



LA RELEVANCIA DE LA PAZ POSITIVA PARA ENFRENTAR DESAFÍOS SOCIALES: EL POST-ACUERDO DE PAZ Y LA PANDEMIA DE COVID-19 EN COLOMBIA

*A RELEVÂNCIA DA PAZ POSITIVA PARA ENFRENTAR DESAFIOS SOCIAIS:
O PÓS-ACORDO DE PAZ E A PANDEMIA DA COVID-19 NA COLÔMBIA*

*THE RELEVANCE OF POSITIVE PEACE TO FACING SOCIAL CHALLENGES:
THE POST-PEACE AGREEMENT AND THE COVID-19 PANDEMIC IN
COLOMBIA*

*Lina Chaparro*¹ 

Universidad de los Andes, Colombia

*Fabício H. Chagas-Bastos*² 

Universidad de Copenhague, Dinamarca

Resumen: El gobierno colombiano y el grupo guerrillero de las FARC—EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo), después de más medio siglo de conflicto en el país, llegaron a un acuerdo de paz en 2016. El Acuerdo de Paz de La Habana, desde una perspectiva de paz positiva, trae más que un posible fin a la violencia a Colombia: aborda los desafíos a la protección social profundamente arraigados legados por el conflicto, además de una refundación del Estado colombiano. Hay una laguna teórica y empírica, todavía, sobre ¿por qué y cómo pueden los mecanismos de justicia transicional colaborar con la promoción de medidas de protección social y abordar sus desafíos en ambientes de construcción de paz? En este artículo argumentamos que la justicia de transición impulsada por el Acuerdo es una herramienta fundamental para hacer frente a los desafíos a la protección social en Colombia —sean ellos históricos u oriundos de la pandemia de COVID-19. Proponemos un nuevo

¹ Investigadora del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). E-mail: lp.chaparro@uniandes.edu.co

² Profesor Asistente y Marie Skłodowska-Curie Fellow en la Universidad de Copenhague (Dinamarca). Email: fchagasbastos@ifs.ku.dk

ângulo a las perspectivas tradicionales de construcción de paz, justicia de transición, y estudios de protección social, mostrando que hay ganancias analíticas en una perspectiva interdisciplinaria que va hacia un punto intermedio entre los aspectos minimalistas y maximalistas de los estudios construcción de paz, y que incorpora los mecanismos de justicia de transición los desafíos sociales bajo un plan de desarrollo a largo plazo.

Palabras Clave: Colombia; Justicia de Transición; Desarrollo; Peacebuilding; Paz Positiva.

Resumo: O governo colombiano e o grupo guerrilheiro das FARC—EP (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia—Exército Popular), após mais de meio século de conflito no país, chegaram a um acordo de paz em 2016. O Acordo de Paz de Havana, de uma perspectiva de paz positiva, traz mais do que um fim possível para a violência na Colômbia: aborda os desafios profundamente enraizados à proteção social que sobram do conflito, bem como uma refundação do Estado colombiano. Ainda há uma lacuna teórica e empírica, contudo, sobre por que e como os mecanismos de justiça transicional podem colaborar com a promoção de medidas de proteção social e enfrentar seus desafios em ambientes de construção da paz? Neste artigo, argumentamos que a justiça transicional promovida pelo Acordo é uma ferramenta fundamental para enfrentar os desafios à proteção social na Colômbia —sejam eles históricos ou originários da pandemia COVID-19. Propomos um novo ângulo para as perspectivas tradicionais dos estudos de construção da paz, justiça de transição e proteção social, mostrando que há ganhos analíticos em uma perspectiva interdisciplinar de alcance médio entre os aspectos minimalistas e maximalistas dos estudos de construção da paz, e que incorpora mecanismos de justiça de transição e desafios sociais em um plano de desenvolvimento de longo prazo.

Palavras-chave: Colômbia; Justiça de Transição; Desenvolvimento; Construção de Paz; Paz Positiva.

Abstract: The Colombian government and the guerrilla group of the FARC—EP (Revolutionary Armed Forces of Colombia—People’s Army), after more than half a century of conflict in the country, reached a peace agreement in 2016. The Havana Peace Agreement, from a perspective of positive peace, brings more than a possible end to violence in Colombia: it addresses the deep-seated challenges to social protection left over from the conflict, as well as a re-founding of the Colombian state. There is still a theoretical and empirical gap, however, about why and how can transitional justice mechanisms collaborate with the promotion of social protection measures and address their challenges in peacebuilding

environments? In this article we argue that the transitional justice promoted by the Agreement is a fundamental tool to face the challenges to social protection in Colombia —be they historical or originating from the COVID-19 pandemic. We propose a new angle to the traditional perspectives of peacebuilding, transitional justice, and social protection studies, showing that there are analytical gains in adopting an interdisciplinary perspective as a middle ground between the minimalist and maximalist aspects of peacebuilding studies, and that incorporates transitional justice mechanisms and social challenges under a long-term development plan.

Keywords: Colombia; Transitional Justice; Development; Peacebuilding; Positive Peace.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.188087](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.188087)

Recebido em: 02/07/2021
Aprovado em: 28/10/2021
Publicado em: 29/10/2021

1 La relevancia de la paz positiva para enfrentar desafíos sociales: el post-acuerdo de paz y la pandemia de covid-19 en Colombia

Con apenas tres años de la etapa inicial de implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (o apenas el Acuerdo; COLOMBIA; FARC—EP, 2016) entre el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero de las FARC—EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo), la pandemia de COVID-19 ha expuesto las devastadoras consecuencias de la ausencia de sistemas de protección social bien diseñados. Si bien esto es cierto en todos los países —en especial en el caso de los países más pobres—, recibe particular relevancia en un país como Colombia, en lo cual las medidas de protección social están íntimamente relacionadas a la debilidad estatal —y esta está, a su vez, ligada a la implementación exitosa de los mecanismos de justicia de transición propuestos en el Acuerdo.

Más allá de una lectura técnica, el Acuerdo fue más que un mecanismo de justicia transicional que buscaba definir un marco mínimo de justicia y definir medidas encaminadas a la reconciliación de la sociedad

y su pacificación. El documento producido excede el deber y el alcance de un acuerdo de paz más tradicional (pasar de la paz negativa a la positiva). Por esta razón, ha sido reconocido como uno de los mecanismos de justicia transicional más comprensivos al incorporar un catálogo de reformas que buscan confrontar las causas históricas estructurales del conflicto armado (PRATER; HILLER, 2019) —como la desigualdad regional profunda y la presencia estatal errática en el interior del territorio, e incluir un catálogo de programas de desarrollo social. Desde una perspectiva de paz positiva, trae más que un posible fin a la violencia en Colombia. De hecho, el Acuerdo aborda desafíos históricos a la protección social profundamente arraigados y legados por el conflicto —además de una refundación velada del Estado colombiano (CHAGAS-BASTOS, 2018).

Una literatura ya voluminosa ha buscado comprender los variados aspectos de los procesos de paz en Colombia —en particular desde las perspectivas de la construcción de paz y de la justicia de transición. Los estudios de construcción de paz se dividen entre argumentos que relacionan el conflicto a la falencia del Estado en cumplir sus funciones básicas, o que equiparan la construcción de la paz con la construcción de capacidades estatales. En ambas vertientes, la debilidad estatal ocupa un lugar predominante en la explicación de la generación y transformación de los conflictos armados. A su vez, en el campo de los estudios de justicia transicional, recientemente se ha reconocido la importancia de considerar las dimensiones sociales y económicas de los conflictos armados.

La pandemia de COVID-19, entretanto, trae desafíos teóricos y empíricos a la masa crítica producida sobre la construcción de paz y justicia de transición. Como observan Andia y Chorev (2021), las condiciones sanitarias adversas exacerbaban las desigualdades existentes y crearon nuevas vulnerabilidades, en particular a los pobres y subempleados —dado que parte significativa de los mecanismos de los sistemas de protección social activados para hacer frente a la crisis solo están disponible para trabajadores formales.

