

Las transformaciones institucionales de Colombia frente al objetivo estratégico de la paz

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.07>

*Paula Prieto**

*Daniela Garzón***

Introducción

Alcanzar la paz en Colombia, a pesar de las heridas que ha dejado la violencia, ha sido una búsqueda constante a lo largo de los siglos XX y XXI. El camino que se ha recorrido en este propósito no solo ha estado acompañado de grandes esfuerzos por establecer espacios de reconciliación y reconstrucción nacional, sino de procesos en los que diferentes actores nacionales e internacionales han intervenido. Esta cuestión también se ha consolidado como un eje de estudio a nivel académico a través del tiempo, pues el conflicto colombiano ha sido de trascendencia particular debido a su naturaleza y duración. Cabe anotar que su análisis no ha sido fácil, porque además de ser uno de los más antiguos del mundo, sus orígenes se encuentran en diferentes condiciones sociales, políticas e históricas, mas no por una razón específica.

* Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido). Actualmente se desempeña como profesional de apoyo a la gestión de investigación del programa de Maestría en Ciencias Militares Aeronáuticas de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana y es miembro de la Red de Seguridad Ambiental de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS). Contacto: paulaprietoararat@gmail.com y paula.prieto@epfac.edu.co.

** Internacionalista con énfasis en Estados Unidos-Europa y comunicadora social organizacional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Investigadora con experiencia en la publicación de artículos sobre temas de relaciones internacionales, seguridad ambiental, política exterior y construcción de paz. Actualmente hace parte de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Contacto: danny7981@gmail.com.

Para efectos del presente trabajo, se considera como primer proceso de paz el ocurrido en 1982 bajo el mandato de Belisario Betancur, ya que fue uno de los primeros esfuerzos por crear una entidad enfocada en el diálogo con rebeldes armados, la cual fue llamada con el nombre de Comisión de Paz. Este antecedente dio paso a que los mandatarios posteriores, de una forma u otra, abrieran la puerta a conversaciones con distintos adversarios para encontrar alternativas de paz y dar fin a la violencia. También se resalta que es hasta 2016, mediante la firma del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, que el país puede empezar a hablar de reconciliación y reconstrucción del tejido social a pesar de los obstáculos que ha encontrado en su implementación. Sin embargo, los pactos de La Habana dieron un vuelco al discurso nacional, transformaron la perspectiva internacional y pusieron sobre la mesa la reparación de las víctimas como un eje fundamental para la fase de posconflicto.

Sumado a lo anterior, el acuerdo de paz del gobierno de Juan Manuel Santos se entiende como el resultado y compendio de los esfuerzos previos por adecuar una institucionalidad para la paz, no solo por medio de la creación de entidades encargadas de atender las diversas dimensiones impactadas por la guerra, sino a través de la adecuación de marcos jurídicos legales para combatir la impunidad. Por esta razón, a lo largo del texto se pondrá en evidencia el progreso de algunas de las instituciones más notables e importantes en la materia.

En este capítulo se procura trabajar la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido las transformaciones y los avances institucionales que se han llevado a cabo en Colombia para alcanzar el objetivo estratégico de la paz? Se propone explicar el panorama general por medio de la descripción de los procesos de paz que se han dado en Colombia desde los años ochenta y los avances institucionales que se han tenido para la construcción de este objetivo estratégico. Asimismo, se pretende exponer los obstáculos pasados (vistos como enseñanzas) y los retos futuros que se tienen para sanar las heridas de la guerra. Se abordarán los siguientes segmentos: a) breve marco conceptual con definiciones relevantes de paz para el caso colombiano y referente teórico construido por *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*; b) diálogos, procesos de paz y cooperación internacional; c) avances y transformaciones de las entidades de paz; d) aprendizajes y desafíos del mañana. Finalmente, se plantearán conclusiones y recomendaciones.

Marco de referencia: definiciones más relevantes de paz para el caso colombiano

La Real Academia Española entiende la paz como un estado de cosas en el que no existe lucha armada entre países o al interior de estos; también como la ausencia de conflicto entre

las personas e, incluso, como un acuerdo que pone fin a la guerra. Sin embargo, como bien anota Harto de Vera (2016), definir el concepto de paz no es una tarea sencilla pues, por un lado, como es el caso de muchos conceptos en ciencias sociales, se está ante un término polisémico, o sea, con un amplio abanico de acepciones y significados. De otro lado, se trata de un concepto susceptible a las transformaciones que supone el paso de la historia.

A partir de una revisión de varias definiciones, Harto de Vera (2016) concluye que el concepto de paz es un concepto dual; es decir, definir la paz implica remitirse a otro concepto que, en este caso, será el de la guerra o el conflicto. En ese sentido, paz y guerra funcionan como un par conceptual, donde el término dominante es «guerra», y el débil, «paz» y, como consecuencia, es apropiado, aunque insuficiente, entender la paz como ausencia de guerra, pero no la guerra como ausencia de paz. Una forma de desatar esta dualidad es entendiendo que la relación existente entre la guerra y la paz se puede apreciar de dos maneras: guerra y paz como los extremos de un espectro, o como dos fenómenos opuestos y excluyentes. No obstante, a partir de estos dos entendimientos, se puede abordar uno de los enfoques más recurrentes en los estudios de paz a la hora de definir este concepto: la paz positiva y la paz negativa.

En primer lugar, se tiene la paz positiva, caracterizada por ser un concepto principalmente holístico. En resumen, y a primera vista, se tiene que la paz positiva se caracteriza por la ausencia de violencia, tanto directa como indirecta o estructural. En esa medida, se puede afirmar que un estado de cosas pacífico requiere o supone haber alcanzado un escenario de amplia justicia social y concreción de los mandatos de optimización de los derechos humanos, que propicie armonía en las relaciones entre individuos y grupos sociales. Así las cosas, este concepto se relaciona con la consecución de otros objetivos deseables, como lo son la justicia o la libertad, como condiciones necesarias para reducir las posibilidades de conflicto (Galtung, 1964).

La paz negativa, por oposición a la paz positiva, entiende la paz desde una óptica más reduccionista. Así, el sentido negativo de la paz se circunscribe a una ausencia de violencia, interesándose por la falta de violencia directa y organizada. Desde ya, se evidencia cómo este concepto deja por fuera muchas de las variables incluidas en la paz positiva. De forma sintética, la literatura se refiere a este concepto de paz negativa como el concebir la paz como «no guerra». De esta forma de aproximación al concepto desprenden dos consecuencias básicas: (i) que se contempla la posibilidad de que dos actores, especialmente grupos, puedan tener un conflicto sin necesariamente estar en guerra propiamente dicha, partiendo de la base de que el estado de paz no excluye la ocurrencia de conflicto, sino solo el conflicto violento, principalmente físico, prolongado y sistemático; y (ii) expresiones de violencia aislada o esporádica se entienden compatibles con la paz. La defensa de uno u otro concepto de paz por los autores responde a si se considera que las situaciones de desigualdad estructural conducen

de forma casi inexorable al estallido violento de conflictos. De otra parte, quienes se oponen a adoptar el concepto de paz positiva lo hacen argumentando que, al incluir tantos elementos en él, se desdibujan los límites del concepto mismo (Harto de Vera, 2016).

Como una forma de solucionar las tensiones y controversias surgidas alrededor del concepto de paz positiva y paz negativa, surge, al lado de estos conceptos, el de paz imperfecta. De forma muy resumida, Harto de Vera (2016) explica que los escenarios de conflicto son conaturales a las sociedades y que, en esa medida, para las relaciones sociales es necesario un mínimo de conflicto que también las haga dinámicas, pero no en tal proporción que afecte la armonía y la cohesión social. Es decir, el conflicto puede, eventualmente, ser funcional a las sociedades como factor de evolución social, pero hay otros factores disruptivos a tal punto que llegan a fracturar las sociedades donde operan. Sin embargo, debe tenerse muy presente que, en escenarios de conflicto, la violencia es opcional, de manera que las sociedades pueden avanzar sobrellevando el conflicto, pero evitando tanto como sea posible situaciones de violencia. Finalmente, se puede entender que la paz es un concepto inacabado, no solo por las dificultades y los diferentes debates que en torno a él giran, sino también porque siempre sufrirá transformaciones, lo cual hace de la paz algo que se logra con el tiempo y debe seguir trabajándose mediante la resolución pacífica de los conflictos (Harto de Vera, 2016).

Peacekeeping, peacemaking y peacebuilding

El término conocido como *peacebuilding* fue acuñado a mitades de la década de los setenta por Galtung, sin definirlo de forma concreta, sino diferenciándolo de los conceptos de *peacekeeping* y *peacemaking*. Cada uno de estos tres conceptos es parte de una triada y encarna un enfoque disociativo (*peacekeeping*), un enfoque de resolución de conflictos (*peacemaking*) y un enfoque asociativo (*peacebuilding*).

Galtung (1976) empieza describiendo el *peacekeeping* como el enfoque en el que los actores antagonicos en conflicto son separados unos de otros. Esto se puede realizar ya sea mediante la coerción derivada de la amenaza de un castigo inminente, por la exclusión o el prejuicio, o mediante las barreras geográficas. Incluso, y más importante para el análisis del *peacekeeping*, mediante llamados realizados a terceros para ejercer funciones que procuren el mantenimiento del estado de ausencia de conflicto.

