

## V. DOCUMENTOS

# El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta

Jerónimo Ríos<sup>1</sup>  
Universidad EAN (Colombia)

### Introducción

Las siguientes páginas tienen como principal propósito presentar los elementos más destacados que conforman el [Acuerdo de paz](#)<sup>2</sup> suscrito por la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno de Colombia. Un Acuerdo que, realmente, es un segundo Acuerdo, en tanto que el texto final fue objeto de una serie de modificaciones –salvo excepciones, poco sustanciales–, que resultaron de la negativa que al primer texto planteó la sociedad colombiana, de manera ajustada, al votar en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 en contra del mismo.

Así, y aunque el inicio de este documento trata de contextualizar al lector en una breve evolución del conflicto armado interno para que, con ello, pueda entender el porqué de la negociación ahora y no antes, además de sus implicaciones, la parte más significativa y relevante del mismo es la que se dedica a los diferentes puntos de la agenda suscrita entre Gobierno y las FARC. Es decir, reforma rural, participación política, fin del conflicto, drogas y víctimas, que son los cinco puntos nucleares –a los que se añade un sexto punto sobre verificación e implementación–, sobre los que, tras más de cuatro años de negociaciones, una y otra parte han protagonizado una suerte de intercambios cooperativos que han dejado como resultado el fin del conflicto entre la guerrilla más poderosa de Colombia y el Gobierno de Juan Manuel Santos.

---

<sup>1</sup> (jrjossie@universidadean.edu.co). Doctor en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado de la Facultad de Finanzas, Administración y Ciencias Económicas de la Universidad EAN (Colombia).

<sup>2</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Se planteará así los elementos más característicos de cada punto, incorporando matices y explicaciones adicionales que buscan completar el alcance de lo suscrito para, a modo de corolario, cerrar con una breve conclusión que plantee qué horizonte se presenta sobre Colombia en relación al nuevo escenario de posconflicto armado que representa la implementación del Acuerdo de paz.

## 2. De las “repúblicas independientes” al proceso de paz de La Habana

El conflicto colombiano, aunque hunde sus raíces en los años treinta con motivo de las luchas campesinas dentro de un país sin reforma agraria (Gilhodés, 1972; Legrand, 1988), inicia formalmente en 1964. Ello se debe a que fue en mayo de 1964, en un contexto de guerra militar del Estado sobre una serie de municipios, soliviantados por la utopía marxista y en armas frente al abandono institucional y el olvido gubernamental, cuando tuvo lugar la Operación Soberanía, conocida vulgarmente como “Operación Marquetalia”.

En uno de esos municipios –Planadas, en el sur de Tolima– se erigió la “república independiente de Marquetalia”, de modo que entre mayo y junio de 1964, 2.400 soldados trataron de reinstaurar el orden público y la legalidad frente a poco más de 150 campesinos levantados en armas (Semana, 1999). El conflicto, extensible a otras regiones cercanas de los departamentos de Huila, Tolima y Cundinamarca, llevó consigo un despliegue militar de más de 15.000 hombres, así como la puesta en marcha de todo un cerco militar, del cual cerca de 350 supervivientes, autodenominados como “Comando Sur”, en su segunda cumbre de 1966 se basarán en lo ocurrido dos años antes para rebautizarse a sí mismos como las FARC (Pizarro, 2011).

Desde entonces, el conflicto armado colombiano fue incorporando diferentes elementos que le imbuyeron una notable complejidad. A las FARC –y a pequeños grupos inspirados en el marxismo-leninismo previos, de escasa relevancia– se suman el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965 y la guerrilla maoísta del Ejército Popular de Liberación dos años después. Asimismo, y como las décadas de los setenta y los ochenta no resuelven el profundo déficit democrático del país, aparecen otras guerrillas, denominadas de “segunda generación”, como fueron el Movimiento 19 de abril (M-19) o la guerrilla indigenista del departamento de Cauca Quintín Lame. Por si lo anterior fuera poco, el déficit de seguridad en un Estado como el colombiano, por lo general con más territorio que institucionalidad, albergó la aparición desde 1978 (Medina, 1990) de grupos paramilitares que, si bien inicialmente se legitimaban por la ausencia de Fuerza Pública y la necesidad de repeler la violencia extorsiva de las guerrillas, rápidamente concibieron que aquel era

el argumento óptimo para, en el fondo, poner en marcha todo un proyecto criminal de cariz territorial, político y militar (Ronderos, 2014). De la misma manera, desde inicios de los ochenta, el país experimentaba su incursión en el narcotráfico, hasta hacer eclosión los dos cárteles —el de Cali y el de Medellín— que durante una década se disputarían el control de la exportación de coca y desdibujarían la credibilidad del Estado colombiano como último garante de la seguridad, la soberanía y el monopolio tan efectivo como legítimo de la violencia.

Desde aquel momento y hasta inicios de la década pasada, el conflicto armado colombiano experimenta inconmensurables dosis de violencia, traducidas en forma de muertes violentas, desapariciones forzadas, desplazamientos de población y secuestros y extorsiones. De hecho, tal es la magnitud, sobre todo entre finales de los noventa y principios de la década pasada, que el país se aproxima a lo que en algún momento se definió como “Estado fallido” (Rotberg, 2004). Es decir, el Estado deviene incapaz de garantizar unos mínimos de seguridad territorial, jurídica y humana, habida cuenta del poder de los diferentes grupos armados involucrados en el conflicto. Las FARC, para ese entonces superaban los 18.000 combatientes en 350 municipios, los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia hacían lo propio en cerca de 200 municipios, principalmente del norte del país, con otros 12.000 efectivos, y la guerrilla del ELN mantenía cerca de 5.000 efectivos en algo más de 150 municipios (Ríos, 2017). Expresado de otro modo, más de la mitad del país se encontraba afectada por la presencia de grupos armados y los niveles de violencia eran los más altos de América Latina. Únicamente en 1998 se contabilizaron 294 combates de las Fuerzas Militares, 229 del ELN, 356 de las FARC y 677 casos de masacres, mayoritariamente protagonizadas por las AUC. De igual manera, los desplazamientos forzados superaban los 160.000 casos y tuvieron lugar 2.860 secuestros (ODHDIH, s.f.).

A causa de la magnitud de la violencia producida por el conflicto, a lo que se sumaban cuatro años, de 1994 a 1997, de una importante crisis institucional a causa de la filtración de dinero proveniente del narcotráfico en la campaña presidencial de Ernesto Samper, su sucesor, el conservador Andrés Pastrana entiende que resulta imprescindible abrir un espacio de diálogo desde el que obtener una paz negociada con las FARC. Un proceso que, transcurrido entre enero de 1999 y febrero de 2002, será conocido vulgarmente como el “Diálogo del Caguán”.

Este proceso se desarrolló sin una estrategia de comunicaciones integrada y compartida entre Gobierno y guerrilla, sobre la base de una agenda de 12 puntos y 48 apartados, desarrollada por un equipo negociador fuertemente beligerante, sobre todo en el caso de las FARC, y bajo una “zona de despeje” de 42.000 kms<sup>2</sup> que la guerrilla utilizó para realizar operaciones y ejercicios

armados, así como para consolidar un plan de incremento de la capacidad de combate y desdoblamiento de los frentes de guerra, y con lo que resultaba sumamente difícil no solo negociar, sino justificar la pertinencia de un proceso de diálogo. De la misma manera, por parte del Gobierno, mientras se negociaba, se incrementaba el gasto militar del 2.9 al 3.5% y se ponía en marcha un nuevo “impuesto de guerra” con el que se modernizó y equipó a la Fuerza Pública colombiana. Asimismo, desde 1999 se implementó el plan de inter-operatividad entre Policía y Ejército y comienza un Plan Colombia, asistido por Washington, que transferirá a Colombia más de 8.000 millones de dólares, principalmente en cooperación militar, antinarcóticos y seguridad. Es decir, expresado de otro modo, es como si el Caguán hubiera sido una suerte de “paz armada” en la que, tanto Gobierno como FARC, habrían instrumentalizado un escenario de diálogo con vistas a una ulterior solución militar, haciendo valer el dicho latino, *si vis pacem, para bellum*.