Políticas estatales (o la falta de ellas) pueden crear o mitigar vulnerabilidades. Dicho de otro modo, la capacidad estatal es clave para hacer frente a los desafíos sociales históricos que se volvieron (aún más) agudos en la pandemia de COVID-19. En un país como Colombia, donde los esfuerzos de justicia transicional también son elemento de intervención de políticas públicas en la realidad buscando la transformación de injusticias históricas, ¿por qué y cómo pueden los mecanismos de justicia transicional colaborar con la promoción de medidas de protección social y abordar sus desafíos en ambientes de construcción de paz? La pregunta se vuelve particularmente importante en un ambiente, en el cual la pandemia del COVID-19 ha deprimido agudamente la protección social y tasas de informalidad en la economía son iguales o mayores del 55%, como es el caso colombiano (RUBIO et al., 2020).

En este artículo argumentamos que la justicia de transición impulsada por el Acuerdo es una herramienta fundamental para hacer frente a los desafíos a la protección social en Colombia —sean ellos históricos o oriundos de la pandemia de COVID-19. Proponemos un nuevo ángulo a las perspectivas tradicionales de construcción de paz, justicia de transición, y estudios de protección social, mostrando que hay ganancias analíticas en una perspectiva interdisciplinaria que va hacia un punto intermedio entre los aspectos minimalistas y maximalistas de los estudios construcción de paz, y que incorpora los mecanismos de justicia de transición los desafíos sociales bajo un plan de desarrollo a largo plazo.

Para ello, primero revisamos críticamente los que se han presentado sobre la relación entre construcción de Estado y construcción de paz, para señalar la importancia de estos procesos en las sociedades en transición. A continuación, presentamos nuestras reflexiones sobre los principales vacíos que persisten en el análisis sobre la capacidad estatal y la construcción de paz duradera —considerando los aspectos pertinentes a la pandemia de COVID-19.

2 La relación entre conflicto armado, debilidad estatal, y bajo soporte social

La literatura que explora la relación entre debilidad estatal y conflicto es vasta³. Tales estudios analizan el surgimiento y mantenimiento de los conflictos enfocándose en el efecto de políticas ineficaces de desarrollo económico, la liberalización política y económica, la cooptación del Estado por las élites económicas, y la escasez de recursos ambientales (DI JOHN, 2008).

La evidencia respecto a la existencia de países con bajo crecimiento económico que no derivaron en conflictos armados internos motivó la búsqueda por nuevos factores explicativos, tales como la erosión o ruptura de la legitimidad política y de la capacidad de gobernar de los Estados, la pérdida en el monopolio del uso de la fuerza para el mantenimiento del orden en el territorio, y la generación de recursos para la prestación de servicios públicos (AYOOB, 2001; ZARTMAN, 1995). La integración de los aportes enfocados en la cuantificación del costo económico de la guerra, con análisis de los nuevos tipos de violencia organizada que surgieron en el contexto de la globalización, y de la desestatalización de la violencia bélica mostraron una vez más la dificultad para abordar una única estrategia de construcción de paz que permitiera la solución de los conflictos y la prevención de su resurgimiento (MÜNKLER, 2002).

La revisión de las debilidades estatales adquirió mayor importancia como un factor subyacente, que exigía esfuerzos sostenibles en el largo plazo que debían articularse a los esfuerzos de construcción y sostenimiento de la paz mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, para la garantía de la paz futura. La literatura sobre debilidades estatales como causas de conflictos armados internos, entretanto, excluye la revisión del desarrollo social del análisis. Esto a su vez ha implicado la ausencia de su consideración en las dimensiones sociales dentro de las

³ En general se enfocan en los 'Estados fallidos', eso es, aquellos que no cumplen con las funciones estatales mínimas de seguridad y bienestar social.

estrategias de prevención y terminación de los conflictos (AGBAKWA, 2003).

3 Sociedades en transición y desarrollo

Una respuesta a la relación entre conflicto armado, debilidad estatal, y bajo soporte social se ha dado en la línea de los estudios sobre justicia transicional, en términos de la revisión de la vulneración sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales de grupos de ciudadanos como un factor relevante. Presentamos los argumentos que sostienen que los esfuerzos de las sociedades en transición en materia de construcción de Estado —incluyendo aquí desafíos sociales históricos y que se presentan bajo circunstancias inesperadas— son una vía necesaria para la construcción de paz duradera. Primero, presentamos una reconstrucción de la evolución de la tradicional concepción dicotómica de paz (positiva o negativa), para mostrar el actual lugar privilegiado que ocupa una conceptualización intermedia de paz. A continuación, se hará una referencia a la justicia de transición y sus aspectos socioeconómicos, como una estrategia de construcción de paz positiva desde el nivel intermedio que ubica en el centro la cuestión del desarrollo social en las sociedades en transición.

3.1 De la paz negativa a la paz positiva —y el intermezzo

Los estudios sobre la construcción de paz están marcados desde su origen según la manera en que se entiende 'la paz' y su sostenibilidad. El debate conceptual se ubica en la distinción entre las concepciones *negativa* y *positiva* de la paz introducidas por Galtung (1964). Por un lado, el concepto de *paz negativa* denota la ausencia de violencia física directa entre unidades políticas, el silencio de los fusiles y la subsecuente disminución de la violencia letal medida en número de homicidios ocurridos por ocasión de conflictos armados. Por otro, la *paz positiva* hace

referencia a la ausencia de violencia estructural, como una cuestión de desarrollo vertical y justicia social, en la que hay una distribución igualitaria de poder y recursos va dirigida a una transformación social profunda que busca resolver las causas estructurales de la violencia (GALTUNG, 1964, 1969, 1985; WEBEL; GALTUNG, 2007).

Desde una postura minimalista, la construcción de paz se limitaría a acciones dirigidas a la superación de los efectos inmediatos del conflicto (e.g., recuperación de la infraestructura, responsabilización penal de los involucrados en atrocidades). Por otro lado, desde una postura maximalista, la construcción de paz —definida como un grupo de actividades que apuntan a evitar la recaída en el conflicto—, da cuenta de una comprensión de la paz como una meta alcanzable que requiere la ejecución de acciones concretas cada vez más complejas cuya implementación ocurre tras la superación del conflicto para la prevención de nuevos conflictos en el futuro (BERDAL; MALONE, 2000)⁴.

Desde la década de los 2000s, la literatura sobre la construcción de paz como construcción de Estado pasa a abordar sus problemas como elemento clave de la seguridad internacional (CHANDLER, 2017). El enfoque recae sobre las debilidades estatales para orientar el diseño de estrategias para la creación de capacidades que hicieran posible una perspectiva de futuro compartida en las sociedades que aspiraban a la transición del conflicto a la paz (BICKERTON, 2006; ROTBERG, 2003; ZARTMAN, 2005). Se ha incorporado a la respuesta sobre cómo construir y sostener la paz, además de los esfuerzos por el fin de la violencia letal, el impulso de una agenda de transformaciones que aborde las causas fundamentales del conflicto —que considerara las cuestiones culturales, económicas, sociales y políticas subyacentes para la garantía de los derechos humanos, haciendo hincapié en el vínculo entre desarrollo y paz (UNITED NATIONS, 2000).

⁴ Para una revisión detallada, véase RETTBERG, 2003.