El autor reconoce que el término tiene algunos méritos como vacíos. Teniendo en cuenta esta vocación de intervención de terceros, Galtung (1976) reconoce que el *peacemaking* puede ser como un vacío, donde no puede haber estallido de conflicto. En consecuencia, de haber desigualdad entre los grupos, esto no es consecuencia del estallido de un conflicto en el que uno oprima al otro. Sin embargo, Galtung identifica varios defectos del concepto. El primero es que, en la aplicación de este concepto, las armas están apuntadas. Con esto, el autor quiere decir que el concepto da por sentado quién es el enemigo, las capacidades de

agresión que tiene y que estas, muy seguramente, serán utilizadas. Como consecuencia, se genera un estado de zozobra, miedo y desconfianza generalizados que termina por fortalecer una tendencia contagiosa a impulsar carreras armamentísticas.

Otro defecto es que el avance tecnológico y la integración de los países hace que las limitaciones geográficas carezcan de relevancia al no haber limitación geográfica que no pueda ser superada por dichos medios. En ese contexto, la carrera armamentista se hace patente ya en el plano científico y tecnológico, pues la tecnología, dice Galtung (1976), se enfrenta a más tecnología mediante la creación de barreras artificiales. En tal escenario, se hace nuevamente necesario ese llamado a terceros, para que complementen, modulen o armonicen las estrategias disociativas desplegadas por las partes en conflicto, de manera que, en caso de conflicto, se propenda por revertir y regresar las cosas al *statu quo* anterior.

El *peacekeeping* se erige como un enfoque centrado en los actores, en la medida en que busca evitar que los sujetos en conflicto recurran a métodos violentos o malignos de resolución de conflictos. En la aplicación del *peacekeeping* no se evalúa qué *statu quo* es mejor, o si ese episodio de violencia responde a un contexto estructural y particular de violencia, sino que privilegia por sobre todo mantener la paz, entendida, principalmente, como una paz negativa que, como se mencionó anteriormente, se limita a procurar la ausencia de violencia directa. En esa medida, el *peacekeeping* no es una etapa en sí misma que forme parte de una secuencia, sino un proceso que puede darse de forma paralela al *peacemaking* y al *peacebuilding*.

El *peacemaking*, por su parte, corresponde al enfoque de paz de la resolución de conflictos. Para este, es crucial el cese de cualquier conflicto subyacente en una sociedad y que, en consecuencia, el resto de las implicaciones, como la violencia, terminarán por sí solas. La proposición general, que después desarrolla Galtung con todas sus deficiencias, es que la carrera y el ánimo por la guerra, e incluso la existencia de armas, pueden finalizar como cadena de eventos desplegada por el fin del conflicto. Sin embargo, ello no ocurre como por arte de magia, pues aun logrando el objetivo principal de terminación del conflicto, puede seguir habiendo guerra, ánimo belicista, y tecnología y armamento para la guerra. Por supuesto, ello no quiere decir que se deba dejar de intentar apostarle a la terminación de los conflictos. Por el contrario, es un aliciente para no solo superar el conflicto, sino emprender un proyecto hacia la superación de diferencias e incompatibilidades entre grupos e individuos que impiden un avance colectivo hacia el progreso (Galtung, 1976).

Ahora bien, esta aproximación al conflicto cuenta con méritos y limitaciones o, por lo menos, matices o precisiones que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, se tiene que los conflictos existen, también, cuando los actores se encuentran persiguiendo objetivos incompatibles. Contemplar este escenario nos permite entender cómo opera el *peacemaking*, pues se parte de la base de que hay intereses preexistentes, representados en objetivos, perseguidos

por los actores que movilizan y, de esta manera, el conflicto se concibe con un fenómeno casi siempre horizontal o realizado entre iguales. Yendo más allá, Galtung (1976) afirma que no deben confundirse los conflictos con sus expresiones, es decir, no debe confundirse el conflicto con la violencia o las actitudes displicentes de los actores entre ellos, y mucho menos concentrarse en la superación de estas expresiones antes que en la superación del conflicto mismo, pues, en sus palabras, esto equivaldría a tratar los síntomas y no la enfermedad.

Para ello, el autor propone formas de contribuir a la superación del conflicto. Por un lado, se tiene un mecanismo planteado como óptimo, que es la eliminación de la incompatibilidad. Tal mecanismo es posible, puesto que la resolución del conflicto es su anulación, lo que puede ocurrir cuando los objetivos perseguidos por los actores dejan de ser incompatibles, o se les disuade de continuar persiguiéndolos, o incluso se hacen tan irrelevantes que su intensidad no ameritaría el estallido de un conflicto.

En definitiva, la resolución de los conflictos es tan necesaria como problemática para Galtung (1976). Particularmente teniendo en cuenta que unas u otras alternativas o formas de aplicación del *peacemaking* pueden ser más o menos disruptivas con el *statu quo* anterior. En esa medida, los actores en conflicto no pueden utilizar el enfoque de *peacemaking* de forma exitosa sin recurrir a la ayuda de terceros, ya sea de manera permanente e institucionalizada o *ad hoc*. Ello evidencia cómo existen rezagos de nociones del *peacekeeping* a la hora de analizar el contenido del *peacemaking*.

Sin embargo, la principal objeción contra el enfoque de pacificación es que a menudo surge de una concepción poco realista de la resolución de conflictos. De acuerdo con este enfoque general, se ha llegado a una solución cuando se ha negociado un acuerdo que puede ser ratificado por ambas partes. En otras palabras, la resolución de conflictos se ve en gran medida como algo que descansa en la mente de las partes en conflicto, de los actores. Este marco de apreciación resulta limitado en la medida en que deja de lado que los actores pueden desintegrarse, desaparecer y ser remplazados por nuevos actores para quienes el acuerdo ya no se siente vinculante, situación que tiene alta probabilidad de ocurrir.

A propósito de esta idea, Galtung explica que el *peacemaking* tiene mayor probabilidad de resultar exitoso recurriendo a un tercero, en el caso de conflictos horizontales. Ello ocurre en tanto las asimetrías existentes entre los grupos en conflicto pueden sesgar o cohibir el ejercicio de voluntad de la parte débil frente a la más fuerte, lo cual tiene serias implicaciones en un proceso que da gran relevancia a la participación activa de los actores en pro de su autonomía y la resolución del conflicto. Como consecuencia, Galtung sostiene que, entonces, al no haber participación activa, el intento de resolver el conflicto daría lugar a nuevas estructuras de dominio, solo que con el tercero mediador como nuevo factor dominante. En conflictos verticales, omitir la participación implica reproducir esas estructuras de dominación preexistentes, quizá mediante nuevas formas de control.

Por último, el enfoque asociativo, representado por el *peacebuilding* principalmente, se entiende como un proceso que facilita el establecimiento de una paz duradera, pero que también trata de prevenir el regreso de la violencia o su recurrencia como forma de resolución del conflicto, abordando las causas profundas y los efectos del conflicto a través de la reconciliación, la creación de instituciones y la transformación política y económica. En este punto, se empiezan a hacer notorias las similitudes o los puntos de contacto entre este concepto y el de paz positiva.

El autor entiende que el concepto involucra una amplia gama de procesos, enfoques y niveles necesarios para transformar el conflicto en un escenario de paz más duradera. De igual forma, acompaña una serie de tareas que pueden anteceder o tener lugar de forma posterior a la suscripción de acuerdos formales de paz. En esta vía, cabe recordar cómo la paz es un concepto que supone un verdadero proceso vivo, sostenido y mutable en el tiempo. De ahí que construir una paz que perdure en el tiempo requiere iniciar sobre la base de marcos metodológicos y temporales, que apunten a un enfoque de transformación sustentable, el cual propone que los actores y la relación entre ellos constituyen ese factor esencial, en todos los ámbitos, desde el psicosocial y espiritual, hasta el económico, político e, incluso, el militar.

Asimismo, también se ha relacionado con la asistencia humanitaria, asimilado a un entendimiento más altruista o filantrópico del concepto. En efecto, el *peacebuilding* está orientado a la reconstrucción de comunidades, grupos y tejidos sociales colapsados o marcados por guerras o conflictos internos de cualquier tipo. Como consecuencia, más que el cese del conflicto o la violencia en sí misma, el resultado es que la pretensión del concepto sea restaurar el vínculo preexistente al interior de los grupos y comunidades mediante la búsqueda de puentes de beneficio mutuo pacífico. Por ello, se ha sostenido que la aplicación del *peacebuilding* es también una apuesta por la inclusión de todos los actores y un enfoque considerado con las capas o aristas del conflicto en una apuesta por la institucionalización de la paz.

