



Colombia: el desafío de implementar una paz imperfecta

Erika M. Rodríguez Pinzón

Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Madrid

erikamaria.rodriguez[@]gmail.com

Resumen

En abril de 2019 habrán pasado casi tres años desde que el gobierno de Colombia firmase la paz con la guerrilla de las FARC, ahora convertida en movimiento político. La paz generó grandes expectativas; sin embargo, su consolidación requiere implementar los puntos que incluye el Acuerdo Final. El postconflicto se enfrenta a múltiples retos: algunos de ellos se refieren a las dificultades propias del escenario y a los déficits que busca resolver y otros, los mayores, son producto de la polarización política, del discurso político crítico con el Acuerdo y de la aceptación del concepto de la paz positiva.

En su primera parte, el documento revisa el grado de implementación y los déficits de las principales dimensiones del Acuerdo Final. En la segunda, analiza tres de los mayores desafíos para el país: la persistencia y ascenso de otros grupos criminales, el asesinato sistemático y selectivo de líderes sociales que se ha cobrado más de 400 víctimas desde la firma del Acuerdo y la ruptura de los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En la tercera parte, se analiza el papel de Europa y de España en la gestión del Acuerdo y el postconflicto. Finalmente, en las conclusiones se plantea que, ante la posibilidad de un nuevo ciclo de violencia, el país necesita reconsiderar el concepto de paz, a partir de la idea de la paz imperfecta, como una necesidad de institucionalizar sistemas de gestión no violenta de los conflictos.

Palabras clave

Acuerdo de Paz, Colombia, FARC, paz imperfecta, postconflicto

Abstract

In April 2019, it would be almost three years since the government of Colombia signed a peace agreement with the FARC guerrilla, now turned into a political movement. Peace generated great expectations; however, its consolidation requires the implementation of the points included in the Final Agreement. The post-conflict stage faces multiple challenges: some of them refer to the difficulties inherent to the scenario and the deficits it aims to resolve, and others, the greater ones, are the product of political polarization, a critical political discourse about the Agreement and the acceptance of the concept of positive peace.

In its first section, the document goes over the degree of implementation and the deficits related to the main points of the Final Agreement. In the second one, it analyzes three of the greatest challenges for the country: the persistence and rise of other criminal groups, the systematic and selective assassination of social leaders which amounts to over 400 victims since the Agreement was signed and the rupture of the peace dialogues with the National Liberation Army (Ejército de Liberación Nacional, ELN). In the third section, it analyzes the role that both Europe and Spain have played in the management of the Agreement and the post-conflict stage. Finally, in the conclusions it states that, given the possibility of a new cycle of violence, the country needs to reconsider the concept of peace, departing from the idea of an imperfect peace, as a need to institutionalize non-violent conflict management systems.

Key Words

Peace Agreement, Colombia, FARC, imperfect peace, post-conflict

Erika M. Rodríguez Pinzón

Es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid (2015) y Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia (2000). Ha cursado estudios de postgrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en el World Bank Institute. Profesionalmente se ha desempeñado como experta en el diseño y la evaluación de políticas públicas y en programas de desarrollo de diferentes organismos multilaterales e internacionales. Es Profesora Asociada del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad Internacional de la Rioja. Desde 2010 es coordinadora del panel de América Latina en el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

Introducción: de la guerra a ¿la paz?

El fenómeno que se denomina “doble excepcionalidad colombiana” viene investigándose como objeto de estudio de forma creciente (Gutiérrez, 2014: 11). En un panorama regional afectado por las dictaduras y por una profunda inestabilidad política que ha marcado un ritmo democráticamente discontinuo, Colombia es el único país con una tradición prácticamente estable a lo largo de 100 años. Sin embargo, de forma simultánea, es el país que ha sufrido los más altos y persistentes niveles de violencia en la región; una violencia que ha sobrevivido a cambios a gran escala en todos los órdenes: productivos, sociales, políticos, institucionales e incluso internacionales. El conflicto en Colombia no es una situación sobrevenida en un escenario de estabilidad. Por el contrario, es un determinante de la forma en la que se ha desarrollado la construcción del Estado, la integración del territorio, la institucionalidad, las élites y la democracia. Tanto el Estado como las élites y los actores armados evolucionaron ligados al enfrentamiento, se adaptaron a sus dinámicas y se aprovecharon de él para promover sus intereses. Asimismo, el conflicto ha sido protagonista de la ampliación de la frontera agrícola y de la incorporación del Estado al territorio.

Con este trasfondo, el Acuerdo para la Finalización del Conflicto Armado, que firmaron en La Habana el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se convirtió en un nuevo punto de partida para construir una paz inspirada en su dimensión positiva, es decir, en la ausencia de guerra y de violencia directa y en la presencia de justicia social (Harto de Vera, 2016: 130). De esta forma, el resultado de los casi seis años de negociación en La Habana fue un texto de cientos de páginas que recoge detalladamente todos los puntos a partir de los cuales debía producirse el proceso de desmovilización y desarme de las FARC y los cambios estructurales a los que se comprometía el Estado para viabilizar la paz.

A pesar de que el Acuerdo de Paz no es un Plan de Desarrollo (un documento rector de política pública), en sus siete puntos sí que se presentaba un dibujo muy claro de algunas de las reformas que requería el país para superar el conflicto —tanto con las FARC como con otros actores— y, en especial, para construir Estado en todo el territorio y para todos (Rodríguez y Ríos, 2016). Sin embargo, el Acuerdo de Paz sufrió un fuerte revés en el proceso de refrendación popular que propuso el gobierno por medio de un plebiscito. El “No” al Acuerdo de Paz triunfó por 50.000 votos, en una votación que registró una abstención del 66%. El “No” fue la expresión de una amalgama diversa de actores que tenían una posición crítica frente al texto o que expresaban su temor a la impunidad de los miembros de las FARC.

El enfoque holístico del Acuerdo de Paz implicaba una determinada visión del desarrollo con un cierto matiz progresista y ponía en cuestión la acción e inacción estatales a lo largo del conflicto, lo cual profundizó la molestia y alimentó las suspicacias de los sectores conservadores. Las principales críticas se centraron en la denominada “ideología de género”, los límites a la participación social en la toma de decisiones, las garantías de respeto a la propiedad privada, y la posibilidad de impunidad para los cabecillas de las FARC. Pero, sin duda, el resultado también reflejaba debilidades significativas en el proceso de paz, especialmente una falta de pedagogía

que redundó en la dificultad de contar con el apoyo de una ciudadanía que entendiese y compartiese las dimensiones y desafíos de la paz. La abstención registrada sugiere una gran apatía hacia la participación democrática, y la amplia desafección y desconfianza tanto hacia los políticos como hacia la guerrilla. El resultado del plebiscito supuso una renegociación del Acuerdo de Paz con algunos representantes del “No”. Tomó un par de meses, y puso de manifiesto la diversidad de posiciones entre los opositores al Acuerdo, pero también la falta de propuestas por su parte. A estos detractores les sorprendió su victoria y, ante la falta de unidad en sus demandas, se logró que la negociación llegase rápidamente a una corrección del texto inicial, con matices y precisiones que ciertamente mejoraron el Acuerdo de Paz¹. Dicho texto se conoce como Acuerdo Definitivo y será al que en adelante aluda este documento.

Al margen del resultado del plebiscito, uno de los aspectos a reseñar es que ni siquiera los sectores más recalcitrantes plantearon una vuelta al conflicto. Los opositores al Acuerdo construyeron su relato en términos de la rendición de las FARC y, por tanto, con un enfoque punitivo, en contra de un espíritu que se centraba en la reincorporación y la construcción de alternativas para pasar de la violencia a la política. La contraposición de estas visiones está determinando el proceso de implementación de los puntos del Acuerdo:

- La finalización del conflicto.
- El proceso de verificación y refrendación.
- La política de desarrollo rural integral.
- El desarrollo de la Jurisdicción Especial de Paz (JEP).
- La cuestión de las víctimas.
- El impulso a la participación política.
- La solución al problema de las drogas ilícitas.

Tras la ratificación del Acuerdo Definitivo, que finalmente se produjo en el Congreso de la República, se inició el periodo de postacuerdo en el que se logró el avance más importante: la desmovilización de la guerrilla, que pasó a convertirse en movimiento político. Las FARC pasaron a ser la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y como tal se presentó a las elecciones, con resultados escuetos². Asimismo, bajo verificación de Naciones Unidas (ONU), se produjo la “dejación” de armas³, un total de 37 toneladas, que se transformaron en un “contramonumento”⁴ llamado *Fragmentos*, que se instaló en Bogotá. Y lo más importante, miles de guerrilleros marcharon desde 370 municipios de los lugares más recónditos del país para concentrarse en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), acompañados de 1.200 policías que garantizaron su seguridad, para iniciar el proceso hacia una vida fuera del conflicto (De Roux, 2018: 60). Así, dio inicio el postconflicto.

El postconflicto

El término postconflicto se aplica fundamentalmente a la etapa que va desde el momento en que finaliza un conflicto armado interno y que culmina —si evoluciona favorablemente— en una

¹ Según el portal *La Silla Vacía*, se hicieron unas 90 modificaciones (15/11/2016): “Los cambios en el Acuerdo Final, uno a uno”, disponible en: <https://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/los-cambios-en-el-acuerdo-final-uno-uno-58739> (última consulta, 30/01/2019).

² Consiguió 85.000 votos en las elecciones legislativas y se retiró de la campaña a la presidencia.

³ Este término se utilizó para evitar la expresión “entrega de armas”, para resaltar el carácter voluntario del acto por parte de la exguerrilla y reflejar que no se trataba de una acción consecuencia de una derrota (De Roux, 2018: 60).

⁴ Según la descripción que de él hace su autora, Doris Salcedo.

etapa de normalización, la cual debe superar en sentido estricto las condiciones que permitieron la eclosión de la violencia. Es decir, se trata de una suma de transformaciones que afectan a las instituciones, al desarrollo social, a la inclusión, a la garantía del ejercicio de los derechos, a la reconciliación y desembocan en una nueva cultura democrática (Valencia y Ávila, 2016: 14). Esta visión está anclada a la idea de paz positiva, donde el postconflicto no significa solamente la finalización de la guerra, sino también su superación social y la de sus causas. El postconflicto en Colombia responde a esa lógica en cuanto así se determinó en los Acuerdos de La Habana. En la mesa de La Habana se llegó a un modelo de paz en el que las dos partes concluyeron que el conflicto armado era consecuencia de una serie de causas objetivas y que, para superarlo, hacía falta generar transformaciones profundas en la relación entre el Estado y el territorio. A pesar de que el conflicto implicaba a otros actores ajenos a la negociación, el problema radicaba en que los actores de la mesa no representaban ni a la totalidad de los actores armados ni a la totalidad del espectro político. De modo que, sin refutar su legitimidad, no se puede ignorar que la “paz total” implica también la desaparición de los demás actores armados⁵.

Más allá del problema de la seguridad y de los desafíos territoriales del Estado, perdura una amplia divergencia con otros actores políticos que no fueron parte de la negociación y que formaron el frente opositor al gobierno que la impulsó. En el conjunto de esta amplia variedad de actores políticos y sociales, destaca el grupo en torno a la figura del expresidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez, mentor del actual presidente. Este grupo niega la existencia de un conflicto armado en Colombia, bajo una perspectiva en la que la posibilidad de una paz positiva resulta innecesaria. Si no hay un conflicto armado y solo se reconoce la existencia de una amenaza terrorista o criminal, el único objetivo es la finalización de la violencia por cualquier medio.

Tal como sostienen Valencia y Ávila (2016: 11), “el tamaño del postconflicto tiene que ver con la visión que tengamos del conflicto”. Esta es la principal divergencia entre los gobiernos de Juan Manuel Santos y de Iván Duque. En consecuencia, aunque el Acuerdo de Paz es irreversible, la voluntad política comprometida en el postconflicto es la que define hasta qué punto pueden alcanzarse las transformaciones para conseguir la igualdad y la justicia social necesarias para una paz positiva. Una de las polémicas más recientes e ilustrativas sobre esta dualidad, que afecta a la misma concepción de la historia del país, ha girado en torno a la elección (finalmente no aprobada) de un reconocido “negacionista” del conflicto armado como director del Centro de Memoria Histórica, entidad cuya misión es:

Contribuir a la realización de la reparación integral y el derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto, así como al deber de memoria del Estado con ocasión de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, en un horizonte de construcción de paz, democratización y reconciliación⁶.