Tanto fue así que, entre enero de 1999 y diciembre de 2001, en pleno proceso de diálogo, las FARC protagonizaron hasta 1.254 acciones guerrilleras, a las que hay que sumar otros 1.856 combates por iniciativa de la Fuerza Pública. Tal y como reconocería el exministro Guillermo Fernández de Soto (2004: 177), solo en las tres semanas de febrero previas a la ruptura de negociaciones con el Gobierno “las FARC habían perpetrado 117 atentados terroristas, entre los cuales 4 carros-bomba, 5 ataques a instalaciones militares, la voladura de 33 torres de energía, de 2 tramos de un oleoducto y de 3 puentes, y el homicidio de 20 civiles”.

El resultado de lo anterior será el de una política de seguridad de “mano dura”, personalizada en el sucesor de Pastrana en el gobierno, el antioqueño Álvaro Uribe. Éste, un completo *outsider* de la tradicional política bipartidista colombiana, llega al poder con un férreo discurso de anteposición de la seguridad sobre cualquier otro valor de la política pública y la necesidad de incrementar el gasto público en seguridad y defensa para así confrontar, debilitar y relegar a las guerrillas. Una situación que, unida a un Plan Colombia redefinido a sí mismo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, sumirá al país en un escenario de profunda y continua militarización.

Con un gasto del presupuesto del Estado en seguridad y defensa próximo al 5%, y en una profunda transformación de la Fuerza Pública colombiana, se destinan más de 12.000 millones de dólares a modernizar y mejorar la capacidad de combate de Ejército y Policía. Por ejemplo, la Policía Nacional colombiana pasa de los 110.000 miembros a los 160.000, mientras que las Fuerzas Militares ascienden de 203.000 a 270.000 efectivos (Mindefensa, 2010: 68). Igualmente, se crean 429 nuevas estructuras operativas militares junto a 180 estaciones y 152 subestaciones de Policía, a lo que se suma la adquisición de decenas de helicópteros y aeronaves, lo cual permite poner en marcha el mayor número

de operativos militares contra las FARC de la historia de Colombia. Solo entre 2003 y 2005 se dirigen 4.450 combates contra la guerrilla<sup>3</sup> por 3.043 acciones de parte de las FARC (ODHDIH, s.f.). Estos mayores niveles de confrontación, no obstante, para finales del segundo mandato de Álvaro Uribe presentarán una realidad bien distinta, en buena medida porque por todo lo expuesto las FARC, según estudios como el de la Fundación Seguridad y Democracia (2008: 5), llegan a perder un 83% de capacidad de combate.

Traducido en cifras, para finales de la década pasada la presencia de las FARC había pasado de más de 300 municipios a 160, del mismo modo que el número de sus acciones armadas se había reducido, de 1.278 en 2003, a 724 en 2010 (ODHDIH, s.f.). Incluso llegan a ser dados de baja algunos de sus comandantes más significativos, como “Raúl Reyes”, “Mono Jojoy”, “Alfonso Cano” o “Iván Ríos”. Asimismo, si entre 2006 y 2010 se contabilizaban 3.027 acciones de las FARC, el número de combates por iniciativa de la Fuerza Pública colombiana ascendía a 8.800, lo cual pone de manifiesto cómo la Política de Seguridad Democrática cambió la tendencia hasta entonces imperante en el conflicto armado colombiano, con una correlación de fuerzas claramente en favor del Estado.

Empero, el conflicto colombiano, y concretamente el activismo guerrillero de las FARC, se encuentra lejos de desactivarse por la estricta vía militar. Como plantea Ríos (2016a, 2016b), y más allá del evidente debilitamiento, lo que se aprecia es más bien un doble proceso de narcotización y *periferialización*, sobre todo entre 2009 y 2012. Ello se fundamenta en el hecho de que desde 2009 no solo no se aprecia la misma tendencia decreciente en el activismo armado de las FARC que acontece desde 2003, sino que, todo lo contrario, se experimenta un repunte tanto del número de acciones de la guerrilla como de su presencia territorial.

Por ejemplo, y fruto de lo expuesto, si en 2008 se computaban 381 acciones armadas en 131 municipios, en 2012 la cifra asciende a 824 acciones en 190 municipios. En ambos casos, la concentración de estas acciones tiene lugar en más de un 60% en enclaves cocaleros, sobre todo del nororiente y del suroccidente del país. De igual manera, en ambos escenarios, profundamente selváticos y montañosos y con la condición adicional de ser fronterizos con Ecuador al sur y Venezuela al norte, se concentraron 190 de las 381 acciones armadas de 2008, y 479 de las 824 acciones en 2012 (ODHDIH, s.f.). Añádase a todo ello un número de combatientes que durante todo este tiempo se mantuvo por encima de los 8.000.

Dicho con otras palabras, cabría observar que tras años de Política de Seguridad Democrática se llega a un momento de debilitamiento de las FARC, si bien desde 2012 se torna más bien en una suerte de enquistamiento, fruto

<sup>3</sup> Entre 1998 y 2002 son 2.625 (ODHDIH, s.f.)

de la doble ventaja que ofrece el proceso de *periferialización* y narcotización, y que representa en sí la suma de dos factores indisociables para entender la capacidad de resiliencia de la guerrilla, aun cuando entre 2008 y 2012 el despliegue de operativos estrictamente volcados contra las FARC asciende a 6.118 (ODHDIH, s.f.)

De esta manera, hacia el año 2012 el conflicto se aproximaría a lo que Touval y Zartman (1985) y Zartman (1993, 2001) denominan doble estancamiento doloroso (*mutually hurting stalemate*). Esto es, aquella tesitura por la cual ninguna de las partes considera que continuar en el marco de un conflicto resulta favorable para sus intereses. De un lado, porque las FARC, a pesar del enquistamiento y la *periferialización* referida, bajo una evidente correlación desfavorable de fuerzas, encuentran imposible cualquier atisbo de tomar el poder político por las armas. De otro, porque tras haber gastado más de 12.000 millones de dólares, la superación militar del conflicto armado en favor del Estado queda lejos de materializarse. Más si cabe cuando a la falta de grandes éxitos militares en los últimos años se añade el hecho de que la violencia guerrillera exige de operativos en enclaves más hostiles, selváticos, fronterizos, con una fuerte presencia de minas antipersona, y donde por las condiciones geográficas la fuerza aérea no funge como el factor determinante que en otros escenarios supuso. Es decir, las acciones militares, fruto del enquistamiento territorial de las guerrillas, pasan a focalizarse sobre contextos más difíciles, donde el conocimiento militar es mucho menor y donde las incertidumbres de éxito se reducen muy sustancialmente en favor del Estado.