Siguiendo esta misma línea, según la cual la intención del *peacebuilding* es prevenir los brotes de violencia en el conflicto, el concepto de paz positiva adquiere mayor relevancia en tanto Hänggi (2005, citado por Lamidi, 2019) ha considerado que dentro de este conjunto de actividades que implican la construcción de paz, también juegan un papel relevante las dirigidas a reducir o erradicar la pobreza y la desigualdad, las relacionadas con la sostenibilidad ambiental y el desarrollo, el respeto y la garantía de los derechos humanos, la promoción de una cultura de la paz y la democracia, entre otros. Tanto es así que, muchas veces, las tareas o medidas que se enmarcan en el *peacebuilding* son similares y hasta las mismas que corresponden con las de optimización de los niveles de desarrollo o protección y promoción de la democracia. Sin embargo, la construcción de la paz es un mecanismo sensible al conflicto, lo que hace que la construcción de la paz un instrumento para la gestión de conflictos, la prevención y reconstrucción del posconflicto (Lamidi, 2019)

En síntesis: la consolidación de la paz supone el trabajo del *peacebuilding*, abordando cuestiones estructurales y el largo plazo de las relaciones entre grupos en conflicto. Así, el *peacebuilding*, de acuerdo con este punto de vista, ocurre al final de un conflicto. Como se afirmó párrafos más arriba, esto no debe necesariamente ser así, pues es válido que el *peacebuilding* tenga lugar en escenarios de posconflicto o, incluso, para evitar que ocurra ya no por segunda, sino por primera vez. De este modo, se confirma que la construcción de la paz no debe limitarse a situaciones posteriores a los conflictos, ni debe limitarse a evitar recaer en el conflicto. Tal conceptualización restrictiva puede, paradójicamente, socavar las perspectivas de una paz sostenible. Para finalizar, acerca del *peacebuilding*, vale mencionar que la paz tiene una estructura y es una infraestructura más que una supraestructura multinivel. Para que tenga algún valor en la lucha contra la violencia, debe construirse tanto dentro de las naciones como entre las naciones.

Los procesos de paz en Colombia: un camino hacia la reconciliación nacional

En general, como se desarrolló en el apartado anterior, un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, por medio de negociaciones entre las partes que, en ocasiones, pueden requerir la mediación de terceros. Con esta definición se destaca que un proceso no es un momento puntual, sino un conjunto de etapas que se extienden a lo largo del tiempo y en las que participan todos los actores involucrados con el fin de terminar con el contexto dominado por el conflicto y el enfrentamiento armado, para abrir la puerta al diálogo y facilitar el consenso en pactos que permitan iniciar una etapa de reconciliación, progreso y construcción sobre las secuelas de la guerra (Fisas, 2010b).

Con este antecedente, el conflicto colombiano es catalogado el más antiguo del mundo y quizá uno de los que más ha requerido intentos por encontrar una salida política acordada. Esto no solo debido a los diversos actores que han hecho parte (ELN, FARC-EP, grupos de autodefensas, organizaciones de crimen organizado, entre otros), sino por su naturaleza y los miles de víctimas que dejó a su paso. La búsqueda de la paz, desde sus inicios hasta la época actual de posconflicto tras la firma del tratado de paz con las FARC-EP en 2016, se ha dado en diferentes escenarios donde la violencia se ha manifestado desde tres frentes o dimensiones: (i) directa: se trata de la violencia manifiesta más evidente y se puede dar de manera física, verbal y psicológica; (ii) estructural: violencia relacionada con los sistemas sociales, políticos y económicos que gobiernan las sociedades; (iii) cultural: abarca el ámbito simbólico de los Estados, que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural. A partir de esta premisa, Calderón (2016) propone que el conflicto armado en Colombia ha transitado por tres etapas (tabla 1), cada una con características, retos y balances propios, pero con las tres dimensiones.

Tabla 1. Etapas del conflicto en Colombia

| Etapa del conflicto | Descripción |
|---|---|
| Inicial: intensidad del conflicto | <p>Comprende el surgimiento de las nuevas organizaciones armadas en Colombia, que desafiaron el poder del Estado con el fin de abrirse camino en la era de violencia en el país. Algunos de los hitos más importantes de esta etapa, según Calderón (2016), son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de las primeras guerrillas en las décadas de 1960 y 1970, entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ambos nacidos en 1964. • Principios de los años ochenta: agravación de la violencia. Aparición de grupos paramilitares, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). • Década de los noventa: fenómeno de la producción y exportación de droga, así como surgimiento de nuevas estructuras vinculadas al narcotráfico. • Degradación del conflicto y víctimas de desplazamiento, homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, expropiación de tierras, entre otras violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) de la sociedad civil. |
| Intermedia: diálogos de paz como estrategia de resolución del conflicto | <p>Esta fase inicia con y se caracteriza por el desarrollo de negociaciones de paz para la terminación del conflicto. Cabe traer a colación que a partir de los años ochenta se empezaron a reproducir múltiples esfuerzos de construcción de paz, sin embargo, los acuerdos de La Habana son conocidos por ser los de mayor complejidad en términos de compromisos. Si bien en el periodo de posconflicto ha exigido reorganización y dotación de las Fuerzas Armadas para combatir disidencias y actores que han intentado ocupar el rol de las FARC-EP, su desmovilización fue un hecho trascendental en el inicio de la construcción de paz como un asunto de la sociedad en su conjunto.</p> |
| Final: del conflicto al posconflicto | <p>Etapa caracterizada por el tránsito hacia el final del conflicto. En ella existen un sinnúmero de retos y desafíos para lograr que la construcción de la paz estable y duradera sea exitosa y definitiva. Más allá del cese de hostilidades, es el comienzo de un camino para llegar a la reconciliación nacional. No obstante, si bien este periodo en el que actualmente se encuentra Colombia se ha percibido como un nuevo tiempo, también ha estado marcado por un sentimiento de descontento, incumplimiento y abandono por parte del Estado, especialmente en las regiones.</p> |

Fuente: elaboración de las autoras con base en Calderón (2016).

Ahora bien, hablar de la etapa intermedia implica pensar que en Colombia –*a priori* de la firma de la paz en 2016– se han realizado diversos procesos de paz con distintos grupos al margen de la ley. Este fenómeno no solo ha provocado una producción académica considerable para su sistematización y análisis, sino el progreso institucional, económico, legal y social que ha permitido avanzar sobre los cimientos que ha dejado cada uno. Cabe destacar

que antes de los intentos de diálogo, el Estado sostenía que el fin de la violencia nacional se lograría con la rendición de los enemigos a través de la fuerza directa y por medio de una lucha interna con organizaciones al margen de la ley para restarles poder.

En esa medida, se considera como primer proceso de paz el ocurrido en 1982 durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), quien consideró por primera vez como actor político de oposición a la guerrilla armada. El espacio político-democrático que se propició a lo largo de estos años, permitió llegar a pactos del cese al fuego hasta 1990 y apertura de mesas de discusión de asuntos enmarcados en un contexto de DD. HH., así como a la creación de la Comisión de Paz (entidad que anunció la implementación de las conversaciones de paz). Este proceso no fue reconocido por los sectores sociales ni políticos porque, entre otras cosas, el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) se retiraron del acuerdo, argumentando incumplimiento de las reformas por parte del Gobierno y hostigamiento por parte de las FF. MM. Asimismo, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, en noviembre de 1985, así como el asesinato de militantes de la Unión Patriótica (UP, partido político conformado por las FARC-EP), fueron hechos que expresaron con nitidez el fracaso de los diálogos y que resultaron en la ruptura definitiva de la tregua que se había alcanzado con las FARC-EP (Turriago, 2016). Lo anterior motivó la creación de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la Presidencia, con la que se buscó orientar al Gobierno en las negociaciones retomadas en 1989 con algunos grupos insurgentes. En 1990 se logró la desmovilización de la tercera guerrilla del país (M-19) y se sentaron las bases para una nueva Constitución en 1991.

Durante 1990 y 1994, durante el gobierno del presidente César Gaviria, se propuso una Asamblea Nacional Constituyente capaz de representar las fuerzas existentes, entre ellas, el Partido Conservador, el Partido Liberal, la Alianza Democrática M-19 y los grupos evangélicos. Esto para concluir con la elaboración de la Constitución ya mencionada. Además, en este contexto, el Gobierno intentó nuevos planes de paz que no tuvieron mayor alcance por varias razones: falta de voluntad de los grupos guerrilleros, desconfianza entre las partes, fortalecimiento del narcotráfico y uso del terror como instrumento de convicción política. Aun así, en 1991 y 1992, se celebraron encuentros en Caracas y Tlaxcala (México) entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, de la que formaban parte las FARC-EP, el ELN y el EPL, pero las conversaciones se suspendieron en 1992 (Fisas, 2010a).

Posteriormente, entre 1994 y 1998 con Ernesto Samper en el poder, se resalta la creación de la Comisión de Conciliación Nacional (CCN), cuyas funciones se enfocaron en: a) asesorar en temas relacionados con la consecución de la paz; b) elaborar propuestas acerca de soluciones negociadas al conflicto político armado interno; c) proponer mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo con los grupos guerrilleros; d) asesorar al Gobierno nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación internacional,

a partir de la colaboración de gobiernos extranjeros, y entidades y organismos internacionales (Fisas, 2010, citado por Cujabante, 2016). Es de anotar que, aunque los índices de violencia aumentaron en ese entonces, uno de los logros importantes de la creación de la CCN fue la liberación de 72 soldados e infantes de marina secuestrados por las FARC-EP, la cual se dio con apoyo de la Cruz Roja Internacional (Ramírez, 2004, citado por Cujabante, 2016).

A finales de 1998, el apoyo internacional en la búsqueda de un proceso de paz en Colombia tuvo su punto álgido en el transcurso de la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), quien promovió la desmilitarización de un área de 42.000 kilómetros cuadrados, denominada El Caguán, con el fin de instalar una mesa de negociación con las FARC-EP. Turriago (2016) argumenta que la mecánica de las negociaciones se centró en la figura de un Alto Comisionado para la Paz y en una agenda de 12 puntos (llamada también Agenda Común para el Cambio hacia una Nueva Colombia) acordada con el grupo armado. A pesar de los pasos que se adelantaron, Manuel Marulanda Vélez (líder de la guerrilla) no acudió al encuentro y el evento fue catalogado como incoherente por parte de las partes involucradas en el curso del diálogo. En 2001, con la consolidación del Grupo de Amigos de los acuerdos con las FARC-EP, conformado por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, Pastrana llegó al Acuerdo de Caquetania con el que se estableció una agenda que contuvo puntos como una nueva política integral, reformas al Estado y defensa de los derechos humanos, entre otros. Sin embargo, en febrero de 2002, las negociaciones se interrumpieron de manera definitiva, como consecuencia de episodios de violencia que empezaron a darse en la zona de distensión (Turriago, 2016).