Las actividades para la construcción y consolidación de la paz, así como para su medición, pasaron a reconocer que los Estados en situación de posconflicto requieren más que estrategias para la prevención de la guerra. Una concepción *intermedia* de la construcción de paz apunta a la demanda de un paquete de transformaciones institucionales que afecten las variables explicativas del surgimiento y mantenimiento de los conflictos armados, además de esfuerzos por la promoción y fortalecimiento de la democracia, del estado de derecho, la presencia de derechos humanos y de una cultura de construcción de paz, que garantice el sostenimiento social de los esfuerzos en la materia (BARNES, 2001; BIGOMBE; COLLIER; SAMBANIS, 2000). De este modo, se permiten privilegiar a las iniciativas locales de construcción de paz (construcción de paz cotidiana; MAC GINTY, 2014) y relegan al sistema internacional a labores de apoyo y facilitación, de manera que se atiendan a realidades nacionales y se tomen en cuenta las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

3.2 *Los aspectos socioeconómicos de la justicia de transición*

Las perspectivas tradicionales de justicia transicional han planteado un catálogo de principios, estándares y mecanismos sobre qué deben hacer y seguir las sociedades para superar un pasado de abusos a larga escala, convirtiéndose en un elemento necesario en los acuerdos para la terminación de los conflictos armados (TEITEL, 2000). Estas perspectivas surgen en el contexto del siglo XX influenciadas por el discurso de los derechos humanos y los procesos de democratización en el hemisferio occidental. Eso explica porqué, en parte, estos abordajes parten de la visión de *paz democrática* que privilegia una comprensión de las democracias como menos propensas a entrar en conflicto entre sí (MURAVCHIK, 1991; RUSSETT, 1995; WALDORF, 2012) y como uno de los factores que facilitan la transición hacia una paz estable (BAYER, 2010).

Así como lo han señalado los estudios críticos de justicia transicional, desde la concepción más tradicional de ésta se ha privilegiado un enfoque

clásico liberal que resiste a la incorporación de enfoques más comprensivos como los que consideran la violencia estructural, las cuestiones socioeconómica o medioambiental como claves para la superación del pasado violento (GALTUNG, 1985; HULME, 2017; LAPLANTE, 2008; MILLER, 2008; SHARP, 2012). Paradójicamente, en el sistema internacional, la ONU ha resaltado la relación entre derechos humanos, seguridad, desarrollo y justicia de transición. De hecho, se ha reconocido que en las sociedades en transición debe prestarse especial atención al Estado de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (ARBOUR, 2007).

A partir del llamado a la comprensión holística de la justicia transicional como un proyecto global sobre cómo dar respuesta a los conflictos armados restaurando la justicia en los parámetros de la construcción de paz, recientemente se han considerado las dimensiones económicas de los conflictos armados internos desde una perspectiva que toma en cuenta las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales (BORAINÉ, 2006; MANI, 2002; NAGY, 2008). Estas están directamente ligadas a las debilidades del Estado que se habían quedado al descubierto, como causa y consecuencia de los conflictos armados internos, bajo el rótulo de 'violencia económica' (SHARP, 2014). Esta nueva comprensión amplía el objetivo de la justicia transicional, de la garantía de los derechos de las víctimas, a la revisión de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales como causas estructurales que explican el surgimiento del conflicto y deben ser solucionadas para realizar los fines de la justicia transicional (AGBAKWA, 2003; ARBOUR, 2007; MANI, 2002).

La justicia transicional entendida de este modo es una herramienta para la construcción de paz positiva. Por la magnitud del objetivo, algunos críticos han resaltado un riesgo de eficacia, al considerar la dificultad que puede significar para la justicia transicional impulsar reformas para corregir la inequidad —dados los contextos políticos convulsos en los que suele implementarse la preferencia de los gobiernos por el crecimiento ante la

redistribución, y las tensiones con las élites económicas que pueden mostrarse reacias a la transición (MCAULIFFE, 2016; WALDORF, 2012).

4 ¿En fin, la paz? El Acuerdo de la Habana

La historia de Colombia desde el siglo XX ha estado marcada por el conflicto armado interno. Desde los años 1940 la violencia bipartidista y más tarde a partir de los años 1960 con el surgimiento de guerrillas campesinas⁵ que tramitaron por la vía armada las que consideraron demandas sociales no atendidas por parte del Estado.

El conflicto interno se ha complejizado a lo largo de las sucesivas décadas de su existencia, con la incorporación de una variedad de actores armados (e.g., grupos paramilitares) y elementos de la economía ilegal (e.g., narcotráfico). La búsqueda de la paz por la vía de las negociaciones, por lo tanto, no es novedosa en Colombia. Por el contrario, durante la segunda mitad del siglo XX varios gobiernos adelantaron negociaciones de paz con diferentes grupos guerrilleros —incluidas las FARC—EP. Muchas de ellas, sin embargo, fracasaron. De hecho, un antecedente perverso y pesado a cualquier —y en particular al actual— proceso de construcción de paz en el país (MOLANO, 2016; MURCIA, 2017; NASI, 2006).

Desde 1982, se inició una etapa de negociaciones de paz con diversos grupos para poner fin a la lucha armada. Durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) tras un cese al fuego, se celebraron diálogos con las FARC—EP y el M-19. Estas fueron paralizadas al inicio de la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), y nuevamente retomadas bajo la “Iniciativa por la Paz”. Con la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991, se presentó una ampliación democrática que coincidió con la firma de la paz con tres grupos insurgentes (EPL, ERP y Quintín Lame). Los esfuerzos por poner fin al conflicto armado en Colombia continuaron en 1998 en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con

⁵ Se cuentan dentro de estos grupos rebeldes: las FARC—EP, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Movimiento de Renovación Socialista (MRS), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

diálogos con las FARC—EP, que terminaron tres años más tarde sin resultados. Mientras que, tras el fortalecimiento de grupos paramilitares en la década de los 1990s, a partir del año 2002 y hasta el 2005, el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) adelantó un proceso de negociación que permitió el desarme y sometimiento a la ley de las Autodefensas Unidas de Colombia (VILLAVECES-NIÑO, 2003).

Eriksson y Wallensteen (2004) observan que en las últimas décadas los conflictos armados han terminado más por la vía de la negociación que por la vía armada —el caso colombiano no ha sido la excepción. Entre el año 2012 y el 2016 el gobierno nacional (bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos [2010-2018]) y las FARC—EP participaron en un proceso de negociación política con sede en La Habana para dar fin al conflicto armado interno de más de cinco décadas en Colombia.

En el marco de negociación definido por el Gobierno de Colombia y las FARC—EP, las negociaciones se iniciaron con una fase exploratoria reservada en el 26 de agosto de 2012 en la cual se definió el modo en que ocurrirían, los negociadores, la duración y la agenda que concentraría los acercamientos. Esta estrategia permitiría avanzar de manera progresiva —en medio del conflicto armado persistente— sobre acuerdos temáticos repartidos en cinco puntos, bajo la regla de “nada está acordado hasta que todo esté acordado” (COLOMBIA; FARC—EP, 2013). Así mismo, se definió un marco legal mediante una reforma constitucional para adelantar las negociaciones, el Marco Jurídico para la Paz⁶.

La labor del Acuerdo se extendió por 16 meses representados en 27 ciclos de conversaciones en Cuba, 257 días ininterrumpidos de trabajo entre, miembros del gobierno, militares, guerrilleros. Así, se logró entregar el modelo de cese al fuego y dejación de las armas el 23 de junio del 2016, con presencia de la comunidad internacional. Los puntos de la agenda de negociación tuvieron en consideración causas estructurales del conflicto y su sostenimiento durante más de seis décadas como la pobreza, la

⁶ Acto Legislativo No. 01 de 2012 del Congreso de la República de Colombia.

cuestión agraria, y el impacto de la economía ilegal de la producción y tráfico de drogas, primero, y cocaína después (FAJARDO, 2015).

La distancia entre las partes daba cuenta de un “síndrome de cobija rota” en las negociaciones sobre el diseño del mecanismo de justicia transicional (DE LA CALLE, 2019, p. 97), lo que acentuaba las diferencias entre ellas y dividía a la sociedad colombiana. En efecto, con el avance de las negociaciones⁷, se hizo más evidente que la definición del componente de justicia de este acuerdo de paz, tanto en perspectiva jurídica como política, implicaba una discusión sobre la noción misma de transición como cambio en el régimen político democrático, que sustentaría el diseño del mecanismo judicial.

