Documentos de Trabajo 39 / 2020 (2ª época)

Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo

Rafael Grasa
Profesor titular de Relaciones Internacionales
de la Universitat Autònoma de Barcelona
rafael.grasa[@]uab.cat

Resumen

El presente documento analiza prospectivamente el impacto y las perspectivas de transformación social y política de Colombia, en clave de construcción de paz (baja probabilidad de que la conflictividad social, inevitable, devenga violencia directa). Para ello, examina el estado de la implementación del Acuerdo final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) tras cuatro años de su firma (La Habana, 24 de agosto de 2016; Teatro Colón, 24 de noviembre de 2016). El objetivo es presentar un balance de hasta qué punto se ha avanzado en la solución del principal problema de Colombia, incluso por encima de la desigualdad y la inequidad: la reproducción intergeneracional de la violencia directa política desde principios del siglo XX. El documento se estructura en una introducción y cinco apartados. La introducción plantea el contexto, antecedentes y objetivos. El primer apartado sintetiza, en clave comparada y académica, las negociaciones, el acuerdo y el proceso de refrendación. El segundo ofrece una visión de conjunto, en perspectiva comparada, con otros acuerdos de paz sobre conflictos armados internos, y analiza la implementación diferenciando los dos períodos de aplicación que corresponden a la Administración Santos y a la Administración Duque. El tercero se focaliza, mediante algunas catas, en el grado de incidencia de la implementación en el proceso, más largo, de construcción de paz, prestando atención a la persistencia de otras fuentes de violencia directa y otros conflictos armados, así como al papel crucial del atractivo de las economías ilegales de la droga, la minería ilegal y delincuencial, y el contrabando. El cuarto se fija en la agenda presente y su impacto a corto y medio plazo en la implementación, tomando en cuenta la movilización social, la polarización, y, sobre todo, la pandemia. Finalmente, el quinto apartado ofrece tres recomendaciones de amplio aliento e impacto a corto, medio y largo plazo para todos los actores.

Fundación Carolina
AGENDA 2030
Cooperación Española

Palabras clave

Acuerdo de paz, construcción de paz, violencias directas, prospectiva y propuestas.

Abstract

This paper prospectively analyzes the impact and perspectives for Colombia's social and political transformation of the implementation of the Final Peace Agreement between the Government of Colombia and the FARC-EP after four years of signing it (Havana, August 24, 2016; Teatro Colón, November 24, 2016). The analysis focus in peacebuilding perspective (low probability that the inevitable social conflicts will lead to direct violence). The main goal of paper is to present a balance of how far progress is being made in solving Colombia's main problem, even above inequality and inequity: the intergenerational reproduction of direct political violence since the beginning of the 20th century. To do this, the paper is structured in six parts: an introduction and five sections. The introduction raises the context, background and objectives. The first section summarizes, in a comparative and academic perspective, the negotiations, the agreement and the endorsement process. The second offers an overview, also in comparative perspective with other peace agreements on internal armed conflicts, of the implementation, differentiating the two periods of application that correspond to the Santos Administration and the Duque Administration. The third focuses, through some tastings, on the degree of incidence of implementation in the longer peace-building process, especially paying attention to the persistence of other sources of direct violence and other armed conflicts, as well as on the crucial role of the attractiveness of three illegal economies (drugs, criminal and illegal mining and smuggling). The fourth is set on the current agenda and its impact in the short and medium term on implementation, taking into account social mobilization, polarization, and, above all, the pandemic. Finally, the fifth section offers three recommendations of broad scope and impact in the short, medium and long term for all the actors, parts and stakeholders.

Keywords

Peace agreement, peacebuilding, direct violences, prospectives and proposals

Rafael Grasa

Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, donde coordina su doctorado en “Politics, Policies and International Relations” y el máster universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Desde hace más de 12 años trabaja de forma intensa en estudios sobre Colombia, la construcción de la paz y la reforma del sector de seguridad, en colaboración con universidades y centros académicos e instituciones diversas (Escuela Superior de Guerra, Cámara de Comercio de Bogotá, Federación Colombiana de Municipios, PNUD, Folke Bernadotte Academie, entre otros).

Siempre hay una solución fácil para todo problema humano: fácil, clara, plausible y equivocada.

H. L. Mencken

Introducción

Durante un período entre 50 y 60 años, estimación que varía según distintos autores, Colombia tuvo activos en su territorio diversos conflictos armados internos que implicaron a decenas de grupos guerrilleros, a decenas de estructuras paramilitares y a las instituciones de seguridad del Estado en enfrentamientos localizados en diferentes lugares del país. Los enfrentamientos se debían básicamente a dos causas, incompatibilidades o motivos: uso y posesión de la tierra y un sistema político no incluyente.

Se trataba de enfrentamientos y hostilidades diferentes, pero a la vez parcialmente vinculados, que, en su conjunto, pusieron de manifiesto el principal problema estructural de Colombia, incluso superior a la persistente —aunque en proceso de reducción— desigualdad e inequidad entre personas y territorios: la reproducción intergeneracional de la violencia política, que hunde sus raíces en la Guerra de los Mil Días (1899-1902), e, incluso, en el período inicial de la independencia. El impacto de esos enfrentamientos, motivados por esa doble incompatibilidad, se refleja en un rasgo algo sorprendente: en Colombia suele hablarse de tales conflictos, o de los episodios concretos de los mismos, en singular, es decir, con expresiones como "el período de la violencia", para referirse a la década de los años cincuenta del siglo XX o, para estos 50 o 60 años como "el conflicto armado interno". Lo cierto es que ese uso del singular, muy presente en el imaginario nacional, ha dificultado y dificulta la comprensión de lo ocurrido, porque, como veremos, ha habido y hay diversos conflictos armados, y muy diversos tipos de violencia directa, con un impacto significativo y persistente de formas de violencia que no pueden considerarse directamente motivadas por razones políticas (Grasa, 2016; 2018)[1].

Sea como fuere, lo relevante es que esos conflictos armados internos con diversas confrontaciones han producido al menos (dado que faltan datos definitivos) ocho millones de víctimas (entre ellas, al menos siete millones de personas desplazadas), 230.000 muertes y homicidios, 32.000 secuestros y, como mínimo, 80.000 desapariciones forzadas, sin olvidar el uso masivo de minas antipersona en gran parte del territorio[2]. Al mismo tiempo, durante estas décadas han menudeado las negociaciones y acuerdos de paz, sobre todo en los años noventa, con grupos guerrilleros insurgentes y grupos paramilitares, así como también ha habido diversos procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción

[1] La violencia directa política suele limitarse a dos tipos: conflictos armados (internos, interestatales o internacionalizados) y terrorismo. Ello no significa que otras formas de violencia directa (delincuencia transnacional, por ejemplo) no persigan objetivos vinculados a la vida política, pero no de forma nuclear (es decir, intentando cambios de régimen político o buscando la toma del poder), sino, simplemente, persiguiendo influencia en el Estado y en la vida política para evitar que se compliquen sus negocios.

[2] Para profundizar en los datos se puede acudir a la Unidad de Víctimas del Estado colombiano, o al informe "Basta Ya" del Centro Nacional de Memoria Histórica.

(DDR), hasta el punto de que Colombia es el país del mundo que, antes del acuerdo de 2016, más experiencia cuantitativa atesoraba en procesos de reintegración y reincorporación[3].

Con respecto al principal grupo insurgente en términos cuantitativos y cualitativos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el gobierno colombiano había mantenido hasta 2012 tres procesos de negociación formales, además de muchas interlocuciones y exploraciones previas. Se trata, en orden cronológico, de las negociaciones en La Uribe (bajo la presidencia de Betancur); Caracas y Tlaxcala (bajo la presidencia de Gaviria), y El Caguán (bajo la presidencia de Pastrana). Estos procesos, aunque no lograron acuerdos finales, supusieron un aprendizaje significativo para ambas partes[4].

Posteriormente, los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe estuvieron marcados por una política gubernamental denominada de "seguridad democrática", con una fuerte presencia de la fuerza pública en los territorios con presencia insurgente, la consideración de la guerrilla como un grupo terrorista, y el rechazo de la interpretación del enfrentamiento como un conflicto armado interno. El resultado de esa política fue la reducción, casi a la mitad, de los efectivos humanos de las FARC, y un reacomodo y recomposición de los escenarios de las hostilidades y del tipo de acciones usadas por la guerrilla, lo que creó progresivamente la percepción en ambas partes de que debía buscarse un pacto para finalizar los enfrentamientos armados en la mesa de negociaciones al ser imposible una victoria en el campo de batalla. A este respecto hay que destacar que, particularmente en los dos años finales del segundo mandato del presidente Uribe, y con Juan Manuel Santos al frente del Ministerio de Defensa, está documentado que se diseñó una agenda y un proceso de negociación, que no llegó a convertirse en un proceso concreto.

Tras la victoria electoral del presidente Santos en 2010, con el apoyo del presidente y líder de Centro Democrático, Álvaro Uribe, se reemprendieron, casi inmediatamente, los contactos exploratorios. Ya en su discurso de toma de posesión el presidente Santos declaró:

> 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 (Santos, 2010).

Así las cosas, en agosto de 2012 se anunció un acuerdo marco sobre los puntos de la agenda, los principios del diálogo y los procedimientos convenidos, y en octubre de 2012 se inició la fase de diálogo formal, en Oslo, para continuar luego en La Habana. Tras casi cuatro años de negociaciones, el 24 de agosto de 2016 se firmó solemnemente en La Habana el "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" (a partir de ahora el Acuerdo final). Este fue sometido a plebiscito el 2 de octubre de 2016, y al triunfar el "no" por 50.000 votos, con el proceso de

[3] Hasta 2016 se contabilizan unas 60.000 personas desmovilizadas y sujetas a procesos de reintegración, con rutas individuales en general. De ellas, aproximadamente la mitad son combatientes vinculados a grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC) y la otra mitad combatientes, sobre todo de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) que abandonaron individualmente sus organizaciones.

[4] Por el contrario, no hubo negociaciones formales con el ELN, el segundo grupo guerrillero en importancia, hasta las que se celebraron en Quito y La Habana, coincidiendo en parte con las negociaciones con las FARC y tras el acuerdo de 2016, aunque acabaron rotas y sin acuerdo.

traslado de los combatientes de las FARC a los puntos de acantonamiento acordados ya en marcha, se inició un proceso de renegociación que introdujo varias decenas de cambios. Finalmente, se firmó un nuevo Acuerdo final el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, Bogotá.

Tras este Acuerdo final, y el inicio de su proceso de implementación, la parte cuantitativa y cualitativamente más importante de los conflictos armados existentes en Colombia llegó a su fin, aunque siguen existiendo enfrentamientos con el ELN, con grupos disidentes y reincidentes de las FARC-EP —con diferentes conformaciones y objetivos—, y con heterogéneos grupos ilegales con motivaciones no directamente políticas. Con todo, se habían hecho las paces y se iniciaba el proceso de construcción de paz, orientado a hacer altamente improbable la recidiva de la violencia política, al menos la vinculada a las FARC-EP y su enfrentamiento con el Estado colombiano (Grasa y Mateos, 2014). Ello se plasmó en un texto prolijo (de una extensión de 310 páginas) que, pese a su ambición y complejidad técnica (con 578 compromisos a ejecutar, casi todos ellos necesitados de concreciones ulteriores), respondía al realismo pragmático y no al realismo mágico.

