

---

# Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas

---

Nº. **1**

## Lecciones y desafíos para la transición hacia la paz Reporte ejecutivo

Septiembre, 2015

©2015 Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT  
Carrera 49 - 7sur 50 bloque 38-526  
Medellín, Colombia  
Teléfono (57) (4) 261 9500, extensión 9876  
Todos los derechos reservados.

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas  
Escuela de Humanidades

©2015 Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT  
Carrera 49 - 7sur 50 bloque 38-526  
Medellín, Colombia  
Teléfono (57) (4) 261 9500, extensión 9876

Todos los derechos reservados.

Rector: Juan Luis Mejía  
Decano Escuela de Humanidades: Jorge Giraldo  
Jefe departamento de Gobierno: Santiago Leyva



El **Centro de Análisis Político (CAP)** es la plataforma para la consultoría en temas públicos y políticos de la Universidad EAFIT. Cuenta con una experiencia de una década en análisis desarrollados para el sector público y al privado sobre temas como análisis de riesgos sociopolíticos, conflicto armado, construcción de políticas públicas, estudios sociales y gestión pública.

El **Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas** es la unidad académica que unifica al Pregrado en Ciencias Políticas, a las especializaciones en Estudios Políticos y Gestión Pública Municipal, y a la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Igualmente, el Departamento ofrece un amplio portafolio en curso de extensión y a la medida para la capacitación de funcionarios del Sector Público.

# Resumen

---

El seminario internacional “Retos y desafíos de la transición hacia la paz” realizado en Medellín por la alianza constituida por Proantioquia, Fescol y la Universidad EAFIT entre el 16 y el 17 de abril de 2015, se propuso discutir aprendizajes y retos de experiencias previas que puedan contribuir a que la transición de la guerra a la paz en el país sienta las bases de un postconflicto pacífico y sostenible. El presente documento sintetiza las reflexiones suscitadas en el marco del seminario. Con el fin de aportar a la definición de una agenda de incidencia multinivel que desde la sociedad civil inicie la construcción de un lenguaje compartido, este reporte propone un conjunto de insumos para el desarrollo de emprendimientos orientados a facilitar la construcción de paz en los territorios de Colombia.

# Agradecimientos

---

El equipo organizador desea reconocer el compromiso de los ponentes y participantes quienes con su amable disposición hicieron posible este evento. En particular, agradecemos a la Fundación para el desarrollo de Antioquia, Proantioquia, y a la Fundación Friedrich Stiftung en Colombia, Fescol, por su decidido y generoso apoyo para hacer realidad este evento.

# Contenido

---

<b>I.</b> Introducción: Lecciones y desafíos para la construcción de paz en el posconflicto colombiano.....	<b>5</b>
<b>II.</b> Elementos de una agenda de incidencia multinivel para el desarrollo de emprendimientos de construcción de paz.....	<b>8</b>

# I. Introducción

---

La experiencia internacional muestra que las situaciones de postconflicto suelen plantear enormes desafíos relacionados con el auge de la criminalidad ordinaria, sistemas judiciales y policiales disfuncionales, legados autoritarios, la persistencia de desequilibrios y falencias en los procesos de desarrollo regional que exacerbaban los conflictos sociales y una estatalidad debilitada en cuanto a su capacidad para arbitrar esos conflictos en forma oportuna e imparcial.

Colombia no es ajena a esos desafíos, de modo que la construcción de paz en un eventual postconflicto debe incluir la identificación de las prioridades de política pública y las reformas institucionales necesarias para afrontar los desafíos señalados. Dado que la evidencia internacional muestra que esta no es una tarea exclusiva de los gobiernos, la sociedad colombiana está a tiempo de aprovechar la oportunidad que ofrece la coyuntura crítica actual para que desde diferentes sectores la sociedad civil organizada contribuya a sumar luces para salir del túnel de la guerra.

Con el objetivo de discutir e identificar los riesgos del posconflicto y las reformas necesarias para garantizar que el paso hacia la paz tenga bases sólidas, a propósito de los diálogos que se adelantan entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, en La Habana, Cuba; Proantioquia, Fescol y la Universidad EAFIT se unieron para organizar el seminario internacional “Lecciones y desafíos para la transición hacia la paz”. El seminario tuvo lugar en Medellín los días 16 y 17 de abril y convocó una nutrida asistencia de participantes de sectores oficiales, académicos, gremiales y ciudadanos. El evento se estructuró a través de cuatro ejes temáticos relativos a:

- La violencia política, el crimen y la ilegalidad en el postconflicto
- El papel de la ciudadanía y el rol de las instituciones en la construcción de paz

- El desarrollo regional y el liderazgo del sector privado
- Los retos de las políticas públicas para el posconflicto en las regiones de Colombia.

Entre los invitados a analizar las experiencias de finalización de la guerra en África del este, Centroamérica y el Perú, así como de otros procesos internacionales recientes en materia de mantenimiento de la paz y garantía de la justicia y los derechos humanos: Adam Branch (San Diego State University), Dinorah Azpuru (Wichita State University), Carlos Basombrío Iglesias (Woodrow Wilson Center), Rafael Grasa (Instituto Catalán Internacional para la Paz) y Eduardo Pizarro (Ex -embajador de Colombia ante los Países Bajos). Entre los invitados a identificar los principales aprendizajes y desafíos nacionales se contó con las intervenciones del General (r) Oscar Naranjo (Ministro Consejero para el posconflicto, los derechos humanos y la seguridad ciudadana), Jeremy McDermott (InSight Crime), Jorge Iván González (Universidad Externado), Gonzalo Vargas (Cider, Universidad de los Andes); Jorge Mario Díaz (Cámara de Comercio de Bogotá), Jaime Torres (Departamento Nacional de la Función Pública), Gustavo Duncan y Mauricio Uribe (Universidad EAFIT).