Como es propio de los acuerdos de paz, en Colombia se presentó una oposición al proceso de negociación y su producto final. Los saboteadores del Acuerdo —el ex presidente Álvaro Uribe, élites terratenientes locales, y algunos miembros de las Fuerzas Armadas— presentaron argumentos que cuestionaban los acuerdos temáticos levantando sospecha sobre su necesidad, por lo que se alinearon alrededor de la defensa del latifundio, el uso de la tierra, el modelo productivo de explotación agropecuaria industrial, la limitación a la participación política de los antiguos integrantes de las FARC y un modelo de justicia de sometimiento y castigo a graves crímenes de derechos humanos cometidos por la antigua guerrilla en el marco del conflicto (EL TIEMPO, 2014). En respuesta, diferentes sectores de la sociedad colombiana, encabezados por el equipo negociador de gobierno precisaron el alcance de las negociaciones y el Acuerdo, estableciendo su necesidad como mecanismos de reforma profunda que atendían a las causas estructurales del conflicto (DE LA CALLE, 2019; NARANJO, 2015). Se observa, por lo tanto, el conflicto ideológico en la

⁷ Mientras el gobierno colombiano lo fijó en los siguientes términos: “En una transición, la lucha contra la impunidad y por la justicia consiste precisamente en la satisfacción de los derechos de las víctimas. Satisfacción que se logra no solamente con la justicia penal, sino con toda una serie de medidas y mecanismos extrajudiciales”. Por su parte, las FARC fijaron como horizonte del acuerdo que “[s]e trata de fundar un verdadero Estado Social de Derecho” y “el propósito de avanzar hacia el necesario e inaplazable proceso de democratización real del Estado”. La solución a la divergencia entre gobierno y FARC se logró mediante un ajuste a la noción de mecanismos de justicia transicional como exclusivamente judiciales, para en su lugar posicionar una visión integral que pudiera atender a las víctimas y los estándares de justicia en materia de afectaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado en la transición del conflicto a la paz (DE LA CALLE, 2019, p. 108).

disputa por el significativo del concepto de la “paz” —que necesariamente enmarca el contexto y remite al fin del conflicto armado, por su condición histórico-social.

Como se demuestra, el trasfondo político colombiano tuvo significativa importancia en el proceso. De hecho, el triunfo del presidente Santos⁸ fue convencer a las fuerzas reaccionarias del país para que aceptaran los términos del Acuerdo debido al poder de los cambios y las ganancias que podían obtener a lo largo del proceso y en el futuro —a pesar de sus costos. Al mismo tiempo, como mecanismo de justicia de transición, el Acuerdo ha desarmado y despertado otras fuerzas reaccionarias en el país que por largo tiempo han militarizado territorios marginales y se han alimentado (política y financieramente) de las décadas de conflicto (RAMÍREZ, 2019). A lo anterior, se suma un ambiente de polarización persistente, y que se hizo evidente en el resultado del plebiscito en 2016 que estableciera el gobierno colombiano como mecanismo de refrendación de lo acordado —y que, por un estrecho margen, motivó la revisión de varios puntos acordados en el Acuerdo original.

Al fin y al cabo, el Acuerdo se estructura como un mecanismo integral de justicia transicional organizado en una agenda de negociación de cinco puntos buscan atender a las causas estructurales del conflicto para construir una paz duradera: 1) participación política; 2) desarrollo rural integral; 3) cese a las hostilidades y dejación de armas; 4) solución al problema de drogas y sustitución de cultivos ilícitos; y 5) garantía de los derechos de las víctimas. Así, el documento funciona como un complejo mecanismo que, a través del catálogo de reformas que impulsa, busca la transformación y construcción del Estado, como una fórmula de construcción de paz positiva.

⁸ Las ideas de Santos, basadas en la *Tercera Vía* de Giddens, al fusionar elementos de izquierda y derecha para formar una posición centrista (ORJUELA, 2015; SANTOS; BLAIR, 1999), no buscaban abordar directamente demandas específicas (como, por ejemplo, el desarrollo rural o regional), sino la pobreza generalizada en el país causada por la incapacidad crónica e histórica del gobierno central colombiano para brindar bienes públicos a todos los rincones del país.

5 “Donde no hay pan, no hay sosiego”

Volvemos a nuestra pregunta inicial: ¿por qué y cómo pueden los mecanismos de justicia transicional colaborar con la promoción de medidas de protección social y abordar sus desafíos en ambientes de construcción de paz?

Primero, abordamos el elemento normativo (*por qué*) contenido en un abordaje a la justicia de transición desde una perspectiva de paz positiva. A continuación, avanzamos sobre los elementos de política públicas (*cómo*) que hacen el puente entre elementos normativos y la realidad colombiana. Para ello, consideramos el impacto de una transición hacia la paz motivada por la implementación del Acuerdo en el desarrollo social en Colombia, y el cómo éste contribuye a cerrar brechas de inequidad —en particular a la luz del escenario de la pandemia del COVID-19.

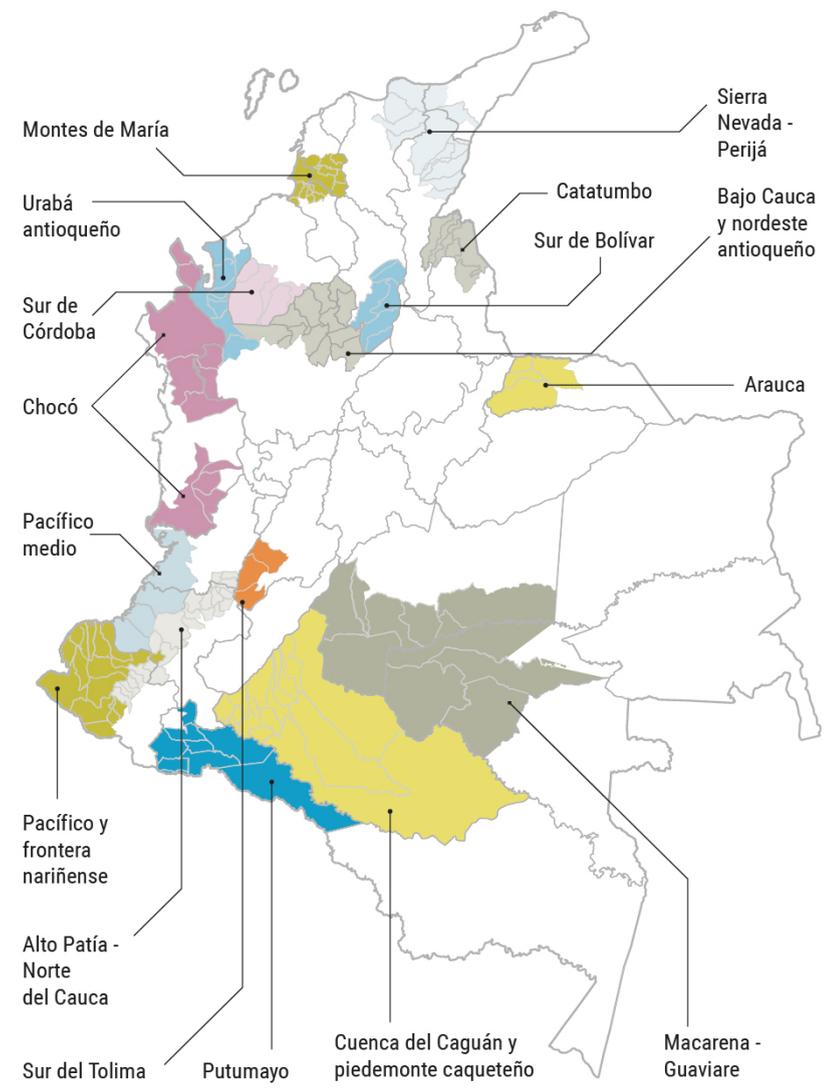
5.1 *La justicia para la paz*

El Acuerdo otorga un lugar privilegiado a la intervención del Estado en los territorios más rezagados y afectados por el conflicto armado (construcción de paz desde arriba), al tiempo que, mediante la participación de los gobiernos y comunidades locales en la definición de políticas públicas, reconoce el rol esencial de las comunidades en la construcción de paz (construcción de paz desde abajo). Tal medida apunta a fortalecer la confianza pública y generar sentido de apropiación del Acuerdo por la población, con un consecuente aumento de la legitimidad de las instituciones estatales.