El Caguán fue el primer acuerdo que contó con un esquema organizado y colaborativo, pues se dividió en estructuras de primer y segundo nivel, como se muestra en la tabla 2. Aun así, su fracaso indujo al recelo de la terminación negociada al conflicto y al fortalecimiento militar del grupo insurgente FARC-EP.

Tabla 2. Estructuras del Acuerdo de El Caguán

| | |
|---------------|--|
| Primer nivel | <ul style="list-style-type: none"> A. Instancia negociadora oficial del Gobierno y las FARC-EP: mesa nacional de diálogos y negociación, agenda común. B. Alto Comisionado de Paz y líder de las FARC-EP: acuerdo humanitario. C. Delegado Especial de la ONU para el proceso de paz: Jan Egeland y James Lemoyne. D. Iglesia católica: Conferencia Episcopal (obispos colombianos). E. Comisión facilitadora internacional: G25 y G10. |
| Segundo nivel | <ul style="list-style-type: none"> A. Comité temático: representantes del Gobierno y de las FARC-EP (10 c/u). B. Audiencias públicas: sociedad civil. |

Fuente: elaboración de las autoras con base en Fisas (2010a).

Con el antecedente de inestabilidad del país debido al aumento de la violencia, la llegada de Álvaro Uribe Vélez al poder (2002-2010) presentó un panorama opuesto al que se había dado hasta el momento con relación a la exploración de mecanismos de resolución de manera concertada. Uribe no solo contó con gran apoyo ciudadano para su candidatura, sino que gobernó Colombia bajo la premisa de la denominada Seguridad Democrática (que se basó en preferir una solución militar del conflicto en lugar de una salida negociada). Tras su asunción al mandato presidencial, en 2002, algunos líderes de las AUC declararon cese unilateral de hostilidades e hicieron pública su intención de negociar para la desmovilización de sus fuerzas. Este proceso de diálogo, extendido hasta mediados del año 2003, resultó en un acuerdo preliminar en el que se fijó la meta de desmovilizar las filas de las Autodefensas Unidas de Colombia para 2005. Incluso, en mayo de 2004, ante algunos de los compromisos alcanzados para contribuir al perfeccionamiento y a la verificación del cese de hostilidades, avanzar hacia la definición de un cronograma de concentración y desmovilización de los miembros de la AUC, permitir la interlocución de la mesa de diálogo con todos los sectores nacionales e internacionales y facilitar la participación ciudadana en el proceso, fueron suspendidas las órdenes de captura de integrantes del grupo armado que se encontraban en la zona de extensión de Tierralta, Córdoba (CIDH, 13 de diciembre de 2004), y se desmovilizaron cerca de 30.000 combatientes, incluido Salvatore Mancuso en 2005.

No obstante, en 2006, la Corte Constitucional falló en contra de la Ley 2005 de Justicia, Paz y Reparación, norma que servía de marco en el dismantelamiento de colectivos paramilitares, pues discrepó con varias estipulaciones consideradas condescendientes y comprometedoras con el principio de justicia en medio de la búsqueda de la paz. Este hecho provocó que las AUC advirtieran de su retiro del proceso, así como dudas persistentes acerca del rearme de aquellos que se habían desmovilizado. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP-OEA), que acompañó los diálogos, identificó tres preocupaciones al respecto: (i) resurgimiento de las AUC en bandas delincuenciales con control de economías ilícitas; (ii) reductos no desmovilizados; (iii) aparición de nuevos actores armados y robustecimiento de algunos ya existentes (Arnson, Bermúdez, Echeverri, Henifin, Suárez y Valencia, 2007).

Se puede mencionar que el gobierno de Uribe también tuvo acercamientos cautelosos con las FARC-EP y el ELN. Con el primero, se realizó el programa de intercambio humanitario con apoyo de Francia, España y Suiza, el cual tuvo el propósito de desmilitarizar una zona del Valle del Cauca para intercambiar rehenes en poder de las FARC-EP, sobre todo los identificados como rehenes de alto perfil, por presos de esa guerrilla en cárceles colombianas o de los Estados Unidos. En 2008, algunos secuestrados fueron liberados o rescatados por medio de estrategias como la Operación Jaque. Con el ELN se inició un proceso de negociación en 2006, conformado por cuatro rondas de reuniones preliminares en La Habana entre diciembre de 2005 y octubre de 2006. Éstas generaron un avance relevante en la cuestión de remover las minas terrestres de las zonas de conflicto para reducir las víctimas civiles (Arnson *et al.*, 2007).

No obstante, González (citado por Turriago, 2016) cataloga el periodo de Álvaro Uribe en materia de paz y conflicto como: guerra frontal contra las FARC-EP y el ELN, negociación con las AUC, pasividad ante el rearme paramilitar y destape de relaciones imprecisas entre sectores políticos y grupos de autodefensa.

La era de Juan Manuel Santos (2010-2016) se destacó por dar vida a uno de los momentos más trascendentales para la historia actual y futura de Colombia: la firma del *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Desde el inicio de la fase pública de las conversaciones, se llevaron a cabo cincuenta y cinco ciclos de reuniones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, tras la instalación de la mesa de conversaciones en Oslo y Hurdal en el año 2012. Fueron cinco puntos los que guiaron el Acuerdo: (i) hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; (ii) participación política: apertura democrática para construir la paz; (iii) cese al fuego y de hostilidades (bilateral y definitivo), dejación de armas, garantías de seguridad y refrendación; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto. En 2016 finalizaron las discusiones formales y durante el mismo año se dio la firma final entre las partes. Posteriormente, por medio de un plebiscito, se convocó a la sociedad colombiana para pronunciarse a favor o en contra del acuerdo alcanzado en La Habana, sin embargo, la mayoría de votos dieron como resultado un *no* a su implementación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Lo anterior motivó a que el Gobierno nacional realizara conversaciones con voceros del *no* y el *sí* para establecer en la Corte Constitucional los términos y condiciones del camino escogido. La alta Corte, entonces, indicó que con el nuevo documento (luego de casi cuarenta días de refrendación) se iban a conservar las competencias del Presidente de la República para mantener el orden público, incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales tendiente a lograr los acuerdos de paz, así como se iba a velar por hacer valer la decisión de las partes de proseguir con la búsqueda de la terminación del conflicto e impulsar la presencia y acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional —especialmente en múltiples regiones en condición de abandono— para encontrar reconciliación mediante la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Con la firma del Acuerdo, y bajo el propósito de iniciar el proceso de superación del conflicto armado con las FARC-EP, comenzó la adecuación de la estructura y el funcionamiento de la institucionalidad para la paz, cuyo propósito final es la implementación de los pactos a los que se llegó. Estas instituciones se suman a las entidades ya existentes, tales como la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, para conformar una gobernanza de asistencia, atención y reparación de las personas afectadas por el conflicto, y de reconstrucción del territorio. Estas son (CIDOB, s.f.):

- La Jurisdicción Especial para la Paz y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición: cumplen con investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el marco y con ocasión del conflicto armado.
- La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: tiene el mandato de promover el reconocimiento de la verdad, investigar todos los componentes de su ordenanza, y crear espacios en los ámbitos internacional, nacional, regional y territorial.
- La Comisión Nacional de Garantías y Seguridad: encargada del seguimiento y desmantelamiento de las organizaciones criminales que amenazan a los líderes sociales y a la implementación del Acuerdo de Paz.
- El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia: órgano asesor del Gobierno nacional para la definición de alternativas de negociación del conflicto, con participación de la sociedad civil.
- Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política: creación de una cultura de tolerancia del ejercicio político para prevenir cualquier tipo de estigmatización.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (antes Agencia Colombiana para la Reintegración): tiene el propósito de acompañar la transición a la vida civil de los miembros de las FARC-EP.
- Unidad para la Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas (UBPD): creada con el fin de coordinar los esfuerzos para identificar y encontrar a las personas desaparecidas dentro del marco del conflicto armado.
- Fondo Colombia en Paz: encargado de la administración y ejecución de diferentes fuentes de recursos para la implementación del Acuerdo.

Esto pone en evidencia algunos elementos importantes: (i) el reconocimiento de retos nacionales, tales como el desarrollo agrario integral y la apertura del sistema político a sectores excluidos, ha requerido la profundización de la democracia con garantías plenas; (ii) lograr la transformación de las entidades existentes y trastocar el conjunto de reglas sobre las bases construidas ha exigido una modificación profunda de los planos legales; (iii) los cambios y transformaciones que plantea el Acuerdo para su ejecución efectiva han necesitado la participación de la sociedad civil y de los sectores políticos en oposición; (iv) la construcción de paz en Colombia es un esfuerzo que debe abarcar todas las dimensiones impactadas por el odio y la guerra, por tanto, debe estar respaldado por un andamiaje institucional capaz de responder a las demandas del perdón y la recuperación de los tejidos de convivencia.