De ahí la motivación del presente documento: analizar prospectivamente la evolución de la implementación, en particular, del estado del proceso de construcción de paz, al cumplirse cuatro años de la firma del Acuerdo de La Habana-Teatro Colón, así como explorar su impacto en la situación social, económica y política del país. Hay que recordar al respecto que, en la fase final del proceso negociador, se celebraron elecciones territoriales (para gobernaciones y alcaldías) y, tras el inicio de la implementación, se celebraron asimismo elecciones legislativas (marzo de 2018), presidenciales (mayo de 2018) y nuevamente territoriales (2019). Las elecciones presidenciales dieron la victoria al presidente Iván Duque, de Centro Democrático, el partido liderado por el presidente Uribe, que se había opuesto al Acuerdo final intensa y activamente, que hizo campaña por el "no" en el plebiscito y que, pese al blindaje y las clarificaciones de la Corte Constitucional sobre la vigencia del Acuerdo —con las reglas y directrices de interpretación de la propia Corte— durante 12 años, manifestó que intentaría renegociar lo acordado, como hizo tras ser elegido presidente.

Para analizar los resultados del proceso de implementación y de construcción de paz —y aunque haya datos acumulados de los cuatro años transcurridos—, conviene distinguir entre el período de ejecución del mandato del presidente Santos y el período del presidente Duque, que tomó posesión en agosto de 2018.

El presente texto no es un informe pormenorizado del proceso de implementación —puesto que ya existen, y muy detallados[5]—, sino una mirada global pero selectiva a los retos de la implementación, en un contexto de creciente polarización social y política de fuerte impacto, en el que convergen la pandemia COVID-19, la persistencia de la crisis económica y la caída de los precios del petróleo. El análisis se realiza con un enfoque prospectivo, es decir, pensando en cómo aprovechar el Acuerdo final

[5] Los más importantes son los cuatro informes presentados por el Instituto Kroc de la Universidad de Nôtre Dame (conocido por su Matriz de Acuerdos de Paz y su Iniciativa Barómetro), a la que las partes, con mención explícita en el Acuerdo final, encargaron la elaboración de informes periódicos sobre los compromisos de corto, mediano y largo alcance presentes en el mismo y en las concreciones del Plan Marco de Implementación (PMI), usando la metodología de la Matriz de Acuerdos de Paz. Los informes son públicos y pueden consultarse en la web del Instituto. Concretamente, nos referiremos al último: *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019* (Kroc Institute, 2020). A su vez, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través del secretario general, emite un utilísimo informe trimestral, que también usaremos. Existen asimismo otros informes, aunque menos sistémicos, entre los que destacan los de la Fundación Paz y Reconciliación; los informes de la Fundación de Investigaciones para la Paz; los de las misiones internacionales y organismos de seguimiento de derechos humanos, así como los que elaboran diferentes grupos de la sociedad civil. Finalmente, hay que recordar que existen también diversos informes gubernamentales y de los organismos derivados del Acuerdo final, como los de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Agencia de Reconstrucción Nacional, etcétera.

para la transformación del país y, en particular, en cómo abordar el reto básico: la progresiva eliminación del recurso constante a la reproducción intergeneracional de la violencia política.

De ello deriva la estructura del texto, articulada en cinco apartados, además de la introducción. El primero se ocupa sintéticamente del punto de partida, es decir, de las negociaciones, el contenido del Acuerdo final y el proceso de refrendación. El segundo analiza, de forma general y comparada, el proceso de implementación. El tercero, en clave más de construcción de paz (es decir, de transformación del contexto y de las relaciones sociales para minimizar el riesgo de violencia directa en el futuro) se focaliza en algunas dimensiones y aspectos concretos. El cuarto se dedica a la agenda del presente y del futuro próximo, marcada por la polarización, la confrontación social y política y, sobre todo, la pandemia, un factor que lo está cambiando casi todo, complicando y resignificando. Finalmente, se acaba presentando unas recomendaciones y propuestas.

1. El punto de partida: negociaciones, Acuerdo final y procesos de refrendación

A la cuarta fue la vencida. Las negociaciones iniciadas en octubre de 2012, las cuartas establecidas con las FARC, concluyeron, cuatro años después, en un Acuerdo final. Esas negociaciones fueron precedidas y guiadas por un acuerdo marco, hecho público en agosto de 2012, una vez las partes se convencieron de que había espacio y oportunidad para llegar a un fin del conflicto armado negociado, tras casi 18 meses de contactos exploratorios y negociaciones sobre cómo negociar. Recordemos lo esencial de lo acordado en ese primer texto de 2012.

En primer lugar, se fijó un objetivo explícito e inequívoco: poner fin al enfrentamiento armado, con vocación duradera, con una agenda corta y reglas procedimentales explicitadas. Segundo, se excluyeron de forma explícita de los puntos de la agenda cuestiones como el modelo de Estado o de desarrollo, e, incluso, asuntos que eran habituales en los acuerdos para poner fin a conflictos armados internos en la posguerra fría, como la reforma del sector de seguridad. Tercero, la agenda se centró en seis puntos que cabe englobar en cuatro apartados: a) las dos causas iniciales del conflicto armado: la tierra (desarrollo rural) y el sistema político excluyente (participación política); b) el narcotráfico y las drogas (sustitución de cultivos ilícitos), factor sobrevenido a partir de mediados de los años ochenta; c) un cuarto punto dedicado a consecuencias del conflicto armado (víctimas), y d) dos puntos aparentemente técnicos pero con gran enjundia política: el del fin del conflicto armado (con provisiones sobre acantonamiento, seguridad, desarme, desmovilización o reintegración, entre otros) y el punto de la implementación, verificación y refrendación. Los seis puntos de la agenda contaban con epígrafes aclaratorios sobre contenidos a tratar, aunque estos eran casi inexistentes en el apartado de víctimas.

En cuarto lugar se definieron reglas procedimentales que recogían continuidades y novedades, tanto para el caso colombiano como en clave comparada: el uso del principio típico de las negociaciones multilaterales ("nada está acordado hasta que todo está acordado"), que permitía avanzar dejando "salvedades" para ulteriores lecturas y debates; un orden libre de la agenda a decidir por las partes, con la única obligación de empezar por el punto de desarrollo rural; el aislamiento de los negociadores de Colombia, con negociaciones en La Habana y un "cierre comunicativo", puesto que hasta finales de 2014, y con tres puntos ya acordados, lo único que se conocía, más allá de las declaraciones de cada parte, eran los comunicados conjuntos tras cada ronda; una negociación bilateral sin terceras partes, aun con el auxilio explícito de cuatro países (Noruega y Cuba, como garantes; Chile y Venezuela, como acompañantes) y el posterior acompañamiento de otros países y organizaciones (Estados Unidos, Unión Europea, Naciones Unidas, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC, por ejemplo), y, como principal novedad, una negociación sin tregua o alto el fuego, es decir, con activida-

des militares persistentes en Colombia ("nada de lo que suceda en Colombia afecta a lo que se discute en La Habana"), aunque hubo ceses de fuego unilaterales en bastantes ocasiones y una tregua tácita en la fase final.

Las negociaciones, en clave comparada, no tuvieron una duración exagerada. En un año se acordaron, con salvedades, los puntos dedicados a las causas, por este orden: desarrollo rural, participación política y sustitución de cultivos ilícitos. El acuerdo sobre el cuarto punto, consecuencias —es decir, víctimas—, fue largo y complejo: se debatió prácticamente durante dos años y medio, y se creó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El punto relativo al "fin del conflicto armado" no fue excesivamente complejo, dado el trabajo previo realizado de subcomisiones con representantes militares de ambas partes. Más dificultades presentó el punto de implementación, verificación y refrendación, con fuertes debates sobre el carácter jurídico (nacional e internacional) del Acuerdo final, la necesidad o no de refrendación social (consulta a la ciudadanía), además de la refrendación institucional (Grasa, 2016; 2019a). Conviene señalar también el impacto muy positivo que tuvieron en las negociaciones dos presencias no previstas explícitamente en 2012: el papel clave de las víctimas (60 personas, víctimas de las FARC y del Estado, se reunieron durante cinco encuentros con los negociadores, previa selección consensuada de las mismas por parte de la Universidad Nacional de Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), y el rol crucial de los movimientos de mujeres durante todo el proceso. En particular, resultó fundamental la tarea de la subcomisión de género formada por mujeres de las dos partes negociadoras.

El resultado final fue un acuerdo, que, como todo acuerdo de paz, tuvo dos componentes diferenciados: transacciones entre las partes (cuantitativamente suelen ser la parte principal) y compromisos futuros para transformaciones (cualitativos, vinculados a las causas del conflicto), normalmente orientados a resolver las incompatibilidades o motivos de la disputa. En mi opinión, el componente transformador del Acuerdo final es limitado y, sobre todo, está presente en la dimensión política.

Sea como fuere, el conjunto del Acuerdo final ha sido señalado por los responsables de la Matriz de Paz del Instituto Kroc (la base de datos más extensa de acuerdos globales sobre conflictos armados internos durante la posguerra fría), como probablemente el más comprehensivo del mundo, por lo que va a requerir más de una década para su implementación (Kroc Institute, 2020: 15). Comprende, como se ha indicado, 578 compromisos y medidas observables y mesurables, y al menos un 70% de las mismas implican reformas políticas que se focalizan en las causas originarias del enfrentamiento, un porcentaje muy superior al habitual en otros acuerdos. En clave comparada incluye, además, un sistema robusto y reforzado, al menos en teoría, de garantías para la implementación de lo acordado.

Destaca también el ambicioso sistema orientado a satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto, que forma parte del mencionado SIVJRNR, y que incluye la creación de tres entidades con mandatos específicos y autonomía: a) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), encargada de juzgar conductas realizadas hasta diciembre de 2016 que puedan considerarse infracciones graves del derecho internacional humanitario o violaciones significativas de los derechos humanos; b) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), un mecanismo extrajudicial para investigar y contar la(s) verdad(es) sobre el conflicto armado, y c) la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), mecanismo extrajudicial encargado de buscar a dichas personas y, a ser posible, entregar sus restos. Además, el Acuerdo establece un complejo, aunque bien articulado, Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) y la obligación de fortalecer la política de reparación integral, liderada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El proceso de refrendación institucional y de alistamiento para la implementación (recepción y aprobación por el poder legislativo y el ejecutivo, elaboración y aprobación/ratificación de un sistema de implementación legislativa rápido, simplificando los trámites bicamerales vigente durante seis meses[6]) no generó demasiados problemas. Sí que los hubo durante la refrendación social, recomendada por los expertos en procesos de paz para mejorar la legitimación de lo acordado y facilitar el pase desde las negociaciones (hacer las paces) a la construcción de paz. Además, la refrendación social era un compromiso del presidente Santos ante la ciudadanía desde el inicio de las negociaciones. De las posibilidades contempladas en la Constitución para dicha refrendación, se optó, considerando una sentencia previa de la Corte Constitucional, por el plebiscito con convocatoria *ad hoc*, con cambios en el umbral de participación y aprobación. El resultado, como se ha dicho, fue negativo y condujo a una situación de interinidad, con evidentes riesgos securitarios, pero que afortunadamente, por la contención y prudencia de todas las partes (incluidos los que abogaron por el "no") se saldó sin problemas, con una renegociación y casi 40 cambios en el Acuerdo final, sometido a votación y a una nueva firma el 24 de noviembre de 2016.