El evento adicionalmente se nutrió de los aportes que a manera de motivación y de síntesis del espíritu del Seminario ofrecieron Lothar Witte (Director de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia, Fescol), Rafael Aubad López (Director ejecutivo, Proantioquia) y Juan Luis Mejía (Rector, Universidad EAFIT).

El principal desafío identificado durante el seminario tiene que ver con que las experiencias internacionales muestran que después de la guerra los riesgos de reanudación o persistencia de la violencia son muy altos. Su posible prevención depende de una evaluación cuidadosa para tratar de extraer lecciones que orienten la toma de decisiones en el nivel local en materia de políticas públicas.

Así mismo, las experiencias presentadas durante el evento muestran que pese a la duración, complejidad y particularidades de su conflicto armado, Colombia es un caso privilegiado. Uno de los aprendizajes fundamentales es que el gran acervo de experiencias previas provenientes de otras latitudes y de las iniciativas locales pasadas y presentes puede contribuir a través de la toma de decisiones informada a: reducir los riesgos; blindar los mecanismos de transición; y generar procesos de sensibilización, desarrollo de liderazgos y apropiación local de soluciones.

Este puede ser un factor de éxito para Colombia, ya que los casos de referencia analizados muestran que, pese a su importancia, son escasos los ejemplos en los que una amplia y diversa mayoría de la población contribuye simultáneamente para la construcción colectiva de la paz, a través de los territorios de países marcados por las distancias entre centros urbanos y periferias rurales azotadas de forma más intensa por la guerra.

En este sentido, el seminario constituyó un punto de partida para iniciar una conversación ciudadana basada en evidencia comparativa y en el gran conjunto de experiencias

locales acumuladas en el país a través de tantas décadas de lucha contra los legados de la barbarie. Las diferentes conferencias, mesas y ponencias exploraron aprendizajes que pueden contribuir a la definición de una agenda regional de paz para la incidencia multinivel desde la sociedad civil organizada.

El presente documento sintetiza un conjunto de ideas, lecciones y recomendaciones suscitadas durante los dos días de trabajo en el marco del seminario internacional. Estos aprendizajes son estructurados en este reporte a través de la presentación de un conjunto clave de lecciones y desafíos en el caso de un eventual posconflicto en el país. Finalmente, se ofrecen conclusiones relativas al desarrollo de emprendimientos orientados a facilitar la construcción de paz en los territorios de Colombia.

# II. Elementos de una agenda de incidencia multinivel para el desarrollo de emprendimientos de construcción de paz.

---

A través del análisis de contenido de las intervenciones y de los numerosos comentarios y reacciones suscitadas en el auditorio durante las dos jornadas, se identificaron un conjunto de *puntos focales* que emergen como resultado del seminario. En este sentido, el presente reporte no es un resumen de las ponencias, y tampoco un comentario de las intervenciones<sup>1</sup>. El documento es una síntesis de ideas clave que por su carácter transversal constituyen punto de convergencia y de partida para la definición de una agenda de incidencia multinivel, que desde la sociedad civil organizada, contribuya al desarrollo de liderazgos y emprendimientos orientados a facilitar la construcción de paz en los territorios de Colombia.

Estos puntos focales surgen de los contenidos de 16 intervenciones que alimentaron cada una de las cuatro líneas temáticas definidas para el desarrollo del evento, y se complementaron con las preguntas y anotaciones del público, y las respuestas de los ponentes:

---

1 Para un balance de los principales contenidos del evento visitar: <http://www.centrodepensamientosocial.org/index.php/noticias/item/130-puntos-relevantes-de-la-transición-hacia-la-paz>



**Tabla 1: Identificación de puntos focales a través de las intervenciones**

Línea	Ponencia	Autor-organización	Punto focal
<b>1. La violencia política, el crimen y la ilegalidad en el postconflicto</b>	Violencia política y postconflicto: Lecciones desde África	Adam Branch San Diego State University	No limitarse a la rectificación de los daños, abrir oportunidades para escenarios diferentes Riesgo de que la competencia por reparaciones fragmente la población en lugar de unirla Las demandas de justicia alimentan la industria anti impunidad, que limita la paz
	Postconflicto: La experiencia de Guatemala	Dinorah Azpuru Wichita State University	La paz es más que la superación de la violencia Negativa pérdida de visibilidad y peso de la sociedad civil después del acuerdo Hacer la paz es un esfuerzo de doble vía No hay paz sin liderazgo
	Postconflicto: La experiencia de Perú	Carlos Basombrío Woodrow Wilson Center	Hay que garantizar un apoyo duradero a los acuerdos Garantizar la permanencia del ímpetu reformista Convencerse de que es radicalmente distinto estar en conflicto que no estarlo Entender la paz como un tejido del pasado con nuevos problemas
	La Corte Penal Internacional y el proceso de paz en La Habana: ¿Un obstáculo o un incentivo?	Eduardo Pizarro Ex-embajador de Colombia ante los Países Bajos	Ventajas del actual modelo de negociación El tránsito depende del balance entre justicia y paz
	Ilegalidad y política en un escenario de postconflicto	Gustavo Duncan Universidad EAFIT	El acuerdo exigirá más presencia del Estado en las zonas periféricas
	Narcotráfico en el postconflicto: posibles escenarios.	Jeremy McDermott InSight Crime	Riesgo de criminalización de sectores de la insurgencia