Cabe interpretar el estado de la implementación del Acuerdo de Paz como una suerte de camisa de fuerza, que ratificaron los poderes legislativo y judicial, pero bajo el control de un poder ejecutivo que se opone a él y que busca salidas para equilibrar el mandato de la paz con su particular concepción del orden y del papel del Estado. Esto ha llevado a una aplicación del Acuerdo descafeinada, sin recursos, ambigua y que refleja falta de voluntad en algunos puntos cruciales.

⁵ En Colombia permanecen activos otros grupos guerrilleros: mayoritariamente el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y, minoritariamente, reductos del Ejército Popular de Liberación (EPL). También existen otros grupos criminales: neoparamilitares, narcotraficantes y otras bandas organizadas que percibieron en la desmovilización de las FARC una oportunidad para ampliar sus territorios de acción y que en la actualidad suponen uno de los mayores desafíos a la seguridad. En este documento se retoma más adelante el análisis del problema.

⁶ Tomado del Centro de Memoria Histórica del Gobierno de Colombia.

El estado de la implementación

El proceso de implementación del postconflicto se divide en varias etapas, concretamente cuatro, que no son necesariamente sucesivas, sino que se superponen unas a otras (Valencia y Ávila, 2016: 15). La primera cubre el inicio de las negociaciones hasta la firma de los acuerdos; la segunda va desde el anuncio del cese del fuego bilateral y termina con la refrendación; la tercera, el “plan de choque”, engloba la firma de los acuerdos y los siguientes doce meses; finalmente, la cuarta etapa abarcaría los siguientes diez años y conllevaría la normalización del país y de los territorios que vivieron la violencia más intensa. Según esta planificación temporal, Colombia está en la cuarta etapa. Sin embargo, el análisis del proceso lleva a la conclusión de que la tercera etapa se está prolongando mucho más allá de los 12 meses establecidos y aún no ha concluido.

De la tercera etapa, el “plan de choque”, se esperaba que fuese aquélla en la que se produjesen “una serie de acciones institucionales que permiten crear confianza en la población, ganar legitimidad al Estado en los diferentes territorios e impedir el desarrollo de factores que promuevan una nueva ola de violencia”. Esto es, se confiaba en que se iban a generar las condiciones para una transformación permanente. Pero, aunque antes de salir del gobierno, el presidente Santos intentó dejar resuelta buena parte del marco jurídico y legal de la implementación del Acuerdo, no todos los puntos consiguieron cerrarse. De hecho, el gobierno de Santos concentró sus esfuerzos en la negociación y la firma del Acuerdo; sin embargo, al volver la vista atrás, se constata una escasa preparación material e institucional para su aplicación. Esto llevó a que el postconflicto se iniciara sin suficientes capacidades institucionales y con claros déficits de información. Es más, partes sustantivas del marco de implementación quedaron en manos del nuevo gobierno, el cual decidió iniciar un periodo de congelamiento y reflexión sobre el postconflicto. Así, por ejemplo, en marzo de 2019 aún no se había aprobado el Estatuto de la Oposición o la Ley Estatutaria de la JEP. De esta forma, al no haberse desarrollado completamente el marco normativo de la tercera etapa, esta no puede darse por superada, lo que compromete las posibilidades de desarrollo de la cuarta.

A continuación, se revisan algunos de los principales temas del postconflicto, de acuerdo con las diferentes dimensiones de la implementación.

La paz con enfoque territorial

Una de las claves más importantes de los Acuerdos de La Habana fue la de la configuración del territorio como el eje de la construcción de la paz, con la cual debían articularse todos los demás aspectos. De esta forma, se reconocía que la pugna por la tierra y por sus capacidades productivas era uno de los factores determinantes del conflicto y, a la vez, se asumía una concepción del territorio no solo desde sus vertientes espacial y económica, sino también desde las relaciones que en él establecen las comunidades. Esto implicaba que los supuestos para la desactivación de la violencia directa y para la intervención sobre los aspectos estructurales, culturales y simbólicos que tienen lugar en Colombia habían de pasar, necesariamente, por una contextualización, una comprensión y un diseño en clave territorial. Es decir, por asumir que las dinámicas locales exigen mecanismos de acción particulares y diferenciales (Ríos y Gago, 2018: 282). Dichos mecanismos particulares son herramientas en las que concurren tres dimensiones clave para la profundización democrática: la planeación participativa, el desarrollo territorial y la construcción de paz (Jaramillo, 2018).

Para la puesta en marcha de estos mecanismos, el primer punto del Acuerdo, “Hacia un nuevo campo: Reforma Rural Integral (RRI)”, introdujo la necesidad de incorporar un enfoque territorial, diferencial y de género, por medio de la redacción de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): instrumentos de planificación y gestión para implementar planes sectoriales y programas en el marco de la RRI. De esta forma, uno de los primeros pasos del postconflicto consistió en la identificación y priorización de las zonas en las que el Acuerdo de Paz tenía incidencia, con el fin de concentrar en ellas el esfuerzo de reconstrucción institucional y social. Se identificaron 16 regiones con 170 municipios, priorizadas según criterios tales como: el nivel de pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el nivel de afectación por el conflicto, la debilidad institucional y la presencia de economías ilícitas. Además, se creó un marco institucional a partir de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), y un marco normativo surgido del Decreto Ley 893 de 2017.

Tras este primer paso se sucedieron tres etapas de diálogo (Baquero, 2018: 16). La primera, para la definición de los núcleos técnicos y de sus diagnósticos participativos. La segunda, llamada fase municipal, supuso la identificación de problemas y oportunidades, con el concurso de comunidades e instituciones académicas, de la que se extrajeron ciertas conclusiones. La tercera etapa, subregional, implicó la participación de los técnicos y autoridades en la búsqueda de iniciativas para un escenario a diez años vista. Este proceso se inició en 2017 y abarcó hasta mediados de 2018, cuando tuvo lugar el cambio de gobierno.

Llegados a este punto, cabe señalar que, hasta esa fecha, se habían aprobado pactos municipales en 33 de los 170 municipios que implicaba la RRI y que se habían promulgado dos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), uno en el sur de Bolívar y otro en Arauca. Gracias a los avances que estaban en marcha, los datos al 15 de octubre de 2018 mostraban que se habían aprobado, en total, nueve PATR y que se contaba con pactos municipales en 100 de los 170 municipios (CINEP/PPP, 2018). No obstante, esto significaba un cumplimiento relativo y tardío de esta etapa fundamental de la implementación. De hecho, el marco normativo necesario para conseguir la implementación de la RRI es el punto que presenta menores avances, en parte debido al carácter de mediano y largo plazos de muchas de las medidas y, también, a la falta de expedición de leyes, planes y políticas cruciales para su desarrollo.

En este sentido, algunas de las principales leyes y medidas que aún no se habían debatido en el Congreso hasta octubre de 2018 son: la adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestal, la Reforma de la Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Ley 160 de 1994), la jurisdicción agraria, la adecuación de tierras o las normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales. Además, tampoco se habían tratado la Reforma de la Ley 152 de 1994, la Orgánica del Plan de Desarrollo ni la presentación del proyecto de Ley para la creación del sistema de catastro multipropósito, todas de importancia trascendental para la RRI. Finalmente, hay que recordar que el diseño e implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) no se adoptaron antes de que finalizase el gobierno de Santos y que actualmente se encuentran paralizados, dado que el nuevo gobierno afirma estar analizando la situación antes de tomar decisiones (CINEP/PPP, 2018).

En este marco de cambio de gobierno y estancamiento de los procesos legislativos, el 6 de febrero de 2019 se radicó el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2018-2021, documento rector de la política y el gasto público de cada periodo presidencial. El Plan dispone que los instrumentos para conseguir la equidad de oportunidades son: el incremento en la productividad, la transfor-

mación digital, la agroindustria, la mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial y una mayor eficiencia del gasto público. Asimismo, afirma que el gobierno impulsará una política social moderna, centrada en la familia y que conecte a la población pobre y vulnerable con los mercados. Se trataría de aprovechar las potencialidades territoriales y conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Su fórmula esencial reza: Legalidad+emprendimiento=equidad. Ciertamente, el documento ha llamado la atención por las alusiones directas a la herencia positiva del expresidente Uribe y su política de seguridad democrática, algo poco común en un texto de estas características. Preocupa más el énfasis que las bases de este Plan ponen en un modelo de consolidación militarista y agroindustrial de las regiones que reduzca sus objetivos relativos a la reparación de víctimas y que no presente recursos adicionales para implementar el Acuerdo de La Habana (*El Tiempo*, 11/11/2019). En efecto, numerosas organizaciones alertan sobre la disminución de fondos disponibles para dar seguimiento al Acuerdo.

Según algunos críticos entrevistados, el PND reduce el énfasis en políticas eminentemente equitativas y sociales y da paso a un modelo neoliberal. Además, propone disponer de un gran fondo de regalías de varios billones de pesos colombianos para retomar la estrategia de asignación de recursos a los municipios periféricos, de modo que puedan preparar y presentar sus planes de desarrollo local/regional, de acuerdo con los principios del nuevo PND. Pero, a la vez, recorta los fondos para la atención de víctimas y la implementación de los PDET que establecía el Acuerdo de Paz. Este modelo supondría una vuelta hacia fórmulas que en el pasado tuvieron muy poco éxito en la mejora de la distribución de rentas y una renuncia a la transformación rural que se propone en el Acuerdo. Asimismo, señalan que el bloqueo o retraso en la aprobación de normas ha dado paso a la radicación de proyectos opuestos al espíritu del Acuerdo. Así, el Centro Democrático (CD), partido que lidera Álvaro Uribe, radicó un proyecto para modificar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que, en última instancia, terminará facilitando la consolidación de la propiedad de tierras despojadas y que se ignore la evidencia del despojo (*El Espectador*, 18/10/2018).

Por su parte, según el informe de julio de 2018 del Kroc Institute (entidad a cargo de examinar el grado del cumplimiento del Acuerdo), de los 309 compromisos que debían ponerse en marcha en el plano territorial, solo el 8% se ha implementado completamente, el 9% ha alcanzado un nivel intermedio, el 40% se ha implementado mínimamente y el 43% no se ha iniciado. Es decir, a pesar de los avances, aún falta mucho por lograr y, de hecho, si se compara la implementación de compromisos del nivel central con los del nivel territorial, los primeros registran un grado de cumplimiento mucho mayor. El informe concluye señalando que se observa una territorialización parcial que debe observarse a futuro (Kroc Institute, 2018: 278-279, 282).

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), la JEP es el instrumento del proceso de justicia transicional diseñado para Colombia y, por tanto, uno de los puntos más significativos y que ha generado mayor tensión en torno al Acuerdo. Las mayores críticas a la JEP provienen de los sectores que abogan por aplicar un enfoque penal estricto a los exmiembros de las FARC —y especialmente al secretariado— y que acusan al Acuerdo de promover la impunidad. Por este motivo, este punto fue el que más cambios sufrió en la revisión definitiva tras el plebiscito.

El Acuerdo de La Habana estipulaba que los responsables —guerrilleros o miembros de fuerzas estatales— de los crímenes más graves se investigarían, juzgarían y sancionarían con penas pri-

vativas de libertad en zonas restringidas⁷, y de prestación de servicios a las comunidades afectadas (de dos a cinco años para delitos graves y de cinco a ocho para delitos muy graves). Sin embargo, en la revisión del Acuerdo se definieron con mayor claridad los límites y características de la “restricción efectiva de la libertad”, determinados en cada caso por los magistrados de la JEP. Ahora bien, este Acuerdo establece que, si los imputados no cuentan toda la verdad, no reparan a sus víctimas y no se comprometen a no repetir o lo hacen tardíamente, recibirán penas de cárcel de entre cinco y veinte años y que, si vuelven a delinquir, perderán sus beneficios judiciales.

La JEP la componen jueces colombianos y asesores extranjeros, investiga los delitos cometidos antes del 1 de diciembre de 2016, su vigencia está prevista inicialmente para un periodo de 15 años y está supeditada a la Corte Constitucional. Desde su creación, se desarrolló una territorialización de la JEP, vinculada tanto a su presencia física a partir de enlaces y sedes, como a la priorización de casos regionales por parte de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR). Así, se podía hacer frente a una mayor complejidad de delitos ante un mismo marco, atendiendo a los patrones de macrocriminalidad y a la aplicación de enfoques diferenciales (CINEP/PPP, 2018: 20).