A partir de entonces, se inició formalmente el proceso de implementación, que estuvo a cargo de la Administración Santos hasta agosto de 2018, cuando tomó posesión el presidente Duque.

Más allá de la refrendación social, lo cierto es que el Acuerdo final fue acogido de forma muy diferente en la esfera internacional (gubernamental, intergubernamental, sociedad civil y comunidades de expertos) y en Colombia. Fue saludado y elogiado una y otra vez en la esfera internacional, al constituir la única buena noticia en un momento en que escaseaban los éxitos en gestión de conflictos y cuando la agenda sobre el consenso de la paz liberal surgida en los años noventa en Naciones Unidas recibía cada vez más críticas, tanto por su carácter demasiado occidentalo-céntrico y reduccionista, como por los escasos resultados constatables obtenidos a la luz de la evaluación de dos décadas de resultados. Ello explica también el apoyo unánime recibido del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la creación, seguimiento y renovación periódica de la misión de verificación y, en otro orden de cosas, los numerosos e importantes apoyos económicos y técnicos recibidos para la implementación, con especial significación de los procedentes de la Unión Europea. Naturalmente, ese prestigio está también detrás del reconocimiento que supuso el Premio Nobel de la Paz de 2016 al presidente Santos, un espaldarazo en un momento difícil, pues se produjo poco después de la victoria del "no" en el plebiscito. Sin embargo, en contraste con la incredulidad y el escepticismo a nivel colombiano y la conducta de algunos actores saboteadores, el apoyo internacional ha sido la tónica dominante durante la fase de refrendación y lo ha seguido siendo en estos cuatro años.

A modo de conclusión, el Acuerdo final mostraba desde el principio algunas pautas que iban a condicionar su aplicación. Primero, el monitoreo y verificación de la implementación no iba a ser solo responsabilidad de los firmantes en sus diversos espacios de interlocución (especial importancia tiene la Comisión de Verificación y Seguimiento), sino que el propio Acuerdo encargaba a una entidad académica —el Instituto Kroc de la universidad estadounidense de Nôtre Dame—, la confección de informes regulares. Segundo, el conflicto armado entre las FARC y el gobierno/Estado colombiano quedaba finiquitado con el Acuerdo final, con un proceso de DDR a realizar particularmente en los dos primeros años de aplicación, aunque, naturalmente, se preveían disidencias y reincidencias, como ha sucedido en todos los procesos de acuerdos previos desde el fin de la guerra fría. Tercero, la ambición del Acuerdo final, y el hecho que de muchos de los compromisos requirieran de acuerdos adicionales de-

[6] Normalmente, los textos legislativos se discuten ocho veces en Colombia, durante el paso por ambas cámaras legislativas. El circuito de tramitación rápida (conocido como *fast track*) las redujo a cuatro veces durante el período en que estuvo vigente (seis meses). Se usó de forma incompleta y el ejecutivo vio cómo el poder judicial denegó la autorización para algunos proyectos legislativos por considerar que no formaban parte de temas del Acuerdo final.

tallados para su puesta en marcha (sin olvidar la fuerte polarización social y política), auguraba ya desde el principio disputas, reinterpretaciones y tensiones, algo por lo demás habitual en similares procesos de implementación, pese a la presumible resiliencia y compromiso de los firmantes. Cuarto, la legitimidad, apoyo y prestigio internacional que el Acuerdo final significó para Colombia influiría en la finalización, por ejemplo, del proceso de negociación iniciado años antes, de adecuación e ingreso del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Y, quinto y último, pero no por ello menos importante: la capacidad insuficiente del Acuerdo final de transformar las dinámicas que habían acelerado y complicado los conflictos armados desde finales de los años ochenta, es decir, sus vínculos crecientes con las economías ilegales de drogas y narcotráfico, minería ilegal y contrabando.

2. La implementación: una breve visión comparada y de conjunto

Para saber qué ha pasado en la implementación del Acuerdo final en una visión de conjunto y comparada, nos ocuparemos, primero, de recordar algunas consideraciones comparadas tras la implementación de otros 34 acuerdos de paz sobre conflictos armados internos[7]. Esos datos permiten extraer conclusiones claras.

Primero, ningún acuerdo de paz se ha implementado en su totalidad y a plena cabalidad, de forma que los niveles máximos alcanzados suelen estar entre el 70% y el 75% de lo acordado. Segundo, el porcentaje de éxito en la implementación varía notoriamente en las diferentes dimensiones de los acuerdos, siendo relativamente alto en lo relacionado con el desarme y la desmovilización, y con la participación política; intermedio en asuntos de justicia en períodos de transición y reconciliación, o derechos humanos, y, finalmente, bajo en cuestiones relativas a derechos de las minorías indígenas. Tercero, la implementación es siempre más larga de lo previsto y reflejado en los cronogramas, de forma que, en general, el punto máximo se logra, incluso en temas sensibles como desarme y desmovilización, tras ocho o nueve años. Cuarto, los acuerdos deben ser reinterpretados y renegociados diversas veces por los órganos de seguimiento de las partes, dadas las discrepancias profundas en la interpretación de lo escrito. Quinto, aunque los acuerdos prevén una implementación de diversas dimensiones a la vez, en la práctica la implementación tiene un fuerte carácter secuencial. Y, sexto, la robustez de la implementación depende en gran medida del consenso social y político amplio sobre la importancia del acuerdo y cómo aplicarlo. Igualmente, esa robustez suele ser un prerrequisito para facilitar el proceso de construcción de la paz, es decir, para asegurar que se producen transformaciones diversas que hagan poco probable el surgimiento de nuevas conductas de violencia directa en futuros conflictos sociales en el país (Grasa, 2015; 2019a).

Así las cosas, no parece extraño que la implementación del Acuerdo final en Colombia a los cuatro años de su firma ofrezca bastantes sombras y claroscuros. Ya se ha señalado que, en lo relativo a la implementación, se ha de tomar en consideración un claro punto de inflexión entre la implementación atribuible a la Administración Santos (hasta agosto de 2018) y la implementación de la que es responsable la Administración Duque. Y también hay que tener en cuenta que, siguiendo los informes y documentos previos del Instituto Kroc, la implementación tiene un horizonte de largo aliento, que llega a los 15 años.

Respecto del primer período, de aproximadamente un año y medio, pueden extraerse las siguientes conclusiones, basadas sobre todo en los informes del Instituto Kroc de 2017 y 2018. Primero, el resul-

[7] Presentes en la Matriz de Paz del Instituto Kroc, y en sus informes sobre los resultados de la primera década de implementación de acuerdos previos durante la posguerra fría.

tado global fue exitoso, pero menos de lo que cabría esperar: el 19% de las 578 medidas se cumplió plenamente, el 9% se cumplió con un nivel intermedio y el 25% con un nivel bajo o mínimo (Kroc Institute, 2017 y 2018). Segundo, de largo, la dimensión con mayor nivel de éxito, cumplida en prácticamente solo 12 meses, fue la relativa al proceso de dejación de armas (el porcentaje de desarme es el más importante logrado en todos los acuerdos de la posguerra fría, con un promedio de 1,3 armas por combatiente, mucho mayor que el de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, o grupos paramilitares), con un nivel de disidencia inferior a lo esperable incluso en clave comparativa (en torno al 10%). Y, junto a ello, destaca la correlación entre la desmovilización de las FARC y su conversión en partido político, aunque con resultados muy escasos en las elecciones legislativas y su renuncia a presentar candidato presidencial. Tercero, cumplimiento muy escaso o casi nulo en temas centrales del Acuerdo final, como el del desarrollo rural integral o la sustitución de cultivos ilícitos, donde debían ponerse en marcha y dotar de contenido y presupuesto a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y al Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Cuarto, una escasa capacidad implementadora por parte del gobierno, en particular por la fragmentación en la toma de decisiones sobre la aplicación del Acuerdo final entre diversos ministerios, comisionados, consejerías e instituciones con cierta autonomía. Dicha debilidad o escasa capacidad se concreta en múltiples retrasos, en la incapacidad de acomodar y preparar espacios de acantonamiento antes de la llegada de los excombatientes, en el uso escaso de la vía rápida en la legislación y, sobre todo, en la insuficiente aplicación práctica y descentralizada del punto central más publicitado del Acuerdo, el enfoque territorial y diferenciado.

Por último, conviene señalar que —aunque las cifras de violencia directa fueron en general buenas— ya en esta fase se constataron dos rasgos que iban a agudizarse en la segunda: escasa presencia del Estado en los territorios y zonas que las FARC abandonaron (con 80 municipios con carencias muy importantes), y aparición de violencia selectiva y homicida contra líderes sociales, junto con una escalada importante de los cultivos de coca (ya iniciada en 2013, como luego se verá), y una lucha entre grupos armados ilegales por el control de las exitosas economías ilegales (Kroc Institute, 2017 y 2018). En resumen, la Administración Santos, con criterios objetivos y analíticos, aprovechó poco los 18 meses de implementación en sus manos, y dio la impresión de haber llegado al final de las negociaciones con poca preparación y/o con fatiga estructural. La aplicación se centró básicamente en compromisos de corto plazo (cese del fuego, dejación de armas, creación de la arquitectura institucional, y de los programas y planes de largo aliento) según muestra el último informe del Instituto Kroc (2020). Concretamente, el Plan Marco de Implementación (PMI), una herramienta esencial de planificación y seguimiento que establece fechas de inicio y final para cada compromiso, estableció tres fases de aplicación del Acuerdo: corto plazo (2017-2019), medio plazo (2020-2022) y largo plazo (2023-2031).

La segunda fase de la implementación es la que corresponde a la Administración Duque. Según los informes del Instituto Kroc, cubre el período que va de diciembre de 2018 (con la casi totalidad de la nueva Administración desplegada) a noviembre de 2019, fecha que cierra la fase de corto plazo del PMI. Cuantitativamente, el resultado global presenta un avance lento, menor que en los años anteriores, el 6%. No obstante, el Instituto Kroc precisa que, para entender este resultado, hay que examinar los contenidos y los tiempos de las disposiciones:

> En 2019, la dinámica de la implementación transitó hacia disposiciones de mediano y largo plazo que se enfocan en los territorios más afectados por el conflicto armado. Esta nueva fase requiere de mayor coordinación interinstitucional y un intenso despliegue a nivel local. Por ello, necesita más tiempo para completarse (Kroc Institute, 2020: 11).

La metodología cuantitativa derivada del Barómetro muestra que al final del tercer año completo de implementación los resultados son los siguientes: un 25% de las disposiciones se ha completado total-

mente; un 15% tiene un nivel de avance intermedio; un 36% está en fase mínima o muy inicial, y el 24% restante ha de empezar a ejecutarse. No son noticias muy halagüeñas y menos cuando se pasa al análisis desagregado por puntos. Veámoslo.