De esta forma, el mecanismo de justicia transicional se alinea con el reconocimiento que en las últimas décadas se ha dado a la importancia de los gobiernos locales y territoriales en el diseño e implementación de iniciativas de construcción de paz (EATON, 2021), y a la participación de

actores no estatales en los procesos de justicia transicional y en las vías de desarrollo de las sociedades que pasan por estos procesos. Por ejemplo, el Acuerdo enfatiza el concepto ‘paz territorial’ (JARAMILLO, 2014) por la vía de la incorporación de un ‘enfoque territorial’ en los capítulos de “Reforma Rural Integral” (Punto 1), “Solución al problema de las drogas ilícitas” (Punto 4) y “Acuerdos sobre las víctimas del conflicto armado” (Punto 5), sirviéndose de instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁹

Figura 1. ¿Dónde están los PDET?



Fuente: Forero (2019).

⁹ La implementación de los PDET se dará en 16 subregiones de 19 departamentos del país, con la participación activa de 170 municipios afectados por el conflicto armado.

Los PDET funcionan como instrumentos de planeación participativa de políticas públicas locales y apuntan al desarrollo, la construcción de paz y la reconciliación. Su estructura reconoce las distribuciones desiguales de la violencia en todo el territorio, así como sus efectos diferenciales sobre sus habitantes¹⁰. Desarrollan la noción de ‘paz territorial’ incluida en el Acuerdo como una fórmula novedosa para la superación de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales subyacentes a la violencia considerando la variable territorio, que establece las aspiraciones el proceso de construcción de paz como paz positiva sostenible y permite adelantar un proceso de descentralización, por medio de los PDET (CAIRO et al., 2018).

De este modo, los PDET son concebidos como mecanismos de construcción de paz útiles para la articulación de esfuerzos para el desarrollo nacional sostenible en el largo y mediano plazo, que deja atrás el tradicional centralismo para privilegiar el diseño de políticas públicas con enfoque territorial mediante la autonomía programática —desde el nivel nacional y local, y, desde las poblaciones y las entidades del Estado (RESTREPO; PEÑA, 2019). Para ello, se incluyeron dos fórmulas: la priorización de territorios y una vigencia restringida. En un término de diez años, el Estado se comprometió a generar de capacidades en la institucionalidad local de los municipios priorizados a partir de un diagnóstico de necesidades en cada territorio que atiende a cuatro criterios: grado de afectación del conflicto armado¹¹, presencia de economías ilegales¹², capacidad de gestión y nivel de pobreza¹³. Al fin y al cabo, estos buscan promover un cambio estructural que se suma a las medidas de protección social existentes en Colombia.

Sin embargo, tras más de cuatro años de vigencia del Acuerdo, su implementación ha puesto en evidencia un segundo desafío relativo a la

¹⁰ Las condiciones necesarias para el logro de capacidades locales que permitan la estabilización de los territorios después de la implementación de los PDET y la construcción de una paz duradera son, sin embargo, cuestiones abiertas.

¹¹ Medido en variables de victimización construidas a partir de la consideración de hechos registrados por delito.

¹² Considera los factores de medición de la presencia y persistencia de cultivos de uso ilícito (Punto 4).

¹³ En la reglamentación de los PDET mediante el Decreto 893 de 2017, el Estado colombiano estableció que para la medición del nivel de pobreza atendería al Índice de Pobreza Multidimensional [IPM-C].

existencia de interpretaciones diversas de la concepción de los PDET que los enmarcan en la estructura territorial convencional y limita su poder transformador. El desarrollo de los Programas como instrumento para la implementación del Acuerdo exige su coordinación con otros mecanismos que están también allí establecidos, en virtud de la integralidad del Acuerdo como mecanismo de justicia transicional. En particular, debe incluir esfuerzos para la garantía de los derechos de las víctimas y poblaciones afectadas por el conflicto y la reintegración de los excombatientes a las comunidades que se vieron afectadas, en últimas, la reconciliación. Así, si bien el énfasis de los PDET se ha puesto sobre el componente agrario —en particular, la restitución y redistribución de tierras (Punto 1)—, uno de sus potenciales está en la planeación participativa direccionada a la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado como se definiera en el componente de justicia del Acuerdo, lo que supone un nuevo nivel de articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) creado en el Acuerdo (Punto 5).

Tellez (2019) observa que las preocupaciones materiales o distributivas sobre los efectos del Acuerdo fueron particularmente importantes para las poblaciones rurales. De hecho, no hay evidencia sobre que la sociedad colombiana exigiera en su conjunto una fórmula de justicia exclusivamente retributiva, referida a la imposición de castigos penales tradicionales a los responsables. De lo que sí hay evidencia es que las comunidades ubicadas en los territorios más afectados —con las mayores tasas de eventos de victimización, en particular por las FARC—, fueron los que en su mayoría no rechazaron el Acuerdo en el plebiscito de 2016, ni las sanciones restaurativas en él contenidas (ARJONA, 2016; FERGUSSON; MOLINA, 2016), lo que sugiere, una preferencia por una comprensión integral de la justicia transicional que atendiera la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas directas y las poblaciones,

para garantizar su no repetición por ninguno de los actores involucrados (tanto el Estado como los ex-combatientes).

Además, una oportunidad para la implementación integral del Acuerdo más allá del énfasis exclusivamente agrario está en la articulación de las políticas públicas para la superación de la pobreza rural con el mecanismo de justicia fijado en el Acuerdo, como una fórmula de construcción de paz desde abajo en el que la participación de las comunidades es central. En particular, en las sanciones que la Jurisdicción Especial para la Paz¹⁴ (JEP) podrá imponer. Estas sanciones —llamadas “sanciones propias” en el Acuerdo— exigen, como los PDET, escenarios participativos de diálogo sobre las formas en que podrá repararse aplicando un enfoque restaurativo entre el Estado representado por el tribunal de justicia transicional y los gobiernos locales, las comunidades, las víctimas, y los que infligieron las violaciones de derechos humanos, para fijar fórmulas de desarrollo social y reparación de los daños.

De hecho, la necesaria articulación de las entidades de los gobiernos nacional y local y del SIVJRNR para la definición de Proyectos de sanción propia y de PDET, como lo establece el Acuerdo, amplía la visión del objetivo de los mecanismos de justicia transicional de la garantía de los derechos de las víctimas, exclusivamente, a la revisión de la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones a nivel territorial como causas estructurales del conflicto que deben transformarse para ayudar a cerrar las brechas de inequidad. Implica también una transformación en la concepción de los mecanismos judiciales de justicia transicional, donde los jueces se convierten en actores estratégicos para la gestión de los escenarios de participación y diálogo que se requieren, ampliando su mandato más allá de la determinación de responsabilidades al del logro de justicia social con una visión transformadora. La integralidad del Acuerdo como mecanismo de justicia transicional, distribuye las

¹⁴ La JEP fue creada mediante el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto), entre otras funciones, se fijó que podrá determinar responsabilidades sobre los hechos y conductas que derivaron en crímenes cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia, así como imponer sanciones a los victimarios en los eventos de reconocimiento de responsabilidad de crímenes.

responsabilidades en los diferentes instrumentos y órganos de los que se sirve con el fin de consolidar una cultura de paz basada en el diálogo y planeación participativa entre las partes, que se construye gradualmente para garantizar su sostenibilidad.