La transición al poder de Iván Duque en la fase de posconflicto no representó cambios relevantes frente a lo que se construyó años previos e incluso el periodo de su mandato ha sido catalogado como un tiempo de retroceso. Insuficiencia de recursos, falta de tramitación legislativa de normas claves para la puesta en marcha de los puntos del Acuerdo, retrasos en la reforma rural integral y en la participación política, fueron algunos hallazgos contenidos en el informe *No enreden la paz*, el documento de control político que se dio a conocer en julio de 2022 por parte del bloque del Congreso integrado por 18 senadores y representantes de diferentes partidos políticos, con el interés de ejercer control en la implementación del Acuerdo (su décima edición hizo énfasis en la gestión del gobierno instalado entre 2018 y 2022). En este contexto, la esfera institucional no ha sido la excepción y, de hecho, el informe identificó que resultados como los de la UBPD han sido lentos y de poco alcance ya que, por ejemplo, de las 99.235 personas dadas por desaparecidas se estableció un estado de búsqueda de 4.795 (solo un 4,8%) (Morales, 12 de julio de 2022).

Por último, el actual presidente Gustavo Petro desde su programa de gobierno ha propuesto el cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016 en toda su extensión. Así, ha puesto como pilar el proceso de democratización de la tierra por medio de la construcción del Fondo de Tierras, la creación de la jurisdicción agraria y la elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR). A su vez, tiene como objetivos fortalecer los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), articular los instrumentos más efectivos del Plan de Nacional de Sustitución de Cultivos, brindar total colaboración a la JEP y demás entidades, reactivar la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, potenciar la institucionalidad con la consolidación de organismos como el Ministerio de la Igualdad y crear condiciones para avanzar en un diálogo con el ELN con apoyo de la comunidad internacional, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la firma de la paz en Cuba (Petro y Márquez, 2022).

Este escenario completo deja como resultado un recurso fundamental en el progreso de la búsqueda de la paz en el país. Como se detalló en párrafos anteriores, a partir de los diálogos fallidos de Andrés Pastrana, el Gobierno inició la Diplomacia por la Paz y la internacionalización del conflicto armado para conseguir apoyo de la comunidad internacional. Algunos de los principales colaboradores y donantes en este camino han sido Estados Unidos, la Unión Europea y organizaciones de carácter mundial como la ONU y el Consejo de Seguridad, que han apoyado y acompañado los diferentes espacios que se han abierto para instaurar la paz a lo largo de la historia. A continuación, se agrupan algunos actores que jugaron un rol influyente en los procesos de Pastrana y Santos, escogidos por ser los que más alcances obtuvieron para la resolución del conflicto (Cujabante, 2016):

El Caguán:

- **Países:** Estados Unidos (Plan Colombia), Cuba, Venezuela, Europa, Grupo de Países Amigos (embajadores de Canadá, Cuba, España, Francia, México, Noruega, Suecia, Venezuela, Italia y Suiza) y Bélgica (mesa de donantes).

- **Organismos internacionales:** se solicitó una labor de “buenos oficios” para ayudar a promover y mantener en pie las negociaciones, ofrecer consejos y apoyo y facilitar enlaces con la comunidad internacional.

La Habana:

- **Países:** Venezuela y Chile (naciones acompañantes); Noruega y Cuba (naciones garantes) y Estados Unidos (aunque su apoyo no fue tan notable como con el proceso de 2002).
- **Organismos internacionales:** Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (creación de una misión para la verificación del alto al fuego definitivo entre ambas partes) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac (observadores para la misión política especial en Colombia).

Avances y transformaciones institucionales

Calderón (2016) argumenta que durante las etapas en las que se consolidan las garantías para que el conflicto sea superado, siempre es necesario que el gobierno asuma responsabilidades de carácter institucional por medio de marcos jurídicos que eviten la reproducción de cualquier forma de violencia. Sin ello, solo la firma de un acuerdo no garantiza una paz duradera y estable. Esto aterriza en lo descrito a lo largo del apartado anterior pues, como se expuso, los periodos presidenciales que condujeron a procesos de paz estuvieron permeados por una evolución estatal que acompañó los alcances de cada negociación. En retrospectiva, desde Belisario Betancur hasta Juan Manuel Santos se ha notado una transformación positiva en torno al compromiso con la institucionalidad para la paz en todas sus dimensiones y la reconstrucción nacional en la era actual de posconflicto. Tal afirmación se pondrá en evidencia con las entidades que a continuación se exponen, ya que son resultado del progreso que se alcanzó con los pactos acordados en 2016.

Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural y Agencia de Renovación del Territorio

El diseño institucional de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se encuentra definido en el Decreto 2363 de 2015. Esta norma plantea la entidad como la máxima autoridad de tierras de la Nación, que cuenta con la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural como principal objetivo. La creación de la ANT tiene como uno de sus principales antecedentes al INCODER, entidad que debió sustituir, entre otros, por los recurrentes desvíos

de su finalidad principal. Asimismo, la importancia de esta entidad es ser la principal herramienta de solución del problema de la tierra en Colombia, como causa del conflicto armado interno (Land Portal, s.f.).

Concretamente, en el periodo 2019-2022, se han ingresado al Fondo Nacional de Tierras 1.683.073 hectáreas, equivalentes a 12.681 predios, que se suman a 226.831 hectáreas aportadas entre 2014-2018, para un total de 1.909.400 hectáreas. La importancia de esto radica en que el fortalecimiento y engrosamiento del Fondo Nacional de Tierras permite a largo plazo que el Estado disponga de más tierras para repartir entre los sujetos que las necesiten. Asimismo, hasta la fecha, en Colombia no había un inventario de los bienes baldíos de la Nación, que forman parte de las fuentes del Fondo, de modo que ese inventario se convierte en la primera herramienta del país para registro de baldíos. Ello también implica otro avance, pues es importante identificar los bienes con los que cuenta el Fondo y determinar si estos son objeto o no de adjudicación. De igual forma, de esas 1.909.404 hectáreas disponibles, durante la vigencia 2019-2022, se entregaron un total de 472.846 hectáreas a 48.632 familias beneficiadas (*Semana*, 5 de marzo de 2022). De otro lado, también se han expedido cerca de 50.000 títulos de propiedad, lo que contribuye a la normalización jurídica de la propiedad de las personas en Colombia.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), por su parte, es una entidad creada por el Decreto 2364 de 2015, que tiene como misión la promoción, estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, y la generación de capacidades para mejorar la gestión del desarrollo rural integral con enfoque territorial para contribuir a la transformación del campo colombiano. En consecuencia, se desempeña como aliado de los productores agrícolas del campo colombiano en pro de la rentabilidad y sostenibilidad de su actividad. Ello es posible mediante la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR). Como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, la ADR lleva a cabo la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial propuesta por el Gobierno nacional. Dentro de sus funciones se destacan: (i) adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y (ii) promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en las entidades e instancias territoriales, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura, en coordinación con los demás sectores administrativos (ADR, s.f.).

Como logros de la entidad, y ejemplos de la gestión que realiza para el cumplimiento de su fin misional, se tienen los diversos proyectos de asistencia técnica, entrega de insumos agrícolas o zonas de riego que ha implementado para la comunidad. Muestra de lo anterior son,

entre otros, los 16.940 millones de pesos invertidos en la realización de 20 pozos profundos en el departamento de La Guajira, mediante los cuales beneficia con soluciones alternativas de agua a más de 4.106 indígenas wayuu de 20 comunidades; la entrega de 2.792 activos productivos como maquinaria agrícola, insumos, semillas o herramientas, cuyo valor asciende a más de 8.500 millones de pesos; casi 4.000 iniciativas de proyectos productivos conocidos mediante convocatorias de la entidad; y la realización de 19 encuentros territoriales de apoyo a proyectos productivos, con impacto en más de 2.500 emprendedores rurales. Todos los datos anteriores corresponden a acciones realizadas durante el año 2020 (ADR, 8 de agosto de 2020).

Finalmente, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) fue creada mediante el Decreto Ley 2366 de 2015, y entró en operación el 1 de enero de 2017. Al estar adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, es la entidad más cercana al Gobierno nacional. Su objetivo es coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto armado, y que han sido priorizadas por el Gobierno nacional. Esa priorización permite que estos territorios sean objeto de la ejecución de planes y proyectos para su renovación territorial y que, como consecuencia, se produzca su reactivación económica y social y su fortalecimiento institucional como presupuesto de su integración sostenible al desarrollo del país (ART, s.f.). Entre sus funciones se encuentran: liderar el proceso de coordinación inter e intra sectorial para desarrollar la estrategia de intervención, implementar espacios de participación para la formulación de planes y proyectos de intervención, formular e implementar un plan general de renovación territorial, entre otras también contenidas en el Decreto.

En esa medida, la ART trabaja muy de cerca en torno a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Estos programas son instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales. En esa misma línea, para la entidad, es así mismo importante articular procesos intersectoriales, apuntando a la integralidad de las intervenciones que realiza, con el objetivo de contribuir a la corrección de desigualdades existentes entre el territorio rural y el urbano. De igual forma, la formulación y ejecución de proyectos es la manera mediante la cual busca consolidar la transformación de los territorios priorizados, para avanzar hacia la meta de implementar alternativas de desarrollo y fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias en el marco de la implementación de los PDET y de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (ART, s.f.).