Línea	Ponencia	Autor-organización	Punto focal
<b>2. El papel de la ciudadanía y el rol de las instituciones en la construcción de paz</b>	Construir la paz en Colombia: el papel de las instituciones y de los actores no gubernamentales en la reconstrucción, resolución y reconciliación	Rafael Grasa Instituto Catalán Internacional para la Paz	La pregunta clave es cómo reducir la violencia política, para ello hay que crear mecanismos e instituciones que la bloqueen La salida es política y ciudadana, lo empresarios no deben verse solo como empleadores o tributadores
	Gobernanza local y ordenamiento territorial para el postconflicto	Mauricio Uribe Universidad EAFIT	Reto, evitar la disolución del Estado en la descentralización El ordenamiento territorial es clave para la paz Hay que combatir el particularismo y la corrupción
<b>3. El desarrollo regional y el sector privado</b>	Responsabilidad social empresarial para la construcción de paz	Gonzalo Vargas Cider Universidad de los Andes	En el empresariado no hay congruencia entre los postulados y la práctica No hay paz sin liderazgo
	Sector privado y construcción de paz	Jorge Mario Díaz Cámara de Comercio de Bogotá	Hacer la paz es un esfuerzo de doble vía El apoyo del empresariado al proceso aún es bajo
<b>4. Los retos de las políticas públicas para el posconflicto en las regiones de Colombia</b>	Elementos de una estrategia de postconflicto para Colombia	General (r) Oscar Naranjo Ministro Consejero para el posconflicto, los derechos humanos y la seguridad	La inversión del postconflicto es distinta a la del desarrollo Cambio en la gobernabilidad pensada para la paz Importancia del blindaje ético en el postconflicto, dados los problemas de corrupción en el país
	Capacidades institucionales, políticas públicas de cara al posconflicto en Colombia	Jaime Torres Departamento Nacional de la Función Pública	El postconflicto es la oportunidad para resolver los problemas tradicionales de la administración pública
	Convergencia regional y posconflicto	Jorge Iván González Universidad Externado	Clave, definición de los títulos de propiedad de la tierra Recursos financieros para la paz y desarrollo regional

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se mencionó, los puntos focales tienen raíz (o eco) en una o varias ponencias del evento, y se expresan a la manera de ideas sencillas que contienen la complejidad de los aprendizajes identificados. Permiten a su vez plantear principios para el diseño, el ajuste o la reforma de instituciones para superar los espirales viciosos de la guerra.

Así mismo, se orientan a sentar principios para inspirar buenas prácticas de emprendimiento a través de acciones colectivas, sectoriales y ciudadanas, como mecanismos para prevenir los riesgos y fomentar iniciativas virtuosas que blinden el tránsito hacia la paz.

Uno de los participantes al seminario se preguntaba: ¿Cómo hacer para que la paz no sea peor que la guerra? Esta es la pregunta que los estudio comparados sobre la construcción de paz buscaron responder y el interés que motivo las ponencias de los invitados nacionales. Es en este sentido que a continuación presentamos 10 lecciones y desafíos condensados a través de los grandes puntos focales identificados a través de las ideas expuestas en el marco del seminario.

# 1. Para hacer la paz hay que comprender la heterogeneidad

*“En materia de procesos de paz no hay recetas infalibles, pero hay aprendizajes de contexto”*

El éxito o el fracaso de los esfuerzos para transitar hacia la paz al parecer no es un problema exclusivo del grado de perfección del diseño si no de las necesidades, restricciones y oportunidades que el contexto ofrece para la pertinencia y alcance real del proceso.

Algunos de los casos abordados en el seminario muestran como las restricciones de contexto determinan la definición del alcance limitado de los diseños y las metas de la transición. Una razón para tener cuidado con moldes rígidos y recetas estrictas en materia de paz es, por ejemplo, la existencia de diferencias entre los procesos fruto de una derrota militar y aquellos que se originan en pactos cuando los actores en confrontación perciben que han alcanzado un empate en lo militar y que la negociación es la mejor estrategia. En el primer caso, la experiencia peruana muestra el limitado alcance transformador del posconflicto, el poco interés de la sociedad, la persistencia de rencores generados por la barbarie de Sendero Luminoso y por las purgas entre los militares.

En los casos de Guatemala y El Salvador, en Centro América, la imperfección de los diseños se manifestó en la miopía de los mismos y en los efectos de la presencia de un

acompañamiento internacional. La desactivación de la violencia del conflicto no condujo a una desactivación de la violencia social, ni a un tránsito democrático, manteniendo un entorno institucional débil con un desempeño estatal precario. La vulnerabilidad de Estados, como el de Guatemala, a la violencia y corrupción asociada al narcotráfico está directamente relacionada con uno de los más serios legados de la guerra civil: el debilitamiento institucional del sector de justicia y seguridad pública. Hoy Guatemala enfrenta los graves retos de altos niveles de violencia, formas endémicas de crimen organizado, y fenómenos de inseguridad generalizada.