5.2 *Paz positiva, desarrollo, y cambio estructural hacia la protección social*

El Estado colombiano, que nunca fue fuerte, entró en un terrible período de crisis entre los años 1980 y 1990, mientras buscaba evitar la amenaza triple de los cárteles de la droga poderosos, grupos insurgentes consolidados (e.g., FARC—EP, M-19 y ELN) y del surgimiento y consolidación de grupos paramilitares. En este sentido, Bejarano y Pizarro (2003) argumentan que la debilidad del Estado facilitó el surgimiento de grupos guerrilleros territorialmente extensos a los que se reaccionó con la privatización de la guerra de contrainsurgencia que derivó en la conformación de grupos paramilitares —y a su vez, las décadas de guerra contra el Estado tuvieron el efecto retroalimentado de debilitar aún más la capacidad estatal. A lo que se sumó una distribución desigual del bienestar y la riqueza, que contribuyó al agravamiento del conflicto. A fines de la década de 1990, los observadores internacionales veían cada vez más a Colombia como un Estado fallido (SHIFTER; JAWAHAR, 2004). Con todo, otros autores han llamado la atención sobre la importancia de abordar la relación entre la construcción de Estado en Colombia como un proceso de larga duración y con variación territorial, y el proceso de integración diversa de los territorios a lo nacional (GONZÁLEZ; BOLÍVAR; VÁZQUEZ, 2003).

Históricamente, los lugares más remotos y de más difícil acceso son los más empobrecidos y con la mayor debilidad de presencia institucional. No sorprende que sean estos los principales enclaves del conflicto en el país. La pobreza en las zonas rurales de Colombia durante los últimos veinte años ha disminuido ligeramente, pero el progreso hacia el alivio total

de la pobreza ha sido demasiado lento frente a las necesidades corrientes. Por el contrario, ha mostrado un ascenso en los últimos años¹⁵ por lo que todavía se considera uno de los grandes desafíos de la política pública en Colombia (ANGULO; BOTELLO; SOLANO, 2019), y donde el Estado colombiano tiene dificultades en llegar y avanzar con lo propuesto en el Acuerdo.

De hecho, las exclusiones económicas contribuyeron a la expansión de los grupos rebeldes en Colombia, sirviendo como motor al conflicto armado interno de décadas. Hay grandes desafíos de capacidad operativa, participación y coordinación de las distintas agencias gubernamentales para llegar a los 32 departamentos y 1.123 municipios del país¹⁶; y el Estado colombiano no ha contado con tales recursos humanos o materiales (FALLETI, 2010; LÓPEZ, 2016; REVELO; GARCÍA, 2018).

En este sentido, las reformas para fortalecer los gobiernos subnacionales fueron tomadas como pieza central de los esfuerzos de ‘pacificación’, principalmente mediante una apertura democrática acompañada de descentralización económica —resultando fallidos los intentos de trasladar la disputa por el poder nacional al ámbito local (EATON, 2020; FALLETI, 2010; SÁNCHEZ; CHACÓN, 2005). El caso colombiano en el post-Acuerdo, todavía, muestra que esta tendencia no es inevitable o inexorable. Eaton (2020; 2021) señala que una de las principales lecciones de este caso es que, irónicamente, las reformas para fortalecer los gobiernos territoriales pueden considerarse poco ambiciosas para una parte de la negociación —incluso cuando la otra parte las considera como fuente de amenaza.

Como es de suponerse los desafíos de la política pública para la corrección de la pobreza rural aumentan con los que supone la implementación del Acuerdo. Un primer desafío de la implementación

¹⁵ De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-C), instrumento de medición de la pobreza monetaria y multidimensional, diseñado por el gobierno colombiano que funciona desde el año 2011 como parte de una estrategia de reducción de la pobreza en Colombia, para el año 2018 la pobreza multidimensional rural ascendió a 39,9%.

¹⁶ La geografía de Colombia se presenta como un desafío al desarrollo basado en un proyecto centralizado: tres cordilleras andinas, dos regiones costeras distintas y el vasto terreno amazónico.

para que se alcance el impacto propuesto al desarrollo social en Colombia es lograr una coordinación eficiente entre los niveles nacional y local para el diseño y ejecución de política pública descentralizada. Si bien tras el inicio de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) —hoja de ruta de la política pública nacional— se fijaron líneas estratégicas sobre puntos comunes con los puntos del Acuerdo, la falta de precisión sobre el modo en que pueden articularse, ha derivado muchas de las veces en el funcionamiento paralelo y, en ocasiones contradictorio, de ambas políticas, y para algunos incluso en un proceso de recentralización que impacta la formulación de la política pública para el desarrollo social desconociendo las necesidades de las unidades subnacionales (EATON, 2020; 2021; LÓPEZ, 2016).

5.3 *COVID-19 y la construcción de una paz positiva*

En el marco de la pandemia del COVID-19, el gobierno de Colombia siguiendo la tendencia en Latinoamérica ha utilizado los programas de transferencias como su principal estrategia para hacer frente a los desafíos presentados (e.g., atención de la salud, proteger los puestos de trabajo y mitigar la pérdida de ingresos) y aumentar la cobertura de protección social para los grupos más vulnerables (para una revisión detallada de estas medidas véase RUBIO et al., 2020).

Aunque enmarcadas por un contexto de crisis, tales estrategias no son suficientes para garantizar una paz estable y duradera. En el marco de nuestro argumento de construcción de paz positiva, la recuperación de estándares de calidad de vida (y la mitigación de crisis futuras) se dará si el Estado colombiano fuera capaz de transformar progresivamente medidas de socorro temporal en sistemas de protección social integrales y sensibles a las crisis —como lo que está propuesto en el Acuerdo.

Las dificultades en la implementación del Acuerdo fueron agudizadas por la pandemia de COVID-19, y significaron además el

agravamiento de la inequidad y la vulnerabilidad de las poblaciones, la concurrencia de afectaciones a derechos de bienestar social de las comunidades (como la salud, la seguridad, riesgos a los derechos de las víctimas (PEACE, 2021). La crisis sanitaria, de hecho, ha bloqueado el potencial de la autonomía cotidiana para construir la paz abordando elementos estructurales del conflicto, como el derecho a la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición, y en particular, al derecho a la participación efectiva en el diseño de programas o fórmulas de desarrollo dispuestas en el Acuerdo.

Muchas de las medidas acordadas —por ejemplo, el avance en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)— tuvieron una implementación ralentizada. La pandemia impuso, por ejemplo, dificultades para los procesos de recolección de datos en los territorios¹⁷, para avanzar en los procesos judiciales para la determinación de responsabilidades sobre los crímenes ocurridos en el mismo en el conflicto armado, y garantizar la participación de las víctimas. De mismo modo, implicó la migración a las diligencias judiciales en la modalidad de conectividad remota, lo que ha puesto dificultades adicionales y causado el empeoramiento de las condiciones de seguridad de víctimas y comparecientes —a lo que se suma el asesinato sistemático de líderes sociales y excombatientes dedicados a la implementación de lo acordado (CEV, 2021; JEP, 2020; OBSERVAJEP, 2020).

Como mencionado anteriormente, no sorprende que la pandemia esté afectando a las poblaciones más carentes de protección social en Colombia —que coinciden con los territorios más concernidos por el conflicto armado—, y por ende a la implementación y monitoreo del Acuerdo. Grasa (2020, p. 18-19) observa que durante la cuarentena hubo “un incremento importante de la violencia armada directa derivado del incremento de grupos armados y de su ejercicio de control e influencia

¹⁷ Las actividades de recolección de información son especialmente relevantes para el diseño de políticas públicas y para la elaboración del informe final sobre las causas estructurales del conflicto a cargo de la Comisión de Esclarecimiento de Verdad (CEV), el principal mecanismo extrajudicial de justicia transicional que integra el SIVJRNR.

sobre el territorio” y que “se han multiplicado nuevamente las acciones de grupos ilegales para incrementar su control social y territorial, siguiendo el patrón de opresión, coacción y, a la vez, de “prestación” de bienes y servicios antes analizado”.