En 2018 se comunicó la declaratoria de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional de la Ley Estatutaria de la JEP (Sentencia C-080/18 M.P. Antonio J. Lizarazo Ocampo), aunque su radicación en el Congreso no tuvo lugar sino hasta el 8 de febrero de 2019. Con todo, en los primeros días de marzo de 2019, el presidente Duque decidió hacer seis objeciones, por inconveniencia, a la Ley Estatutaria. En concreto, objetó seis de sus 159 artículos y anunció que presentará una reforma constitucional para modificar el Acto Legislativo 01 de 2017, que dio vida a la JEP (*El Espectador*, 11/03/2019). En este sentido, la Ley deberá volver al Congreso y es posible que pase de nuevo por la Corte Constitucional para su revisión. Las objeciones del presidente, más que legales, lo que implican es la voluntad de revivir algunos de los planteamientos que ya postularon los detractores del Acuerdo en el momento del plebiscito, además de suponer un “choque de trenes” entre el Ejecutivo, la Fiscalía y la Corte Constitucional. Y es que la mayoría de las objeciones se refieren a las precisiones que hizo la Corte sobre la Ley Estatutaria en su Sentencia y no sobre su texto. Además, tres de las objeciones conllevarían abrir reformas del texto constitucional, lo cual supone que el trámite sea más largo y complejo. Esta circunstancia, además, pone en una situación muy difícil al poder legislativo que deberá tomar una decisión que, en cualquier caso, afectará a uno de los dos poderes enfrentados.

Un análisis más detallado permite apreciar que la característica común de los artículos objetados es que no todos recaen sobre la Ley Estatutaria, sino que algunos lo hacen sobre los textos del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual refrendó la Corte Constitucional en la Sentencia C-674 de 2017 y sobre la Sentencia C-080 de 2018. Este acto y sentencias son los que introducen en el texto constitucional de forma transitoria las disposiciones necesarias para el cumplimiento del Acuerdo (*Semana*, 13/03/2019). Así, las objeciones corresponden a:

- La reparación de las víctimas: la cuestión es definir si la reparación puede hacerse de manera colectiva con los bienes declarados en el inventario que entregaron las FARC o si cada individuo desmovilizado debe hacerlo con su patrimonio. La Corte Constitucional reconoció que la extinción del deber de indemnizar con los bienes de los victimarios no la generó el proyecto de la Ley Estatutaria, sino el Acto Legislativo 01 de 2017, por lo que esta objeción exigiría una reforma constitucional.

⁷ Las penas se cumplirían en zonas rurales según las delimitase la JEP, pero no en cárceles.

- La falta de determinación de la suspensión de los procesos: la norma objetada hace referencia a un artículo que señala que determinados procesos son competencia de la JEP. La alegación del presidente consiste en señalar que la norma no determina las “diligencias judiciales” que la Fiscalía debe abstenerse de realizar, lo cual —según la objeción— produce una situación que va en desmedro de los intereses de las víctimas y se desperdician recursos investigativos. Sin embargo, no es la Ley Estatutaria sino la Corte Constitucional, en su Sentencia C-080 de 2018, la que introdujo la expresión “diligencia judicial”. El fiscal general ha reconocido que no comparte la prohibición de la realización de diligencias judiciales que estableció la Corte Constitucional.
- Los máximos responsables de delitos no amnistiados: la norma enuncia que en ningún caso podrá renunciarse al ejercicio de la acción penal cuando se trate de delitos no amnistiados, aunque en el texto del proyecto de Ley Estatutaria no se hace referencia a los máximos responsables; quien sí lo hace es la Corte Constitucional.
- La práctica de pruebas en procesos de extradición: según el Acuerdo de Paz y el Acto Legislativo 01 de 2017, la sección de revisión de la JEP debe determinar si el delito por el cual se solicita la extradición de una persona se cometió antes o después del 1 de diciembre de 2016. Si se cometió con anterioridad, la persona no podrá extraditarse. El debate de fondo consiste en establecer si la sección de revisión de la JEP puede practicar pruebas en el procedimiento de extradición, dado que la Ley 1.922 de 2018 no lo permite. Fue la Corte Constitucional en la Sentencia C-080 de 2018 la que estableció de manera expresa que la JEP sí puede practicar pruebas en el trámite de extradición.
- Las personas a las que se aplica el sistema de la JEP: una de las objeciones cuestiona que la Sala de Amnistía e Indulto de la JEP pueda determinar si una persona ha formado parte de un grupo al margen de la ley. La objeción argumenta que no queda definido el alcance de la competencia del Alto Comisionado de Paz para verificar la lista de a quienes se reconoce como miembros de grupos armados que se someten a un proceso de paz. Sin embargo, también en este caso, el Acto Legislativo 01 de 2017 reconoce la competencia de la Sala de Amnistía e Indulto en la determinación de los miembros de los grupos armados que se someten a un proceso de paz y al sistema de la JEP, y se requiere una reforma constitucional para modificarlo. Esta objeción es una de las principales críticas del uribismo al Acuerdo porque sus partidarios temen que abra una vía para que algunas personas eludan responder por delitos ante otros Estados.

Además de las objeciones señaladas, el presidente anunció que las otras tres grandes críticas del fiscal general y del expresidente Uribe a la Ley Estatutaria se incluirán en un proyecto de reforma a la Constitución: la posibilidad de que los delitos permanentes que se hayan cometido tras el 1 de enero de 2016 los investigue la JEP, su competencia para juzgar crímenes cometidos durante el conflicto contra menores de edad y la no pérdida de todos los beneficios para quienes reincidan en la comisión de delitos.

Estas objeciones desembocan en un escenario que, en la actualidad, abre tres alternativas de actuación en el Congreso que deberá iniciar un segundo debate. La primera opción es no acoger la objeción del gobierno y archivar el proyecto de Ley Estatutaria —en caso de que se trate de una objeción total—, o bien archivar la parte que se haya objetado. La segunda es mantener inalterada la decisión original, enviando nuevamente al gobierno el proyecto aprobado inicialmente. La tercera opción es que la Ley se debata de nuevo, con todas las implicaciones que esto comporta, entre ellas, la de realizar enmiendas al proyecto con base en las observaciones del gobierno (*Semana*, 13/03/2019).

En todo caso, si bien la JEP puede seguir funcionando por mandato constitucional, las objeciones que presentó el presidente paralizan la aplicación integral de la Ley Estatutaria, que detalla y aclara los procedimientos de este tribunal especial. Esto genera una grave situación de inseguridad jurídica, tanto para los 1.958 miembros de la Fuerza Pública que se han sometido a la JEP, como para los cerca de 3.500 excombatientes de las FARC sometidos a este tribunal (*El Espectador*, 11/03/2019).

A partir de esto, la falta de credibilidad de su puesta en práctica es un riesgo, porque los excombatientes pueden terminar volviendo a las armas en otros grupos y porque la Corte Penal Internacional puede acabar involucrándose, si llegara a determinar que Colombia no hace esfuerzos por esclarecer delitos de lesa humanidad. El descrédito al que se ve sometida la JEP por parte de algunos sectores políticos afecta gravemente su actuación y mina tanto su legitimidad como la de un proceso indispensable para la paz y la consecución de la verdad y la reparación. Asimismo, establece precedentes negativos para la consecución de futuros acuerdos de paz.

Por lo demás, frente a las posibilidades de establecer otros procesos de paz y limitar el alcance de futuros procesos de justicia transicional, el gobierno radicó proyectos para que ni el narcotráfico ni el secuestro puedan ser conexos al delito político y, por tanto, no puedan amnistiarse. Hasta ahora, el narcotráfico se consideraba delito conexo y era objeto de beneficios penales si no se probaba que se había desarrollado exclusivamente con fines de lucro (CITpax, 2018).

Finalmente, en cuanto al cumplimiento por parte de los exguerrilleros sometidos a la JEP, cabe resaltar que, ante la solicitud de enviar informes de cumplimiento de compromisos para acceder a sus beneficios, en octubre de 2018, 31 miembros de la cúpula de las FARC (exsecretariado) interpusieron recursos alegando la falta de garantías procesales, que achacaban a la falta de herramientas para su defensa y a la poca claridad sobre las intenciones del gobierno.

Verdad y reparación

El segundo instrumento del SIVJNR es la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), que inició sus labores el 28 de noviembre de 2018 y tiene por delante tres años de mandato. La CEV tiene como objeto dar cumplimiento a la necesidad de establecer procesos de verdad, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición, tal como se consignó en el Acuerdo de Paz. Comparte este mandato con la JEP y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas durante el conflicto (UBPD). El objetivo de la CEV, compuesta por 11 comisionados, es ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado para llegar a un entendimiento compartido en la sociedad de lo ocurrido en Colombia (Kroc Institute, 2018: 189). Concretamente, según reza la misión de la Comisión:

Busca el esclarecimiento de los patrones y causas explicativas del conflicto armado interno que satisfaga el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad, promueva el reconocimiento de lo sucedido, la convivencia en los territorios y contribuya a sentar las bases para la no repetición, mediante un proceso de participación amplio y plural para la construcción de una paz estable y duradera (CEV, 2018).

Dada la reciente constitución de la CEV, hasta ahora sus actividades han sido limitadas. Se han establecido sus ejes de acción: participación, comunicación, pedagogía y gestión del conocimiento. Asimismo, se han identificado 27 territorios de trabajo a partir del proceso de escucha.

En relación a la participación de las víctimas, han aparecido algunas críticas que la CEV no debería desatender, especialmente en lo que corresponde a la asignación de los recursos para su

atención. El octavo informe del Observatorio del Centro de Toledo para la Paz (CITpax) de 2017 señalaba que la asignación de los rubros presupuestarios se realiza por la vía ordinaria, según la cual los partidos deciden el destino y fin de los recursos. Algo similar ocurre con los fondos provenientes de la cooperación internacional, que gestiona el Fondo Colombia en Paz, cuyos lineamientos los toma del Consejo Interinstitucional del Postconflicto sin contar con la participación de las víctimas. A esto se agrega la perspectiva actual, marcada por la disminución de los recursos disponibles para el postconflicto en el PND, por lo que la participación de las víctimas en la priorización del uso de los recursos resulta aún más importante.

Otra de las recomendaciones concierne a la comunicación y la pedagogía, según sugiere el Kroc Institute (2018: 192-193). En su informe se subraya la importancia de generar una movilización nacional en torno a la dignificación de las víctimas y sus verdades y a la facilitación de espacios seguros y simbólicos para el encuentro, la escucha y la comprensión de lo sucedido. El clima político en Colombia ha favorecido la polarización y el ataque al Acuerdo de Paz desde instituciones políticas como el Congreso e incluso el gobierno. La unidad social en torno al reconocimiento y reparación de las víctimas está resquebrajada, de manera que hace falta una gran voluntad y pedagogía para crear favorabilidad ciudadana.

En este sentido, es necesario analizar las condiciones políticas del país a inicios de 2019. Las elecciones presidenciales de 2018 representaron un cambio importante, dado que los sectores de la izquierda progresista y radical se presentaron por primera vez como opciones electorales viables. Asimismo, se postularon opciones de centro que apoyaban el proceso de paz y su consolidación. Sin embargo, la división y, en especial, la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los dos candidatos más de centro —Sergio Fajardo y el exnegociador de paz, Humberto de la Calle—, llevaron a la polarización del voto en la segunda vuelta. Si se analizan los resultados de la primera vuelta, se observa que los candidatos favorables al Acuerdo de Paz sumaban un 50,8% de los votos, frente al 46,4% que obtuvieron los candidatos abiertamente desfavorables al mismo⁸. Sin embargo, el mecanismo de segunda vuelta recompuso el escenario y generó una profunda polarización. En un país marcado por la exclusión histórica de la izquierda y su identificación con la violencia, el miedo a Petro promovió la abstención y cierto trasvase de votos del centro a la derecha, lo que condujo a la victoria de Duque. Y, aunque el presidente electo prometió no hacer trizas el Acuerdo, su victoria le dio poder para ahogar su implementación y poner en entredicho sus aspectos más substanciales. A su vez, no pueden ignorarse el poder y la popularidad con la que aún cuenta Álvaro Uribe y su influencia en el presidente. Por otro lado, tampoco puede desconocerse la escasa popularidad y confianza que generan las FARC entre la ciudadanía. Sus actos terroristas, secuestros y la presencia de menores en sus filas les granjearon un justo castigo entre la opinión pública. En consecuencia, buena parte de los colombianos recela de su voluntad de cumplir con el Acuerdo de Paz, aunque ciertamente sus miembros han dado muestras de compromiso.