El punto 1, desarrollo rural, presenta pocos avances en 2019, sobre todo en acceso y uso de la tierra, aunque los PDET se han completado en un 50%. El punto 2, participación política, crucial en el conjunto del Acuerdo final al centrarse en cómo eliminar la exclusión política, solo ha presentado avances mayoritariamente técnicos (Kroc Institute, 2020: 52), sin progresos en asuntos cruciales como circunscripciones especiales transitorias de paz, reforma política y ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica (una cuestión de gran importancia y presencia creciente en la vida colombiana y, en general, latinoamericana). El punto 3, fin del conflicto armado, sigue presentando un elevado cumplimiento en lo relativo al cese de fuego y el fin de hostilidades, o dejación de armas, y un cumplimiento medio en lo referido a la reincorporación de excombatientes (con proyectos productivos en marcha solo para un 24% de la población potencialmente beneficiaria) y, en parte, a las minas antipersona. Pero presenta niveles muy débiles de cumplimiento en garantías de seguridad. No hay que olvidar que, en 2019, fueron asesinados 77 excombatientes, una tasa 23 veces más alta que la de homicidios a nivel nacional (Kroc Institute, 2020: 14).

El punto 4, sustitución de cultivos, constituyó una de las dos principales fuentes de controversia entre las partes, sobre todo por los atrasos durante el primer semestre del PNIS, un aspecto clave de la transformación de los territorios al fomentar el paso del campesinado de la economía ilegal a la legal. Se registra un 54% de no cumplimiento o nivel bajo. Los niveles de cumplimiento son aún más bajos en los otros dos componentes clave: los programas de prevención del consumo y de salud pública, y de solución para la producción y comercialización de narcóticos. El punto 5, dedicado a las víctimas, es el que ha registrado mayores avances en esta segunda fase, al estar ya operativas las instituciones que conforman el SIVJRNR, con un apoyo fundamental (y no sólo económico) de la comunidad internacional, aunque con dificultades significativas en la coordinación del SNARIV. También ha sido, empero, la segunda fuente de enfrentamiento, dado el interés del ejecutivo en modificar aspectos significativos de la Jurisdicción Especial para la Paz y los retrasos en la aprobación de su Ley Estatutaria. Adicionalmente, los avances en los componentes de reparación y de garantías de no repetición fueron escasos.

Para finalizar, el punto 6, dedicado a la implementación, verificación y refrendación, presenta un panorama diferenciado. Hay un nivel alto o total de cumplimiento desde el principio en acompañamiento y verificación internacional —derivado de los dos primeros años—, pero un escaso nivel de desarrollo durante 2019, algo a corregir puesto que, como señala el Instituto Kroc, la centralidad articuladora de este punto hace que su promedio de cumplimiento en clave comparada supere en un 40% el porcentaje de cumplimiento de los otros puntos (Kroc Institute, 2020: 15).

Como conclusiones finales, el informe sugiere fortalecer la implementación, recordando la necesidad de avanzar de forma coherente y respetando la integralidad e interdependencia de todas las disposiciones, la necesidad de fomentar la participación transversal para mejorar la legitimidad y la sostenibilidad, y la necesidad de priorizar la articulación interinstitucional acerca de los compromisos para garantizar la eficacia de la implementación (Kroc Institute, 2020: 83). Por mi parte, añadiré que la inercia parece debilitar la centralidad de dos ideas muy presentes en el Acuerdo final, y en las narrativas que lo publicitaron: la centralidad de las víctimas en todo el proceso de implementación y de construcción de paz, y un enfoque decidido por una paz territorial, es decir, según procesos con un enfoque diferenciado y una descentralización real de las capacidades decisionales y los recursos económicos y humanos hacia las comunidades, municipios y departamentos.

Sea como fuere, y vistos los resultados y complejidades de los 10 primeros meses de 2020, los resultados ya contrastables no son totalmente tranquilizadores, en particular vistos desde la óptica de la construcción de paz, es decir, la de garantizar a 15 o 20 años vista que el riesgo de reproducción de la violencia política sea bajo, merced a un trabajo exitoso en las tres "R" que conforman la transformación estratégica de conflictos: resolver las causas e incompatibilidades básicas del conflicto; reconstruir todo lo que, material e inmaterialmente, dañaron las fases con conductas violentas, y reconciliar a las partes enfrentadas para que puedan convivir y compartir algún proyecto en común (Grasa y Mateos, 2014; Grasa, 2017b).

3. La implementación y el proceso de construcción de paz: el impacto de las economías ilegales y de otros conflictos armados

Como ya se ha señalado, los retrasos, disputas y reinterpretaciones son habituales en procesos de implementación, pero si estos acaban erosionando la solidez de los consensos y deslegitiman la confianza social, el proceso de construcción de paz —con sus actores, agenda y tiempo diferentes, más amplios y más largos que la negociación e implementación de los acuerdos de paz— se ve debilitado. Veamos esto brevemente, prestando atención, mediante breves referencias, a la doctrina comparada y algunas catas seleccionadas del caso colombiano.

Un posacuerdo, es decir, los primeros años de implementación de un acuerdo de paz, está marcado siempre por la incertidumbre política, el escepticismo y los intentos de sabotaje de diversos actores[8], elementos y conductas inevitables en todo proceso de tránsito que va de hacer las paces a construir la paz. A ello hay que añadir otros factores que complican la implementación, como la debilidad de la presencia del Estado, en parte o en la totalidad del territorio, y los obstáculos y dificultades para la provisión de seguridad en los territorios más afectados por el conflicto armado —dado que en los dos primeros años resulta crucial el proceso de aplicación de políticas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) para los excombatientes—. La provisión de seguridad resulta vital para dos colectivos vulnerables, los excombatientes y las poblaciones de los territorios más afectados por la violencia directa durante las confrontaciones.

Dicho de otra forma, desde un enfoque comparado se sabe que durante la implementación de un acuerdo y el inicio de la construcción de la paz siempre sigue habiendo violencia directa, tanto de tipo político como delincuencial o criminal. Es decir, hay que partir de la premisa de que la violencia directa disminuye, si todo fluye bien, pero no desaparece. De la misma manera, la bibliografía muestra que en los primeros años de un posacuerdo la conflictividad social, no necesariamente acompañada de conductas violentas, se incrementa, puesto que el conflicto armado ya no sirve de tapadera para las disputas entre diversos grupos sociales, o de pretexto estigmatizador de la acción colectiva con afán de cambio para el gobierno o las élites afectadas por la agenda de dicha acción.

Concretamente, la bibliografía comparada sobre procesos de implementación de acuerdos de paz ha insistido, tanto en estudios teóricos como en estudios de caso, en que la salida de un conflicto armado interno mediante un acuerdo negociado no implica que desaparezca totalmente la violencia directa. Y todavía menos cuando, en particular, algunas de sus manifestaciones están vinculadas a intereses políticos y económicos, y, en concreto, cuando hay presencia de economías ilegales sustantivas (McQuinn y Oliva, 2014; Collier, 2003; Darby, 2001) a las que diversos grupos armados, o parte de

[8] Aludo a lo que la bibliografía denominó *spoilers*, saboteadores. Véase, en concreto, el trabajo de Stedman (2000).

ellos, no quieren renunciar, habida cuenta de que existen mercados consolidados, corredores estratégicos para el tráfico y el comercio e incentivos importantes para el negocio.

Dicho de otra forma, en el análisis comparado —y con particular fuerza en el caso colombiano—, existía evidencia acumulada para predecir lo que iba a pasar tras la firma del Acuerdo final y el inicio de la implementación: a medida que los combatientes desmovilizados se fueran desplazando desde las diversas zonas que las FARC controlaban territorialmente hacia los espacios de acantonamiento acordados para iniciar el proceso de DDR, se iba a desencadenar una lucha por el control territorial de dichos espacios (con sus corredores y mercados) entre diversos grupos armados y delincuenciales, incluyendo las disidencias y, en algún momento, las reincidencias de las FARC. Todo espacio vacío tiende a ser ocupado por alguien, sea el Estado o nuevos actores, con los consiguientes reacomodos de las organizaciones armadas ilegales.

Adicionalmente, sabemos también que en las zonas y territorios donde coexisten grupos armados ilegales y economías ilegales prósperas y, por tanto, un control territorial importante de dichos grupos, se produce una simbiosis parcial y asimétrica de estos con la población local. En esa simbiosis se dan procesos a la vez de dominio y de explotación, pero también de satisfacción de demandas sociales básicas, a falta de actores estatales, debido a la acción de los grupos armados que controlan el territorio, a saber: protección, generación de ingresos y bienestar económico y, finalmente, formas de manejo de conflictos y de justicia (Duncan, 2014; Moore, 1978). Por tanto, cuando un actor armado ilegal que controla un territorio con rasgos como los descritos marcha del mismo, de no producirse un incremento de la presencia de actores estatales que pueda satisfacer de forma diferente esas tres necesidades sociales básicas (ya sea durante o justo tras la salida), habrá grandes incentivos para que otros grupos armados ilegales, ya presentes en el territorio o en zonas colindantes, intenten hacerse con su control y todo lo que lleva implícito, incluyendo el recurso a violencia directa. Ello, naturalmente, complicará la provisión de seguridad a los líderes sociales, como ha ocurrido, al ponerlos en el punto de mira de masacres y asesinatos, por ser los principales defensores del acuerdo, y de la promesa y semilla de transformación que posibilita.

Esto nos lleva a uno de los principales obstáculos para el tránsito de la implementación del Acuerdo en Colombia a la construcción de paz: ni el texto firmado, ni la implementación lenta y desigual en cuanto a los compromisos de los seis puntos realizada hasta ahora, parecen ser fuerzas motrices suficientes para transformar las economías ilícitas y abrir paso a cambios en los territorios en las que funcionan. Para lograrlo, es decir, para que realmente lo fueran, habría que empecinarse decididamente en hacerlo: empezando por una implementación sólida de lo acordado y continuando con una transformación de las causas del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia directa. No obstante, como se ha visto, tanto el desarrollo rural como la sustitución de cultivos ilícitos son dos de los puntos con menores desempeños logrados (Grasa, 2017).

Dicho de otra forma, una implementación débil y desbalanceada de un acuerdo que se concibió como un proceso integral al entrar en su quinto año de aplicación (consumando una tercera parte de la duración prevista en el PMI) no permitirá que el Estado sea realmente un proveedor de bienes públicos como la seguridad, el bienestar, las infraestructuras y la justicia en el territorio.

Por consiguiente, a finales de octubre de 2020 sigue existiendo en las zonas más afectadas por el conflicto un fuerte atractivo a favor de las economías ilícitas, que, en el caso colombiano supuso una de las razones explicativas de la larga duración de los conflictos armados. En efecto, desde mediados de los años ochenta los grupos armados ilegales se financiaron, en mayor o menor medida, aprovechando diversas economías ilegales en los territorios que controlaban, total o parcialmente. Actualmente, el

atractivo de dichas economías explica la persistencia del control territorial y de las actividades delincuenciales, con un impacto muy negativo en la provisión de seguridad, en la confianza en un futuro mejor y en el papel del Estado. Concretamente, en dichas economías tienen especial importancia tres actividades ilegales: la droga; la minería ilegal y criminal, y el contrabando. Veamos brevemente los tres casos.