En materia de construcción de paz el contexto importa, sobre todo en un país marcado por la diversidad y la heterogeneidad territorial y cultural, así como de las experiencias y efectos de la guerra. Sin embargo, el reto yace entonces, en identificar los éxitos y fracasos que desde otras latitudes, y desde el pasado propio pueden ayudar a prever riesgos, y a definir y manejar las expectativas frente al proceso.

La construcción institucional para alcanzar una paz firme y duradera no puede ser entendida simplemente como un problema de ingeniería social porque la eficacia de las reglas formales requiere cierto arraigo y complementariedad con las reglas informales. En consecuencia, no es suficiente señalar que el éxito de la construcción de paz depende del diseño de las instituciones “correctas” como si existiera un sólo conjunto de instituciones apropiadas, una receta institucional única sin tomar en cuenta la pluralidad de situaciones y territorios involucrados con los diversas relaciones entre lo legal, lo informal y lo cotidiano. De ahí la importancia de la participación como recurso práctico de contextualización.

## 2. Para superar la guerra hay que abrazar la imperfección de la paz

*“Ni los procesos de paz, ni los mecanismos de tránsito de la guerra a la paz son inventos perfectos”*

Otra de las principales conclusiones del seminario es que la historia enseña una lección fundamental acerca de los esfuerzos que emprenden las sociedades que han buscado superar la guerra. La paz es un producto que comparte la naturaleza de quiénes le dan forma: la imperfección es su esencia.

La evidencia de las experiencias internacionales presentada en el seminario muestra como en algunos casos, décadas después de los eventos que permitieron iniciar el tránsito de la

guerra a la paz, los procesos que generaron las más altas expectativas fueron a su vez los que más promesas dejaron sin cumplir.

En algunos de los procesos de posconflicto en África, las excesivas cargas en materia de justicia afectaron los procesos. La distancia entre las altas expectativas y los alcances efectivos, impidió eliminar las causas que originaron la violencia, cerrar las heridas generadas por los efectos de la misma, y a su vez sembraron las semillas para la germinación para nuevos conflictos. Por otro lado, en los casos latinoamericanos presentados es común que la paz se limite a su dimensión negativa, es decir a desactivar las formas de violencia asociadas a los conflictos armados; pero no tuvo efectos de transformación social o institucional, lo que a su vez se reclama por parte de los afectados como causa y justificación del uso de la violencia en un primer lugar.

La evidencia señala que los procesos de paz enfrentan múltiples limitaciones. Las lecciones internacionales muestran que hay que evitar las *cargas excesivas* que pueden minar el éxito de los mismos. Los procesos de paz y el posconflicto son mecanismos vulnerables y hay que blindarlos. Algunos de los casos internacionales abordados muestran que hay diferentes estrategias para hacer esto: manejar las expectativas sociales; porcionarlos en etapas verificando los efectos de las medidas, revisando y ajustando en el tiempo; prepararse y blindarse para consecuencias no deseadas. Frente a la naturaleza imperfecta de los mecanismos que posibilitan la paz, la participación social y las coaliciones de acompañamiento al proceso han resultado fundamentales en otros países.

Así mismo, una deliberación franca sobre el tipo de restricciones existentes puede ayudar a calibrar el alcance transformador de las medidas de tránsito, y sobre todo la capacidad efectiva de los gobiernos, las comunidades y de las estrategias de tránsito hacia la paz.

### 3. Alcanzar la paz es un esfuerzo de largo aliento

*“La importancia de iniciar una pedagogía del largo plazo, del manejo del pasado y el interés por el futuro”*

Un punto de aprendizaje fundamental de las experiencias internacionales para contribuir al caso colombiano en materia de construcción de paz tiene que ver con la importancia del tiempo. Esta es una variable clave dentro de la ecuación que hace la diferencia para dejar

atrás la guerra y realizar un tránsito efectivo. La paz es un proceso sostenido, constituido por muchos momentos, y escenarios que se van configurando en un decurso marcado por la contingencia y los retos a su sostenibilidad.

A través de los casos estudiados por los ponentes se mostró evidencia sobre el desgaste de las energías transformadoras de quienes asumen el compromiso de hacer de la paz una realidad. El tránsito a la paz implica un juego de varias jugadas. Requiere de una pedagogía del largo plazo en contextos en donde los legados de la guerra están marcados por la incertidumbre, la miopía y lógicas de supervivencia que privilegian el corto plazo.

Los retos que abre el paso del tiempo son múltiples, pues implican entre otros la construcción de confianza, el manejo equilibrado y la actualización de las expectativas y los interés de las víctimas, los excombatientes, la población no afectada, de los aliados y de quienes están interesados en minar el proceso. El secreto al parecer está en blindar la implementación y en que exista un liderazgo de actores que fomenten el interés por el futuro entre la población en los momentos difíciles. En otros casos ha ayudado promover entre la opinión pública la idea que existen etapas, porciones que deben ser transitadas y cumplidas. Así una de las infraestructuras esenciales para hacer posible el tránsito tiene que ver con fomentar un lenguaje compartido, sustentado en actitudes sensibles al largo plazo y donde la paciencia sea un atributo observable en el comportamiento de los líderes y voceros del proceso; así como una virtud socialmente promovida.