Es así como, desde principios de 2011 de manera informal y desde octubre de 2012 formalmente, se aborda un proceso de diálogo de paz con el que aspirar a poner fin a un conflicto armado con las FARC, que en su más de medio siglo de vida, junto a otros actores involucrados, ha dejado unas cifras que hablan por sí mismas: 60.000 desaparecidos, 30.000 secuestros, 13.000 víctimas de violencia sexual, 220.000 muertes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Este nuevo proceso de diálogo aprendía sin duda del pasado y evitaba repetir los errores del Caguán. Por ejemplo, en relación a la Agenda para la Terminación del Conflicto, ésta se constituía estrictamente sobre la base de seis puntos de negociación. En primer lugar, se incorporaban dos reivindicaciones históricas de las FARC, como son la política de desarrollo agrario integral y la participación política. En segundo lugar, se satisfacían dos reivindicaciones de la sociedad colombiana, tanto a través de la inclusión de un punto sobre la búsqueda de una solución al problema de las drogas ilícitas, como estableciendo otro en torno a víctimas y verdad. Por último, se añadían dos temas que cierran los seis de la agenda: fin del conflicto –en torno a cómo conseguir un cese al fuego bilateral y definitivo– e implementación, verificación y refrendación a los compromisos adquiridos.

La composición del equipo negociador, sobre todo para las FARC, presentaba una impronta mucho más política que militar. De hecho, el jefe de la delegación por parte de las FARC era “Iván Márquez”, quien había llegado a ser congresista durante los años ochenta de la Unión Patriótica. Junto a él, el mayor peso negociador lo llevaban “Pablo Catatumbo”, Comandante del Bloque Occidental y seguidor de la línea política de “Alfonso Cano”, y “Jesús Santrich”, segundo del Bloque Caribe, e igualmente considerado en estos momentos el mayor ideólogo de las FARC. Es decir, se aprecia un mayor peso específico del resto de bloques, más allá del Sur y Oriental –los más beligerantes– que llevaron la voz dominante de la negociación en el Caguán. Asimismo, y a fin de evitar fracturas en la relación cívico-militar como las que habían tenido lugar en el pasado, del primer equipo negociador del Gobierno con las FARC destacaban la presencia del General Mora por parte de las Fuerzas Militares y del General Naranjo por el lado de la Policía.

También, a diferencia del Caguán, desde el principio se establecieron dos sedes. De un lado Noruega, con amplia experiencia en resolución de conflictos, financió los primeros acercamientos e hizo de sede para los primeros diálogos antes de su inicio formal en Cuba. De otro La Habana, aparte de servir de escenario al diálogo, puso a disposición de las partes todo lo que tenía que ver con salud, transporte, seguridad y alojamiento, favoreciendo también los primeros encuentros informales. Asimismo, junto a la condición de países garantes de Noruega y Cuba, hubo otros dos países, Venezuela y Chile, que fungieron con la labor de países acompañantes con el cometido de facilitar acciones de mediación y diálogo.

En cuanto al papel de las víctimas en el proceso de paz, el tratamiento, como todo lo anterior, evidenciaba la incorporación de las lecciones que supuso el Caguán, por cuanto directamente tuvieron voz sesenta víctimas seleccionadas por la Conferencia Episcopal y Naciones Unidas, elegidas bajo criterios de equilibrio y pluralismo, de manera que se buscó representar a minorías étnicas, colectivos LGTB, empresarios, sindicalistas, militares o campesinos. Un ejercicio que confería legitimidad al proceso, en la medida en que proporcionaba interlocución a otros actores que habían sido afectados por el conflicto y ofrecía a la negociación una visión de conjunto e integración, al ser incorporadas parcialmente sus propuestas en la negociación y el Acuerdo.

Por último, la estrategia de comunicaciones resultó mucho más seria, sobre todo a tenor del uso de comunicados conjuntos para explicar las situaciones de mayor alcance y dificultad acontecidas en el transcurso del proceso de diálogo. En total hubo hasta 109 comunicados conjuntos, consensuados previamente, que contribuyeron a facilitar la información emitida desde la mesa de diálogo hacia la sociedad civil y los medios de comunicación y evitar, por extensión, los efectos de desgaste y descrédito que precisamente las comunicaciones unilaterales habían supuesto en la experiencia del Caguán.

### 3. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral

El primer punto de la agenda de paz suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC se centró en la necesaria transformación de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia. Esta circunstancia reposa en el hecho de que, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), el 1.1% de la población total del país resulta propietaria de más del 50% de la superficie de la tierra. De este modo, Colombia se consolida como uno de los países más desiguales del mundo, tanto por su coeficiente de Gini según la distribución de la renta (0.54), como por su coeficiente de Gini según la distribución de la tierra (0.85) (Comisión Económica para América Latina, CEPAL 2015).

Igualmente, no se puede pasar por alto el hecho de que la reforma rural se caracteriza por haber sido una de las reivindicaciones históricas de las FARC, pues, aunque ideológicamente se trata de una guerrilla fuertemente influida por el marxismo-leninismo, la matriz campesina y el agrarismo radical son dos de los componentes que, desde su inicio, han estado presentes en el corpus ideológico de esta guerrilla.

El primer punto del Acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla incorpora como elemento transversal tres componentes que son prioritarios a efectos de garantizar una reforma rural integral y una mayor democratización de la posesión y propiedad del uso de la tierra: la erradicación de la pobreza, el acceso progresivo a la propiedad y la democratización de la titularidad de la tierra. Tres elementos que, además de reconocer la importancia que han tenido las condiciones objetivas en la reproducción de la violencia habida en los escenarios rurales, justifican la necesidad de formalizar un sector económico y laboral que durante décadas ha sido desatendido, y que se concentra en buena parte del 45% de población civil que en la actualidad vive en Colombia bajo condiciones de pobreza y vulnerabilidad (CEPAL, 2015).

Así, este punto primero del Acuerdo de paz expone, como principio rector de todas las acciones, la necesidad de salvaguardar la asociatividad solidaria por medios de formas de ocupación del campo de cariz cooperativo, además de promover la consolidación de las denominadas como Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Todo ello, desde un enfoque transversal de género y de multiculturalidad con el que regular, legitimar y favorecer esta participación de las comunidades rurales de los enclaves más afectados por el conflicto armado en el uso y disposición de la tierra.

Para cumplir con lo expuesto se necesita de un conjunto de tierras que puedan ser empleadas en satisfacer las demandas y necesidades rurales, y que el Acuerdo integra a través de un Fondo de Tierras y un proceso de formalización masiva de derechos. El Fondo de Tierras asciende a tres millones de hectáreas y se encuentra conformado por tierras bajo extinción judicial de dominio a

favor del Estado; tierras baldías, indebidamente ocupadas y recuperadas por el Estado; tierras de origen forestal; tierras inexplotadas, recuperadas como consecuencia del incumplimiento de función social o ecológico, y tierras donadas a efectos del propio Fondo. De otro lado, el proceso de formalización masiva de la propiedad rural comprende otros siete millones de hectáreas que durante doce años se atribuirán a pequeños propietarios, quienes, a su vez, se verán favorecidos por un elenco de acciones tales como apoyo jurídico, subsidios o créditos. Todo ello, a efectos de fortalecer la aprehensión de los derechos de posesión y propiedad sobre la titularidad de la tierra.

Otro elemento a destacar es el hecho de que los dos instrumentos de la Reforma Rural Integral mencionados se integran, además, con el imperativo de transferir recursos y líneas de crédito, construir infraestructura vial, de riego y eléctrica, así como priorizar desarrollo social, educación y vivienda, por parte del Gobierno hacia el nivel municipal. Así, a través de lo que en el Acuerdo se denomina Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que se busca es optimizar los recursos dirigidos hacia el Acuerdo con las demandas territoriales que, *ex profeso*, provienen de las necesidades locales. Es decir, las inversiones en clave nacional buscan integrarse y satisfacer los proyectos requeridos desde la instancia municipal. Y si bien ello no supone, en sentido estricto, un proceso real de descentralización, es importante reconocer su valor como elemento de consolidación de la gobernabilidad local.