En cuanto a la droga, tanto a nivel macro (conjunto del territorio) como a nivel regional, entre 2013 (inicio de las negociaciones de La Habana) y 2016 (acuerdos de La Habana; Teatro Colón) se produjo un incremento significativo de su producción, pues se pasó, según los datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 48.000 a 146.000 hectáreas cultivadas, con el consiguiente aumento de las formas primarias de explotación de la cosecha[9]. Las razones que se han aducido para explicar ese notorio incremento combinan los incentivos derivados del proceso de paz, la menor erradicación de cultivos y el incremento de la productividad de las cosechas. Sea como fuere, la retirada de las FARC tras el acuerdo de las zonas productoras ha producido cambios importantes en la economía de la droga, que obligan a tener una mirada "local", con enfoque diferencial, para entender la situación cuando empezó a aplicarse el PNIS.

Por ejemplo, en el caso de Catatumbo (Norte de Santander), los datos muestran que al principio de las conversaciones de La Habana ya habían empezado a crecer los cultivos, con un incremento muy acentuado en 2013 (coincidiendo con el paro nacional), y una escalada importante en 2016, por lo que al iniciarse el PNIS, la cantidad de hectáreas cultivadas ya era muy grande. Vale la pena hacer una observación importante del International Crisis Group (ICG): no puede demostrarse académicamente, frente a la posición habitual del mundo político y de la opinión pública, un vínculo causal directo entre volumen de cultivos de coca y niveles de violencia directa en ninguna región colombiana (ICG, 2017: 14). En general, antes y después del acuerdo, cuando el control hegemónico sobre un territorio (cultivo o zona de tránsito) lo tiene un solo grupo, la violencia directa contra la población civil es baja, como sucede en Meta[10]. Sin embargo, cuando existe una disputa abierta o una reconfiguración disputada del poder o control territorial entre grupos armados ilegales, como en el caso de Tumaco (Nariño, costa del Pacífico), o se resquebrajan colaboraciones por intereses de negocio (Catatumbo, entre el ELN y el Ejército Popular de Liberación, EPL), el nivel de violencia sube, como ha sucedido en Colombia.

El segundo gran vector de economía ilegal es el relacionado con la minería y las actividades extractivas por parte de grupos delincuenciales. Aunque la minería ilegal está relacionada con diversos productos, el más importante era, y sigue siendo, el oro. En las zonas que los combatientes de las FARC han dejado a causa del Acuerdo de Paz se ha incrementado la violencia directa, como en Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Cauca y Nariño. La extracción de oro ilegal rinde beneficios de diversas maneras a los grupos ilegales, a través de "impuestos" a la minería artesanal irregular, mediante porcentajes sustantivos de la minería ilegal a gran escala (con uso de maquinaria pesada), por cobro de servicios de "protección" y, además, por su utilidad en el blanqueo de dinero y activos (ICG, 2017: 15-16). Conviene recordar al respecto que Colombia es el sexto productor latinoamericano de oro y el vigésimo a nivel mundial; en 2012 alcanzó las 65 toneladas. En términos macroeconómicos, la importancia del oro para la economía de Colombia es baja (un 5% de la producción minera global, que en su conjunto representa poco más del 2,5% del PIB), pero, en términos relativos es el tercer producto de exportación colombiano, por encima del café, aunque por debajo del petróleo y del carbón. Su extracción, con métodos

[9] Concretamente: a) venta de las hojas cosechadas en arrobas de 25 libras; b) pasta de coca o pasta base, obtenida mediante maceración de las hojas, y c) clorhidrato de cocaína, que exige procesos químicos adicionales en pequeños laboratorios.
[10] No es el lugar para presentar datos concretos, pero los cambios son notorios. Véase el mencionado informe del ICG.

diversos, se localiza en los siguientes departamentos: Antioquia, Bolívar, Cauca, Caldas, Córdoba, Chocó, Nariño, Valle del Cauca y Santander (Massé, 2017: 259).

Por último, el contrabando, que registra una fuerte presencia en Colombia desde mediados del siglo XIX por la porosidad y falta de control suficiente de las fronteras, tiene larga tradición, que potencia e incentiva la asimetría entre Colombia y los dos países fronterizos con mayor tráfico, Venezuela y Ecuador. En el caso de Venezuela, destaca el contrabando de gasolina, un negocio en el que participan desde personas humildes (microtráfico) a grandes grupos delincuenciales transnacionales, con vínculos con las fuerzas armadas de Venezuela. Pero también es importante el contrabando de armas, puesto que grupos como las FARC, el EPL y el ELN adquirieron tradicionalmente armas en ese país. Por su parte, la frontera con Ecuador es un lugar tradicional de contrabando de drogas, productos falsificados y tabaco (ICG, 2017: 17). Está ganando también peso el contrabando de especies animales protegidas, es decir, las que figuran en el anexo de mayor protección por su riesgo de desaparición en el Convenio Cites. Se observa, pues, una tendencia creciente, de progresiva importancia de las actividades de minería ilegal y delincuencial, así como en contrabando.

Un segundo factor que pone en riesgo una transición sólida de la implementación a la construcción de la paz es la persistencia de serios problemas de seguridad para los excombatientes. Se han producido 297 ataques desde el inicio de la implementación hasta el 25 de septiembre de 2020, con 224 asesinatos, 20 desapariciones y 53 intentos de homicidio (Naciones Unidas, 2020). Continúan las masacres y los asesinatos de niños, jóvenes y líderes sociales en las regiones más afectadas por el conflicto armado, y entre las comunidades de población originaria y afrodescendiente, frente al descenso de los homicidios a nivel nacional.

Como se ha indicado, el análisis de la situación se ve lastrado por la costumbre de hablar de un solo conflicto armado. Frente a ello, el delegado en Colombia del Comité Internacional de la Cruz Roja, Christoph Harnisch, insiste, con tino y pedagogía, en hablar de que su organización presta atención a cinco conflictos armados diferentes: 1) el conflicto con el ELN, importante en Chocó, Nariño, Cauca y Catatumbo; 2) el conflicto con la estructura del llamado Clan del Golfo, sin motivación política o ideológica; 3) el conflicto con el EPL, un grupo que tras un debilitamiento en 2016 se ha fortalecido a partir de 2017; 4) el conflicto con disidencias y reincidencias de las FARC, como los Frentes 1, 7 y 40; y 5) los enfrentamientos recurrentes entre el ELN y el EPL (Harnisch, 2019). En todos estos casos, las economías ilegales, en particular la droga, tienen un papel determinante.

En suma, un gran obstáculo para la construcción de la paz procede de los grupos armados presentes a nivel local en las zonas rurales. Estos son muy heterogéneos en su organización interna, capacidad militar, recursos económicos y humanos, y en su forma de proceder. Podemos diferenciar tres grandes agrupaciones (ICG, 2017): a) grupos disidentes de las FARC, presentes en Colombia y también en Venezuela, que operan movidos por su implicación en el negocio del narcotráfico, aunque a veces critican el Acuerdo y su implementación; b) el ELN, que ha incrementado sus efectivos por encima de los 2.000 combatientes y ha expandido su presencia geográfica, por ejemplo en el norte del Chocó, el norte del Cauca, la costa pacífica de Nariño, Buenaventura y el sur de Córdoba, y c) los llamados (por el gobierno) grupos armados organizados (GAO): se trata concretamente de tres grupos que cumplirían los estándares internacionales para ser considerados parte en un conflicto armado interno, los Gaitanistas, el EPL y los Puntilleros.

Recapitulando, el impacto combinado de los problemas de seguridad, la persistencia de varios conflictos armados, la escasa eficiencia y legitimación de la intervención del Estado en zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado con las FARC, el retraso en la implementación de los puntos del

Acuerdo final sobre desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos y, finalmente, la influencia y atractivo de las economías ilegales (más diversificadas y con muchos más actores presentes) se combinan para obstaculizar el tránsito hacia la construcción de la paz. A ello hay que añadir el impacto negativo —en el análisis y en la intervención mediante políticas públicas— de la insistencia en seguir pensando en un solo conflicto y en una lógica de narrativas explicativas sencillas y monocausales. Lo cierto es que hay múltiples conflictos, con actores, motivaciones y afectaciones en los territorios y la población muy diversos, así como problemas de seguridad multidimensionales. Y lo cierto también es que las manifestaciones de violencia directa de diverso tipo que persisten en los territorios más afectados por el conflicto con las FARC tienen causas estructurales, aceleradores y desencadenantes que solo muy parcialmente —y a través de mediaciones de causalidad complejas e indirectas— están vinculadas a las causas que explicaron las conductas violentas de naturaleza indiscutiblemente política.

De ello se deriva que los análisis, las políticas y las actuaciones deben cambiar, puesto que no existe una sola causa explicativa de las diversas formas de violencia directa, en su mayoría sin intencionalidad política significativa. En suma, puesto que no se puede reducir la causa de la violencia directa que persiste al ámbito de las drogas, como ya se ha argumentado, tampoco puede reducirse la política de seguridad a política de narcóticos. De ahí la centralidad en la agenda real de acometer la reforma o transformación del sector de seguridad, aunque siga sin estar presente en la agenda oficial y explícita de los diversos actores del país (Grasa, 2018; 2019b), y de dejar de pensar que basta con modificaciones técnicas o procedimentales. Y de ahí, también, como veremos en el siguiente apartado, la necesidad de tomar en consideración la agenda del presente y del futuro a corto y medio plazo para la prospectiva.

4. La agenda presente: la polarización, la confrontación social y política, y el impacto de la pandemia

La agenda presente —y, a corto y medio plazo, la futura—, relacionada con las expectativas de obtener mayores éxitos en la construcción de paz, está marcada por la confrontación social y política, la consolidación de la polarización y, sobre todo, por el impacto social sanitario y económico de la pandemia, tanto en Colombia como en toda la región latinoamericana.

Estos tres factores no parecen mostrar perspectivas halagüeñas en el horizonte del mandato de la actual Administración, ni para el ciclo electoral posterior (legislativas, presidenciales y territoriales en 2022 y 2023). Especialmente preocupante es el agravamiento de la polarización social y política, un rasgo cuasiestructural y constante de la vida colombiana desde 2010, pero con gran incidencia durante 2019 y 2020. Esa polarización dificulta enormemente, no solo la generación de consensos, sino también el manejo razonable de los disensos. Bajo perspectiva comparada, ningún acuerdo de paz, ningún proceso de construcción de paz, logra éxitos importantes con una fuerte división y polarización de la población, del sector empresarial, de la sociedad civil y de los actores políticos. Lo cierto es que la polarización acerca del Acuerdo está presente desde 2012 en la vida colombiana y, desde 2019, parece incluso haber aumentado, llegando incluso al sector académico, como mostró la acritud del debate sobre el nombramiento del nuevo director del Centro Nacional de Memoria Histórica, Darío Acevedo, un historiador que en diversas ocasiones había suscrito tesis negacionistas sobre la caracterización de las hostilidades en Colombia como conflicto armado interno. Calmar esa polarización es y será un requisito crucial para mejorar la implementación del Acuerdo final y el proceso de construcción de paz.

Un segundo factor es la aparición de grandes movilizaciones sociales durante 2019, derivadas del malestar y del descontento social con presencia masiva en las calles, y episodios de violencia directa esporádica; movilizaciones que, en pleno proceso de expansión, fueron frenadas por la pandemia. Esas

movilizaciones se dieron en toda América Latina y, en particular, en América del Sur. Colombia vivió también esas movilizaciones de forma intensa, incluyendo paros intermitentes de amplios sectores. En dichas movilizaciones, y en otros sucesos recientes (como los acontecidos en septiembre de 2020), se han producido muertes de civiles que han puesto en el centro del debate la reforma de la Policía, con propuestas que van desde revisar los procesos de selección y formación, los protocolos sobre uso proporcional de la fuerza y la actuación de los cuerpos antidisturbios (el Escuadrón Móvil Antidisturbios, Esmad, en el caso colombiano), hasta propuestas que han cuestionado que se pueda mantener su naturaleza de institución pública de seguridad civil mientras persista su vinculación al Ministerio de Defensa[11].