En este escenario fracturado, la CEV ha iniciado sus labores en un país en el que, tal como señala uno de los analistas de la Fundación Ideas para la Paz (Guarín, 2018), los ciudadanos no creen en las instituciones y se ha generalizado la idea de que el Estado es incapaz de impartir justicia y de defender el interés público por encima del beneficio particular. Además, si bien la tarea de la CEV está definida en el marco normativo reglamentado en el Acuerdo de Paz, la posibilidad

⁸ Los resultados de la primera vuelta fueron los siguientes: Iván Duque, candidato del Partido Centro Democrático, logró un 39,14% de los votos; Gustavo Petro, el 25,09%, y Sergio Fajardo, el 23,73%. Por detrás quedaron Germán Vargas, con un 7,28% de los votos y Humberto de la Calle con un 2,06%.

material de realizar sus tareas está condicionada por un escenario político y social que ha cambiado diametralmente desde la firma del Acuerdo Final. De este modo, la CEV debe realizar un esfuerzo especial para conseguir legitimidad y construir puentes de entendimiento con los sectores que la identifican como el vehículo de una “verdad sesgada en su contra”. Siguiendo con este análisis:

En cierto modo, la tarea de la Comisión consiste en “retar” las versiones que todos tenemos sobre el conflicto, y eso incluye las versiones del Estado, de los actores armados y de las propias víctimas. Si la Comisión opta por alguno de esos relatos por encima del otro, perderá la posibilidad de comprender las lógicas del conflicto como el resultado de un largo y complejo proceso social, económico y político, y dará paso a respuestas sobre los culpables y su responsabilidad. Pero eso es la tarea de los jueces (Guarín, 2018).

Adicionalmente, es importante recordar que una de las leyes de implementación del Acuerdo que aún falta por aprobar es la que propone otorgar 16 curules⁹ a los movimientos sociales de las zonas más afectadas por el conflicto: las llamadas “curules para las víctimas”. Este proyecto, que se archivó en una ocasión, reconoce la necesidad de representar a aquellos ciudadanos que han sido histórica y estructuralmente olvidados y cuya omisión por parte del Estado los ha convertido en víctimas del conflicto.

En la actualidad, están en curso dos ponencias en el Congreso para impulsar este proyecto. Una de ellas la han presentado los senadores José Obdulio Gaviria (del Centro Democrático) y Juan Carlos García (del Partido Conservador) y propone reducir el otorgamiento de curules a ocho y, de entre ellas, dar dos a “miembros de la Fuerza Pública que sean víctimas de delitos de lesa humanidad” y una a las víctimas que residen en el exterior. La segunda ponencia es la que mantiene la propuesta de 16 curules, tal como establecía el Acuerdo.

Hay que tener en cuenta que las poblaciones víctimas veían el Acuerdo de Paz como la posibilidad definitiva de que sus territorios se integraran al Estado y sus beneficios. Sin embargo, según varias entrevistas realizadas con líderes comunitarios de regiones como Nariño y Cauca, cunde la sensación general de oportunidad perdida y de que estas zonas están de nuevo a merced de grupos violentos que buscan el control de los recursos. Así, si bien han asistido a buena parte de los procesos participativos, temen que, sin representación parlamentaria propia y sin garantías, los resultados de estos procesos se archiven.

Por último, cabe destacar la labor de la UBPD, institución que tiene la responsabilidad de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones de carácter humanitario y extrajudicial en el marco del SIVJRNR, encaminadas en particular a la búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en razón del conflicto armado. Se estima que hay 80.514 personas desaparecidas. Esta institución, que inició su andadura en 2019 y que tiene un horizonte de trabajo a veinte años, se enfrenta a grandes retos, entre ellos: poner más énfasis en la atención a las familias de los desaparecidos; conseguir mayor coordinación y complementariedad entre las instituciones que trabajan en la búsqueda de sus desaparecidos, sin que se prioricen acciones en función de qué entidad los busca; y, además, impulsar el diálogo con los excombatientes postulados a la justicia transicional y desmovilizados, para que se amplíen las posibilidades de encontrar a los desaparecidos (Quevedo y Mächler, 2018: 147-152).

⁹ Curul es el nombre que reciben en Colombia los escaños en el Congreso.

La reincorporación de las FARC

El Acuerdo de Paz estableció que las FARC se convertirían en un movimiento político al que se darían facilidades para su incorporación a la participación política; a la vez, el Acuerdo diseñó un sistema para el tránsito hacia la vida civil de los excombatientes.

En cuanto a la dimensión política, se definieron los pasos para el establecimiento del nuevo movimiento o partido que surgiese de las FARC, una vez terminado el proceso de dejación de armas y previo cumplimiento de los requisitos legales para crear un partido (estatutos y plataforma política, entre otros). Si bien se les exoneró de algunos requisitos, se les exigió en todo caso el cumplimiento de las reglas aplicables a los demás partidos. Así, se facilitó la creación de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común al eximirla de acreditar un número mínimo de afiliados y de votos para formalizarse como partido y obtener representación política. En cuanto a este aspecto, se acordó la presencia de cinco representantes en cada una de las Cámaras para los dos siguientes periodos electorales (2018 y 2022), siempre que el movimiento se presentase a las elecciones y solo cuando no obtuviesen por medio de las elecciones los cinco escaños (curules) pactados. Es decir, se garantizaba un total de cinco representantes a la Cámara y cinco senadores sobre el total de 268 miembros del Congreso colombiano.

Por otra parte, el Acuerdo de Paz estableció un proceso de reincorporación a la vida civil de los exguerrilleros. El primer paso fue su agrupamiento en las 22 zonas veredales¹⁰ y seis campamentos. Con el fin de garantizarles la inclusión social y económica, recibirían temporalmente ayuda monetaria, formación y apoyo para la puesta en marcha de procesos productivos. Asimismo, se preveía la creación del Consejo Nacional de Reincorporación, una instancia conjunta del gobierno y las FARC, así como la creación de Consejos Territoriales de Reincorporación que tendrían que realizar, entre otras funciones, el seguimiento de la reincorporación en el plano territorial.

Es importante notar que, según el estudio sobre el censo de las FARC que realizó la Universidad Nacional (UNAL), estas concentraban un total de 10.015 personas, entre guerrilleros, milicianos y personas privadas de libertad. De entre ellos, el 66% reconoció orígenes rurales, por lo que no extraña que la mayoría de sus miembros se inclinase por recibir apoyo en actividades ligadas al campo. Es más, al preguntarles sobre los proyectos colectivos que estarían dispuestos a realizar, el 66% manifestó su interés en actividades agropecuarias en granjas integrales; el 39%, en programas de construcción y mejoramiento de la vivienda; el 37%, en áreas vinculadas a la construcción y mantenimiento de vías, dotaciones públicas, etc.; e, igualmente, otro 37% expresaba su preferencia por dedicarse a mercados campesinos. Otras actividades que contaban con porcentajes de interés con valores próximos al 30% fueron la acuicultura y la pesca, el transporte, la promoción de la salud o la enseñanza en zonas veredales.

En aras de proporcionar un marco normativo al proceso de reincorporación, en 2018 se aprobó el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC (DNP, 2018). El documento recogía los lineamientos que se habían incluido en el Acuerdo y disponía la asignación de los recursos necesarios. Asimismo, se determinó que la institución encargada de la política pública de rein-

¹⁰ Una vereda es una localidad o población, caracterizada por ser uno de los centros de división de una ciudad, municipio o corregimiento de mayor magnitud. Principalmente es una ubicación rural, en ocasiones con un centro microurbano. Comúnmente, una vereda posee entre 50 y 1.200 habitantes, aunque en algunos lugares puede variar, dependiendo de su posición y concentración geográfica. También hay veredas que no tienen habitantes (<https://wiki.umaic.org/wiki/Vereda>).

corporación fuese la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) que proviene de la anterior Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), herederas del proceso de reincorporación de los paramilitares entre 2003 y 2007.

En este sentido, Colombia tiene una experiencia relativamente larga en procesos de reincorporación a la vida civil y dejación de armas, que se han aplicado en pleno conflicto y hasta ahora se han orientado según dos vías: bien por medio de una desmovilización colectiva resultante de acuerdos de paz entre el gobierno y los grupos armados o por decisión individual. Esta última vía fue muy frecuente en los últimos años de vida armada de las FARC e, impulsada por la acción del gobierno, se convirtió en uno de sus factores de debilitamiento. Ahora bien, una vez pactada la paz y a pesar de la experiencia acumulada y la urgencia de la implementación —dada la frágil situación de los miembros de las FARC—, la respuesta gubernamental ha sido pobre. Los sitios de alojamiento diseñados para los excombatientes no estaban preparados y estos se encontraron en condiciones precarias que no contribuían a confiar en las promesas del gobierno. La evolución del proceso de reincorporación permite evaluar los avances en este punto. En agosto de 2017, las FARC entregaron listados de sus miembros que sumaban 14.178 personas, de las que se acreditaron 13.049; un 92% del total se reconoció susceptible de insertarse en el proceso de reincorporación (CINEP/PPP, 2018: 101). Un año después del inicio del proceso, el gobierno publicó sus cifras de cumplimiento del Acuerdo, según las cuales 12.573 personas se habían reincorporado, 3.418 habían recibido formación académica, se habían abierto más de 12.000 cuentas bancarias y se habían creado 49 organizaciones de economía social solidaria, de las que formaban parte 3.004 personas (CNR, 2018). Ya durante el segundo semestre de 2018 se pusieron en marcha algunos proyectos productivos y es previsible que pronto se inicien más. Sin embargo, la mayor preocupación es que aún no está claro de dónde se va a obtener la tierra para los proyectos de los excombatientes. Asimismo, es preocupante la sostenibilidad de la cooperativa para la reincorporación que crearon las FARC (Economías Sociales del Común, ECOMUN), puesto que hasta el momento no es plenamente funcional y no cuenta con una gerencia clara ni con un plan estratégico. Ciertamente, en el marco de ECOMUN se han creado 51 cooperativas en los 26 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y se están aprobando proyectos productivos con apoyo de la cooperación internacional, pero apenas dos con recursos del Estado (Kroc Institute, 2018).

Otros aspectos que generan preocupación son, en primer lugar, el difícil acceso a programas de reincorporación institucionales para los excombatientes fuera de los ETCR, especialmente de aquellos que se trasladan a zonas urbanas. En segundo lugar, la reincorporación de los menores de edad que formaban parte de la guerrilla. Según el informe del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz de 2018, el gobierno ha atendido a 135 adolescentes y jóvenes que salieron de las filas de las FARC; de entre ellos, 124 se han incorporado al programa “Camino Diferencial de Vida”, y 11, al programa especializado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF (CINEP/PPP, 2018: 113). Sin embargo, hay menores que después de un tiempo no han podido tener acceso a los beneficios del programa en materia de educación, salud y apoyo económico. En tercer lugar, resulta preocupante la falta de un enfoque de género que atienda a las necesidades de las mujeres excombatientes y sus hijas e/o hijos.

La lucha contra el narcotráfico

El conflicto en Colombia está profundamente ligado al problema de las drogas ilícitas y el narcotráfico, aunque deben distinguirse como dos fenómenos que, aun correlacionados, son diferentes. La finalización de un conflicto con las guerrillas o con cualquier otro actor armado no supone automáticamente la desaparición del narcotráfico. Sin embargo, la paz con las FARC sí

creó una oportunidad para impulsar una perspectiva distinta y diferenciada de la política de drogas y el enfoque militarista y punitivo sobre la oferta.

El texto del Acuerdo de Paz preveía un cambio en la política de drogas que permitiese la aplicación de enfoques diferenciados sobre los distintos eslabones de la cadena del narcotráfico: los cultivos ilícitos podrían tratarse desde la perspectiva del desarrollo rural, y los problemas de consumo, desde una perspectiva sanitaria y de Derechos Humanos. Igualmente, se preveía reforzar la lucha contra el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Por su parte, las FARC se comprometieron a apoyar la sustitución de cultivos en las zonas en las que operaban. Además, la JEP obligaba a quienes se sometiesen a su jurisdicción a entregar toda la información relacionada con el narcotráfico de manera exhaustiva y detallada, con el propósito de definir responsabilidades. El Acuerdo también aclaraba la potestad del gobierno para, en los casos que fuese necesario, aplicar métodos no voluntarios de eliminación de cultivos ilícitos, como la aspersión.