Al fin y al cabo, construir paz y sociedades justas son procesos inseparables, y los desafíos a la protección social en tiempos pandémicos o no, en Colombia, dependen de un proceso de transición aún en curso.

6 Consideraciones Finales

En este artículo exploramos por qué y cómo una perspectiva basada en un punto intermedio entre los aspectos minimalistas y maximalistas de los estudios construcción de paz puede contribuir para hacer frente a los desafíos sociales en sociedades que experimentan situaciones de postconflicto. En especial, mostramos cómo se dan estas contribuciones en un ambiente de incertidumbre y fragilidad de los esquemas de protección social ofertados por el Estado colombiano durante la pandemia de COVID-19.

Las propuestas para un sistema de posconflicto a menudo contienen las semillas de un nuevo (también a menudo basado en formas de violencia) sistema de inclusión y exclusión. No es raro que en el escenario actual se presente una nueva forma de hegemonía jurídico-económico-política donde la gobernanza jerárquica del Estado se actualiza para el ambiente del posconflicto.

El caso colombiano muestra que la formulación de políticas públicas que busquen contribuir a la terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera deben reconocer y atender a la afectación de los derechos económicos, sociales y culturales. La implementación de mecanismos participativos debe estructurarse para garantizar y consolidar la cobertura de protección social, dando solución a una de las causas

estructurales del conflicto armado —i.e., la violencia económica que ha generado y profundizado brechas de inequidad.

7 Referencias

AGBAKWA, Shedrack. A Path Least Taken: Economic and Social Rights and the Prospects of Conflict Prevention and Peacebuilding in Africa. **Journal of African Law**, v. 47, n. 1, p. 38-64, 2003. DOI.org/10.1017/S0221855303001974

ANDIA, Tatiana; CHOREV, Nitsan. Inequalities and Social Resilience in Times of COVID-19. **Revista de Estudios Sociales**, n. 78, p. 2-13, 2021. DOI.org/10.7440/res78.2021.01

ANGULO, Roberto; BOTELLO, Silvia; SOLANO, Angélica. Medición de pobreza multidimensional rural para Colombia. **Documento de Trabajo**, n. 266 : Estudios sobre Desarrollo, n. 40. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2019.

ARBOUR, Louise. Economic and Social Justice for Societies in Transition. **New York University Journal of International Law and Politics**, v. 40, n. 1, p. 1-27, 2007. Disponible en: <https://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/40.1-Arbour.pdf> . Accedido en: 23 oct. 2021.

ARJONA, Ana. War Dynamics and the “No” Vote in the Colombian Referéndum. **Political Violence @ A Glance** [online], 20 oct. 2016. Disponible en: <https://politicalviolenceataglance.org/2016/10/20/war-dynamics-and-the-no-vote-in-the-colombian-referendum/>. Accedido en: 10 mayo 2021.

AYOOB, Mohammed. Humanitarian Intervention and International Society. **Global Governance**, v. 7, n. 3, p. 225-230, 2001. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27800300> . Accedido en: 23 oct. 2021.

BAYER, Reşat. Peaceful transitions and democracy. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 5, p. 535-546, 2010. DOI.org/10.1177/0022343310370102.

BEJARANO, Ana Maria; PIZARRO, Eduardo. Colombia: A Failing State? **Harvard Review of Latin America**, v. 11, n. 3, p. 11-13, 2003. Disponible en: <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/websites.harvard.edu/dist/1/19/files/2020/07/colombia.pdf> . Accedido en: 23 oct. 2021.

BERDAL, Mats; MALONE, David (Ed.). **Greed & grievance: Economic agendas in civil wars**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

BICKERTON, Christopher. State-building: exporting state failure. In: BICKERTON, Christopher; CUNLIFFE, Philip; GOUREVITCH, Alexander (Eds.).

Politics without sovereignty: A critique of contemporary international relations. New York: Routledge, 2006, p. 93-111.

BIGOMBE, Betty; COLLIER, Paul; SAMBANIS, Nicholas. Policies for building post-conflict peace. **Journal of African Economies**, v. 9, n. 3, p. 323-348, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/jae/9.3.323>

BORAINE, Alexander. Transitional justice: A holistic interpretation. **Journal of International Affairs**, v. 60, n. 1, p. 17-2, 2006. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24358011> Accedido en: 23 oct. 2021.

CAIRO, Heriberto et al. "Territorial Peace": The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations. **Geopolitics**, v. 23, n. 2, p. 464-488, 2018. DOI.org/10.1080/14650045.2018.1425110

CEV (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición). **Informe de gestión institucional enero-junio 2021.** Bogotá: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2021. Disponible en: https://comisiondelaverdad.co/images/08092021Informe_de_Gestioon.pdf. Accedido en: 15 oct. 2021.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício. Colombia's Peace in Tatters. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 13, n. 2, p. 127-134, 2018. DOI.org/10.1080%2F15423166.2018.1470938

CHANDLER, David. **Peacebuilding: The twenty years' crisis, 1997-2017.** New York: Palgrave Macmillan, 2017.

COLOMBIA; FARC—EP. **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.** Bogotá: Presidencia de la República, 2016. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>. Accedido en: 10 mayo 2021.

COLOMBIA; FARC—EP. **Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo (FARC—EP).** 2013. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/mesa_conversaciones_paz/pdf/informe-conjunto-puntos-1-y-2.pdf. Accedido en: 10 mayo 2021.

DE LA CALLE, Humberto. **Revelaciones al final de una guerra: testimonio del jefe negociador del gobierno Colombiano en La Habana.** Bogotá: Debate, 2019.

DI JOHN, Jonathan. **Conceptualising the causes and consequences of failed states: A critical review of the literature.** Crisis States Working Papers Series No. 2. London: Crisis States Research Centre, 2008. Disponible en:

<https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csrc-working-papers-phase-two/wp25.2-conceptualising-the-causes-and-consequences.pdf>. Accedido en: 15 oct. 2021.

EATON, Kent. Self-rule vs. Shared Rule: The Design and Evolution of Federal Institutions in Colombia. **Perspectives on Federalism**, v. 12, n. 3, p. E1-26, 2020. Disponible en: http://www.on-federalism.eu/attachments/359_PoF%202020%20Vol%2012-3%20Eaton.pdf . Accedido en: 23 oct. 2021.

EATON, Kent. Territorial Peace Without Territorial Governments: The Centralising Logic of the 2016 Colombian Peace Accord. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 16, n. 2, p. 194-208, 2021. DOI.org/10.1177/1542316620977172

EL TIEMPO. **Estas son las 68 críticas del uribismo a los acuerdos de La Habana**. El Tiempo [online], 2014. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14726156>. Accedido en: 7 sept. 2021.

ERIKSSON, Mikael; WALLENSTEEN, Peter. **Armed Conflict, 1989-2003**. Journal of Peace Research, v. 41, n. 5, p. 625-636, 2004. DOI.org/10.1177/0022343304047568

FAJARDO, Darío. Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. In: **Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia**. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, p. 352-406.

FALLETI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FERGUSSON, Leopoldo; MOLINA, Carlos. Un vistazo a los resultados del plebiscito / ¿Qué interpretaciones de estos datos tienen más mérito? **Miscelanea para la Paz** [online], 3-4 oct. 2016. Disponible en: <https://sites.google.com/site/miscelaneadelapaz/datos>. Accedido en: 10 mayo 2021.

FORERO, Sebastián. ¿Cuál es la importancia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)? **El Espectador** [online], 2 mar. 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cual-es-la-importancia-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-articulo/>. Accedido en: 7 sept. 2021.

GALTUNG, Johan. Summit Meetings and International Relations. **Journal of Peace Research**, v.1, n.1, p. 36-54, 1964. DOI.org/10.1177/002234336400100104.