Los diseños y mecanismos de implementación se benefician de ser acompañados por estrategias comunicativas que muestren que el pago colectivo de la paz en el futuro es mejor que cualquier beneficio en un presente marcado por el conflicto. La evidencia de casos como el peruano dan muestra de que como resultado de la ausencia de estrategias que le den importancia a la paz como bien colectivo fruto de un duro tránsito; la sociedad en el posconflicto resulta indiferente y muestra poco aprendizaje colectivo en torno a los desastres de la guerra, y al valor de superar el pasado.

Si la guerra tomó generaciones enteras, la paz tomará un tiempo aún más largo. Prepararse para la paz es generar habilidades para manejar las expectativas y blindar los mecanismos de transición, etapa a etapa, frente al paso del tiempo.

Ante los desafíos esenciales que plantea el *espacio-tiempo* que hace posible la vida después de la guerra los puntos focales advierten sobre la importancia de pensar las medidas, iniciativas y sus posibles efectos: *desde* los diferentes niveles territoriales; y *a través* de los múltiples momentos del juego de largo plazo que debe superar un posconflicto para ser exitoso.

## 4. El éxito del tránsito depende del balance entre justicia y paz

*“Hay diferentes maneras de enfrentar el dilema entre justicia y paz, los casos exitosos muestran que la salida puede estar en mecanismos alternativos de justicia”*

Una opinión compartida por los expertos es que la principal tensión que desafía los procesos de tránsito después de la guerra, es la que genera el dilema entre justicia y paz. El dilema es inevitable en procesos de transición producto de una negociación. A diferencia de los casos de victoria militar, las transiciones pactadas enfrentan el reto de ofrecer garantías a los excombatientes para que se desarmen, desmovilicen y se reintegren a la sociedad. Simultáneamente, deben garantizar medidas que reconozcan y protejan los derechos de las víctimas. No hay evidencia de procesos en los que sin victoria militar, todos los actores involucrados decidan someterse voluntariamente a la justicia.

El dilema entre justicia y paz puede afectar el éxito del proceso, ya que las expectativas de una transición realmente justa encuentran el obstáculo del juego político de la negociación que las antecede. Algunos de los casos africanos abordados muestran como las exigencias de justicia generaron efectos perversos que minaron la credibilidad de los procesos y fomentaron cargas excesivas.

En este sentido, la vinculación del país al estatuto de Roma y por ende a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) plantea un desafío adicional. Para alguno de los expertos, el rol de la CPI en África ha generado una suerte de industria anti-impunidad que ante sus pobres resultados en materia de condenas y altos costos presupuestales, lejos de contribuir al tránsito local de los países ha desestabilizado los equilibrios políticos que permitieron la paz. Sin embargo, la coyuntura plantea una restricción adicional para Colombia.

Como resultados de una gestión deficiente y de los altos costos pagados por su intervención en Uganda, actualmente se adelantan al interior de la CPI importantes esfuerzos por presionar hacia su ‘des-africanización’ y por mejorar su reputación y desempeño. Esto pone al país en una posición difícil ya que ante los extraordinarios avances en materia de atención humanitaria, reparaciones, verdad histórica y política en el país; hay interés al interior de la CPI busca que Colombia se convierta en el modelo de justicia transicional para el siglo XXI.

En perspectiva comparada repensar el dilema, entendiendo la justicia como una manera de pensar en el futuro. En casos como el de Guatemala y Perú los mecanismos de Justicia Transicional generaron divisiones a largo plazo, se evidencia su notoria contribución a la

sostenibilidad de la desactivación de la violencia. En Colombia se tiene que hacer un gran refuerzo para evitar la impunidad total, construyendo un modelo que sea aceptable para la comunidad internacional, ya que retirarse de la CPI no es una opción según algunos de los expertos participantes.

Es claro que la paz no puede levantarse sobre los cimientos de la impunidad así como también lo es, que los incentivos para abandonar las armas son muy pocos en un contexto de maximalismo punitivo. Así como el maximalismo punitivo puede desalentar la dejación de armas; así mismo, la impunidad puede ser una invitación para reanudar los abusos en contra de la población.

La justicia no es solamente un requerimiento abstracto sino algo que se tramita en la vida cotidiana de las comunidades, las cuales, además de tener la necesidad de tramitar el pasado y lidiar con éste (y con la convivencia con sus agresores que son parte de las mismas comunidades); tienen necesidad de resolver el problema del acceso a los medios de vida necesarios para llevar a cabo sus proyectos vitales y seguir adelante. Sin medios de vida suficientes es más difícil la convivencia pacífica con otros.

La evidencia internacional muestra que no hay una salida sencilla. Una manera de hacerlo es la de buscar mecanismos alternativos, formas blandas de castigo o compromisos expresos (verdad, reparación y solicitud de perdón) que permitan transitar hacia un futuro común. Bajar las expectativas en términos de justicia definiendo adecuadamente los límites para proteger a los supervivientes puede resultar viable en ese sentido. Otro camino es pensar los procesos de paz de una manera restrictiva que permita su supervivencia en el futuro.

En suma, cada sociedad debe encontrar la manera de enfrentar el dilema, pero es importante desarrollar una noción de paz basada en la idea de que lo que se haga para hacerla posible será juzgado únicamente bajo la ley del futuro que haga posible.