El mayor desafío que generó esta materia consistió en el fuerte aumento de los cultivos ilícitos que, a la firma del Acuerdo, alcanzaban máximos históricos. Desde 2013 los cultivos ilícitos crecieron en promedio un 45% anual, al pasar de 48.000 hectáreas en 2014 a 141.000 hectáreas en 2016 y 171.000 hectáreas en 2017 (UNODC, 2018: 13). El aumento del cultivo de coca que se registró se explica por varios factores, entre ellos: la suspensión de la fumigación, los incentivos cambiarios, la ampliación de los cultivos en zonas de protección ambiental especial y las expectativas generadas durante la negociación. Para las zonas sin acceso al mercado y a falta de una política agraria para los pequeños cultivadores, la coca representa una forma de acceder a programas sociales, un modo de formar parte de un sistema de protección y un medio de apoyo a lugares donde el Estado no llega. Pues bien, durante la negociación del Acuerdo no se estableció un censo de los cultivadores (lo cual era ciertamente difícil) ni una delimitación de los territorios afectados por su implementación. El gobierno se centró en conseguir la firma de la paz y no examinó la viabilidad de la política de sustitución en el marco de un aumento sostenido y exponencial de los cultivos. Es más, las expectativas que generó el Acuerdo actuaron como incentivos perversos tanto para aquellos que buscaban maximizar sus beneficios ante un posible cambio de política como para quienes esperaban verse incluidos en los programas de sustitución.

El segundo gran problema en este ámbito ha sido la puesta en marcha de los programas de sustitución. El Programa Nacional de Sustitución Integral de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) ha sido el mecanismo por medio del cual se han coordinado y articulado las comunidades y las autoridades locales, departamentales y nacionales. Este programa forma parte de la RRI y da continuidad a, cuando menos, 13 programas previos para combatir la producción y el tráfico de drogas ilícitas (Baquero, 2018: 22).

Por lo demás, al margen de los problemas señalados, el tratamiento de la política de sustitución aún no ha solventado las controversias sobre su efectividad, ya debatidas en anteriores programas desarrollados en el país. Uno de los debates se enfoca en la cuestión de la gradualidad de la sustitución frente a la alternativa de la sustitución inmediata. Otra de las discusiones se centra en el seguimiento de los recursos y su focalización. Sobre estos temas deberían haberse consolidado algunas lecciones basadas en la evidencia extraída de los programas de los últimos 20 años; sin embargo, los cambios de criterios políticos y la falta de coordinación institucional provoca que se repitan errores del pasado.

Frente al futuro inmediato, emergen varias amenazas que deben observarse con atención. La primera concierne al problema de la confianza, habida cuenta de que el gobierno de Santos dejó

firmados 120.000 acuerdos de sustitución voluntaria que se han incumplido sistemáticamente (CITpax, 2018). Incumplir los acuerdos no solo da al traste con la reducción de hectáreas cultivadas, sino que también tiene efectos nocivos sobre la relación entre la sociedad y el Estado. Los cultivadores viven, en general, en zonas donde el Estado no ha actuado de manera efectiva jamás y ningún programa va a producir resultados duraderos si no se incluye un componente de fortalecimiento y presencia estatal efectiva. Pero la acción del Estado no puede entenderse como una imposición vertical, sino que ha de contribuir a una construcción horizontal para que la sociedad le brinde su confianza (Rodríguez, 2018). El problema es que cada incumplimiento y cada falla en el proceso de planificación y puesta en marcha de los procesos de sustitución minan la ya débil confianza de los cultivadores en el gobierno y cierran las puertas para futuros procesos. Las cuestiones burocráticas o políticas no pueden convertirse en obstáculos para el cumplimiento de los acuerdos porque generan pulsiones de descontento social, que ya han estallado en algunas regiones y abonan el terreno para los poderes fácticos violentos. En este sentido, debe interrogarse al gobierno por la demora en la aprobación de la ley de despenalización de los pequeños cultivadores de coca (que presentaron como proyecto las FARC a finales de agosto de 2018); la falta de compromiso del gobierno no contribuye a construir confianza ante la población que tenía sus expectativas puestas en el Acuerdo.

Por otro lado, una de las diferencias más acentuadas entre el gobierno de Santos y el de Duque reside en el cambio de posición sobre la política de drogas. El expresidente Santos impulsó, junto con otros mandatarios latinoamericanos, una demanda internacional para finalizar con la fallida “guerra contra las drogas” y para crear nuevos paradigmas de atención sanitaria, social y ambiental frente a este problema. Esta demanda se incorporó a la agenda internacional con la celebración de la Sesión Especial sobre Política de Drogas de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) en 2016, que promovió activamente el gobierno de Santos. Esta visión crítica era consistente con la finalización de las fumigaciones masivas, la búsqueda de soluciones sociales y la despenalización de determinados consumos que se producen en muchos países. En cambio, el gobierno de Duque se ha aproximado a la posición del gobierno estadounidense, que ha vuelto a insistir en las soluciones de mano dura, enfocadas en la represión de la oferta, y que tan alto coste han tenido en América Latina. En consecuencia, el gobierno colombiano ha expedido un decreto que permite la persecución del consumo personal y ha mostrado su interés en reducir con rapidez las hectáreas cultivadas, por medio de la fumigación y la erradicación forzosa. Es más, a inicios de 2019, se produjo un arduo debate en el país sobre el uso de la aspersión de glifosato. Sin entrar en el detalle de los efectos ambientales y sanitarios del uso masivo de este herbicida, es importante apuntar que la aspersión es una práctica que debilita la presencia del Estado. Y lo hace porque, en el cultivo de ilícitos, debe distinguirse a los traficantes de los cultivadores, normalmente excluidos de los mercados y en los márgenes del Estado, de forma que su tratamiento solo es viable por medio de políticas sociales y la ampliación de la cobertura del Estado. La fumigación masiva hace que el Estado opere de manera negativa y, en consecuencia, reduzca su presencia y cobertura en lugar de ampliarlas.

Finalmente, no hay que olvidar que, en sus periodos más recientes, el conflicto en Colombia no se ha nutrido exclusivamente de los recursos del narcotráfico. Las condiciones sociales, políticas y geográficas que dieron lugar al narcotráfico han permitido ampliar las opciones ilícitas de explotación, que ahora incluyen a la minería ilegal y a otros tráficos ilícitos (de personas, especies, etc.) igualmente violentos y destructores del medioambiente¹¹, que mantienen la actividad de grupos criminales y armados de toda índole. De hecho, el actual ciclo de violencia contra los de-

¹¹ Por ejemplo, el 60% del oro de aluvión en Colombia se extrae de manera ilegal (UNODC, 2016).

fensores de Derechos Humanos parece ligado en muchas zonas a patrones de control de las explotaciones mineras ilegales. Más aún, algunos organismos de inteligencia señalan que esta actividad produce tres veces más beneficios que la producción de coca y que es la mayor causa de deforestación en Colombia y los países de la cuenca amazónica.

La presencia de otros grupos criminales

Uno de los mayores desafíos de la implementación del Acuerdo de Paz es la presencia de otros grupos armados, tanto guerrilleros como criminales, en buena parte del país. Ciertamente, los recientes procesos de paz han contribuido a desmontar dos grandes estructuras armadas —las Autodefensas Unidas de Colombia y las FARC—; sin embargo, hay más actores que representan un desafío para la seguridad del país.

En cuanto a grupos guerrilleros, permanecen activos el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con el cual se ha intentado establecer un diálogo que enlace con el que se realizó con las FARC. El otro grupo guerrillero activo es un reducto del Ejército Popular de Liberación que se desmovilizó mayoritariamente en los años noventa. Pero el reducto minoritario que rechazó la desmovilización ha crecido desde la retirada de las FARC de la zona de los Santanderes (frontera con Venezuela) e incluso ha pasado a ser más numeroso que esta guerrilla, pues ha llegado a sumar unos 400 hombres (*La Silla Vacía*, 2017). Este crecimiento de un grupo armado diezmado, que recientemente ha realizado paros armados, es un indicador muy negativo de la capacidad del gobierno para controlar las zonas que han despejado las FARC.

Adicionalmente, los otros actores armados en el territorio son los paramilitares, neoparamilitares o bandas criminales (Bacrim), herederas o disidentes de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia. Según informes elaborados en los meses posteriores a la firma del Acuerdo de Paz, había siete grupos paramilitares que operaban en 275 municipios y que se extendían por 28 departamentos del país (Indepaz, 2017). El paramilitarismo está ligado al narcotráfico, pero también y de forma creciente a la extracción ilegal de oro y a la pugna por el control de otros tráficó ilícitos, incluido el de seres humanos. Desde antes de la firma del Acuerdo, uno de los mayores temores era que los espacios que desalojaron las FARC los ocuparan los grupos paramilitares, como de hecho ha ocurrido en varias zonas del país. Ante este temor, el punto 74 del Acuerdo establecía la creación de una Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, adscrita a la Fiscalía General. La Unidad se puso en marcha en 2017, pero solo en las áreas de Baudó y Bajo Atrato, en el departamento del Chocó, una perspectiva limitada para un problema tan extendido.

Por añadidura, además de los grupos mencionados, en Colombia se registra una presencia creciente de miembros de los cárteles mexicanos¹², que han tomado el control de la producción y de las rutas de salida de los estupefacientes. Esta conexión no es nueva: desde 2013, los cárteles colombianos dieron paso a los mexicanos en el control del narcotráfico a escala continental. Las condiciones que permiten la implantación de los cárteles mexicanos son las mismas que explican la presencia paramilitar, entre ellas: la disponibilidad de materias primas (en este caso, la coca); la baja regulación de insumos clave para el procesamiento de drogas ilícitas; la disponibilidad de “mano de obra” para actividades criminales; la existencia de mercados ilegales en expansión; las oportunidades de inversión en escenarios de alta informalidad y bajo control del Estado; la existencia de fronteras porosas; la corrupción y los espacios o expectativas de espacios

¹² Particularmente se detecta la presencia del cártel de Sinaloa.

que hubieran desalojado los grupos desmovilizados que han permitido una nueva fase de fraccionamiento y expansión de grupos criminales (Garzón y Cajiao, 2019).

Finalmente, en este listado de actores cabe señalar la existencia de grupos disidentes de las FARC, frentes y guerrilleros que no se integraron en el proceso de paz o que han vuelto a las armas y continúan operando en sus enclaves históricos. Desde luego, las columnas y frentes guerrilleros que renunciaron a formar parte del Acuerdo han perdido toda legitimidad política. Sin embargo, también es importante valorar cómo las fallas en la implementación y en el proceso de reincorporación han podido llevar a los excombatientes a buscar su protección y sustento en el seno de este tipo de grupos.

La presencia de grupos armados escapa por su complejidad a los alcances del Acuerdo, aunque su tratamiento se haya incluido en él. La estructura del conflicto en Colombia corresponde a dinámicas territoriales que, para enfrentarlas y resolverlas, requieren que la presencia del Estado se consolide, que se construyan mercados y una firme voluntad de limitar, disuadir y, sobre todo, castigar a los actores que emplean la violencia. Si desde el centro del sistema continúan advirtiéndose complicidades de las élites locales con los actores violentos, a los que apoyan o en quienes se apoyan para mantener el control de sus territorios, el conflicto va a prolongarse y su terrible coste seguirá cayendo sobre quien intente oponerse a su poder.

El asesinato de los defensores de Derechos Humanos, sociales y medioambientales

Uno de los mayores temores de la guerrilla de las FARC durante la negociación fue que se repitiera la guerra sucia que tuvo lugar a principios de los años ochenta, cuando se asesinó a miles de personas pertenecientes a la Unión Patriótica (UP), entonces brazo político de la guerrilla. Aquél fue el inicio del paramilitarismo y la sombra de ese exterminio político se alarga sobre el Estado que permitió que ocurriera. Desde que se firmó el Acuerdo de Paz se ha contabilizado la muerte de 85 guerrilleros y una veintena de familiares, una cifra considerable; no obstante, la mayor ola de violencia y delitos de lesa humanidad la están sufriendo los defensores de Derechos Humanos, derechos sociales y del medioambiente. Desde 2016 y hasta inicios de 2019, se han registrado más de 480 asesinatos (*Razón Pública*, 2019).