En cuanto a logros de la ART, se evidencian dos ejes principales: los PDET y el avance del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Acerca del primer eje, se tiene que, hasta junio de 2020, la inversión del Gobierno nacional en los municipios PDET

asciende a 13,73 billones de pesos. Por parte de inversión internacional vía cooperación, se han aprobado alrededor de 400 proyectos, que ascienden a un valor de 919.536 millones de pesos, así como también se han identificado 115 proyectos a través del Trazador Paz de la Procuraduría General de la Nación por un valor de 4,65 billones de pesos. Ahora, respecto del segundo eje, se tiene que se han gestionado 2,4 billones de pesos para su implementación, de los cuales, 1,7 billones se obtuvieron a través del Fondo Colombia en Paz, entre agosto de 2018 y mayo de 2022. En términos humanos, el PNIS ha vinculado cerca de 100.000 familias a su programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, y 76.307 familias de 14 departamentos y 56 municipios han recibido pagos por concepto de asistencia alimentaria inmediata, con una inversión de 894.546 millones de pesos. En cuanto a proyectos productivos, 69.878 familias han recibido bienes e insumos para la implementación de proyectos de huertas caseras, con una inversión de 156.787 millones de pesos (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022).

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

En aras de un análisis integral y más adecuado, debe tenerse en cuenta que tres de las instituciones abordadas en este apartado se circunscriben al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Este sistema se compone de varios mecanismos judiciales y extrajudiciales que, de manera coordinada, buscarán la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Concretamente, se espera que aseguren el conocimiento de verdad de los hechos del conflicto y la rendición de cuentas por lo ocurrido, y que brinden seguridad y definición a la situación jurídica de los involucrados en el conflicto, así como que contribuyan a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto. Todas estas consignas revisten una importancia neurálgica para una sana y adecuada transición a la paz y así asegurar la transición del conflicto armado a la paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016). Este sistema está compuesto por: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto del conflicto armado y la Jurisdicción Especial para la Paz. El Acto Legislativo 01 de 2017 es la norma que introduce las reformas constitucionales que abren la puerta a las transformaciones institucionales requeridas para la implementación de los Acuerdos de Paz.

Jurisdicción Especial para la Paz

En septiembre de 2015, el Gobierno nacional acordó, en el marco de las negociaciones de paz con la entonces guerrilla de las FARC-EP, la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Como funciones principales, a gran escala, la JEP cumple con el deber de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las

graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el marco y con ocasión del conflicto armado, tanto por los guerrilleros como por agentes del Estado.

Ahora bien, ante la magnitud y el volumen de los hechos del conflicto armado, la JEP debe realizar actividades de priorización y selección de los eventos acerca de los cuales tendrá conocimiento. Así, para 2021, la JEP tenía en su conocimiento siete macrocasos, forma en la que agrupa y sistematiza los hechos del conflicto para emitir sus pronunciamientos. Precisamente, estos casos corresponden a: (i) toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad; (ii) situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño); (iii) muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado; (iv) situación territorial de la región de Urabá; (v) situación territorial en la región del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca; (vi) victimización de miembros de la Unión Patriótica; y (vii) reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado (CEJ, 2021).

Como logros que hasta el momento ha alcanzado la Jurisdicción Especial para la Paz, cabe destacar la visibilización del papel de las víctimas en el conflicto, la apertura de espacios para el surgimiento y la expresión de la verdad judicial y los enfoques territoriales, entre otros. Como se vio, tres de los siete macrocasos que a 2021 había abierto la JEP tienen un especial enfoque territorial; ello evidencia conciencia de los impactos diferenciados que supuso el conflicto armado en cada territorio, pero también precisa enfoques étnicos y raciales especiales. La JEP, afortunadamente, ha tenido avances significativos en este camino, pues se confirma su realización de esfuerzos para la construcción de un diálogo intercultural, así como también ha hecho llamados a la colaboración y coordinación interinstitucionales para la realización de sus funciones y objetivos, especialmente los relacionados con la salvaguarda de los derechos de las víctimas y, en general, de las personas sometidas de forma ya sea impuesta o voluntaria a su jurisdicción (CEJ, 2021).

En específico, la JEP ha realizado, ya en reiteradas ocasiones, audiencias y demás diligencias judiciales *in situ*, esto es, en territorios donde hubo especial impacto del conflicto o se presentan las consecuencias derivadas de su paso. En estos casos, la Jurisdicción se desplaza para escuchar las versiones de los hechos de las víctimas, pero también propicia espacios de diálogo donde los victimarios –también llamados comparecientes– compartan con ellas su versión del conflicto, en un ejercicio de rendición de cuentas. Asimismo, la JEP realiza actividades técnico-forenses, mediante las cuales se recuperan cuerpos de personas muertas en hechos del conflicto, con el fin de identificarlas y realizar entrega digna a sus familiares y, eventualmente, darles disposición final a los restos. Es amplio el alcance que ha tenido la JEP: ha acreditado a miles de víctimas y con esto ha garantizado su participación en las diferentes audiencias y etapas procesales; en ese sentido, se está logrando la satisfacción de sus derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición (CEJ, 2021).

Comisión de la Verdad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende las comisiones de la verdad como como órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos, que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años. En este punto, es crucial aclarar que, a diferencia de la JEP, no difieren responsabilidad penal, ni las conclusiones a las que lleguen tienen implicaciones o alcances judiciales, pues se trata de mecanismos de verdad extrajudiciales, cuyos fines de investigación se limitan a llegar al conocimiento de los hechos de crímenes de lesa humanidad, llegar al reconocimiento público y finalmente determinar la responsabilidad social (Bayona y Camargo, 2017).

Bayona y Camargo (2017), citando a la Comisión Colombiana de Juristas (2007), traen a colación otro punto importante a tener en cuenta cuando se habla de comisiones de la verdad: su carácter temporal. Asimismo, insisten en que no están instituidas para administrar justicia, sino para esclarecer patrones de violencia y contribuir a la construcción de la verdad, como formas de garantía del derecho de las víctimas a la verdad.

En la negociación del Acuerdo de Paz, las FARC-EP y el Gobierno nacional acordaron la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Esta institución tiene el objetivo de recoger los relatos del conflicto para la construcción de una narrativa de la verdad, así como darla a conocer incluyendo los delitos de lesa humanidad y las infracciones al DIH.

Desde el Decreto 588 de 2017 se definen los lineamientos generales que delimitarán el funcionamiento de la Comisión de la Verdad. Esta norma establece que la Comisión estará conformada por once personas que deberán inspirar confianza en la ciudadanía y serán elegidas por un comité compuesto por nueve integrantes. Todas las comisiones de la verdad trabajan bajo las directrices de lo que los estudios de paz han llamado *mandatos*; en este caso y según la norma citada, la Comisión colombiana tendrá un mandato de duración de tres años, incluyendo la elaboración del informe final y contará con seis meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento. De igual forma, el mencionado Decreto establece sus objetivos principales, dentro de los cuales están: (i) obtener una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, especialmente de los aspectos menos conocidos del conflicto; (ii) promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos que vieron sus derechos vulnerados, al reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto, como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y (iii) promover la convivencia en los territorios.

Hay que tener en cuenta que, de cara a la limitada duración que establece el mandato, la Corte Constitucional prolongó la duración del mandato de la Comisión de la Verdad. Así, en esos tres años, sumados a la prórroga, la Comisión logró, a marzo de 2022, llegar al 70% del avance del informe final; la recolección de 1.748 testimonios, lo cual significa que se escucharon a más de 4.565 personas durante 2021; se recibieron 487 informes y 385 casos por parte de la sociedad civil y algunas organizaciones. Asimismo, la Comisión logró llevar a cabo 27 actos de reconocimiento, propiciar la suscripción de seis acuerdos de convivencia y dirigir cinco diálogos para la no repetición, a partir de los cuales se obtuvieron los insumos para las recomendaciones de su informe final. Así, se consolidaron un total de 635 casos y 964 informes recibidos desde el inicio del mandato de la entidad y hasta el 31 de diciembre de 2021 (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 16 de marzo de 2022).

Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

También en el marco de los Acuerdos de Paz, el Acto Legislativo 01 de 2017 abre la puerta para la creación de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Desde esta norma, y desde el Decreto Ley 589 de 2017, se concibe la Unidad como una entidad de carácter transitorio, que tiene por objetivo principal:

Dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos (Quintero, 2022, p. 42).

Asimismo, la UBPD cuenta con características especiales, algunas comunes con otras entidades del SIVJNR. Sus normas de creación la plantean como una institución humanitaria y de carácter extrajudicial. Es humanitaria, por un lado, en la medida en que sus esfuerzos están dirigidos a aliviar el sufrimiento de las víctimas. Por otro lado, es de carácter extrajudicial puesto que toda la información obtenida y producida por la entidad en el ejercicio de sus funciones queda excluida como prueba o criterio para la atribución de responsabilidad judicial. No obstante, sus actividades no equivalen o sustituyen procesos ni investigaciones judiciales, mucho menos obstruirlas o impedir las (Quintero, 2022; Ramírez, 2020).