Pero, sin duda, el factor de mayor impacto ha sido, y sigue siendo, la pandemia. El impacto de la pandemia en Colombia ha sido realmente intenso: según datos del Ministerio de Salud, el 24 de octubre de 2020 Colombia alcanzó el millón de contagios (1.007.711) y las 30.000 muertes[12]. Esas cifras la situaron en el octavo puesto de la lista global de países con mayor incidencia de infecciones[13], superado en América Latina y el Caribe solo por Brasil y Argentina. En términos comparativos, en la región suele usarse la *ratio* de casos por millón de habitantes: el 22 de octubre esta se situaba en 19.461 casos por millón, el quinto lugar regional. No obstante, y como sucede en general en el mundo, el impacto es heterogéneo: entre mayo y septiembre la pandemia afectó, sobre todo, a los departamentos amazónicos, a Villavicencio (Meta), Barranquilla y, con diferencia, a Bogotá, auténtico epicentro de la pandemia. Concretamente, Bogotá y los departamentos amazónicos tienen tasas de contagio superiores a las 3.000 personas por cada 100.000 habitantes. Entre mediados de agosto y el momento de escribir el presente texto (octubre de 2020), se ha producido un incremento significativo en San Andrés, que ya presentaba una situación compleja fuertemente afectada por la insularidad y la enorme dependencia del turismo, y también un fuerte incremento en el departamento de Antioquia.

El análisis desagregado del impacto muestra semejanzas y diferencias con otros países. Entre las semejanzas, destaca que el exceso de mortalidad, comparada con los promedios de los últimos cinco años, es del 20%, y que el 64% de los fallecimientos se ha producido en población mayor de 60 años, con preponderancia de varones y con heterogeneidad regional[14]. Un dato parcialmente diferente deriva del análisis sociodemográfico: el 89,6% de las muertes pertenece a los estratos más desfavorecidos de la población, del 1 al 3 (un 67%, concretamente, a los estratos 1 y 2)[15], y solo un 0,18% se produce en el estrato más alto, el 6. Adicionalmente, el porcentaje de muertes es relativamente alto, comparativamente, en poblaciones indígenas o pueblos originarios (2,3% del total) y de población afrodescendiente (5,7%)[16]. Un dato diferente de otros países deriva de comparar las muertes por la pandemia con otras causas de mortalidad, habida cuenta de las altas cifras de violencia directa intencional: lo más relevante es que el número de defunciones ha superado ya las causadas por violencia directa (27.770 en 2020, contando homicidios, suicidios y accidentes), cifras altas *per se*, como en toda la región latinoamericana.

En relación al impacto sobre la población directamente afectada por la implementación del Acuerdo de Paz, la pandemia muestra una afectación significativa en el colectivo de desmovilizados, y en sus

[11] El tema ha sido incluso objeto de artículos de *The Economist*.
[12] Las previsiones sobre la evolución hasta final de año señalan una horquilla de entre 35.000 y 40.000
[13] Por este orden: Estados Unidos, India, Brasil, Rusia, Argentina, España, Francia y, luego, Colombia.
[14] El 24% de las muertes se dieron en Bogotá, el 11% en el Atlántico, el 9% en Antioquia y el 8,7% en el Valle del Cauca.
[15] En Colombia, la población, a efectos de censo y de pago de servicios como fluidos energéticos, agua, umbral de alquileres, etcétera, se divide en 6 segmentos o estratos, del 1 al 6.
[16] Véase *El Tiempo* (25/10/2020) y datos consultados en el Departamento Nacional de Estadística (DANE).

procesos y proyectos de reintegración. Concretamente, el último informe trimestral del secretario general de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad y las informaciones de prensa de la Misión recogen que, hasta el 1 de octubre de 2020, al menos 88 excombatientes, 33 de ellos mujeres, dieron positivo en COVID-19, y se registraron dos muertes. Señalan también que el riesgo y la inseguridad, vinculados a factores como la seguridad física, está incrementando la vulnerabilidad. También el Instituto Kroc, en su último informe ya citado, reconoce que la pandemia está afectando a las poblaciones más vulnerables de los territorios más concernidos por el conflicto armado, a la implementación del Acuerdo e, incluso, a su seguimiento y monitoreo, por razones logísticas y operativas.

Puesto que, como se ha visto, el Acuerdo final apostó por un enfoque de paz territorial, conviene prestar atención al impacto directo de la pandemia en su implementación y, por tanto y a medio plazo, en las tareas de construcción de paz, en algunas regiones muy significativas, a saber: Catatumbo (Norte de Santander), sur de Córdoba, Bajo Cauca y nordeste antioqueño[17]. Hacerlo es significativo en un análisis prospectivo, debido al menos a cuatro factores, ya mencionados. Primero, el hecho de que, pese a la costumbre de hablar del conflicto armado colombiano, las fuentes de violencia directa en Colombia exceden de largo los diversos conflictos armados, en particular durante los últimos diez años (en los últimos años de conflicto armado con las FARC-EP, los homicidios atribuibles a los conflictos armados nunca superaron el 12%-15% del total). Segundo, porque las situaciones derivadas del largo estado de alerta, y las diversas restricciones vinculadas al mismo para luchar contra la pandemia, han empeorado las condiciones de seguridad en algunos territorios y han dificultado la implementación, ya retrasada como se ha mostrado en muchos casos. Tercero, por la alta vulnerabilidad de parte del territorio y de la sociedad colombiana, asociada a diversas formas de desigualdad y de pobreza (ICG, 2020; FIP, 2020a y 2020b). Y, cuarto, por la ya constatable desaceleración e impacto negativo de la pandemia, y de las medidas conexas para luchar contra ella, en los esfuerzos de transformación territorial, parte central de los acuerdos y de la construcción de la paz.

Las diversas subregiones enumeradas comparten algunos rasgos y comportamientos respecto del impacto de la pandemia, a saber: a) recrudecimiento de la violencia directa, habida cuenta de que los diferentes grupos armados ilegales que operan en ellas aprovechan la pandemia para reacomodarse y ganar mayor influencia; b) mayores retrasos en la implementación de los PDET, del PNIS y de la ruta de reincorporación colectiva de los excombatientes, y c) efectos colaterales sobre educación, empleo y ocupación. A continuación, resumiremos los principales datos, derivados del mencionado informe de la FIP, en cinco rasgos básicos.

Primero, y respecto del número de contagios y muertes, es decir, acerca de la dimensión epidemiológica y asistencial, bastará con señalar que las cuatro subregiones presentan deficiencias en la capacidad asistencial de los centros rurales, con protocolos de seguridad y distanciamiento más severos, y un significativo nivel de contagio también entre el personal sanitario (FIP, 2020c: 10).

En segundo lugar, y como algo muy preocupante, pese a la cuarentena (o mejor, quizás, aprovechando la misma) se observa un incremento importante de la violencia armada directa derivado del incremento de grupos armados y de su ejercicio de control e influencia sobre el territorio y, a la vez, del aumento de los operativos de la fuerza pública orientados a combatir dicho incremento. Lo demuestran datos como el hecho de que Antioquia y Norte de Santander concentrasen, de enero a abril de 2020, el 72% de los combates entre la fuerza pública y grupos armados delincuenciales, y el 87% de los incidentes con minas antipersona, un instrumento para proteger los cultivos de coca frente a la erradica-

[17] La fuente fundamental de datos se extrae del informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2020c). Puede consultarse en la web de la FIP.

ción forzada (FIP, 2020b). En cuanto a masacres y homicidios, desplazamientos o reclutamiento forzado y coacciones, se observa un incremento en el sur de Córdoba, a manos del Clan del Golfo (Autodefensas Unidas de Colombia, como se denominan), los Carrapapos y la disidencia del Frente 18 de las antiguas FARC. En el Bajo Cauca y el nordeste antioqueño se presenta una disminución de homicidios, pero se han detectado asesinatos de líderes sociales, desplazamientos forzados, emboscadas a la fuerza pública e instalación de minas antipersona por parte del Clan del Golfo, los Carrapapos, el ELN y las disidencias de los frentes 18 y 36 de las FARC. En el Catatumbo, pese al período de cese al fuego unilateral del ELN, se registran episodios de violencia directa contra la población, sobre todo en la zona de Norte de Santander, con una afectación significativa derivada de los enfrentamientos entre el ELN y el EPL.

En tercer lugar, hay que señalar que —como ya había sucedido cuando los excombatientes se desplazaron a finales de 2016 hacia las zonas de acantonamiento— durante los primeros meses de restricciones derivadas de la pandemia se han multiplicado nuevamente las acciones de grupos ilegales para incrementar su control social y territorial, siguiendo el patrón de opresión, coacción y, a la vez, de "prestación" de bienes y servicios antes analizado. En el sur de Córdoba, tales grupos han actuado otorgándose el papel de "controladores y reguladores del orden", imponiendo sanciones y multas por no respetar la cuarentena o aislamiento. En el Bajo Cauca y nordeste antioqueño, el informe de la FIP señala dos dinámicas diferenciadas: algunos grupos como el Clan del Golfo suspendieron temporalmente sus extorsiones como "medidas de alivio", una manera de intentar ganar apoyo social con incentivos positivos. Adicionalmente, han establecido "puntos de inteligencia" o informativos en las comunidades para controlar sus movimientos y seguir controlando el desarrollo de las economías ilícitas. Por su parte, en Catatumbo también se han detectado tareas de control de movimientos y regulación para evitar la propagación, que se han presentado como "tareas humanitarias" por parte de los grupos ilegales, así como diversas tareas coactivas y violentas de limpieza social (FIP, 2020c: 13-14).

En cuarto lugar, el impacto conjunto de las acciones de los grupos ilegales y la reacción y conductas de control de la fuerza pública, con despliegues de efectivos en todas las áreas consideradas, han desembocado en una fuerte militarización adicional del territorio, que se ha convertido en un factor de tensión con impacto directo sobre las comunidades, al estar en medio de dichas tensiones y enfrentamientos.

En quinto y último lugar, hay que destacar que todo ello ha repercutido, directa e indirectamente, en diferentes aspectos del desarrollo territorial, punto clave de la implementación del Acuerdo y de la construcción de paz. Por un lado, el informe de la FIP empleado como referencia destaca que, pese a la alta participación de las comunidades en la primera fase de alistamiento de los PDET, y los esfuerzos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) para mantener el ritmo, el ritmo real se ha ralentizado y ha aumentado la desconfianza y el pesimismo de la población. Ello afecta tanto a los programas estatales como a los derivados de iniciativas filantrópicas[18]. También es significativo y contrastable el impacto en la ralentización de sustitución de cultivos ilícitos de forma voluntaria, vinculada al PNIS, donde, según los millares de familias implicadas en las regiones contempladas, no se han producido avances en la implementación de oportunidades económicas alternativas, nuevos proyectos productivos o un auxilio a la comercialización de los productos derivados de los mismos. Muchas familias han manifestado estar convencidas de que la pandemia está sirviendo para justificar rezagos que, sin embargo, se deben a debilidades y falencias estructurales previas (FIP, 2020c: 18).