La Comisión Colombiana de Juristas (Bonilla *et al.*, 2019) ha publicado un informe en el que analiza y verifica la existencia de patrones en el asesinato de líderes sociales. Esto significa que, a diferencia del discurso de algunos estamentos políticos, no se trata de casos aislados ni de prácticas violentas desatadas por circunstancias personales, sino que se están produciendo asesinatos sistemáticos y selectivos de personas que desarrollan, formal o informalmente, procesos de liderazgo en asociaciones o grupos de base:

En general, las víctimas de violaciones al derecho a la vida llevaban a cabo ejercicios de poder contrahegemónico en el ámbito local que afectan intereses de grupos ilegales, pero también de grupos económicos, empresas o personas que son consideradas por el Estado y la sociedad como inscritos en la legalidad. Las víctimas eran un obstáculo para determinados actores que detentan el poder económico, político o armado en las regiones afectadas. Las acciones y luchas más evidenciadas de las víctimas registradas se centran en: defensa de los derechos a la tierra y el territorio, veeduría y denuncia de crímenes de actores hegemónicos, denuncias de despojo de tierras, de actos de corrupción de funcionarios estatales, de presencia de actores armados, de reclutamiento forzado y de microtráfico. Otras víctimas hacían oposición a megaproyectos económicos, de explotación o de industrias extractivas que afectan negativamente a la comunidad (de petroleras, minería legal e ilegal, construcción de represas), hacían defensa de derechos sexuales y reproductivos o trabaja-

ban en proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito y otros referentes a la implementación del Acuerdo de Paz entre el Estado y la antigua guerrilla de las FARC (Bonilla *et al.*, 2019: 237-238).

Asimismo, el informe señala la evidencia de patrones de sistematicidad en la forma, lugares y actores que cometen los crímenes. Todo esto indica que hay un movimiento violento de reacción en contra de los procesos de transformación, defensa o movilización social, a cargo de diversos actores que, aunque no siempre estén relacionados entre sí, responde a una dinámica organizada. Sin embargo, a pesar de la gravedad de la situación, la tónica general imperante es la de la impunidad en la que quedan estos casos, lo cual alienta la violencia e incide en el debilitamiento de los actores colectivos. Además de los asesinatos, se están produciendo desplazamientos masivos y otros procesos de violencia contra las comunidades. Por ejemplo, la Unidad de Víctimas (UV) alerta que, en Medellín, han llegado más de 1.500 familias desplazadas del bajo Cauca¹³.

Es preciso recordar que este tipo de violencia no es nueva en Colombia. La eliminación de líderes y lideresas sociales es una estrategia sistemática que responde a patrones que, ya en 1997, Bejarano relacionaba con el aumento rápido y desigual de la riqueza, en áreas donde la capacidad del Estado para regular los conflictos es escasa. La violencia, por tanto, aparece relacionada con el rezago de las instituciones del Estado para implantar su normatividad en zonas en acelerada expansión — donde operan rápidas transformaciones sociales y económicas— y en zonas de frontera: en ellas la impunidad y la violencia aumentan por las migraciones internas, el crecimiento demográfico, el auge del mercado y la precariedad de la posesión de la tierra (Bejarano, 1997).

El informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de 2019 apunta conclusiones que van en el mismo sentido. En él se da cuenta de que el 93% de los casos en seguimiento ocurre en ámbitos regionales en los que se evidencia una falta de acceso a los derechos de la población, principalmente, el derecho a la justicia y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estas causas, de tipo estructural, generan altos índices de pobreza multidimensional y propician el surgimiento de economías ilícitas, controladas o disputadas por grupos criminales, lo que a su vez provoca niveles endémicos de violencia. La mayoría de estos casos ha seguido teniendo lugar en zonas rurales o en aquellas calificadas como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) en el Decreto n° 1650 (2017). Las causas antes mencionadas derivan en buena medida de la débil o nula presencia del Estado en algunas zonas rurales, lo cual reconoció el presidente Duque en su discurso inaugural. Y, asimismo, son fruto de los retrasos sustanciales en la implementación del Acuerdo analizados en este texto, particularmente en lo relativo a la RRI y a la sustitución de los cultivos ilícitos. En todo caso, para mitigar los riesgos de las personas defensoras de los Derechos Humanos, el Estado ha de mantener su presencia, que debe incluir a las autoridades civiles; reconocer e impulsar la participación de la sociedad civil —con garantías plenas para sus derechos de asociación, reunión y expresión—; y acelerar la aplicación del Acuerdo en las regiones afectadas, lo que ayudaría a la labor de los defensores mediante la ampliación de espacios cívicos.

La violencia en Colombia tiene una presencia sistemática porque los factores que facilitan su aparición son igualmente sistemáticos. El verdadero reto es romper esas espirales mediante la acción efectiva de la justicia, del Estado y la reconstrucción de las relaciones con la sociedad civil. Frente a la organización y sistematicidad de los actos violentos se echan en falta políticas públicas de protección de los derechos fundamentales de los colombianos. Hasta ahora todos los planes que ha presentado el gobierno se limitan a acciones aisladas, descoordinadas y que

¹³ *El Espectador*, redacción Antioquia: “Alerta en Medellín: más de 1.500 familias han sido desplazadas por grupos armados” (5/02/2019).

presentan soluciones muy poco sostenibles o eficaces para el reto que enfrentan. Sorprende que, ante un fenómeno de tal magnitud, la respuesta del Estado sea tan débil.

El proceso de negociación con el Ejército de Liberación Nacional

El 18 de enero de 2019, tras el atentado terrorista en Bogotá que acabó con la vida de 21 personas, el gobierno suspendió los diálogos iniciados con el ELN. Junto con el anuncio del cese de conversaciones, el presidente Duque retomó el discurso del “terrorismo”, impulsado durante el gobierno de Uribe (2002-2010) en la época de la Seguridad Democrática: “No hay justificación, ni consideración, ni vacilación ante el terrorismo” (*Verdad Abierta*, 2019).

Los diálogos con el ELN tuvieron una primera fase exploratoria que se produjo entre 2014 y 2016. El 30 de marzo de 2016 se anunció una agenda de negociación que incluía seis puntos: (i) participación de la sociedad, (ii) democracia para la paz, (iii) transformaciones para la paz, (iv) víctimas, (v) fin del conflicto y (vi) implementación de los acuerdos. En febrero de 2017 se inició la fase pública, pero a la finalización del mandato de Juan Manuel Santos, en agosto de 2018, no se había obtenido resultado alguno. A su llegada a la presidencia, Duque congeló los diálogos y finalmente levantó la mesa tras el atentado terrorista.

Inicialmente, la mesa con el ELN se ubicó en Quito y después se trasladó a La Habana, pero su evolución resultó mucho más compleja que la de la que se estableció con las FARC. El proceso estuvo marcado por las demandas del gobierno de Santos, que no contaba con suficiente capital político para hacer concesiones y que planteó exigencias demasiado altas para la guerrilla — entre ellas, la liberación de los secuestrados—, y por la reticencia del ELN de no suspender acción militar alguna. A su llegada al poder, Duque congeló los diálogos hasta que el ELN no cumpliera con dos condiciones: liberar a todos los secuestrados y “cesar las acciones criminales”. El grupo guerrillero, por su parte, planteó que el desarme y la suspensión de actos violentos fuesen temas a negociar y que se producirían de forma gradual, a medida que fuesen alcanzándose acuerdos. En estas condiciones era evidente que la negociación iba a seguir encallada y el acto terrorista acabó con ella.

Es importante señalar que, pese a las expectativas que sembró la consecución del Acuerdo con las FARC, esta no es una experiencia que pueda replicarse íntegramente en el caso del ELN. A diferencia de las FARC, que contaban con un secretariado que ejercía de mando centralizado, el ELN es una guerrilla federal. Esto hace difícil mantener el control y garantizar la representación de todos los grupos en una mesa de diálogo. Asimismo, el marco político del postacuerdo con las FARC limitaba las opciones del gobierno para hacer concesiones o negociar de forma paralela al conflicto.

A futuro, el gobierno de Duque no está dispuesto a reiniciar conversaciones mientras prosiga la violencia y el ELN tampoco lo hará dando la imagen de guerrilla vencida, de modo que parece difícil que los diálogos puedan retomarse en el corto o medio plazo. Confluyen dos lógicas que plantean estrategias de suma cero, imposibles de alcanzar. Además, la situación de degradación en relación con Venezuela desde la autoproclamación del presidente Guaidó, no propicia un entorno favorable al acercamiento con un grupo que tiene especial incidencia en la frontera colombiano-venezolana. Desafortunadamente, la situación repercute especialmente sobre las comunidades de Nariño y Chocó, en las que sí se generaron expectativas para albergar los diálogos.

El papel de Europa y de España en la implementación del Acuerdo

El Acuerdo de Paz es un acuerdo entre colombianos, que deben liderar e implementar ellos mismos. Una vez firmado, la comunidad internacional puede prestar sus buenos oficios como verificador o apoyar económica y políticamente el postconflicto, pero la responsabilidad última recae exclusivamente sobre los colombianos y son ellos y ellas quienes determinan el curso del proceso. Ahora bien, ciertamente la comunidad internacional ha tenido un papel importante tanto en su negociación como en su implementación. En la etapa de exploración, Cuba y Noruega tuvieron un papel clave. Estos países permitieron crear un clima de distensión para el acercamiento entre la guerrilla y el gobierno, entre los cuales imperaba una enorme desconfianza mutua. Cuba y Noruega se convirtieron en garantes para la instalación de la mesa de negociación, junto con Venezuela y Chile como países acompañantes. Es muy importante destacar el papel de Venezuela, en tanto daba garantías a los miembros de las FARC de recurrir a una posible vía de salida si los diálogos no prosperaban. A su vez, el gobierno contaba así con un país tercero que hacía de puente entre dos sistemas ideológicos radicalmente opuestos. Esta situación además redujo la hostilidad entre los gobiernos de Bogotá y Caracas¹⁴. Por otra parte, desde el inicio se perfiló el papel de acompañamiento de la ONU, que las dos partes reconocían como una instancia fiable y con las capacidades necesarias para realizar tareas de verificación.

Una vez el diálogo empezó a fructificar, dio inicio la etapa de socialización, en la cual se buscó el respaldo de la comunidad internacional. En este punto, la Unión Europea, Estados Unidos y otros países mostraron su apoyo al proceso, aunque —a medida que se revelaban los acuerdos parciales— algunas organizaciones mostraron sus preocupaciones sobre las garantías de justicia y hacia los Derechos Humanos. La Corte Penal Internacional (CPI), Amnistía Internacional (AI), Human Rights Watch (HRW) y otras organizaciones expresaron sus expectativas positivas ante el Acuerdo, pero también su interés en seguir de cerca la negociación y su implementación posterior. En la última etapa, de firma y puesta en marcha del postacuerdo, el compromiso de la comunidad internacional se hizo aún más significativo, dado que el gobierno hizo un llamado para conseguir recursos para el postconflicto. Así se articuló la estructuración de los donantes y se organizó el sistema del proceso de verificación.

En este sentido, para realizar el seguimiento de los acuerdos, se creó un “mecanismo de verificación” compuesto por dos personas de representatividad internacional. También se creó un componente internacional de verificación, integrado por un representante de cada uno de los países garantes y acompañantes (Cuba, Noruega, Venezuela y Chile); un componente técnico —una metodología de identificación de avances— diseñado por el Kroc Institute; y una misión política de Naciones Unidas con el mandato de verificar la reincorporación de las FARC y la implementación de las medidas de protección y seguridad personal y colectiva. La verificación ciertamente resulta determinante dado que constituye una garantía para el cumplimiento del Acuerdo, además de que es una de las dimensiones que ha quedado fuera de la disputa política y no ha sido puesta en tela de juicio ni siquiera por los opositores al Acuerdo.