Para abordar el tema de los logros que ha tenido la UBPD, debe tenerse en cuenta la complejidad y multiplicidad de tareas que adelanta, entre las que se encuentran actividades de localización, gestión interinstitucional para el acceso a la información, construcción del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas, tomas de muestras biológicas a familiares, reencuentros y entregas dignas de restos, aplicación de enfoques diferenciales, identificación de casos y de personas encontradas vivas, etcétera (Ramírez, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de informes de gestión del año 2020, se tiene que la UBPD se desarrolló en todos estos frentes. Concretamente, la Unidad continuó con la gestión para el acceso a información requerida para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y logró el acceso a la información de actores claves entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. En ese contexto, estableció puentes interinstitucionales con la Fiscalía General de la Nación que, como resultado, obtuvieron información básica de 251 expedientes activos. A partir de ello, se realizó la sistematización de 9.710 expedientes, de los cuales se digitalizaron 1.529 entre el 11 de agosto y el 30 de noviembre del 2020. En ellos se registraron 2.063 personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado y debido a este. En el marco de la articulación con el Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación, la UBPD realizó acciones para identificar a las personas dadas por desaparecidas en el marco de los casos 01, 02, 03 y 07 de la Sala de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. En esa vía, obtuvo información acerca de aproximadamente 400 personas que estarían desaparecidas en hechos asociados a dichos casos. En esta anualidad, la Unidad logró cuatro recuentos, con la participación de 39 personas víctimas del conflicto, y siete entregas dignas, con participación de 75 personas.

En general, se observa que desde los primeros intentos por abrir espacios para la paz hasta la instauración del complejo institucional para abarcar las dimensiones que requiere la resolución del conflicto, se ha seguido un proceso con elementos integrados de *peacebuilding* debido a que estas entidades han facilitado el establecimiento de una paz estable, duradera y sostenible con el fin de prevenir el regreso de los ciclos de violencia, han propendido por la asistencia humanitaria para la reconstrucción de tejidos sociales, apuestan por la inclusión de todos los actores y problemas que se han perpetrado en el tiempo a través del conflicto armado, buscan responder al fortalecimiento de la democracia, juegan un papel relevante en la reparación de las víctimas y, por supuesto, velan por proteger la institucionalización que regula la resolución de la guerra. De acuerdo con el referente teórico que se desarrolló en el primer apartado, la fase actual de posconflicto puede entenderse como una etapa de *peacebuilding* y/o construcción de paz.

Obstáculos de ayer y retos del mañana

La trayectoria de la búsqueda de la paz en Colombia ha demostrado que existen varios elementos necesarios para la implementación de un acuerdo que active mecanismos que favorezcan la lucha contra la impunidad como puente de reconciliación social. Partiendo de los antecedentes presentados previamente en materia de procesos de paz, puede decirse que una de las causas principales en el fracaso de algunas negociaciones fue la falta de proactividad

entre las partes. Tender puentes para pasar del conflicto al diálogo requiere ir más allá de la voluntad política a la construcción de compromisos y escenarios propicios para dar fin a las hostilidades, ceder en las diferencias y divergencias, construir consensos y establecer en armonía el respeto a las necesidades de todos los involucrados. Este punto es, tal vez, el obstáculo en el que más se trabajó durante las conversaciones en La Habana.

A esto se agrega el aspecto de las fallas estructurales, sociales, económicas y políticas que han contribuido a la aparición de la pobreza, la desigualdad, la proliferación de actores armados y la marginación de minorías, factores que a su vez agudizaron y prolongaron el conflicto armado a través de lógicas de ilegalidad, corrupción, narcotráfico y violencia. Tales variables son, y continúan siendo, un reto transversal en los intentos de paz que se han prolongado y replicado (CIDOB, s.f.).

Igualmente, poder trascender de lo nacional a lo local —entendiendo el conflicto armado como una realidad eminentemente endógena— es un obstáculo consumado en la historia del país. Como aprendizaje del rumbo que se llevó durante el gobierno de Andrés Pastrana, por ejemplo, cabe destacar que la puesta en marcha de un acuerdo consensuado requiere el diálogo entre la institucionalidad y los territorios (especialmente los más afectados por la guerra) con el fin de ensamblar la confianza y legitimidad que exige la paz. En este sentido, se necesitan estrategias que no solo se enfoquen en el apalancamiento y acompañamiento internacional, sino que velen, especialmente, por la coordinación con actores locales que entiendan de primera mano aquello que se ha vivido durante el conflicto.

Entre los obstáculos de ayer también se identifica que una sociedad comprometida con la paz es fundamental. Recordar la victoria del *no* en el plebiscito de 2016 dejó como enseñanza que la reconciliación implica perdón y que el perdón solo se alcanza con la restauración de la verdad y la justicia sin impunidad.

En lo que respecta a los retos del mañana, y por la complejidad ya descrita de sus funciones y actividades, la JEP sería de las entidades referenciadas con más campo de análisis. Así, Rengifo y Pico (2021) consideran que uno de los principales retos de la JEP como institución dedicada a la administración de justicia desde un punto de vista retributivo es lograr una efectiva y armónica inclusión de víctimas y ofensores en el mismo espacio, de forma que se propenda más por un entorno de conciliación y que se eviten percepciones de impunidad, en especial frente a hechos relacionados con la comisión de delitos de lesa humanidad, pero ello implica también realizar un esfuerzo por buscar en la comunidad la comprensión de un nuevo paradigma de justicia.

En síntesis: un primer obstáculo, en el corto plazo y desde la creación de la JEP, es la especial atención a las necesidades de las víctimas. Si bien los avances que ha tenido la Jurisdicción parecen mostrar interés en este asunto, no es menos cierto que también han persistido

los cuestionamientos del papel de la entidad frente a los derechos de las víctimas. Justamente en esta línea, pueden identificarse otros retos: (i) equilibrar los intereses de los defendidos con los de las víctimas y de la sociedad respecto de los casos; y (ii) procurar la legitimidad de los mecanismos de justicia transicional en contextos políticos polarizados.

En efecto, pese a que en la actualidad parece que se hayan apaciguado estas discusiones, aún, para efectos del análisis de este artículo, sirve tener presente cómo en cierto momento la existencia misma de esta entidad se vio amenazada por las divergencias políticas que en torno a su naturaleza y competencias existían. Ello evidencia la relación existente entre los dos retos anteriormente descritos, en la medida en que las críticas al funcionamiento de la Jurisdicción reflejaban inquietudes reales existentes entre las personas, en particular frente al temor de la desprotección de garantías de las víctimas e, incluso, de los miembros de la fuerza pública sujetos de los procesos que adelantara la JEP (CEJ, 2021).

De igual forma, y desde un punto de vista más jurídico, pueden identificarse otros desafíos. La armonización de su funcionamiento con estándares de justicia penal internacional constituye un reto jurídico teniendo en cuenta la diversidad y el carácter difuso de las fuentes normativas que ha de emplear la JEP, y su compatibilidad con lo prescrito en, por ejemplo, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos o el de la Corte Penal Internacional. Otro reto jurídico es la definición de las situaciones jurídicas de los comparecientes pues, en muchos casos, se cuestiona la adecuación de las modalidades de sanción a las conductas cometidas. Tales críticas se potencian al sumarse al hecho de que la JEP, como se mencionó, debe realizar tareas de selección y priorización. Por último, relacionado con medidas judiciales y extrajudiciales, se tiene que la implementación de medidas judiciales y extrajudiciales, complementariedad y formas de cooperación, desafíos, buenas prácticas y lecciones aprendidas, es un punto que debe seguirse trabajando, pero existe una gran complejidad de cara a la cantidad y diversidad del conjunto de víctimas del conflicto (JEP, s.f.).

En segundo lugar, en cuanto a la Comisión de la Verdad, el análisis de sus retos a largo plazo debe tener en cuenta que su mandato se cumplió y se entiende finalizado con la entrega del Informe Final, a mediados de 2022. Sin embargo, pueden traerse a colación algunos de los obstáculos que enfrentó mientras estuvo vigente. Vale la pena anticipar que muchos de estos desafíos se relacionan con la legitimidad de la entidad y las intromisiones y los ataques que se le hacían desde la política. En su momento, se evidenció que la Comisión debió trabajar en un escenario de incertidumbre política e incluso de recrudecimiento del conflicto en algunas áreas del país, lo que muy seguramente debió dificultar su trabajo. Tal incertidumbre política, entre otras razones, se debe a la fuerte tensión entre el Estado y sectores de la sociedad civil, en particular algunas organizaciones de representantes de víctimas del Estado y de la fuerza pública, producto de sus diferentes perspectivas y narrativas acerca del conflicto. Asimismo, y de manera análoga a como ocurrió con la JEP, la Comisión debió dirigir sus

esfuerzos a sistematizar un relato del conflicto proveniente de víctimas y grupos de ellas con diferencias sustanciales entre ellos (Massal, 18 de diciembre de 2021).

La recepción del lanzamiento y la difusión del Informe Final sigue implicando un reto en el sentido que es un punto sensible en la trayectoria de la Comisión, pues coincidió con el período electoral colombiano y, en consecuencia, con la polarización política que ello implica. En esa medida, previamente a este escenario se sostuvo que la prioridad, en ese momento, era la preparación de la sociedad colombiana para el impacto que supone recibir el contenido del informe, incluso cuando ello supuso procurar que segmentos escépticos de la sociedad o grupos que pudieren sentirse incómodos optaran por darle una oportunidad al informe (Massal, 18 de diciembre de 2021).

En cuanto a la UBPD, Quintero Martínez (1 de septiembre de 2020) identifica que, desde el inicio, tendría un desafío que se proyectaría a lo largo de todo su mandato y es que la Unidad decidió centrarse en los casos con información o indicios claros sobre el paradero de la persona desaparecida. Como consecuencia, las exhumaciones que realice solo tendrán lugar cuando se crea que es posible identificar el cuerpo exhumado, lo que impide la realización de exhumaciones masivas. Ello puede entenderse de dos maneras: como un acierto en la medida en que prioriza que se exhumen cuerpos que eventualmente serán entregados a sus familiares, o como un desacierto en el que se limite el campo de acción de la Unidad.