Además, lo plantado es muy importante por tratarse Colombia de un país profundamente (re)centralizado, a pesar de ser constitucionalmente un Estado descentralizado. Aunque artículos como el 298, el 350 o el 357 de la Constitución Política colombiana invitan a pensar en un potencial proceso descentralizador, la realidad es justo la contraria, al estar la condicionalidad del gasto público, la responsabilidad de la planificación de la política pública y la titularidad de la competencia en manos del gobierno central. Por ejemplo, de cada 100 pesos colombianos que se recaudan en el país, el 85% son gestionados desde y para el nivel central; el 5% los gestiona el Distrito Capital; el otro 5% es para los 32 departamentos del país y, finalmente, el último 5% es destinado a los más de 1.120 municipios que conforman el conjunto del Estado (Ríos, 2016c). Es decir, esta fuerte inelasticidad vertical de la renta desdibujaría cualquier atisbo en favor de los gobiernos sub-nacionales, de manera tal que una buena implementación de los PDET podría contribuir a fortalecer la interlocución del municipio en el diseño de políticas públicas, al menos, dentro de este sector primario.

Finalmente, y habida cuenta del cariz poco competitivo y productivo del sector primario en Colombia y, en especial, de las zonas de mayor impronta rural, tal y como ha reconocido recientemente la CEPAL (2015), se hacía necesaria la puesta en marcha de acciones que fortaleciesen todo lo anterior, y para lo cual el Acuerdo prevé un elenco de medidas cuyo principal interés

pasa por integrar estímulos a la producción agropecuaria. Ello, por medio de apoyos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, generación de ingresos y crédito, asociatividad, formalización laboral y protección social en contextos fuertemente azotados por el conflicto armado. Contextos a los que el excombatiente de las FARC busca volver, fuera de la violencia, pero desde una marcada impronta colectiva, alejada al menos inicialmente de la empresa privada.

#### **4. Participación política: Apertura democrática para construir la paz**

La participación política fue de uno de los debates más controvertidos y recurridos por los opositores al Acuerdo, quienes entendían que dicha participación no se podía reducir a un mero tránsito de las armas a las urnas. Sin embargo, lo cierto es que, si bien se trata de una cuestión imprescindible en toda negociación con grupos armados, el volumen total de participación acordado en favor de las FARC se encuentra muy lejos de lo conseguido por otros Acuerdos de paz, en los que, además de un número mínimo de congresistas o senadores, se comprometieron embajadas, viceministerios, ministerios e, incluso, vicepresidencias. Una situación de poder político que, empero, no puede percibirse de la misma manera si se atiende el alcance de lo acordado con las FARC en La Habana.

Una de las prioridades para las FARC fue la construcción de un marco jurídico que confiriera derechos y garantías al ejercicio de la oposición política en general y de nuevos movimientos sociales en particular. Y es que, en el imaginario colombiano, y muy particularmente en el imaginario de las FARC, sigue muy presente el genocidio cometido contra la Unión Patriótica durante la segunda mitad de los años ochenta. Una suerte de aniquilación de la expresión política de izquierdas que, perpetrada por el paramilitarismo, y en connivencia con parte de la Fuerza Pública y el establecimiento, evitó cualquier atisbo de tránsito de las FARC hacia la vida democrática colombiana, dejando consigo la muerte de miles de militantes y cientos de concejales, alcaldes e, incluso, congresistas, senadores y candidatos presidenciales.

Así, el Acuerdo, en relación a la participación política, reivindica la necesidad tanto de un estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política que sustantive el artículo 112 de la Constitución, como de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, desde el que desarrollar el ejercicio efectivo de derechos y libertades de oposición política. Es decir, se trata de salvaguardar una participación que otorgue seguridad jurídica plena a la igual concurrencia y disputa de las nuevas posiciones ideológicas que con la llegada de las FARC deben integrar un nuevo sistema partidista colombiano.

Disputa que, de la misma manera, se hace extensible a organizaciones, movimientos sociales y defensores de derechos humanos, tal y como reconoce el artículo 2.1.2.2 del [Acuerdo de paz](#).

He aquí una de las grandes incertidumbres del Acuerdo, pues la falta de una efectiva paz territorial hasta el momento, unida a la intensificación de la violencia política producida por el vacío de poder de las FARC en el tablero del conflicto armado, ha traído consigo una sobreexposición de líderes sociales y activistas locales, hasta el punto que, solo el año pasado, fueron asesinados más de 120 activistas comunitarios. Una cifra nada desdeñable que, de partida, reivindicaría la prioridad que supone garantizar una real y efectiva protesta y oposición política y social en Colombia. Especialmente, si se cumple la hipótesis de Pécaut (2006), por la cual, superada una situación de control de la reivindicación social por parte de las FARC, que debilitó la emergencia de nuevos movimientos sociales, cabría esperar una tendencia creciente en cuanto a la aparición de nuevos movimientos sociales y elementos de protesta social y política una vez superado el conflicto armado.

Otro elemento significativo, indisociable de la participación política, tendría que ver con la creación y garantía de espacios mediáticos e informativos que visibilicen parte de este nuevo discurso político, tanto por medio de la concesión de radios comunitarias en aquellos enclaves más afectados por el conflicto, incorporando la democratización del espectro electromagnético, como abriendo espacios en emisoras y canales institucionales y regionales. Ello, a fin de reivindicar la necesaria atención de las demandas de los colectivos más afectados por el conflicto, pero también al objeto de producir y divulgar contenidos que fomenten una cultura de paz con justicia social y reconciliación.

Es decir, el Acuerdo busca establecer mecanismos que integren la necesidad de visibilizar ciertas necesidades insatisfechas en las regiones mayormente afectadas por el conflicto con la acción de problematizar y politizar las mismas en aras de fortalecer la democracia en clave municipal. De ahí, quizá, que el Acuerdo, en este punto segundo, enfatice la necesidad de empoderar a la ciudadanía en la esfera local, promoviendo tanto la participación ciudadana en el control y seguimiento de la asignación de recursos y su implementación, como la presencia activa en los niveles de planificación política. Una presencia articulada a través de unos Consejos Territoriales de Planeación con los que se busca integrar las iniciativas ciudadanas en el diseño de planes de desarrollo, pero también en los mecanismos de control social, seguimiento y rendición de cuentas.

Asimismo, lo más importante de este punto se encuentra en la instauración de mecanismos expresos que garanticen jurídica, financiera y electoralmente el partido político que surja tras la desmovilización de las FARC. Además de tratar prioritaria y diferenciadamente a aquellos contextos más excluidos y castigados por el conflicto armado, el Acuerdo incorpora la necesidad de

proponer un mecanismo de reforma del régimen y de la organización electoral. Un cometido este que se desarrollará a partir de una misión electoral especial, integrada por seis expertos –mayoritariamente colombianos– seleccionados por el Centro Carter, la Universidad de Los Andes, la Universidad Nacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, y a la que se sumará un miembro de la Misión de Observación Electoral.