Otro de los papeles determinantes que desempeña la comunidad internacional es el apoyo financiero al postconflicto, en este caso por medio de cuatro fondos: el de Colombia Sostenible (BID), el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, los fondos de la Unión Europea y los del Banco Mundial. La cooperación internacional ha aportado una suma cercana a los 215 millones

¹⁴ Según se ha comentado, en el escenario actual de ruptura de relaciones entre los dos países, un diálogo de paz con otra guerrilla como el ELN adolecería de no contar con un país que haga esta labor.

de dólares. Con todo, la gestión de estos fondos ha sido objeto de controversia. En abril de 2018, los embajadores de Noruega, Suecia y Suiza en Colombia¹⁵ hicieron llegar una carta al Ministerio de Hacienda, en la que planteaban algunos interrogantes sobre la gestión de sus recursos para el postconflicto y solicitaban una reunión extraordinaria para examinar el tema. Se trataba de una suma de 200 millones de dólares en el Fondo Colombia Sostenible (FCS), al que se le agrega un empréstito por 100 millones de dólares. Las quejas de los embajadores y las irregularidades detectadas con fondos del postconflicto llevaron al gobierno a reestructurar el Fondo Colombia en Paz y su funcionamiento, mediante la creación o mejora de los sistemas de control, transparencia, y coordinación. A principios de 2019, los cuatro fondos internacionales se articularon con el Fondo Colombia en Paz y cuentan con una instancia de coordinación bajo el liderazgo de la Agencia Presidencial de Cooperación. En este sentido, hay que reconocer que se hayan establecido las estructuras para la coordinación de donantes y para asegurar la transparencia. Las protestas se han acallado y el único problema que perdura consiste en la falta de compromiso del gobierno con su aporte de recursos para la financiación del postconflicto.

Además del apoyo internacional en materia de garantías y financiación, es igualmente importante el apoyo político y más en un escenario de polarización. De hecho, no puede ignorarse la repercusión que tuvo otorgar el premio Nobel de la Paz al presidente Santos en un momento de crisis del Acuerdo. Asimismo, según reflejó la presencia del rey de Noruega y la del presidente de Alemania en Colombia en febrero de 2019, la comunidad internacional opera en cierta forma como uno de los actores que presionan para que el país se mantenga en la senda de la paz. Incluso el cambio de gobierno en Estados Unidos, aunque no ha aumentado la participación estadounidense, tampoco ha alentado un ambiente de crítica internacional, a excepción de lo referente a la política de drogas, aún no circunscrita al discurso sobre la paz.

Si bien no hay documentación formal al respecto, quizá las mayores complicaciones que se producen en la actualidad por la presencia de actores internacionales en la gestión del postconflicto se centran en la relación entre Colombia y Noruega, país cuyo papel fue indispensable y le ha llevado a convertirse en un observador muy presente. De hecho, no solo el rey Haakon VII ha visitado el país, y concretamente las zonas del postconflicto, sino que en 2018 también lo hizo la primera ministra. Esta supervisión tan estrecha parece ser una fuente de molestia entre algunos sectores del gobierno colombiano actual.

En cuanto al papel que desempeñó España en el proceso que condujo al Acuerdo de Paz, cabe recordar que fue tardío y en cierta forma discontinuo. A pesar de la estrecha relación con Colombia, España no fue uno de los países que participaron o facilitaron los diálogos, en buena medida por las reticencias de las FARC y, menos, por las suspicacias que levantaba en el gobierno del Partido Popular la negociación con un grupo reconocido como terrorista por la Unión Europea. Es cierto que, en la última etapa, España empezó a ser más activa y, tras la firma del Acuerdo Final, tanto el gobierno de Mariano Rajoy como todos los demás partidos políticos lo acogieron y respaldaron. Desde entonces, España ha aportado tres millones de euros a los fondos para el postconflicto, además de un contingente de 22 militares que se unieron a la misión de Naciones Unidas para la verificación de la dejación de armas por parte de las FARC. Además, por medio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), España mantiene programas de cooperación técnica y respaldo a los procesos de participación

¹⁵ *El Tiempo*: “Proceso de Paz: la carta de 3 embajadores al gobierno sobre la chequera de la paz. Noruega, Suiza y Suecia piden claridad por salida de funcionaria y proyectos productivos” (01/04/2018), disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/preocupacion-de-tres-embajadores-por-chequera-de-paz-200138> (última consulta 07/02/2019).

ciudadana. Sin embargo, el balance es que se trató de un socio y un donante discreto. Tras el cambio de gobierno, en junio de 2018, el presidente Pedro Sánchez visitó el país en agosto y asumió la necesidad de que España cobrara un papel más protagónico, manteniendo su apoyo al postconflicto —aun sin aumentar los recursos— pero ofreciéndose como facilitador de los diálogos con el ELN, oferta que el gobierno de Duque ha declinado por su decisión de congelar las conversaciones hasta obtener pruebas de buena voluntad por parte de la guerrilla. Este interés del gobierno español en ejercer un mayor protagonismo en la negociación con el ELN levantó algunas molestias entre algunos países de la región que han acompañado de forma más constante a Colombia. Sin embargo, lejos de alejarse, sería deseable que España continúe mostrando su interés e implicándose tanto en la implementación del postconflicto como en la posibilidad de entablar nuevos diálogos de paz. Tanto por la existencia de intereses recíprocos como por la horizontalización de las relaciones que viene gestándose en los últimos años, es deseable un compromiso y una presencia activa de España en Colombia.

Conclusiones: el largo camino hacia la paz imperfecta

El Acuerdo de Paz con las FARC en Colombia es irreversible: el grupo armado se ha transformado en un movimiento político y no hay posibilidad de que vuelva a conformarse en un actor armado con las capacidades y el poder que ostentó en el pasado. Sin embargo, el país está lejos de alcanzar la paz; más aún, está lejos de definir la paz que quiere y puede asumir.

A lo largo de este documento se han analizado los diferentes aspectos de la implementación del Acuerdo de Paz y se han detectado, como nota general, fallos o demoras en la puesta en marcha de las leyes, instrumentos y políticas que permitirían su aplicación plena. Además de las dificultades normales en la puesta en marcha de un proceso tan complejo de transformación política, social y territorial, las diferentes interpretaciones del conflicto y de las necesidades del país para superarlo han polarizado a la opinión pública. Asimismo, se ha generado una cierta superpolitización del tema por la que aspectos ya consensuados se han vuelto a llevar a la discusión y se están buscando fórmulas para ralentizar la toma de decisiones, por procedimientos de controversia jurídica y burocrática.

Esta forma de obrar se ha convertido para el actual gobierno y los detractores del Acuerdo en una suerte de estrategia política para no implementarlo, sin acabar con él. Ya en el gobierno de Santos la lentitud y falta de diseño para su implementación fueron muy notables y dañinas. Entre noviembre de 2016 y agosto de 2018 se firmaron más de 45 normas —entre reformas constitucionales, leyes y decretos— orientadas a desarrollar la agenda legislativa del Acuerdo. Sin embargo, no bastaron, y además no se avanzó en una agenda de políticas públicas y la materialización de los plazos no se cumplió en la mayoría de los casos. La situación durante el gobierno de Duque ha empeorado y a esto se suma otro problema importante: la falta de adecuación del perfil de los funcionarios que se han nombrado para los asuntos de paz, que no se corresponde con las capacidades necesarias para sacar adelante un proceso tan complejo. A continuación, se recapitulan los aspectos más destacados de los puntos del Acuerdo analizados en este documento:

- Los planes de desarrollo con enfoque territorial y la RRI no se han desarrollado suficientemente, lo cual es grave dado que, según el diagnóstico de las causas del conflicto que subyace al Acuerdo, este es el eje fundamental para impulsar las transformaciones necesarias para la paz. Si bien los procesos participativos van tomando forma con lentitud y generan documentación, además de que se ha alentado la participación comunitaria, las expectativas generadas

deben corresponderse para no debilitar más, si cabe, la frágil articulación entre el Estado y la sociedad en las zonas más afectadas por la violencia. El mayor retraso en esta dimensión corresponde a la falta de aprobación de leyes fundamentales para viabilizar la RRI y, en particular, las leyes sobre tierras. Ahora bien, la falta de un marco legal es un problema de voluntad política más que de procedimientos burocráticos, tal como está demostrando la toma de poder de una visión que está poniendo en duda las bases fundamentales de comprensión del conflicto. Colombia necesita una reforma rural no solo para compensar a las víctimas, sino también para afrontar su problema estructural de desigualdad social¹⁶.

- La implementación de la JEP como parte del SIVJRNR parecía, en un principio, haber dado sus primeros pasos en firme; sin embargo, aún no ha visto la luz su Ley Estatutaria y, además, se encuentra obstaculizada por las objeciones que ha formulado el presidente Duque. Estas objeciones han convertido su aprobación en un problema de “choque de trenes institucional” y en una verdadera complicación para el Congreso. La JEP necesita ese recurso legal para ser completamente operativa y la demora en su aprobación puede afectar gravemente el proceso de justicia transicional y, sobre todo, repercute sobre la seguridad jurídica de los militares y de los guerrilleros que se han acogido a esta jurisdicción.
- Dentro del SIVJRNR se encuentran la UBPD y la CEV, las cuales, si bien ya han iniciado su andadura, se enfrentan a un entorno de polarización política que desafía su labor. Es previsible que la CEV continúe haciendo frente, como ya lo ha hecho, a virulentos ataques de diferentes sectores. Con todo, es probable que la visibilización plural y sin sesgos de sus hallazgos, así como su contribución al impulso del proceso de dignificación de las víctimas en la sociedad, ratifiquen su legitimidad.
- La reincorporación de los exguerrilleros ilustra uno de los aspectos que, según el diseño original del Acuerdo, más tendría que haberse desarrollado en el postconflicto. No obstante, este proceso, que inicialmente acogió a más de 10.000 personas, nació con grandes problemas por la falta de infraestructuras y elementos que garantizaran una estancia digna a los excombatientes. A principios de 2019, continúan desarrollándose proyectos productivos y de cooperativas bajo el paraguas de ECOMUN, pero que enfrentan graves dificultades, entre ellas, la falta de tierras, la falta de apoyo y el riesgo de inviabilidad. Del éxito de la reincorporación depende en gran medida que los antiguos miembros de las FARC no retornen masivamente a las armas.
- En materia de política de drogas y lucha contra el narcotráfico, la situación es crítica. Ciertamente se han firmado multitud de acuerdos para iniciar procesos de sustitución voluntaria por parte de comunidades y cultivadores. Pero también en este punto los avances se están viendo amenazados por la débil implementación de las políticas públicas y por una vuelta atrás hacia el paradigma de la “guerra contra las drogas”. La alineación en esta materia con el gobierno de Estados Unidos implica recuperar herramientas como la erradicación forzosa y la fumigación, que fueron ineficaces en el pasado. Pero Colombia ha vuelto a convertir el número de hectáreas de cultivos ilícitos en el indicador exclusivo de su política de antinarcóticos, desatendiendo la evidencia de fracaso del paradigma en el que se sustenta.
- Finalmente, no puede dejar de señalarse la presencia y auge de otros grupos armados que buscan ocupar el espacio que han dejado las FARC y en especial la gravedad de la situación de los

¹⁶ No se puede desconocer que la relación directa entre pobreza y violencia en el caso colombiano queda desplazada por una más amplia que incluye otras variables explicativas: la desigualdad tiene mayor correlación con la presencia de violencia así como con las fallas objetivas del Estado (Gutiérrez, 2014: 17).

defensores de Derechos Humanos, sociales y medioambientales. Desde que se firmó el Acuerdo de Paz, más de 400 personas han sido asesinadas. Ante esta ola de violencia, sorprende la pasividad del gobierno y su falta de estrategias claras y efectivas. Frente al asesinato sistemático y selectivo de líderes sociales y del ejercicio del terror contra las comunidades es indispensable una movilización internacional de actores estatales y no estatales que exijan al gobierno y a las élites políticas garantizar la protección efectiva de los Derechos Humanos.

Según se indicaba en la introducción, Colombia representa una anomalía regional. Es el país de América Latina que ha gozado de mayor estabilidad democrática y, sin embargo, es uno de los más violentos políticamente. Lo significativo es que, tal como señala Gutiérrez Sanín (2014: 17), la violencia es sustancialmente represiva. Más aún, la propia democratización a veces ha estado marcada por un incremento de la violencia y de la represión, en tanto: “aperturas relativas del régimen producen aumentos de la represión, mientras que no todos los cierres generan los correspondientes incrementos”. Aplicado al caso analizado, parece que el cierre de un conflicto de más de 40 años no escapa a esta lógica que plantea Gutiérrez, por cuanto está trayendo aparejado un ciclo de violencia sistemática contra actores que procuran reajustar el sistema y la asignación de los recursos.