[18] Como la donación del empresario estadounidense Howard Buffet para infraestructuras, proyectos productivos y titulación de tierras en Catatumbo, por valor de 46 millones de dólares (FIP, 2020c: 17).

También se percibe una repercusión negativa en los procesos de reincorporación, liderados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), pese a que dicha Agencia manifestó que mantendría ayudas económicas, acompañamiento a los proyectos de los excombatientes y suministros alimentarios a los antiguos espacios de acantonamiento (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, ETCR) y a las llamadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR). Además, algunos espacios, en particular el de Ituango, han vivido episodios de amenazas importantes y desplazamientos de antiguos combatientes por precaución (FIP, 2020c: 19-20). Por último, hay que señalar que se han producido impactos indirectos también constatables, como un incremento del desempleo en las regiones, deserción escolar y, en el caso de Norte de Santander, sinergia con los movimientos migratorios desde y hacia Venezuela.

Hasta aquí un recuento del impacto constatable de la pandemia, que, como se ha visto, ha agudizado y empeorado tendencias existentes. Además, dado que los expertos señalan que seguirá activa durante uno o dos años hasta que se convierta en una enfermedad estacional y controlable, a través de la generación de tasas altas de inmunidad de grupo, su incidencia —a falta de tratamientos farmacológicos y de vacunas fiables y utilizables de forma generalizada durante al menos lo que queda de 2020 y parte de 2021— será muy notoria y afectará casi con toda seguridad a los procesos electorales futuros[19]. Colombia, a diferencia del resto de América Latina y el Caribe, no tiene horizonte electoral inmediato.

En concreto, el impacto social y económico de la pandemia, que ha puesto al descubierto de una forma sin precedentes la desigualdad regional, ya se ha reflejado en la vida política. La pandemia, según datos del Fondo Monetario internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agravará la desigualdad y la pobreza en un continente que ya era el más desigual del mundo, con más de 45 millones de personas en riesgo de pobreza por la crisis económica vinculada a la pandemia. Así, el FMI calcula que el PIB caerá en la región un 9,4% y que el crecimiento para 2021 rondará el 3,7%. Valorando ese impacto en la vida política, expertos como Daniel Zovatto (de IDEA internacional) y Cynthia Arnson (de Wilson Center) han señalado que la pandemia provocará una mayor polarización y fragmentación de la vida política, lo que dificultará generar consensos y manejar disensos, un mal ya endémico en la vida política de la región, que dificulta acometer reformas estructurales profundas (*El País*, 2020). Ambos expertos han señalado también el impacto de la percepción de la corrupción y el riesgo de que los populismos autoritarios aumenten su atractivo por la combinación de enojo, incertidumbre y fragilidad económica, lo que permite medrar visiones y programas mesiánicos. Adicionalmente, se reforzará el descontento social, que, desde 2020, ha generado grandes movilizaciones, como han mostrado los casos de Argentina, Chile, México y Colombia. En resumen, la región parece estar preparándose, en un año 2021 que seguirá marcado por la incidencia de la pandemia, para alternancias y apariciones de nuevos liderazgos.

Y, aunque el horizonte electoral colombiano se sitúa entre 2022 y 2023, la pandemia está reforzando la polarización y la confrontación social y política, y deteriorando los indicadores económicos y de bienestar. Ya ha incrementado la centralización y el recurso a la toma de decisiones por decreto, y, adicionalmente, se traducirá presumiblemente también en serias constricciones para dedicar mayores recursos económicos y humanos a la implementación del Acuerdo y la construcción de paz. Así las cosas, ¿qué puede hacerse?

[19] Sin ánimo de exhaustividad, el ciclo se inició el 18 de octubre de 2020 en Bolivia y le sigue el plebiscito sobre la Constitución en Chile (25 de octubre), y las presidenciales en 2021 en Chile, Ecuador, Perú, Honduras y, probablemente, en Nicaragua, así como las legislativas en México, Argentina o El Salvador.

5. Recomendaciones y propuestas

En función del análisis prospectivo realizado, y habida cuenta de que objetivamente ya en 2019 se había producido una ralentización clara del progreso de la implementación, así como un claro desequilibrio selectivo en la manera de abordar unos compromisos que fueron diseñados para ser aplicados de forma integral —y dado además el impacto disruptivo de la creciente movilización social, polarización y consecuencias a medio y largo plazo de la pandemia—, parece necesario poner en marcha iniciativas, plurales y con recorrido[20], para reforzar y consolidar el potencial transformador del Acuerdo final y de la construcción de paz. De ahí las tres grandes recomendaciones que, en forma de propuestas plurales y alejadas del debate partidista y de las agendas cortoplacistas, se presentan:

i. Poner en marcha iniciativas, diversas y descentralizadas, para recuperar confianza y establecer o mejorar canales de diálogo en todas las dimensiones de la vida social y política, así como infraestructuras de paz y de gobernanza.

La polarización estructural y creciente en la vida social y política colombiana, así como la alta y heterogénea conflictividad social, socava los requisitos básicos para el diálogo y la reconciliación, en particular uno crucial, la confianza. Además, ello obstaculiza la capacidad de escucha activa, de forma que al ver o escuchar a alguien lo primero que se busca es "reconocer" su ideario y afiliación, en función de nuestros a prioris y catalogaciones previas. Por decirlo de manera metafórica, como suelen afirmar los expertos, la fuerte polarización social hace que "escuchemos por los ojos, no por los oídos", por lo que "identificamos" antes de escuchar y atribuimos significado a partir de prejuicios y a prioris.

En el terreno de la transformación de conflictos y la construcción de paz, se suele decir que la dinámica descrita refuerza la polarización, ya altísima en Colombia, al agravar tres dinámicas potencialmente destructivas: a) juzgar, en lugar de escuchar; b) culpar, en lugar de reconocer y aceptar la propia responsabilidad, por pequeña que sea, y c) demonizar al otro, en lugar de humanizarlo y buscar una nueva relación con él. De ahí que sea clave buscar formas de recuperar la confianza para mejorar las relaciones, incluyendo, en particular, formas y canales de diálogo eficaces, tanto en la vida social y política, como, incluso, en la económica y académico-cultural.

En ese sentido resulta muy útil, como primera propuesta, recurrir a diálogos improbables, es decir, a fomentar y facilitar diálogos entre personas y/o grupos que en condiciones normales no hablarían o no se escucharían. La técnica fue sugerida por John Paul Lederach (2005) y se puede resumir del siguiente modo: para erradicar la violencia directa en países que salen de conflictos armados, hay que abordar las causas estructurales de los conflictos, y no solo las causas aceleradoras y los desencadenantes. Ello exige promover un cambio social sustantivo y duradero en las relaciones entre personas y en las relaciones sociales, algo que no puede surgir solo de interacciones entre personas que piensan igual. Por el contrario, ese tipo de transformación orientada a minimizar el riesgo de recidiva de la violencia directa únicamente puede gestarse creando espacios de interacción improbables, esto es, espacios en que se encuentren y dialoguen personas o grupos que ni siquiera suelen ser capaces normalmente de estar juntos de forma pacífica, habida cuenta de las limitantes que derivan de condiciones de fuerte polarización que agravan las diferencias y dejan de lado eventuales intereses compartidos, como se ha mencionado.

[20] El PMI, recordemos, planifica acciones hasta 2031.

Se trata, en suma, de establecer las condiciones para juntar y poner a dialogar en condiciones favorables a grupos y personas con maneras de entender, percibir y ver el mundo muy distintas. O sea, alejarse de la forma habitual en que tendemos a conversar y debatir los seres humanos: haciéndolo con quienes piensan y sienten de forma parecida a nosotros. Estas conversaciones entre semejantes son agradables, pero suelen ser improductivas si se trata de acercar puntos de vista, posiciones de partida, habida cuenta de que refuerzan nuestros prejuicios y asunciones que damos por descontadas. De ahí la propuesta de Lederach: el cambio democrático sustantivo y duradero no surge de espacios de personas o grupos que piensan igual, sino que exige que logremos crear espacios de encuentro y diálogo entre personas o grupos no muy probables en condiciones al uso, esto es, de personas que tienen formas de entender, percibir y ver el mundo muy distintas.

Esos diálogos son difíciles, sin duda, y exigen una planificación y una metodología cuidadosa. No en vano pueden —casi habría que decir deben— llevarnos a dudar de nuestras convicciones más profundas. Pero no debemos eludirlos, quedándonos en la zona de confort, sino que, en pro de ese cambio anhelado, debemos promoverlos. Dicho de forma rotunda, ¿qué valor tiene una convicción que no nos atrevemos a someter a discusión? Por otro lado, aunque tales diálogos entre diversos no son probables, no son imposibles, e incluso existen ejemplos históricos[21].

Volviendo al tiempo actual, en la construcción de paz en las últimas décadas, y en diversas regiones, se ha recurrido a modalidades de estos diálogos genuinos entre actores tan distanciados —y de encuentro improbable en condiciones normales— como políticos, funcionarios de seguridad pública, guerrilleros, paramilitares, entre victimarios de diferentes víctimas, entre víctimas y victimarios, etcétera. Es una técnica que ya se ha utilizado desde 2018 en Colombia, auspiciada por la Plataforma Diálogos Improbables, y que debería generalizarse.

Una segunda propuesta, complementaria, es fomentar la creación (o consolidación) de infraestructuras de paz y de gobernanza, es decir, de espacios de interacción regular, (formales o no formales) entre diferentes actores de los tres sectores de la vida social (administraciones, emprendedores y ciudadanos). Dichos espacios o infraestructuras constituyen un requisito básico para fomentar y sostener esa red interconectada de instituciones, recursos, valores, procedimientos y habilidades que promuevan el diálogo, las consultas y la concertación, que permiten analizar desde diferentes perspectivas los conflictos y favorecen la intervención en los mismos. Son, en suma, sistemas dinámicos y cambiantes de apoyo a la construcción de paz (Grasa, 2019b y 2021).

ii. Abordar los problemas de fondo, tanto en el mundo académico como en el político, con análisis basados en evidencias y que atiendan a las causas últimas de los problemas y no solo a sus desencadenantes o a los factores aceleradores o multiplicadores.

A menudo se alientan polémicas estériles, que un juicio basado en evidencias objetivas permitiría evitar y lograr consensos operativos sobre muchos puntos de la agenda. Un ejemplo que se reproduce una y otra vez en Colombia desde el año 2000 es la consideración o no de las hostilidades con grupos insurgentes como conflicto armado interno o, en el lenguaje del derecho internacional humanitario, un conflicto armado no internacional. Como se ha señalado, el debate podría zanjarse recurriendo a una doctrina consolidada del mencionado derecho humanitario, en particular, mediante el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra, del que Colombia es parte. Existe por tanto una definición clara y criterios objetivos para aplicarla, analizando la organización de las partes enfrentadas (cadena de

[21] Por ejemplo, Amartya Sen ha aludido en varias ocasiones al ejemplo del emperador mogol Akbar I, que gobernó la India en la segunda mitad del siglo XVI.

mando, estructura, capacidad para entrenar personal y sostener temporalmente operaciones militares, capacidad de controlar y administrar territorio, etcétera) y la intensidad de las hostilidades (gravedad, frecuencia y duración de los enfrentamientos, equipamiento utilizado, número de heridos y muertos, implicación o no de fuerzas armadas, etcétera). Así las cosas, no hay dudas: hubo conflicto armado interno y sigue habiendo conflictos armados internos, algo que, por lo demás, hace años que reconoce y acepta el *Manual Operacional de las Fuerzas Militares* colombianas.