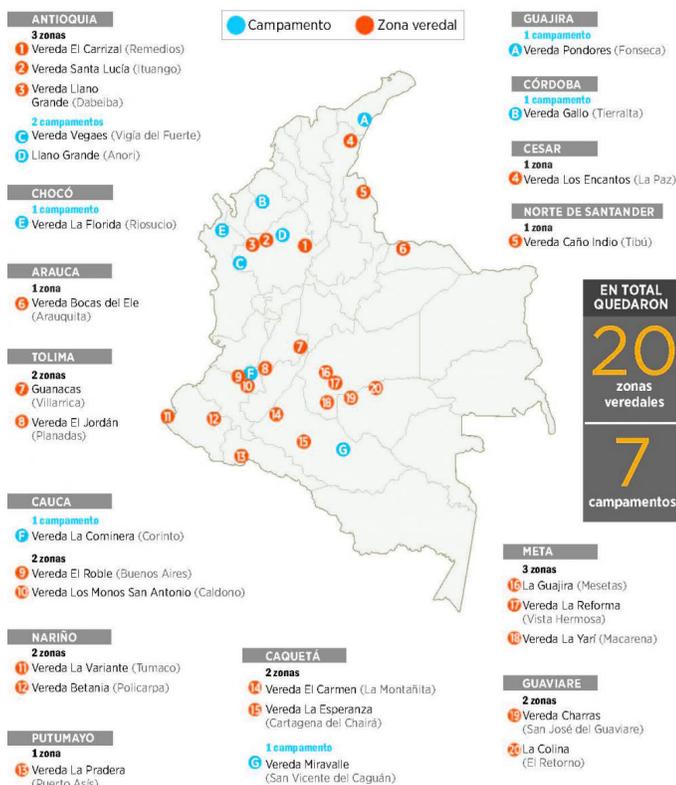
Por último, y en la misma línea, a efectos de fortalecer la visibilidad de esos escenarios rurales *invisibilizados* por el conflicto, el elemento de mayor valor agregado del Acuerdo se encontraría en la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz, que conducirían a la elección de 16 Representantes a la Cámara por un período de dos períodos presidenciales, hasta 2026. Lo expuesto, con la intencionalidad de integrar y dar voz en el Legislativo a personas de estos territorios, o desplazados por la violencia de los mismos, con la única salvedad de que la libre concurrencia electoral no pueda realizarse a través de partidos políticos con representación en el Congreso de la República ni por el partido que surja del tránsito de las FARC a la actividad política.

## 5. Fin del conflicto

El elemento más importante para poner fin al conflicto armado, denominado en el Acuerdo como Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas, se condensa, conforme a lo recogido en el punto [3.1.4](#), en 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Zonas y puntos que deben servir como el entorno hacia el cual, una vez aprobado el Acuerdo de paz, los diferentes frentes y bloques de las FARC han de dirigirse, a través de rutas previamente consensuadas con el Gobierno. Las ZVTN son por ende el escenario en donde se deben de asumir las primeras iniciativas para el tránsito hacia la legalidad, acogiendo en campamentos no solo la dejación de armas sino desarrollando las primeras acciones de reincorporación de excombatientes de las FARC. De esta manera, las ZVTN fueron ubicadas en La Paz (Cesar), Tibú (Norte de Santander), Remedios, Ituango y Dabeiba (Antioquia), Planadas e Icononzo (Tolima), Buenos Aires y Caldono (Cauca), Policarpa y Tumaco (Nariño), Puerto Asías (Putumayo), Montañita (Caquetá), Filipinas (Arauca), Macarena, Mesetas y Vistahermosa (Meta) y El Retorno y San José del Guaviare (Guaviare). Por su parte, los PTN que se fijaron fueron Fonseca (La Guajira), Anorí y Vigía del Fuerte (Antioquia), Riosucio (Chocó), Tierralta (Córdoba), Miranda (Cauca) y, por último, San Vicente (Caquetá).

Figura 1: Zonas Veredales de Transición a la Normalidad y Campamentos

Zonas veredales y campamentos para la concentración de las Farc



Fuente: El Espectador (2017)

Cabría precisar derivado de lo anterior, que la totalidad de los puntos seleccionados son enclaves de imbricación de diferentes frentes e incluso bloques, al punto de poner de manifiesto qué lugares del país han sido los que de manera predominante han concentrado la presencia guerrillera de las FARC en los últimos años. Una consideración que evidenciaría a su vez el paulatino proceso de *periferialización* antes mencionado, que, con independencia de Antioquia, permite observar cómo las principales acciones y la presencia territorial de las FARC se concentró sobre enclaves alejados del centro, con condiciones mayormente selvática y/o montañosa, y con una marcada impronta fronteriza y cocalera (Ríos, 2016a). De hecho, suroccidente y nororiente, junto con Antioquia, como se puede observar en la anterior figura 1, condensarían tres cuartas partes de los 26 puntos fijados para la dejación de armas.

De los elementos más destacados de las ZVTN y PTN cabría señalar, por ejemplo, que las FARC son responsables de sus hombres dentro de las mismas, pudiendo ir armados, aunque, una vez que transiten por fuera, deban hacerlo sin portar armas y vestidos de civil. De esta manera, cuando se concentren los excombatientes de las FARC en las zonas y puntos veredales, se habrá de suspender las órdenes de captura sobre los mismos, lo cual no es óbice para que las FARC faciliten toda la información de los efectivos concentrados en estos enclaves. También será necesario aplicar una ley de amnistía prevista que, igualmente, afectará a los presos de las FARC que actualmente están en prisión y que deberán quedar libres a efectos de poder continuar con el proceso fijado de reincorporación civil del Acuerdo de Paz.

Es importante señalar que la comunidad internacional, y específicamente Naciones Unidas, debe asumir un rol de verificación continuo para garantizar el buen funcionamiento de estas ZVTN y PTN, así como lo relativo al transporte, manipulación, control, almacenamiento y depósito de armas para su dejación definitiva. Armas con las que está prevista la construcción de tres monumentos, por definir tripartitamente por el Gobierno, las FARC y Naciones Unidas, a efectos de conmemorar la paz y el fin de la violencia. De igual manera, está prohibido que haya personal civil dentro de estas ZVTN, toda vez que las autoridades civiles deben hacerlo sin portar armas, lo que no exime de la posibilidad de que la Fuerza Pública pueda intervenir en caso de necesidad justificada y siempre de Acuerdo a protocolos establecidos y previa información al Mecanismo de Monitoreo y Verificación. De todas formas, conviene añadir que cada ZVTN dispone de un kilómetro de perímetro de distancia, definido como Zona de Seguridad, donde no puede haber presencia de Fuerza Pública.

El propósito de todo lo anterior no es otro que el de garantizar, desde el inicio de la implementación de los Acuerdos, una dejación definitiva de armas, la cual ha de desarrollarse de acuerdo a un sistema secuencial en el que a los tres meses de la entrada en vigor se debe entregar por parte de las FARC el primer 30% del total de sus armas; otro 30% en el cuarto mes y, por último, el 40% restante en el quinto mes de vigencia del Acuerdo.

La segunda parte de este tercer punto sobre fin de conflicto incorpora una suerte de acciones y medidas cuya principal finalidad es la reincorporación de las FARC a una vida civil en sintonía con sus intereses, aunque, como podrá observarse, se integran muchos componentes que tienen que ver sobre todo con participación política. En relación a esta reincorporación política tras la dejación de armas, las FARC han de constituirse como un partido político cuyas garantías de legalización, integración, participación y funcionamiento deben quedar plenamente satisfechas, en igualdad de condiciones con respecto al resto en cuanto a existencia, concurrencia o pérdida, si bien salvaguardando algunas excepciones por un período de diez años como, por ejemplo, el umbral electoral o el número mínimo de afiliados.