## 5. La paz es más que la superación de la violencia

*“En Colombia como en otros casos el éxito de la transición implica otros tránsitos simultáneos”*

En el caso colombiano un eventual proceso de transición hacia implica tránsitos simultáneos: i) de la *guerra* a la *paz*; ii) de los legados autoritarios de un país en *guerra* a *formas democráticas* en la vida social y de las organizaciones; iii) de la persistencia de la *ilegalidad* a formas de vida social y económica de una cultura que favorezca la *legalidad*.



En este sentido el mejor recurso con el que cuenta una sociedad moderna que aspira a un orden social justo y virtuoso en lo político y lo económico son sus instituciones. El desafío identificado por la mayoría de los participantes en el seminario es el de superar la debilidad institucional.

Sin duda, el fortalecimiento institucional es uno de los principales pilares para la sostenibilidad de cualquier proceso de paz y desarrollo en el territorio. En ese sentido, es necesario el fortalecimiento institucional de tal forma que incremente la confianza de la comunidad en general en las instituciones, fomenten la participación de ésta en las instancias creadas para la planeación y toma de decisiones en el territorio; y que velen por que la institucionalidad de transición no se limite únicamente a la entrega de subsidios y ayudas, sino que involucre políticas, programas y proyectos de impacto profundo de cara al desarrollo social, político y económico en el nivel territorial.

De los casos de Centroamérica y del Perú queda el aprendizaje en torno a que la principal debilidad que limitó el alcance de las transformaciones positivas que llevaron al posconflicto fue la indiferencia social de los sectores urbanos y de las poblaciones no afectadas por la guerra. La raíz de dicha indiferencia tuvo que ver con la poca vinculación de la agenda de paz a las agendas privadas de las organizaciones ciudadanas y de las empresas, algo que resulta paradójico ante el gran compromiso de la comunidad internacional en dichos procesos.

El tránsito de la guerra a la paz requiere de una infraestructura instalada en la opinión pública y en la agenda de todos los ciudadanos. Fortalecer instituciones no es un rol exclusivo de los que hacen la paz en la mesa de negociación o de quienes velan por la garantía de los derechos de las víctimas, es una tarea abierta para toda la población. En particular de aquellas organizaciones que en el país velan por el buen funcionamiento de la democracia, de la equidad social, y de las actividades de cara al desarrollo económico.

La democratización es uno de los blindajes más importantes para la paz. Este es un proceso en curso en el país y depende de la defensa y cumplimiento de las reglas de juego que se establezcan. Esto no ocurrió de manera efectiva en los casos estudiados por los expertos. En el caso colombiano, en el que la democracia se vincula con la superación de la inequidad se observa la cercanía en la mesa de negociación en cuanto a los temas de equidad social, regional e intergeneracional, lo cual plantea la necesidad de vincular democratización y desarrollo social.

En Colombia hay una débil infraestructura para la paz, hay muchas expectativas, y élites que no están conectadas con las necesidades y deseos de gran parte de la población. Adicionalmente se evidencia poca cultura del pacto y del consenso. A esto se suman dos retos de fondo: aceptar que la desigualdad y la pobreza son problemas de fondo; así como aceptar que el colombiano es un Estado que aún se encuentra en proceso de construcción.

A esto se suma la persistencia y expansión del crimen organizado que por sus vínculos transnacionales y su arraigo a través de prácticas extractivas que se han enquistado dada la existencia de zonas grises entre lo legal y lo ilegal, lo público y lo privado, lo formal y lo informal. En un contexto así, dichas organizaciones cuentan con una gran capacidad de corrupción con efectos perversos en las relaciones políticas, económica y sociales en el nivel subregional.

Enfrentar las múltiples transiciones vinculadas a la transición requiere, entonces, de un esfuerzo ciudadano por llamar la atención y la conciencia de quienes diseñan los mecanismos de transición sobre la multidimensionalidad de los efectos de lo que se decida, y sobre todo de que sus impactos se orienten a generar efectos de cascada para blindar los procesos locales ante los vacíos de poder que se generarán por el desmonte de la guerra en las regiones.

El aprendizaje de los casos internacionales enseña que se debe afectar la cultura política despersonalizando los partidos, prevenir las condiciones que generaron al aumento de las tasas de violencia e inseguridad en particular por la tendencia a la formación de organizaciones criminales que reciclan las energías y habilidades que aprovechaban los actores del conflicto y que es aprovechado durante el posconflicto por bandas, pandillas y grupos que al sentirse marginados se aferran a la identidad de los legados de la violencia y el crimen.

## 6. Hacer la paz es un esfuerzo de doble vía

*“Pensar el andamiaje para la construcción de paz comienza por cerrar las brechas entre el proceso de paz y la vida cotidiana de las poblaciones en sus territorios”*

Es un error pensar que la paz es un proceso que se construye exclusivamente de arriba hacia abajo, implica el aprovechamiento de las capacidades locales ya existentes para la activación de procesos de apropiación de la paz de abajo hacia arriba.

Los instrumentos de construcción de paz deben caracterizarse por su sensibilidad y alcance regional en un país marcado por las desigualdades entre los territorios. El principal desafío en este sentido tiene que ver con la ausencia de infraestructuras de paz en lo administrativo.

Para esto se debe pensar en el andamiaje necesario para la construcción de paz territorial, lo cual implica revisar los efectos y alcances de la descentralización en el país.