En este sentido, la paz en Colombia debe considerar no solo la finalización de la violencia y la búsqueda de la justicia social, sino también la articulación de un modelo que dé salida a las tensiones y conflictos propios de todo sistema social por medios no violentos. Se trata de superar el esquema de la polarización política binario imperante y fomentar una nueva dimensión en la construcción de paz que implique el firme concurso de las élites, tan renuentes a reconocer el papel que han desempeñado en el conflicto. De acuerdo con Harto de Vera (2016: 143), el conflicto es inevitable, pero la violencia es opcional, de ahí la utilidad del concepto de paz imperfecta, orientado a establecer la necesidad de integrar el conflicto como un elemento positivo y compatible con la realización de la paz. Si se considera que el conflicto es inherente a la naturaleza humana, hacer depender la definición de la paz de la inexistencia de conflictos implica concluir que la paz es un ideal irrealizable. En sentido contrario, definir la paz ligándola a la resolución no violenta (ni directa ni estructural) de los conflictos sí que viabiliza la construcción de la paz.

Colombia enfrenta dos problemas principales en la construcción de paz. El primero consiste en la dificultad de erradicar todos los procesos violentos que tienen lugar en el territorio, es decir, en conseguir la paz negativa. La evidencia histórica demuestra que ni la represión ni la fuerza han sido capaces de civilizar a la bestia a la que se refería Francisco Gutiérrez, cuando asumía la imagen de Echandía que caricaturizaba la democracia en Colombia como un orangután con sacoleva (chaqué), esto es: como un monstruo violento envuelto en una imagen de democracia. Por otro lado, el concepto de paz positiva resulta problemático debido a las múltiples interpretaciones de justicia social que encierra, en la que entran en conflicto enfoques ideológicos contrapuestos. Cuando se habla de paz positiva se contraponen visiones que, aun siendo normales en otros casos, en Colombia no han encontrado cauces no violentos de resolución. Por este motivo, recurrir a la idea de paz imperfecta, que busca dar curso a los conflictos de forma no violenta, parece la única vía posible. Esto supone que los diferentes colectivos tienen que asumir los costes de entrar en procesos de diálogo. Las élites colombianas han sido históricamente renuentes a formalizar procesos democráticos que pudieran poner en cuestión sus privilegios, especialmente en las regiones periféricas. Asimismo, otros actores poderosos tendrían que someterse a las “reglas de juego” de la deliberación en lugar de imponer sus propias reglas. La paz imperfecta necesita, asimismo, ser aprendida socialmente, requiere de un esfuerzo peda-

gógico que permita que el interés colectivo se sobreponga al individual. No es una paz barata ni sencilla, pero probablemente sea la única capaz de ser duradera. Colombia necesita encontrar el camino para lograr esa paz imperfecta, donde la realización de la justicia social opere como un motor continuo en el marco de un sistema de gestión no violento del conflicto y de la diferencia.

En este 2019 Colombia está en un momento clave, en el que puede enfrentarse definitivamente a su pasado o abrir un nuevo ciclo de violencia con nuevos actores pero con las mismas víctimas. Resulta difícil prever cómo se va a gestionar en los próximos meses la salida a la crisis abierta en la implementación del proceso de paz, de mano de un presidente que hace equilibrios entre los sectores más duros con el Acuerdo y el desafío social que implica no ponerlo en marcha. A la polarización social se suma, además, el desafío de seguridad y un ciclo económico poco halagüeño. A la vez, la situación de Venezuela también influirá sobre la evolución del país. El peor de los escenarios, el de una intervención militar en Venezuela, tendría efectos desastrosos, tanto por el hecho de compartir frontera como por el desplazamiento del foco de atención hacia el exterior, lo que supondría que Colombia relegaría los desafíos internos.

En suma, si bien la desmovilización de las FARC es un hecho real, no se han producido avances sustantivos para conseguir una transformación social que acabe para siempre con la posibilidad del conflicto armado. La paz es un concepto amplio al que los colombianos tienen que dotar de sentido, pero no buscando su perfección, sino entendiéndolo en términos de reemplazo efectivo y práctico del conflicto, como un sistema de gestión no violenta de las diferencias.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH (2019): “Situación de los Derechos Humanos en Colombia: Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, disponible en: <file:///C:/Users/erpo11/Downloads/Informe-anual-colombia-2018-ESP.pdf> (última consulta, 18/03/2019).
- BAQUERO, J. (2018): “Transformaciones socioeconómicas para construir la paz territorial. Avances y retos de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia”, *Análisis 4/2018*, Friedrich Ebert Stiftung.
- BEJARANO, J. (1997): *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Fonade y Universidad Externado de Colombia.
- BONILLA, C. *et al.* (2019): “¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el postacuerdo”, Comisión Colombiana de Juristas, disponible en: http://coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=636 (última consulta, 15/02/2019).
- CINEP/PPP(2018): “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales. Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)”, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, disponible en: <https://www.cinep.org.co/images/csivi/4to-informe-Trimestral-Secretara-Tcnica-V4.pdf> (última consulta, 01/01/2019).
- CITPAX (2018): “Memorando Interno, diciembre de 2018: estado de implementación del Acuerdo de Paz”.
- DE ROUX, F. (2018): *La Audacia de la paz imperfecta*, Bogotá, Ariel.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2018): Documento CONPES 3931.

- EL ESPECTADOR (2019): “Colombia 2020: Objeciones del presidente Duque a la JEP: más políticas que de conveniencia” (11/03/2019), disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/objeciones-del-presidente-duque-la-jep-mas-politicas-que-de-conveniencia> (última consulta, 13/03/2019).
- (2019): “Colombia 2020: Desfinanciación de la paz, visión militarista y menos reparación en el Plan Nacional de Desarrollo” (11/02/2019), disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/desfinanciacion-de-la-paz-vision-militarista-y-menos-reparacion-en-el-plan-nacional-de>.
- (2019): “Alerta en Medellín: Más de 1.500 familias han sido desplazadas por grupos armados” (5/02/2019), disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/alerta-en-medellin-mas-de-1500-familias-han-sido-desplazadas-por-grupos-armados-articulo-837911>.
- (2018): “Reforma del Centro Democrático a Ley de Tierras va en contravía de las víctimas: Codhes” (18/10/2018), disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/reforma-del-centro-democratico-ley-de-tierras-va-en-contravia-de-las-victimas-codhes-articulo-818616>.
- GARZÓN, J. y CAJIAO, A. (2019): “¿Narcotraficantes mexicanos en Colombia?”, Blog de la Fundación Ideas Paz, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1721> (última consulta, 5/02/2019).
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2017): “Documento Explicativo Fondos”, disponible en: https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/docexplicativo_instancia_de_coord-artic_fondos_para_la_paz.pdf (última consulta, 10/02/2019).
- GONZÁLEZ, F., BOLÍVAR, I. y VÁZQUEZ, T. (2003): *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP.
- GUARÍN, S. (2018): “La verdad en un país dividido”, Blog de la Fundación Ideas Paz, 15/02/2018, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1718> (última consulta, 1/02/2019).
- GUTIÉRREZ, F. (2014): *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, IEPRI, Debate.
- HARTO DE VERA, F. (2016): “La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta”, en *Política y violencia, construcción teórica y desarrollo en la acción colectiva*, Cuadernos de Estrategia n° 183, Madrid, Ministerio de Defensa, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/451439> (última consulta, 25/01/2019).
- INDEPAZ (2016): “XII informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2016”, disponible en: <http://www.indepaz.org.co/xii-informe-sobre-presencia-de-grupos-narcoparamilitares-2016/>.
- JARAMILLO, R. (2018): “Las tres dimensiones de los PDET: oportunidades para su implementación”, *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, Corporación Viva la Ciudadanía, edición 577 (23 de febrero-1 de marzo), disponible en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svco577/articulo05.html> (última consulta, 5/01/2019).
- KROC INSTITUTE (2018): “Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia”, *Peace accords matrix barometer team*, disponible en: <https://peaceaccords.nd.edu/policy-related-publications> (última consulta, 7/02/2019).
- MURILLO, G. (2019): “Colombia: un proceso de paz irreversible, pero de alcance incierto”, *ARI* 2/2019, Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari2-2018-murillocastano-colombia-proceso-paz-irreversible-alcance-incierto (última consulta, 01/2/2019).
- LA SILLA VACÍA (2017): “Las 10 razones por las que el EPL es un problema que se le creció al Gobierno” (23/02/2017), disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/las-10-razones-por-las-que-el-epl-es-un-problema-que-se-le-crecio-al-gobierno-59861> (última consulta, 10/02/2019).

- (2016): “Los cambios en el Acuerdo Final, uno a uno” (15/11/2016), disponible en: <https://la-sillavacia.com/hagame-el-cruce/los-cambios-en-el-acuerdo-final-uno-uno-58739> (última consulta, 30/01/2019).
- QUEVEDO, H. y MÄCHLER, A. (coords.) (2018): *Caquetá: una autopsia sobre la desaparición forzada*, Centro Nacional De Memoria Histórica, Bogotá (CNMH), disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/correo/externos/Boletines-2018/30082018_comunicado-de-saparecidos-caqueta/caqueta_una-autopsia-sobre-la-desaparicion-forzada.pdf (última consulta, 29/01/2019).
- RAZÓN PÚBLICA (2019): “Líderes sociales en Colombia: asesinados y calumniados” (4/02/2019), disponible en: https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11735-lideres-sociales-en-colombia-asesinados-y-calumniados.html?fbclid=IwARoA3-q1GQxbmzIQPeoJ40AbaroHA7CcNYEfKUwdR_FmSoJCrUv_IFz2ido (última consulta 16/02/2019).
- RÍOS, J. y GAGO, E. (2018): “Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia”, *Papers. Revista de Sociología*, 103 (2), disponible en: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2361> (última consulta, 10/01/2019).
- RODRÍGUEZ, E. (2018): “Sustitución de cultivos ilícitos y cultura de la legalidad en Colombia”, *Eunomía, Revista en cultura de la legalidad*, n° 14, Madrid, Universidad Carlos III, disponible en: <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2018.4159> (última consulta, 1/03/2019).
- RODRÍGUEZ, E. y RÍOS, J. (2016): “La paz en Colombia: las lecciones del pasado y los desafíos del futuro”, *Memorando Opex* n° 212/2016, Madrid, Fundación Alternativas, disponible en: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-ope> (última consulta, 28/01/2019).
- SEMANA (2019): “Justicia: Cuatro preguntas para entender el camino culebrero de las objeciones a la JEP” (13/03/2019), disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/cuatro-preguntas-para-entender-el-camino-culebrero-de-las-objeciones-a-la-jep/605189> (última consulta, 13/03/2019).
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2017): *Censo de caracterización de la Comunidad FARC EP*, Bogotá, UNAL.
- UNODC (2016): “Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota”, disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/junio/explotacion-de-oro-de-aluvion.html> (última consulta, 18/03/2019).
- (2018): “Reporte del sistema de medición de cultivos ilícitos 2017”.
- VALENCIA, L. y ÁVILA, A. (2016): *Los retos del postconflicto*, Bogotá, Grupo Zeta.
- VERDAD ABIERTA (2019): “Se reanuda formalmente la guerra contra el ELN” (18/01/2019), disponible en: <https://verdadabierta.com/se-reanuda-formalmente-la-guerra-contra-el-eln/> (última consulta, 15/01/2019).

Páginas web

- CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA DEL GOBIERNO DE COLOMBIA, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica> (última consulta, 28/01/2019).

Abreviaturas

AI: Amnistía Internacional
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANT: Agencia Nacional de Tierras
ACNUDH: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
APC: Agencia Presidencial de Cooperación
ART: Agencia de Renovación del Territorio
CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CIV: Componente Internacional de Verificación
CNPRC: Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
CNR: Consejo Nacional de Reincorporación
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPI: Corte Penal Internacional
DNP: Departamento Nacional de Planeación
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/ Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FCP: Fondo Colombia en Paz
HRW: Human Rights Watch
JEP: Jurisdicción Especial de la Paz
ONU: Organización de Naciones Unidas
PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
SIVJRNR: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.
UBPD: Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
UNGASS: Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas
UNODC: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
URT: Unidad de Restitución de Tierras
ZVTN: Zonas Veredales Transitorias de Normalización



Fundación Carolina, abril 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTO4>

Cómo citar:

Rodríguez Pinzón, E. M. (2019): "Colombia: el desafío de implementar una paz imperfecta",
Documento de Trabajo, nº 4 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

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

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