En lo que respecta a la financiación, en el Acuerdo se blinda plenamente la obtención de financiación pública, en igualdad de concurrencia, hasta las elecciones de 2026, garantizándose un valor del 7% del presupuesto para el funcionamiento de partidos y movimientos políticos hasta julio de 2022, y con el que se podrá en marcha un centro de pensamiento y formación política. De la misma manera, el Acuerdo prevé la preponderancia de mecanismos de financiación estatal para las elecciones de 2018 y 2022, salvaguardando un acceso equitativo a los medios y garantizando el referido mecanismo integral de seguridad para el ejercicio de la política.

Un aspecto a destacar, y que generó controversias entre los opositores al Acuerdo, es el hecho de que, con independencia del número de votos que las FARC obtengan electoralmente, se garantiza una representación institucional de mínimos, tanto en la Cámara como en el Senado. Es decir, las FARC se aseguran que el partido político al que den lugar tendrá al menos cinco congresistas y cinco senadores tras las elecciones de 2018 y 2022, y que podrán ser más en caso de que los resultados electorales así lo avalen. Sea como fuere, se trata de una cifra muy reducida, y nada comprometedor, si el Acuerdo se compara con otros procesos similares de tránsito de grupos armados a formaciones políticas que ofrece la experiencia comparada. Asimismo, a efectos no perder visibilidad política ni representación en la discusión y aprobación del componente normativo que dentro del Legislativo debe acompañar a la implementación del Acuerdo, las FARC dispondrán, hasta su formalización como partido político, de tres representantes en cada cámara.

En lo relativo a la reincorporación social y económica se puede apreciar en el Acuerdo la marcada impronta comunitaria que las FARC han conferido al proceso de negociación, en tanto que, además de que se pone de manifiesto hasta qué punto la reincorporación va a ser un reto para los mismos escenarios que fueron enclaves del conflicto armado, se evidencia la prioridad que se da a la desmovilización, a la reincorporación colectiva y a la promoción de mecanismos de inserción económica y laboral cooperativos y solidarios con marcada impronta rural.

El actor clave de todo lo señalado ha de ser la organización de la economía social y solidaria, denominada como Economías Sociales del Común – ECOMÚN, que se encargará de articular buena parte de la implementación del Acuerdo respecto de esta cuestión. De igual manera, se constituirá un Consejo Nacional de la Reincorporación –CNR–, que formado por dos miembros del Gobierno y dos de las FARC deberá definir las actividades y el cronograma, así como hacer el seguimiento a la implementación, sirviéndose para ello de Consejos Territoriales de Reincorporación definidos por el mismo CNR. Éste, entre otras atribuciones, estará encargado de definir la realización de un censo de necesidades socioeconómicas, que será llevado a cabo por la Universidad

Nacional, y que debe facilitar el retorno a la vida civil de los excombatientes de las FARC, tanto a nivel individual como colectivo, así como la identificación de proyectos y programas sostenibles, frente a los cuales, ya se trate de actividades individuales o colectivas, cada excombatiente tiene derecho a percibir una renta de ocho millones de pesos (aproximadamente, 2.600 euros). Renta que, en cualquier caso, podrá integrarse en el fondo de proyectos colaborativos de las FARC, el cual será organizado desde ECOMÚN.

Por otro lado, el Acuerdo prevé que cada excombatiente de las FARC perciba durante 24 meses un 90% del salario mínimo mensual legal vigente, lo cual supone, aproximadamente, unos 16 millones de pesos (unos 5.200 euros) y siempre que, como se reconoce expresamente en el [artículo 3.2.2.7](#), no haya otro vínculo contractual que genere ingresos. De igual forma, todos estos recursos son completados por las aportaciones a la seguridad social que, en ese tiempo, serán responsabilidad del Gobierno, y por un primer pago de 2 millones de pesos (650 euros), una vez que el excombatiente pase por la ZVTN. No obstante, conviene mencionar que esta cuestión generó una gran discusión entre los opositores al Acuerdo, por discutirse la pertinencia de que se asuman desembolsos, en forma de retribución (cuasi)salarial, por parte del Estado. Sin embargo, este tipo de elementos no solo son normales en procesos de estas características, sino que, igualmente, fueron negociados en otros procesos, como por ejemplo la desmovilización paramilitar de 2005, acontecida bajo la presidencia de Álvaro Uribe.

El capítulo sobre el fin del conflicto terminaría redundando en la cuestión política, fundamentalmente sobre la base de tres elementos que sirven de corolario a efectos de consagrar la efectiva participación política de las FARC dentro del escenario de *posviolencia* comprometido. Por un lado, se prevé un gran Pacto Político Nacional que, de manera integral, ponga en marcha todo un desarrollo legislativo de normas jurídicas en aras de garantizar como principios rectores del cambio político el respeto por los derechos humanos, el fortalecimiento del sistema fiscal, la garantía del efectivo monopolio de la fuerza pública del Estado, el enfoque territorial, diferencial y de género, además de la promoción de la participación política y la rendición de cuentas. Por otro lado, se plantea la creación de una Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales y sus Redes de Apoyo, lo cual se orienta claramente hacia los grupos herederos del paramilitarismo y que son la principal amenaza a la construcción de paz en Colombia en general, y en particular, de la seguridad física de los desmovilizados de las FARC. Aspecto este por el que el [artículo 3.4.7.4.3](#) añade la creación de un cuerpo de seguridad y protección de naturaleza mixta, y una instancia de alto nivel, interministerial, en la que se integra a los mandos superiores de la Fuerza Pública, con la que garantizar el efectivo funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

## **6. Solución al problema de las Drogas Ilícitas**

El principal asunto en cuanto a la solución de las drogas ilícitas pasa, imperativamente, y tal y como reconoce el Acuerdo, por un programa integral de sustitución de cultivos ilícitos pues si bien en 2013 la superficie cultivada era de 48.000Ha, en 2014 ascendía a 69.000Ha, en 2015 a 96.000Ha (UNODC, 2016) y, en 2016, terminó por duplicarse, llegando, prácticamente, a las 188.000Ha<sup>4</sup>.

Efectivamente, la narcotización del conflicto colombiano, tal y como han expresado muchos trabajos como los de Henderson (2010), Pécaut (2008) o Ríos (2016a, 2016b), no puede desligarse de la comprensión de cuál ha sido la relación de los cultivos cocaleros con la evolución de la violencia transcurrida en los últimos años. De hecho, y como afirma Aguilera (2010), a principios de la década pasada el nivel de ingresos de las FARC provenientes de la droga ascendía a más de 1.300 millones de dólares anuales, lo cual, según estimaciones como las realizadas por Bejarano y Pizarro (2003) o la Junta de Inteligencia Conjunta (2005), llegó suponer aproximadamente la mitad, si no más, del total de ingresos de la guerrilla de las FARC.

Lo anterior, además de explicar la dependencia guerrillera respecto del cultivo cocalero, trae consigo el debate sobre la ineficacia de las políticas de aspersión con glifosato que predominaron, sin éxito, durante buena parte de la década pasada. Y aun cuando el uso de este tipo de fungicida resulta tóxico para la salud, los cultivos lícitos y el medio ambiente, Colombia ha sido el único país del mundo en utilizarlo, si bien tras más de un millón de hectáreas asperjadas no se han apreciado efectos destacables en la reducción de la superficie objeto de cultivo. Antes, al contrario, lo que se ha experimentado ha sido una reubicación estratégica de los cultivos, además de una intensificación de los mismos en enclaves nucleares de la producción cocalera, tal y como son los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, Caquetá o Norte de Santander.