GALTUNG, Johan. Twenty-five years of peace research: Ten challenges and some responses. **Journal of Peace Research**, v. 22, n. 2, p. 141-158, 1985. DOI.org/10.1177/002234338502200205.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. DOI.org/10.1177/002234336900600301.

GONZÁLEZ, Fernán; BOLÍVAR, Ingrid; VÁZQUEZ, Teófilo. **Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado**. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular, 2003.

GRASA, Rafael. Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. **Documento de Trabajo**, n. 39. Madrid: Fundación Carolina, 2021.

HULME, Karen. Using a framework of human rights and transitional justice for post-conflict environmental protection and remediation. In: STAHN, Carsten; IVERSON, Jens; EASTERDAY, Jennifer (Eds.). **Environmental Protection and Transitions from Conflict to Peace: Clarifying Norms, Principles, and Practices**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 119-142.

JARAMILLO, Sergio. **La paz territorial**. Presentación en la Universidad de Harvard, 2014. Disponible en: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>. Accedido en: 10 mayo 2021.

JEP (Jurisdicción Especial para la Paz). **Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz**. Bogotá: Jurisdicción Especial para la Paz, 2020.

LAPLANTE, Lisa. Transitional Justice and Peace Building: Diagnosing and Addressing the Socioeconomic Roots of Violence through a Human Rights Framework. **International Journal of Transitional Justice**, v. 2, n. 3, p. 331-355, 2008. DOI.org/10.1093/ijtj/ijn031

LÓPEZ, Claudia. **¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?** Bogotá: Debate, 2016.

MAC GINTY, Roger. Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. **Security Dialogue**, v. 45, n. 6, p. 548-564, 2014. DOI.org/10.1177/0967010614550899

MANI, Rama. **Beyond retribution: Seeking justice in the shadows of war**. Cambridge: Polity, 2002.

MCAULIFFE, Pdraig. Rhetoric and realpolitik: Interrogating the relationship between transitional justice and socio-economic justice. In: TIITTALA, Tuomas (Ed.). **Finnish Yearbook of International Law**. London: Bloomsbury, 2016, p. 239-308.

MILLER, Zinaida. Effects of invisibility: In search of the 'economic' in transitional justice. **International Journal of Transitional Justice**, v. 2, n. 3, p. 266-291, 2008. DOI.org/10.1093/ijtj/ijn022

MOLANO, Alfredo. **A lomo de mula. Viaje al corazón de las FARC**. Bogotá: Aguilar, 2016.

MÜNKLER, Herfried. **Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

MURAVCHIK, Joshua. **Exporting democracy: Fulfilling America's destiny**. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1991.

MURCIA, Julian Daniel. **Recentralisation and its causes: Colombia, 1994-2014**. 2017. 241 f. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) — University of Oxford, Oxford, 2017.

NAGY, Rosemary. Transitional justice as global project: Critical reflections. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 275-289, 2008. DOI.org/10.1080/01436590701806848.

NARANJO, Óscar. "No habrá paz armada en Colombia". **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales** [online], 2015. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Paginas/No-habra-paz-armada-Colombia-afirma-Ministro-Consejero-Posconflicto.aspx>. Accedido en: 7 sept. 2021.

NASI, Carlo. Spoilers in Colombia: Actors and strategies. In: NEWMAN, Edward; RICHMOND, Oliver (Eds.). **Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution**. New York: United Nations University Press, 2006, p. 219-241.

OBSERVAJEP (Observatorio sobre la JEP). **Boletín # 17. La participación de las víctimas en la JEP durante la emergencia sanitaria por el covid-19**. Observatorio sobre la JEP [online], 9 jul. 2020. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=159. Accedido en: 15 oct. 2021.

ORJUELA, Luis Javier. Uribe versus Santos: del enfrentamiento personal a la diferenciación ideológica. **Revista de Estudios Sociales**, n. 52, p. 201-207, 2015. <http://dx.doi.org/10.7440/res52.2015.14>

PEACE (Peace Accords Matrix Barometer Initiative; Kroc Institute for international peace Studies). **Executive Summary, The Colombian Final Agreement in the Era of COVID-19: Institutional and Citizen Ownership is Key to Implementation**. Notre Dame, IN : Bogotá: Peace Accords Matrix Barometer Initiative/Kroc Institute for International Peace Studies/Keough School of Global Affairs, 2021. DOI.org/10.7274/r0-cffp-qr07

PRATER, David; HILLER, Patrick. Recognizing the science of peace to build positive peace. In: LUTFY, Mohamed; TOFFOLO, Cris (Eds.). **Handbook of**

Research on Promoting Peace Through Practice, Academia, and the Arts. Hershey, PA: IGI Global, p. 19-42. 2019.

RAMÍREZ, María Clemencia. Militarism on the Colombian Periphery in the Context of Illegality, Counterinsurgency, and the Post Conflict. **Current Anthropology**, v. 60, n. S19, p. S134-S147, 2019. DOI.org/10.1086/699970.

RESTREPO, Darío; PEÑA, Camilo. Institutional dilemmas and challenges in the territorial construction of peace. **Cuadernos de Economía**, v. 38, n. 78, p. 785-811, 2019. DOI.org/10.15446/cuad.econ.v38n78.71593

RETTBERG, Angelika. Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. **Revista de Estudios Sociales**, n. 15, p. 15-28, 2003. DOI.org/10.7440/res15.2003.01

REVELO, Javier; GARCÍA, Mauricio. **El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional.** Bogotá: DeJusticia, 2018.

ROTBURG, Robert I. (Ed.). **When states fail: Causes and consequences.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

RUBIO, Monica et al. **Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: III Edición: Seguridad social y mercado laboral.** Panama City: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) : UNICEF LACRO, 2020.

RUSSETT, Bruce. **Grasping the democratic peace.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

SÁNCHEZ, Fabio; CHACÓN, Mario. Conflicto, Estado y descentralización: Del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. **Documento CEDE**, n. 33. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.

SANTOS, Juan Manuel, BLAIR, Tony. **La tercera vía: una alternativa para Colombia.** Bogotá: Aguilar, 1999.

SHARP, Dustin (Ed.). **Justice and Economic Violence in Transition.** New York: Springer, 2014.

SHARP, Dustin. Addressing Economic Violence in Times of Transition: Towards a Positive-Peace Paradigm for Transitional Justice. **Fordham International Law Journal**, v. 35, p. 782-783, 2012. Disponible en: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/frdint35&i=788> Accedido en: 23 oct. 2021

SHIFTER, Michael, JAWAHAR, Vinay. State Building in Colombia: Getting Priorities Straight. **Journal of International Affairs**, v. 58, n. 1 p. 143-154, 2004. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24357939> Accedido en: 23 oct. 2021

TEITEL, Ruti. **Transitional justice**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TELLEZ, Juan Fernando. Peace agreement design and public support for peace: Evidence from Colombia. **Journal of Peace Research**, v. 56, n. 6, p. 827-844, 2019. DOI.org/10.1177/0022343319853603.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. New York: United Nations, 2000.

VILLAVECES-NIÑO, Juanita. Why peace processes fail or move forward? Negotiations in Colombia with FARC and AUC (1998-2003). **Serie Documentos de Trabajo**, n. 35. Bogotá: Universidad del Rosario, 2003.

WALDORF, Lars. Anticipating the past: Transitional justice and socio-economic wrongs. **Social & Legal Studies**, v. 21, n. 2, p. 171-186, 2012. DOI.org/10.1177/0964663911435827.

WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan (Eds.). **Handbook of Peace and Conflict Studies**. New York: Routledge, 2007.

ZARTMAN, I. William (Ed.). **Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.

ZARTMAN, I. William. Early and "Early Late" Prevention. In: CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael; THAKUR, Ramesh. (Eds.). **Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance**. New York: United Nations University Press, 2005, p. 273-295.