Otro ejemplo permite entender la necesidad de abordar los análisis de fenómenos vinculados con la seguridad y la violencia directa con herramientas más sofisticadas y que atiendan a causas de largo aliento (estructurales), de temporalidad media (aceleradores y multiplicadores) y simples desencadenantes o "gatillos", sin confundir los unos con los otros. Veamos un ejemplo de cómo el uso erróneo de las herramientas de análisis genera una elección de actuaciones y políticas inadecuadas.

El gobierno ha insistido, ante las crecientes masacres y hechos de violencia en territorios muy afectados por el conflicto armado, que la razón básica era el narcotráfico, por lo que, en coherencia, la solución pasaba por reactivar la aspersión aérea con glifosato e intensificar la erradicación forzosa de los cultivos. Se trata de un análisis reduccionista. Como han señalado sagazmente María Victoria Llorente y Juan Carlos Garzón, el problema es más complejo: las masacres tienen diferentes causas, motivos, perpetradores y víctimas, razón por la que explicarlas como una simple lucha entre actores ilegales por el control territorial en zonas con economías ilegales prósperas resulta analíticamente insuficiente y fomenta respuestas insuficientes. Veámoslo.

En primer lugar, como se ha mostrado, el incremento de los cultivos no se corresponde siempre con niveles altos de violencia directa ni ello supondría *per se* causalidad directa: entre 2013 y 2016 los cultivos aumentaron mucho y las víctimas de masacres se redujeron en un 63%, porque, al estar en plenas negociaciones, todavía existían en esos territorios formas de regulación y control de la violencia por parte de las FARC y otros grupos ilegales (Llorente y Garzón, 2020). Sin embargo, la disminución progresiva a partir de 2019 ha ido acompañada de un incremento de las masacres y asesinatos.

Por consiguiente, la causalidad es más compleja y existen mediaciones intermedias, aunque un factor clave del incremento es, y sigue siendo, si hay control hegemónico o no del territorio por parte de los grupos armados. Llorente y Garzón señalan que si las causas son múltiples y diversas, dada la complejidad del proceso de producción de coca y estupefacientes, debe trabajarse no solo en los síntomas y desencadenantes últimos (erradicación de cultivos) sino con medidas que atiendan también a causas últimas (sustitución voluntaria con programas de cultivos alternativos viables, incremento de la presencia del Estado para que actúe como regulador, protector y gestor de conflictos), y diversos multiplicadores o aceleradores (persecución de la infraestructura y material necesarios para producir clorhidrato de cocaína, lucha contra los grupos delincuenciales, etcétera).

iii. Volver a poner en el centro de las actuaciones de construcción de paz lo que fue señal distintiva de la propuesta gubernamental y eje articulador del Acuerdo final, el enfoque territorial, con apuestas decididas por la descentralización.

Todos los actores e instituciones implicados en la implementación y en el proceso de construcción de paz han de interiorizar que, al igual que hacer las paces (negociar y acordar) y construir paz difieren —en términos de agenda, actores y tiempos—, abordar territorial y localmente tareas de construcción de paz supone reconocer agendas y compromisos distintos en cada municipio; tarea que, empero, comporta siempre requisitos importantes. Dicha tarea (Grasa, 2019b, 2015) exige partir de: a) un buen diagnóstico sobre los retos y la forma de afrontarlos, que puede hacerse con ayuda de he-

rramientas genéricas, pero que debe ser hecho y consensuado caso por caso, para cada municipio y/o comunidad/vereda; b) tener voluntad real de transformación para garantizar la no repetición y la mejora cualitativa, algo que requiere una agenda y un consenso mínimo entre partes; c) contar con espacios de colaboración e interacción entre las partes y actores de cada municipio y departamento, es decir, con infraestructuras de paz y de gobernanza y plataformas de diálogo; d) fomentar e interiorizar valores y códigos éticos nuevos, diferentes y, a ser posible, compartidos entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, de planta y durante mandatos concretos; e) contar con la creatividad, con capacidades de innovación y flexibilidad, porque nunca y en ningún lugar las hojas de ruta y los cronogramas se comportan como fue previsto, ni en lo ordinario ni en lo extraordinario, lo que exige disponer de espacios, procedimientos y complicidad para hacer frente a lo imprevisto, y f) fomentar la capacidad y la voluntad de transformar procedimientos, procesos y formas de hacer; instituciones en el sentido sociológico de la palabra: pautas regulares de conducta y de relación entre personas, algo que requiere capacitación y entrenamiento, ajustado a cada caso para funcionarios y ciudadanos.

Se trata, si se permite la metáfora, de lograr que cada territorio cuente con sus acuerdos propios, con su Habana y su Teatro Colón. Dicho de otra forma, no se puede construir paz sin "devolver" soberanía decisional a los territorios. O, lo que es lo mismo, sin devolver capacidad de tomar decisiones sobre temas, recursos humanos y recursos económicos.

No hay reglas fijas, sí necesidad de generar instancias de diálogo y consenso, a ser posible permanentes entre actores sociales. En suma, la fuerza motriz de la construcción de la paz será el énfasis territorial: lo que cada comunidad, vereda, pueblo, ciudad, departamento... añada a la agenda nacional, habida cuenta de que el conflicto armado se ha manifestado de formas muy diferentes en cada territorio, y en cada fase del enfrentamiento, y ha dejado legados bien diferentes. Por consiguiente, la construcción de la paz exige en cada territorio un traje a medida, surgido de cada experiencia concreta, de cada caso.

A modo de conclusión, se trata de apostar por poner en marcha la esencia de la construcción de paz: disponer e interiorizar el uso de herramientas de análisis de conflictos; disponer y usar creativamente herramientas de negociación, manejo de conflictos, generación de consensos y gestión de los disensos, y, de forma muy importante, apostar por herramientas y procedimientos de acción colectiva para que, pese a la inevitable confrontación derivada de que los diversos actores persigan intereses que son o se perciben como mutuamente incompatibles, no se recurra a conductas de violencia directa, al menos de forma habitual y/o cronificada. Y ello supone huir de las recetas universales, las panaceas y los dogmas: si se puede pensar, se puede hacer; si hay una solución, como se dice al demostrar teoremas en matemáticas, hay más de una y podemos elegir.

Se trata, cuatro años después de la firma del Acuerdo en La Habana/Teatro Colón, de acometer los próximos años sin perder de vista la frase de Mencken que encabeza este documento: para todo problema humano se plantea una solución fácil, clara, plausible y, al final, equivocada. Hay lugar para el consenso, y debe buscarse.

Referencias bibliográficas

Collier, P. *et al.* (2003): *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy,* Washington D.C., The World Bank.

Darby, J. (2001): *The Effects of Violence in Peace Processes,* Washington D.C., United Institute of Peace.

Defensoría del pueblo (2020): *Alerta Temprana*, nº 028, 30 de abril.

Duncan, G. (2014): *Más que plata o plomo*, Bogotá, Debate.

El País (2020): "América Latina afronta un curso electoral inédito marcado por el impacto de la pandemia" (4/10/2020).

FIP (2020a): *Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto,* Bogotá.

— (2020b): *Dinámicas de la confrontación armada y su impacto humanitario y ambiental. Tendencias de la pandemia*, Bogotá (enero-abril).

— (2020c): *Los impactos del covid-19 en la seguridad y en la implementación del Acuerdo de Paz. Los casos de Catatumbo, sur de Córdoba, Bajo Cauca y nordeste antioqueño,* Bogotá (octubre).

Grasa, R. y Mateos, O. (2014): *Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y qué supone la construcción de la paz*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá e Instituto Catalán Internacional para la Paz.

Grasa, R. (2015): "Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la guerra fría", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Navarra, Thomson Reuters/Aranzadi, pp. 393-432.

— (2016): *Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo. El debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector de seguridad*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung.

— (2017a): "Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional", *Nueva Sociedad*, nº 263, junio, pp. 50-63.

— (2017b): "La construcción de la paz: del debate académico-político sobre el concepto a la aplicación en el marco de políticas públicas post-acuerdo", en Tremolada E. (ed.): número monográfico (equivalente a libro) de *Ius Cogens. Derecho Internacional e integración,* dedicado a "Desafíos del multilateralismo y de la paz", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 413-452.

— (dir.) (2018): *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*, Barcelona, ICIP/Fescol.

— (2019a): *Construcción de paz y valor compartido. Retos y oportunidades del sector empresarial en Colombia*, Bogotá, Cámara de Comercio/Icono.

— (2019b): "Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 121, Barcelona, CIDOB, pp. 157-178.

— (2021): *Infraestructuras de paz y de gobernanza. Una propuesta orientada a mejorar la gobernanza territorial y el desarrollo sostenible en Colombia* (borrador sometido a evaluación de pares para publicación).

Harnisch, C. (2019): "Hay cinco conflictos armados hoy en Colombia", *El País* (21/06/2019).

International Crisis Group (2017): "Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz", *Informe sobre América Latina*, nº 63, Bruselas, ICG.

— (2020): "Covid-19 and conflicts: seven trends to watch", *Special briefing,* nº 4, Bruselas, ICG. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch.

Kroc Institute (2017): *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*, Nôtre Dame, Kroc Institute.

— (2018): *Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz colombiano,* Nôtre Dame, Kroc Institute.

— (2020): *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019,* Nôtre Dame, Kroc Institute.

Ledereach, J. P. (2005): *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Oxford, Oxford UP.
Llorente, M. V. y Garzón, J. C. (2020): "El narcotráfico y la respuesta equivocada", *Contexto media* (8 de septiembre): Disponible en: https://contextomedia.com/el-narcotrafico-y-la-respuesta-equivocada/.
Massé, F. (2017): "Minería y postconflicto. ¿Es posible una minería de oro libre de conflicto en Colombia?", *Minería y Desarrollo*, vol. IV, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 257-281.
McQuin, B. y Oliva, F. (2014): *Preliminary Scoping Report: Analyzing and Engaging Non-State Armed Groups in the Field*, Turín, United States System Staff College.
Moore, B. (1978): *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt,* Nueva York, Palgrave.
NN.UU. (2020): *Informe trimestral del Secretario General de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (27 de junio a 25 de septiembre de 2020),* Nueva York, Naciones Unidas.
OCHA (2020): *Colombia: impacto humanitario por el Covid-19,* Informe de situación nº 4 (6 de mayo). Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Colombia%20-%20Impacto%20humanitario%20por%20el%20COVID-19%20-%20Informe%20de%20Situaci%C3%B3n%20No.%2004%20%2806-05-2020%29.pdf.
Santos, J. (2010): "Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón", Presidencia República de Colombia. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx.
Stedman, S. J. (2000): "Spoiler Problems in Peace Processes", en Stern, P. C. y Druckman, D. (eds.): *International Conflict Resolution After the Cold War*, Washington, D.C., National Academies Press.

Fundación Carolina, noviembre 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119
DOI: https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT39

Cómo citar:

Grasa, R. (2020): "Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo", *Documentos de Trabajo* nº 39 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)