Empero, tenor de lo expuesto, es imprescindible entender que la sustitución de cultivos se trata de una prioridad tanto para la implementación exitosa del Acuerdo de Paz como para la seguridad pública en general, si bien se necesita de estímulos y mecanismos que desincentiven tanto la demanda como la misma producción cocalera. Algo que, hasta el momento, sigue siendo el punto más débil en el intento irresoluto de Colombia por mitigar el impacto de su producción cocalera y su integración en las cadenas de procesamiento del narcotráfico. Es más, este punto puede ser de suma importancia en cuanto a comprender una posible intensificación de la violencia directa producida por los grupos armados al margen de las FARC, habida cuenta de que sin el control de estos enclaves cocaleros y sus rutas, lo más posible es pensar en un

---

<sup>4</sup> Véase: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/coca-sembrada-en-colombia-segun-estados-unidos-en-2016-67242>

recrudescimiento de la violencia armada por la disputa que el ELN y los grupos herederos del paramilitarismo van a protagonizar en su intento por controlar este tipo de escenarios de alto valor agregado.

Un punto de partida inicial destacable es que, por primera vez, y de manera oficial, las FARC reconocen que el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno. A tal efecto, puede señalarse que el Acuerdo de paz integra una serie de principios transversales entre los que destacan dos por encima del resto. Primeramente, la mitigación del impacto de la superficie cocalera se subsume dentro del programa de reforma rural integral, de manera que de lo que se trata es de integrar en la promoción de cultivos alternativos a todos aquellos cultivadores que forman parte de la cadena de cultivo y producción cocalera, indisociable del conflicto armado. En segundo lugar, se plantea expresamente que, ante todo, se salvaguarda el principio de sustitución voluntaria, sostenible, participativa, diferencial y adecuada a las necesidades y demandas de las comunidades rurales locales. No obstante, esto no es óbice para que, llegado el caso, y de no haber transformación al efecto, el Estado pueda plantear mecanismos de erradicación forzada.

De este modo, en tanto que se hace ampliable de los beneficios de la reforma rural integral a las comunidades cocaleras, el Acuerdo prevé que se extiendan no solo los mismos puntos de asesoramiento jurídico y técnico que se encuentran en el punto primero, sino que el resto de aspectos tales como la formalización de la propiedad, la adecuación de tierras, los estímulos a la economía solidaria o la provisión de bienes y servicios públicos sean igualmente provistos. Todo, a efectos de incentivar el abandono de los cultivos cocaleros del país

Por último, el Acuerdo enfatiza la necesidad de incrementar las medidas de presión sobre la producción y comercialización de narcóticos, con el propósito de articular respuestas más efectivas en cuanto a problemas como el lavado de activos y el crimen organizado, destacándose el compromiso por fortalecer la judicialización efectiva de los responsables de este tipo de delitos y problematizar este aspecto regionalmente. Lo planteado, a fin de entender que, dada la naturaleza transnacional del problema, resulta imprescindible articular políticas consensuadas en la región, las cuales, según el Acuerdo, serán promovidas a partir de varios organismos multilaterales como la OEA, la CELAC y la UNASUR.

## **7. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto**

El último punto del Acuerdo de la negociación entre las FARC y el Gobierno colombiano es el que se corresponde con la atención a víctimas y el sistema de justicia transicional. Este componente, junto con el de participación política, es el que se entiende como más importante a fin de garantizar un efectivo proceso de dejación de armas y de reincorporación a la vida civil, toda vez que se trata de uno de los puntos más problemáticos y que más oposición encontró entre los enemigos del proceso.

Sin embargo, para comprender mejor lo negociado entre Gobierno y FARC, se puede destacar que, desde la constitución del Estatuto de Roma y de la Corte Penal Internacional en 1998, del más de medio centenar de grupos armados desmovilizados en el marco de los conflictos internos, ninguno de ellos, y en sentido estricto, sus integrantes, fueron objeto de privación de libertad o aplicación de la jurisdicción ordinaria, más allá de las excepciones a la lesa humanidad que, en cualquier caso, se reconocen también en el caso colombiano.

Así, el Acuerdo de paz integra diez principios rectores que van a quedar reflejados transversalmente en todo el desarrollo del punto de negociación: 1) reconocimiento de las víctimas; 2) reconocimiento de la responsabilidad; 3) satisfacción de los derechos de las víctimas; 4) participación de las víctimas; 5) esclarecimiento de la verdad; 6) reparación a las víctimas; 7) garantías de protección y seguridad; 8) garantías de no repetición; 9) principio de reconciliación; y, finalmente, 10) enfoque de derechos.

El componente central desde el que busca satisfacer todo lo anterior es lo que el Acuerdo denomina como Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y que se desarrolla conforme a tres pilares fundamentales: la creación de una Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la conformación de una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto; y una Jurisdicción Especial para la Paz, sustantivada a su vez por un conjunto de medidas específicas para la reparación.

En cuanto a la Comisión de la Verdad, ésta forma parte del sistema de reparación de víctimas sobre la base de tres objetivos fundamentales, que son: contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido; promover el reconocimiento de las responsabilidades en el marco del conflicto armado y, en fin, favorecer la convivencia, la reconciliación y la cultura de paz en términos de inclusión y tolerancia democrática. Esta Comisión de la Verdad, como sucediera en otras lecciones exitosas que arroja el continente, como los peruano o guatemalteco, debe centrarse en garantizar la participación de las víctimas, actuando de manera transitoria e imparcial, salvaguardando los principios rectores de

enfoque diferencial ya mencionados y promoviendo la reconciliación. Lo anterior, en tanto que, como señala Galtung (1990, 1998), se trata de la medida que asegura la reparación simbólica de las víctimas y que, en un proceso de normalización de la *posviolencia*, resulta como piedra angular para el perdón y la recomposición del tejido social afectado por el conflicto armado.

La Comisión de la Verdad, por ende, debe encargarse de esclarecer y promover el reconocimiento de prácticas que hayan constituido violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, tanto si son el Estado y las FARC los responsables, como si lo es cualquier otro grupo vinculado al conflicto. Además, tiene que visibilizar otras causas y consecuencias del conflicto, como el desplazamiento forzado, las dinámicas estructurales de origen y evolución del mismo, la responsabilidad del Estado, el fenómeno paramilitar en su máxima expresión o la afectación no solo a la esfera político-democrática sino, igualmente, a la individual-familiar de las víctimas de la violencia.

Metodológicamente, este tipo de Comisiones funcionan con audiencias públicas a nivel nacional y territorial, con enfoques temáticos e institucionales en los que, de manera individual y colectiva, se recogen voces que invitan, con ello, a la reflexión colectiva. Asimismo, impulsan espacios de reconocimiento de la responsabilidad, explicaciones de lo sucedido y ejercicios de perdón y reconciliación para concluir con un informe final que se presenta de manera pública al conjunto de la sociedad afectada por el conflicto. Su funcionamiento, financiado completamente por el Gobierno, se organizará según el artículo [5.1.1.1.5](#) del Acuerdo en 11 comisionados y comisionadas que serán escogidos por la misma instancia que debe elegir a los magistrados que formarán parte de la justicia transicional, pudiendo ser hasta tres de ellos extranjeros, y teniendo hasta tres años para concluir el informe.

Por otro lado, la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto tiene como cometido obtener toda la información posible para construir el universo de personas dadas por desaparecidas del conflicto para, así, adelantar los procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de los restos de las mismas; lo cual obliga, además, a que su actuación se coordine con la Comisión de la Verdad y con las familias de las víctimas. También, el Acuerdo de paz prevé que sus informes periódicos sean cada seis meses y sus actividades, con independencia de lo anterior, sirvan para realizar e implementar un registro de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, siendo esta Unidad formada a partir de candidatos propuestos a instancia del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas.

