largo plazo. Es la base del concepto de construcción de paz. No es posible ninguna paz sin este esfuerzo y trabajo; pero implica no descuidar el corto plazo. El segundo aporte: abordar la complejidad, los distintos aspectos del proceso y la forma en que se entretienen, en especial en el territorio. Es el reto que tenemos como país.

Que Colombia no se olvide de su tarea en la construcción de la paz.

*Bogotá, 30 de junio de 2020*

CLAUDIA M. MORENO OJEDA,  
A.H.J. (BERT) HELMSING,  
DARÍO FAJARDO MONTAÑA\*

*0. Planteando las ideas: ¿paz posible, guerra imparable?*



*Haz como si los cuerpos que bajan por el río  
con gallinazos  
no fueran de nadie  
hija mía.*

*Como si el ruido de cráneos en las fosas  
se pareciera al silencio  
que hay en el silencio  
hijo mío.*

*Como si lo que pasa  
día a día  
no pasara.*

Néstor Raúl Correa  
De *El crecimiento del vacío* \*\*

Colombia, finalmente, luego de más de 50 años de conflicto armado, logró un Acuerdo de Paz con la guerrilla más antigua del mundo, las FARC-EP. Luego de una larga negociación, se propuso un pacto político, una alternativa política ante la guerra. Se reconoció que no hay ni vencedores ni vencidos, que se requiere una reconstrucción de fondo para la reconciliación, para la inclusión de amplios territorios rurales y la construcción sostenible de la paz. La Organización de las Naciones Unidas y los países garantes respaldaron los esfuerzos negociadores y, finalmente, el acuerdo resultante. Sin embargo, luego de su firma, en consulta plebiscitaria el Acuerdo de Paz no fue aprobado, por un estrecho margen, por una mayoría de colombianos.

El país, dividido, se dio a la revisión de los acuerdos y finalmente, con apoyo del Congreso, se adopta un Acuerdo Final de Paz-AP. En términos de su resultado y en comparación con otras experiencias de la negociación de la paz en el mundo, este Acuerdo ha sido reconocido internacionalmente como uno de los más completos, considerando de manera central a las víctimas, proponiendo justicia transicional y apertura democrática, y, enfocándose en la reforma rural integral, en especial para los territorios en los que las antiguas FARC tuvieron dominio. El Nobel mundial de la Paz es entregado al pueblo colombiano y su presidente Juan Manuel Santos y, pese a ello, es electo como

---

\* Coordinadores de la edición.

\*\* En “16 poemas sobre la violencia en Colombia. Antología poética” (agosto, 2019). Revista *Arcadia*.

sucesor el presidente Iván Duque, cuyo gobierno se declara crítico del Acuerdo y anuncia modificaciones al mismo. Aun así, el Acuerdo de Paz no solo es un Acuerdo vigente con reconocimiento internacional, sino que es una realidad política concreta y en marcha.

A tres años y medio de firma del Acuerdo de Paz<sup>1</sup>, ¿cómo entender el caso colombiano? ¿Qué dicen las lecciones internacionales sobre la reconstrucción de las sociedades en postconflicto? ¿Cómo impactan más de 50 años de guerra a la sociedad y sus anhelos de reconciliación? ¿Cómo se están modificando las “reglas” instaladas de la violencia en la implementación de un pacto de paz? ¿Es realmente alcanzable una transición integral, la reincorporación de los excombatientes y la construcción de condiciones para el desarrollo en los territorios? ¿Cuáles son los retos que tiene el país en la construcción de paz entendida como proceso de mediano y largo plazo? En este sentido, ¿cómo se ha pasado del *peacemaking* al *peacebuilding* en este período? ¿Cómo valorar los avances y los desafíos existentes en cada uno de los ámbitos de la construcción de paz pactados? ¿Qué otros elementos deberían considerarse?

En respuesta, este libro contiene las contribuciones de distintos expertos e investigadores de instituciones como el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Rotterdam, el Cinep, el Programa de Estudios para la Paz de la Universidad de Nueva York y la Universidad Externado de Colombia, que luego de un año y medio de convocatoria, presentan su trabajo. Para atender a estas preguntas, este libro ha seguido la estructura general del AP, proponiendo cuatro líneas temáticas: reforma rural integral, desarrollo rural y sustitución de cultivos; el reconocimiento de las víctimas y verdad, justicia, reparación y no repetición; reincorporación y participación política, y elementos transversales para la construcción de la paz, entre ellos: el enfoque de género y el papel de la educación transformacional en la construcción de paz.

La primera línea temática centra los aspectos protagónicos del Acuerdo de Paz que se enlazan en el territorio: la reforma rural integral, el desarrollo rural con enfoque territorial y la sustitución de cultivos de uso ilícito. Tres aspectos comunes se destacan en las reflexiones: uno, el conflicto de origen agrario en el país es de larga duración y en esa temporalidad exige esfuerzos mayores de largo aliento en la transformación de los factores constitutivos del conflicto. La perspectiva temporal señala más de cinco décadas de conflicto armado, en los cuales se reconoce la presencia y dinámicas de los factores de

---

<sup>1</sup> Edición a 30 de junio de 2020.

mayor alcance en la generación y persistencia del conflicto, lo cual profundiza y agrava sus efectos, particularmente sensibles en los sectores sociales y los territorios más vulnerables. Esta perspectiva compleja permite advertir que un fenómeno de esta naturaleza no ocurrió de un momento a otro, sino que resultó de una acumulación de hechos y decisiones históricas y, en esa misma medida, se comprende que no podrá solventarse en el corto plazo.