El reto yace entonces en articular el ordenamiento territorial y la normatividad existente con el andamiaje local para la paz, aprovechando los esquemas asociativos territoriales y multiplicando los centros de decisión política en el país hacia la meta de la gobernanza policéntrica. El fortalecimiento de un Estado para la paz implica el reto de mejorar la confianza institucional dando voz a las regiones a través del respaldo de la gestión territorial, creando fideicomisos locales, y a través de formas de apropiación local de las iniciativas y las medidas evitando la corrupción y el particularismo.

## 7. No hay paz sin liderazgo

*“Para sortear las brechas que abrió la guerra los puentes se construyen desde el lenguaje compartido, ese es el rol complementario que se espera de los actores del sector privado”*

Uno de los grandes pendientes de los procesos de posconflicto discutidos en el seminario tiene que ver con que en ellos se desaprovechó la oportunidad para acercar a las sociedades divididas no solo por la guerra, si no además por los legados de dinámicas políticas cerradas, las distancias sociales, económicas y territoriales entre la vida urbana y la vida rural que en general fue más afectada por la violencia.

Los contextos de posconflicto son a su vez contextos post-políticos en el sentido de la apertura de nuevos escenarios de participación, influencia y acceso a la toma de decisiones previamente dominadas por coaliciones formadas por las viejas élites o por el control de la vida política por parte de los grupos armados.

En diferentes intervenciones se subrayó la importancia de comprender que los únicos actores en la mesa no son los únicos actores del juego político que hace posible el tránsito hacia la paz. En este sentido es fundamental el rol de los actores no gubernamentales aliados del proceso.

Los procesos de posconflicto en el mundo muestran que existe una gran diferencia entre hacer las paces y construir la paz. En el primer caso la meta es negociar el nuevo orden, las reglas de juego y los mecanismos que hacen posible el tránsito para superar la guerra. Construir la paz, por otro lado, implica generar esfuerzos sostenidos por desactivar los incentivos que favorecen el uso de la violencia como forma efectiva para resolver problemas.

Hacer las paces no resuelve todos los problemas, sin embargo es la ventana de oportunidad para construir un lenguaje común entre actores que no lo tenían: entre los hacedores de la paz y los defensores de derechos humanos; entre los viejos enemigos

de la sociedad y los ciudadanos; así como entre los sectores no afectados por la violencia y las poblaciones involucradas por opción, forzadamente o como víctima de las hostilidades.

El desafío yace entonces en generar espacios para construir un diálogo compartido fortaleciendo la agenda de la sociedad civil cuya meta debe ser llamar la atención de los actores en posición de decisión en la negociación y en la implementación de los acuerdos. La misión de la sociedad civil tiene que ver con generar capacidades locales a través de la capacitación de las autoridades, los actores políticos y de los ciudadanos en el nivel local para deliberar y gestionar localmente los acuerdos de paz.

Esto requiere además socializar una pedagogía crítica para la construcción del *lenguaje compartido de la paz*. En este sentido liderar en tiempos de posconflicto significa contribuir a romper con la indiferencia de los actores que hasta el momento han sido tan solo espectadores del proceso.

Así, la responsabilidad social empresarial en tiempos de transición implica poner a disposición las buenas prácticas y el prestigio de la empresa privada para generar confianza en el proceso, apoyar y transferir capacidades para iniciar emprendimientos de paz, presionando por la transparencia y visibilidad de la implementación de los acuerdos.

El estudio presentado por el CIDER de la Universidad de Los Andes en el evento muestra que un creciente número de empresas colombianas reconoce que debería contribuir a la construcción de paz y que las empresas estatales y algunas multinacionales han sido líderes. Hay evidencia de logros importantes que tienen que ver con el cambio de actitudes frente a los temas relativos a la paz dentro del empresariado.

Las experiencias internacionales presentadas en el seminario hicieron énfasis en el desinterés de los empresariados locales en los procesos de paz. En Colombia existe un potencial dado que en el país ya existen iniciativas e instrumentos internacionales como el Pacto Global ISO-26000 que han puesto los derechos humanos en la agenda de las empresas.

En materia de paz el empresariado no es solo un convidado de piedra o un mero empleador de poblaciones que transitan de formas de vida de la guerra a la paz. Constituye un actor clave en la construcción de confianza, en la presión por la reducción de la corrupción, y un actor clave para moldear la agenda, movilizar iniciativas locales y amplificar información responsable para la formación de opinión pública en el tema de paz.

Dados los espacios vacíos que quedan de la guerra en el nivel territorial, el liderazgo de la sociedad civil es fundamental para evitar el secuestro o el sabotaje de estos espacios por parte de actores que buscan de manera oportunista minar el proceso o capturar los beneficios sociales de la ausencia de la guerra.

## 8. Para alcanzar la paz hay que superar mitos

*“Hay que acabar con esa fantasía de que la paz se logra en automático”*

En el tránsito hacia la paz existen prejuicios que pueden minar el proceso. Algunos de esos mitos identificados en el seminario tiene que ver con:

- La idea de que los únicos actores clave son los actores en la mesa de negociación.
- La idea de que no hay salida al dilema entre justicia y paz.
- La idea de que la paz es un proceso vertical y unidireccional de arriba hacia abajo.
- La idea de que la paz es un proceso automático y de corto plazo que no involucra esfuerzos sostenidos por parte de la población en su conjunto.
- La idea de que no hay recursos disponibles.
- La idea de que con los acuerdos la paz se produce en automático.
- La idea relativa al rol restringido de la sociedad civil.
- La idea de que los contextos y las expectativas locales son secundarias.
- La idea de que la paz es un negocio a pérdida, cuyos beneficios no superan sus costos.
- La idea de que los procesos de paz son limitados para ofrecer oportunidades de cambio social.