Ahora bien, un reto que persiste en la UBPD es la constante necesidad de diálogo y coordinación interinstitucional. Comenta Quintero (1 de septiembre de 2020) que, en consonancia con su posición como líder en la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas, la UBPD establezca puentes de coordinación con un gran número de entidades estatales que también adelantan actividades relacionadas con la búsqueda, localización, identificación y restitución de las personas desaparecidas.

Ahora bien, uno de los desafíos respecto de la coordinación con las demás entidades es lograr la estandarización de la información en poder de cada una de ellas. En esa vía, es crucial crear canales de comunicación y de cooperación para facilitar los cruces de información tanto a nivel nacional como territorial. Adicionalmente, teniendo en cuenta que a pesar de que todas estas entidades trabajan con objetivos afines, pueden prestarse diferencias en las competencias y en los criterios que maneja cada una, por lo cual se refuerza la necesidad de un diálogo interinstitucional permanente que además permita generar confianza en el sistema. Esto es así, a tal punto que se aconseja que estas entidades deben abstenerse de adoptar decisiones que sean contradictorias o que entorpezcan la estrategia de búsqueda de la UBPD (Quintero, 1 de septiembre de 2020).

Conclusiones

De acuerdo a las diferentes definiciones y aproximaciones de la paz, el presente análisis define en primera instancia los conceptos de *peacekeeping*, el cual se trata de controlar el comportamiento de los actores en conflicto de manera que dejen de destruirse entre ellos y a sí mismos; el *peacemaking*, que busca fundir los actores en uno solo y redirigirlos hacia metas comunes; y, por último, el *peacebuilding*, que busca la superación de la contradicción subyacente al surgimiento del conflicto.

El largo proceso por el cual Colombia ha atravesado para cumplir con el objetivo estratégico de la paz se ha visto materializado en la creación o transformación de distintas entidades, lo cual refleja un compromiso a largo plazo que se ha materializado en acciones como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que abarca distintas tareas en el proceso de *peacemaking* y *peacebuilding* dentro las distintas entidades que lo conforman.

En cuanto a los retos a futuro, principalmente se encuentra la correcta distribución de la justicia, la recepción del Informe Final de la Comisión de la Verdad, así como las tensiones entre los distintos actores del conflicto sumadas a la polarización política. Estos son algunos de los obstáculos que tiene el Estado para cumplir con el objetivo de la paz.

Adicional a esto, este periodo de posconflicto (*peacebuilding*) exige seguir pensando en una transición política e institucional de largo aliento que implica procesos heterogéneos, no lineales y continuos, en los que se planteen reformas que tengan la capacidad de penetrar el sistema de valores y normas de la sociedad colombiana, con el fin de lograr una implementación legítima de los pactos del Acuerdo. El Gobierno actual, asimismo, tiene por delante un camino arduo y complejo, no solo por el cumplimiento real y acertado del proceso de paz vigente con las FARC-EP y la reparación de las víctimas, sino por el desafío institucional que exige el espacio que se ha pretendido abrir en torno a las negociaciones para el cese de hostilidades con el ELN.

Referencias

- ADR [Agencia de Desarrollo Rural]. (8 de agosto de 2020). *La ADR y su papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales*. Recuperado de: <https://www.adr.gov.co/la-adr-y-su-papel-en-el-mejoramiento-de-las-condiciones-de-vida-de-las-familias-rurales/>
- ADR [Agencia de Desarrollo Rural]. (s.f.). *Misión, visión, funciones y deberes*. Recuperado de: <https://www.adr.gov.co/transparencia/acerca-de-la-adr/>
- Arnson, C.; Bermúdez, J.; Echeverri, D.; Henifin, D. E.; Suárez, A. R. y Valencia, L. (2007). *Los procesos de paz en Colombia: múltiples negociaciones, múltiples actores* (Latin American Program Special Report, Woodrow Wilson International Center for Scholars). Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/LAP_PDF.indd.pdf
- ART [Agencia de Renovación del Territorio]. (s.f.). *Quiénes somos*. Recuperado de: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/acerca-de-la-entidad/quienes-somos>
- Bayona Amaya, R. y Camargo Chaparro, R. (2017). *La Comisión de la Verdad como eje central en el conflicto armado colombiano* (Diplomado Técnicas de Juicio Oral). Universidad la Gran Colombia, Bogotá. Recuperado de: https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/2865/comision_verdad_como.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, 62, 227-257. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742016000100227&lng=es&tlng=es
- CEJ [Corporación Excelencia en la Justicia]. (2021). *La Jurisdicción Especial para la Paz en el modelo de justicia transicional colombiano*. Recuperado de: <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2022/02/La-JEP-en-el-modelo-de-justicia-transicional-colombiano-CEJ-2.pdf>
- CIDOB [Barcelona Centre for International Affairs]. (s.f.). *Implementación del Acuerdo Final de Paz*. Recuperado de: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/implementacion_del_acuerdo_final_de_paz
- CIDH [Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. (13 de diciembre de 2004). *Informe de la CIDH sobre el proceso de desmovilización de las AUC de*

Colombia: los esfuerzos actuales orientados a la desmovilización de grupos al margen de la ley y su marco legal. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/informe4.htm>

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (16 de marzo de 2022). *La Comisión de la Verdad expuso sus logros durante 2021.* Recuperado de: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-comision-de-la-verdad-expuso-sus-logros-durante-2021#:~:text=Algunos%20de%20los%20m%C3%A1s%20destacados,algunas%20organizaciones%20y%20se%20logr%C3%B3>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2022). *Informe de resultados agosto 2018-junio 2022.* Recuperado de: <https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudadano/Rendicion-de-Cuentas/4-Avanza-Reincorporacion-30-de-junio-de-2022-1.pdf.aspx?lang=es-CO>
- Cujabante, X. A. (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Equidad & Desarrollo*, 26, 207-222. <http://dx.doi.org/10.19052/ed.3479>
- Fisas, V. (2010a). El proceso de paz en Colombia. *Quaderns de Construccio de Pau*, 17. Recuperado de: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/localsite/collect/cd2/index/assoc/ecp0022-1.dir/ecp0022.pdf>
- Fisas, V. (2010b). Introducción a los procesos de paz. *Quaderns de Construccio de Pau*, 12. Recuperado de: <https://www.orientacionandujar.es/wp-content/uploads/2014/01/12-Introducción-a-los-procesos-de-paz..pdf>
- Galtung, J. (1964). An editorial. *Journal of Peace Research*, 1(1), 1-4.
- Galtung, J. (1976). Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. En *In Peace, War and Defense: Essays in Peace Research II* (pp. 282-304). Copenhagen: Christian Elders.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 119-146.
- JEP [Jurisdicción Especial para la Paz]. (s.f.). *Retos y recomendaciones.* Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Infografas/participacion/Paneles/Workshop.pdf?csf=1&e=boHuIo>
- Lamidi, K. O. (2019). Peace Building: Conceptual, Trajectory and Imperative Analyses in the Third World Countries. *Canadian Social Science*, 15(2), 53-64.

- Land Portal. (s.f.). *Agencia Nacional de Tierras Colombia*. Recuperado de: <https://landportal.org/es/organization/agencia-nacional-de-tierras-colombia>
- Massal, J. (18 de diciembre de 2021). Reflexiones en torno a la Comisión de la Verdad colombiana: retos, avances y caminos hacia el futuro incierto. *IFEA Instituto Francés de Estudios Andinos*. Recuperado de: <https://ifea.hypotheses.org/4659>
- Morales, C. A. (12 de julio de 2022). ¿El gobierno de Iván Duque hizo trizas el Acuerdo de Paz con las Farc? *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/balance-de-la-gestion-de-ivan-duque-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-informe-no-enreden-la-paz/>
- Petro, G. y Márquez, F. (2022). *Los Acuerdos de Estado con los firmantes de la paz, la sociedad y la comunidad internacional se cumplen*. Recuperado de: <https://gustavopetro.co/acuerdos-de-paz/>
- Quintero Martínez, L. (2022). *La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en Colombia y la reparación del daño inmaterial en clave de justicia restaurativa* (tesis de Maestría en Derecho Internacional). Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/60301>
- Quintero Martínez, R. (1 de septiembre de 2020). Desafíos en la búsqueda y en la investigación de casos de personas desaparecidas. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/desafios-en-la-busqueda-y-en-la-investigacion>
- Ramírez Zapata, I. (2020). *La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas a razón y en contexto del conflicto armado en Colombia: búsqueda humanitaria y autonomía burocrática* (tesis de Maestría en Ciencia Política). Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/48412>
- Rengifo Niño, E. y Pico Parra, Y. (2021). *Retos y alcances en la implementación de la justicia restaurativa en la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia*. Universidad Santo Tomás. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/33250/2021EdwinRengifo%26YuliethPico.docx.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proceso-paz-farc-acuerdo-final.pdf#search=SIVJNR>

Semana. (5 de marzo de 2022). *Así se administran los predios de la Nación*. Recuperado de: <https://www.semana.com/hablan-las-marcas/articulo/asi-se-administran-los-predios-de-la-nacion/202200/>

Turriago, D. G. (2016). Los procesos de paz en Colombia, ¿camino a la reconciliación? *Actualidades Pedagógicas*, 1(68), 159-178. <https://doi.org/10.19052/ap.3827>