Segundo aspecto: destaca la necesaria articulación de las estrategias con implicación territorial para que el proceso no sea un fracaso. Se requiere de acciones mancomunadas que intervengan en el territorio de manera integral. La coordinación vertical entre actores y la coordinación horizontal entre sectores es un factor crítico en el análisis propuesto para el desarrollo rural integral pretendido en el AP. Tercer aspecto: la construcción de confianzas es determinante para el desarrollo territorial y el logro de condiciones de bienestar para los pobladores de los territorios de la ruralidad dispersa en la que existe mayor incidencia de la guerra y el narcotráfico. El AP concibió espacios de participación para la construcción de la visión de desarrollo territorial a partir de las comunidades y los actores del territorio. Las reflexiones sobre el proceso vuelven reiteradamente sobre este factor crítico.

En desarrollo de la línea temática sobre Reforma Rural Integral y Desarrollo Rural, la contribución de Darío Fajardo Montaña en “Implementación del Acuerdo de Paz”. El largo camino del punto agrario hace una revisión desde una perspectiva histórica del problema agrario, el acceso y uso de la tierra en Colombia, razones por las cuales la reforma rural integral se convierte en un eje estructural del AP. Fajardo muestra las conexiones de este problema con la configuración de la nación, resultado de la cual la población campesina ha resultado condenada a la exclusión y pobreza, así como a la economía del narcotráfico.

En el diagnóstico del tema agrario, Fajardo señala como factor determinante del conflicto la persistencia de intereses construidos y salvaguardados por las correlaciones de fuerzas económicas, políticas y jurídicas que se han proyectado en la conformación del Estado. Destaca la convergencia de los intereses históricamente presentes, de origen interno y externo, en la formación social colombiana. Este conjunto de factores configura correlaciones de fuerzas caracterizadas por la debilidad del Estado ante los intereses dominantes y su permisividad ante las exigencias externas e internas, políticas, fiscales y tributarias, en beneficio de estos. Estos intereses dominantes han otorgado preeminencia al control de la tierra y del territorio, imponiendo modelos de concentración de la propiedad agraria.

Fajardo se centra en las condiciones de distribución y uso de la tierra en Colombia, las cuales están profundamente asociadas con el desarrollo del conflicto social y armado que ha afectado a la sociedad por más de 50 años. El país registra niveles de concentración de la propiedad de los más elevados en América Latina, a lo que se añaden las condiciones del uso del suelo, en donde continúan predominando las praderas para ganaderías extensivas. Esta distribución de la propiedad se ha sustentado en gran medida en el uso de la violencia y en su apropiación ilegal, condiciones que han generado el conflicto social armado actuante en el país. Sobre este diagnóstico, el punto de “Reforma rural integral del AP” pactó el establecimiento de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, de carácter permanente, el cual dispondrá de tres millones de hectáreas durante 12 años, así como la formalización de siete millones de hectáreas de la pequeña y mediana propiedad rural.

Fajardo explica las conexiones existentes entre un modelo de concentración de la propiedad y uso de la tierra en el país, con la vigencia de modelos de producción basados en los cultivos de uso ilícito. En la medida en que las dirigencias nacionales impidieron la redistribución de la tierra impulsando en su lugar las colonizaciones, estas terminarían convirtiéndose en espacios favorables para la producción de los cultivos de uso ilícito y de sus derivados. La Reforma Rural Integral (RRI), en este sentido, plantea avanzar en los territorios priorizados con el aseguramiento del acceso a la tierra para quienes no disponen de ella o la tienen en condiciones insuficientes, la formalización de la ocupación, la dotación de vías terciarias, la electrificación, irrigación y mejoramiento de suelos, las dotaciones de salud y educación y los apoyos a la comercialización. Estas intervenciones incidirían en la transformación productiva de cultivos de uso ilícito hacia su integración social y productiva.

Pese a ello, Fajardo muestra que la implementación del AP ha sido afectado por cambios de carácter político y administrativo derivados de las orientaciones del gobierno actual, los cuales expresan la concepción del Acuerdo de Paz como una decisión del gobierno anterior, no como una decisión del Estado; este gobierno en escenarios internacionales ha expresado su compromiso con el AP, pero ante el país manifiesta reservas, no promueve las inversiones necesarias en las regiones, no ha impulsado una política de seguridad ciudadana, objetó la ley que establece la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) y viabiliza reformas legales que lo ponen en riesgo.