## 9. La salida es política y ciudadana

*“La paz es fruto de un juego político en el que hay espacio para muchos más actores de los que están en la mesa de negociación. La paz es un terreno natural para el ejercicio de la voz que los fusiles más temían: la voz de la ciudadanía”*

Como ya se ha mencionado, en el seminario se concluyó que en Colombia hay pocas infraestructuras de paz, altas expectativas e indiferencia de importantes sectores de la sociedad y sus élites. Una alternativa poderosa yace en multiplicar los centros de decisión política en el país. Esto se hace articulando la territorialización de los mecanismos de

tránsito con el andamiaje local generando infraestructuras de paz, así se puede constituir una genuina infraestructura de paz.

Un acuerdo general entre los ponentes del seminario es que pese a las debilidades existentes en materia de capacidades locales para la paz, los Gobiernos tienen una gran responsabilidad pero que resulta limitada para darle sostenibilidad a la implementación de los acuerdos.

Para hacer la paz es fundamental el rol complementario y propositivo de la sociedad civil organizada, cuyo papel crítico es romper la indiferencia y fomentar la apropiación local de las iniciativas a través de la construcción de un lenguaje compartido que sirva como terreno para potenciar emprendimientos de paz.

Mientras la guerra es un espacio dominado por el miedo y los atajos, la paz es el ámbito marcado por la dificultad del encuentro, del ejercicio de la libertad, de la responsabilidad de la palabra y las acciones, de la deliberación franca y el compromiso sostenido que desde la diferencia permite asumir el desafío de construir un futuro compartido.

La política es el medio más poderoso para superar la guerra, y el ejercicio de la ciudadanía el recurso más valioso y efectivo para garantizar el duro tránsito.

## **10. Recursos financieros para la paz y desarrollo regional**

No es cierto que no haya recursos para financiar la construcción de paz. El país dispone de excedentes relacionados con un excesivo conservadurismo financiero. El saldo de las reservas internacionales de Colombia es de US\$ 47 millones de dólares, por encima de lo que se puede considerar su nivel prudente. Además, están los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización. De otro lado, hay margen para aumentar la presión fiscal, particularmente en el nivel subnacional (impuesto predial rural) y mediante la eliminación de exenciones injustificadas. Hay que poner a tributar a quienes no contribuyen en lugar de sobrecargar a quienes lo hacen.

La suerte de la construcción de paz no puede dejarse solamente en manos de diseños institucionales sensibles a los contextos particulares y a la consideración de las reglas informales locales. Es necesario recalcar la importancia que tienen las políticas de desarrollo regional. Las organizaciones empresariales pueden aportar conocimiento para la puesta en marcha de políticas productivas en el nivel regional. Los espacios regionales de participación en la planeación deberían constituirse como el escenario principal de ese diálogo y del pilotaje de políticas con el liderazgo de las organizaciones empresariales en coalición con actores clave como los gobiernos locales, diferentes organizaciones civiles y las universidades.

# Quiénes somos y qué hacemos

---

El Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT tiene como misión fortalecer la proyección de la Universidad a través de la innovación social orientada a la transformación de problemas colectivos. Desde un enfoque de investigación y consultoría académica aplicada que articula teoría y práctica de manera rigurosa, nuestra misión es la de poner el conocimiento al servicio de la toma de decisiones informadas en los ámbitos público y privado para la transformación social.

Desde 2007, el CAP ha buscado desarrollar y aplicar avances teóricos, metodológicos y prácticos para la comprensión, discusión y atención de problemas compartidos en el nivel local, regional y nacional. A través de los años hemos desarrollado un enfoque de economía política de las periferias, que además de producir conocimiento riguroso y novedoso sobre problemáticas sociales complejas marcadas por la diversidad institucional, ha permitido desarrollar una caja de herramientas para contribuir al análisis e intervención de problemas colectivos. En estos años de trabajo hemos desarrollado esta perspectiva a través de alianzas estratégicas con diferentes organizaciones del sector público y del sector privado cuyas acciones tienen un alcance comunitario y ciudadano.

Gran parte del trabajo del equipo del CAP-EAFIT se ha centrado en la comprensión de la persistencia de diferentes formas de violencia en el país y sus regiones. Nuestro énfasis se ha concentrado en las transformaciones recientes de la guerra y de las nuevas dinámicas criminales resultantes, prestando especial atención a los efectos que estas tienen sobre los órdenes políticos, económicos y los atributos comunitarios en ámbitos subregionales.

Para la Universidad EAFIT es una prioridad contribuir a los esfuerzos que desde diferentes espacios de toma de decisión se orientan a alcanzar la paz en el país. A través de la identificación y reflexión sobre los aprendizajes internacionales y locales en materia de buenas prácticas, buscamos apoyar la generación y difusión de información pertinente para el fortalecimiento de capacidades locales que faciliten el tránsito de la guerra a la paz en las regiones de Colombia.