Durante 2019 los informes institucionales reportaron la entrega y formalización de poco más de 73 mil hectáreas frente a la meta de 10 millones de hectáreas, equivalentes al 8.7 % del compromiso. Los recursos asignados

al cumplimiento del Punto 1 ascendieron a 110 billones de pesos, 85 % de los 129 billones acordados; de esa suma, el 65 % corresponde al Presupuesto General de la Nación en tanto que el resto provendría del Sistema General de Regalías, sujeto a incertidumbres de carácter político. A lo anterior se añade la reducción de las asignaciones a las entidades ejecutoras ordenada por el Gobierno Nacional, de acuerdo con la cual la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sufrió un recorte del 19 %, en tanto que la Agencia para la Renovación Territorial (ART) tuvo una reducción del 10 %. Han contribuido a dificultar la implementación del Acuerdo vacíos en el diseño institucional que no evaluaron adecuadamente las condiciones requeridas para estar al frente de las tareas del AP ni previó la adecuada asignación de recursos; los niveles departamentales no fueron tenidos en cuenta: no es suficiente que las instituciones estén presentes ni que fluyan los recursos: es necesario comprender sus relaciones con el estado Central y las comunidades.

Por otra parte, Fajardo señala que han incidido en la implementación del punto agrario la concepción y el carácter de intervenciones contrainsurgentes previas, en particular del Programa de Consolidación Territorial, establecido y prolongado desde las administraciones de Álvaro Uribe, encaminado a la promoción de proyectos e iniciativas civiles en el marco del control militar. Esta concepción ha orientado la intervención de la ART en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se ha insertado en la implementación del Acuerdo de Paz, afectando los procesos de participación de las comunidades. En este sentido, Fajardo demuestra permanentes intentos de reorientación política de los programas, en especial para los PDET y PNIS. Concebidos en el AP como estrategia de participación y gestión de las comunidades locales en el desarrollo de sus territorios, el gobierno ha querido modificarlos introduciendo la estrategia de las “Zonas Futuro” establecidas por la Ley 1941 de 2018 y el Decreto 2278 de 2019, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa. Esta estrategia retoma la establecida por los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos de control militar “integral” de los territorios afectados por el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos, desconociendo lo pactado.

En la coyuntura actual, la implementación del punto agrario adquiere relevancia especial, dadas las urgencias del abastecimiento alimentario, en particular a través del fortalecimiento de sistemas de producción y comercialización apoyados en la asignación de tierras, asistencia técnica e infraestructuras previstas en el Acuerdo, como vía para iniciar una vinculación equilibrada de comunidades rurales con los núcleos periurbanos y urbanos más vulnerables.

En esta misma línea, el capítulo “La paz se crea en la región. Desarrollo económico territorial e implementación del Acuerdo de Paz en Colombia”, de Claudia M. Moreno Ojeda y A.H.J. (Bert) Helmsing, aborda los retos del desarrollo territorial desde la perspectiva de la regeneración económica como sustento de la sostenibilidad de la paz. Moreno Ojeda y Helmsing muestran la amplia dependencia existente entre la sostenibilidad de la paz y los procesos de regeneración económica logrados en los antiguos territorios de la guerra. Para ello, demuestran que el propósito de la regeneración económica en el posconflicto es un proceso complejo que requiere una mirada temporal y confluyente del corto, mediano y largo plazo, en especial porque el conflicto armado tiene un impacto perjudicial sobre la economía local, no solo por la destrucción de infraestructura sino, en especial, por la afectación de instituciones, normas y reglas formales e informales que constituyen el capital social esencial para el funcionamiento de la economía y de la sociedad en su conjunto.

La estructura económica de zonas de conflicto ha sido informalizada, ilegalizada y criminalizada por la persistencia del conflicto armado en Colombia, por un conflicto de más 50 años de guerra civil. Se ha informalizado e ilegalizado la dinámica económica por la pérdida de competitividad, el empobrecimiento, la gestión orientada a la subsistencia y la pérdida del imperio de la ley y las instituciones económicas formales.

En la fase de posconflicto, la regeneración económica local no es solo generar empleo e ingreso para una población desplazada, empobrecida o excombatiente, sino iniciar un proceso de reconstrucción e innovación de instituciones sociopolíticas y económicas. Efectivamente, la construcción de paz emerge del entendimiento de la superación de los conflictos como un proceso que atiende no solo las consecuencias generadoras del conflicto, sino a sus causas multidimensionales y multisectoriales generalmente ligadas a la desigualdad y la exclusión social, política y económica, conforme se ha reconocido para el caso colombiano.

Para analizar el proceso, Moreno Ojeda y Helmsing siguen tres pistas, con base en el modelo de NN. UU. (2009): la primera, estabilizar la generación de ingresos y empleo de emergencia. Esta pista tiene énfasis en la atención a las víctimas y los excombatientes, y en la otorgación de subsidios y empleos temporales; sin embargo, mantiene frecuentemente una tensión entre la seguridad y la estabilidad. Es un proceso típicamente de corto plazo, pero puede dar un impulso económico inicial a la economía local, a la recuperación social y la creación de oportunidades de sobrevivencia. La segunda pista, generar la recuperación económica local, principalmente en términos de empleo.