Por último, queda la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la cual se trata del pilar de la justicia transicional del conflicto armado colombiano, y

cuya vigencia está prevista por un período de diez años, extensibles cinco más para la conclusión de sus labores jurisdiccionales, a partir de que se encuentre plenamente conformada. Esta JEP ha de ser la encargada de resolver tanto de las acusaciones a instancia de parte que se planteen ante la Unidad de Investigación y Acusación, como de las cuestiones que sean instadas de oficio por la misma Jurisdicción.

Entre los aspectos más significativos cabe añadir que su acogimiento exige los deberes de aportación de verdad plena, reparación a la víctima y garantía de no repetición, los cuales se amparan, a su vez, en el compromiso de otorgar la amnistía más amplia posible de parte del Estado, por cuanto tales amnistías e indultos son posibles desde un punto de vista constitucional cuando derivan de un delito de rebelión o de delitos conexos, y siempre que no se vulnere lo recogido en el Estatuto de Roma. Sea como fuere, la amnistía no es óbice para la contribución a la verdad y, por tanto, su acogimiento tiene como imperativo la participación activa de los excombatientes de las FARC en este proceso. A tal fin, es importante señalar que el narcotráfico es considerado como un delito conexo individual y, por tanto, exonerado de la jurisdicción ordinaria, siendo ésta una circunstancia fuertemente criticada por la oposición, aunque coherente si se entiende que la longevidad del conflicto armado en Colombia va ligada a la financiación que las FARC obtuvieron del negocio de la droga.

Todo el sistema de justicia transicional queda organizado básicamente en torno a cinco elementos: una Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas; un Tribunal para la Paz, que es el organismo central de este tipo de justicia; una Sala de Amnistía o Indulto; una Sala de Definición de Situaciones Jurídicas para los casos diferentes a los literales anteriores o supuestos no previstos y, por último, una Unidad de Investigación y Acusación, encargada de satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad.

En relación a lo planteado, un elemento controvertido que conviene señalar de todo este aparato de justicia transicional reposa sobre el hecho de si hay o no condiciones de impunidad para los delitos más graves. Delitos que, huelga señalar, se encuentran garantizados literalmente en el Acuerdo por penas privativas de libertad de 5 a 8 años, bajo la exigencia imperativa de participación activa del acusado frente a los derechos de verdad, reparación y no repetición pues, de no darse satisfactoriamente, el tiempo de la condena se extiende a penas de entre 15 y 20 años.

Quizá un aspecto criticable es la poca presencia de la comunidad internacional al respecto, que, además, resultó reducida significativamente con respecto al primer Acuerdo. Por ejemplo, el Tribunal para la Paz queda netamente conformado por magistrados colombianos, con un número mínimo

de veinte, a los que se suman cuatro juristas extranjeros en calidad de *amicus curiae*. Igualmente, la Sala de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz queda compuesta por 18 magistrados, a los que se añaden seis *amicus curiae* extranjeros, haciendo que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz quede integrada por un mínimo de 16 fiscales, todos de nacionalidad colombiana.

Quizá, la mayor diferencia con respecto al primer Acuerdo de paz que fue rechazado en referéndum el 2 de octubre es que si bien en el primer caso las sentencias de esta jurisdicción eran firmes y tenían efecto de cosa juzgada, cerrando *per se* jurisdiccionalmente el conflicto, en el Acuerdo definitivo se aprecia una sustancial modificación en la medida en que permite, por ejercicio del derecho de tutela, recurrir sentencias de la JEP frente a la Corte Constitucional. Esto representaría en sí una amenaza frente a una eventual politización de la justicia colombiana y la natural excepcionalidad que se atribuye a los modelos de justicia transicional.

## 8. Implementación, verificación y refrendación

El Acuerdo de paz establece que el Gobierno Nacional sea el principal responsable de su correcta implementación, lo cual convierte al Acuerdo mismo en una suerte de hoja de ruta desde la cual se deben dirigir políticas públicas que transformen estructural e institucionalmente el país. Gobierno y FARC trabajarán de la mano en la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación con el propósito de verificar el cumplimiento de los compromisos acordados, aunque en la segunda edición del mismo se añadió la cláusula de que las FARC asuman un ejercicio de declaración de sus bienes activos para que estos puedan ser utilizados en la reparación de las víctimas. Algo que, no obstante, hay que precisar muy bien para que no se desdibuje en una especie de lavado de activos al servicio de la paz, pues ese dinero habrá que monetizarlo e incluirlo en el presupuesto público bajo un proceso tan transparente como legítimo y legal.

Igualmente, se establece un Mecanismo de Verificación compuesto por una representación internacional, donde cada uno de los países garantes y acompañantes –Cuba, Noruega, Venezuela y Chile– tendrá un representante, y un elemento técnico que, expresamente, recae sobre el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, y que es el encargado de constituir una metodología que traduzca en indicadores el Acuerdo de paz y permita hacer un seguimiento al nivel de cumplimiento. Un nivel, en cualquier caso, estrictamente cuantitativo que puede (y debe) ser objeto de posibles mejoras a nivel cualitativo pues, por ejemplo, y en conformidad con la propia metodología de este Instituto, si se

revisa el nivel de cumplimiento de los Acuerdos de Chapultepec, que ponían fin al conflicto de El Salvador, se puede observar cómo estos desarrollaron más de un 90% de los compromisos adquiridos por Gobierno y guerrilla. Una realidad que contrasta con el hecho de que El Salvador hoy en día, sin guerrilla y sin conflicto armado, sea un país mucho más violento que hace tres décadas, lo cual invita cuando menos a la reflexión sobre la calidad de lo implementado. Finalmente, también se prevé que se solicite a Naciones Unidas una misión política con la que constatar la reincorporación a la vida civil de las FARC y la garantía de la efectiva puesta en marcha de las medidas de protección y seguridad personal y colectiva.

## **9. Conclusiones**

Con base en lo expuesto se pueden apreciar diferentes consideraciones que es importante traer a colación para entender el alcance y significado del Acuerdo de paz que en Colombia han suscrito la guerrilla de las FARC y el Gobierno. Efectivamente, este Acuerdo de paz, y a expensas de que se avance igualmente con el ELN, pone fin al último reducto de la Guerra Fría en América Latina, cuya vigencia ha superado el medio siglo y traído consigo decenas de miles de muertes y desapariciones. Y es por esto que, desde la resolución de conflictos y la investigación para la paz, siempre resulta más deseable una paz imperfecta que cualquier guerra perfecta, tal y como sucedió en Colombia durante las últimas décadas. Sin embargo, y como ha recalado en varias ocasiones el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, a cuya cabeza se encuentra el reconocido académico John Paul Lederach, lo cierto es que el Acuerdo de paz de Colombia puede decirse que es el mejor Acuerdo de paz firmado, sin atisbo de duda, desde 1989.

Y ello porque, como se ha podido observar, los principales pilares del fin del conflicto en Colombia comportan importantes elementos de descentralización, participación ciudadana, democracia local y pluralismo político, a los que se añade un componente de dejación de las armas y de justicia transicional que, profundamente detallados, ofrecen serias garantías para que de llevarse a cabo íntegramente Colombia afronte con éxito el proceso de normalización política y económica, y de recomposición del tejido social que representa el posconflicto armado.

No obstante, las amenazas al Acuerdo siguen siendo muchas, pues el sometimiento a plebiscito para la ratificación de los Acuerdos de paz el 2 de octubre de 2016, y que se saldó con una negativa muy ajustada por parte de la población colombiana, diezmó la fortaleza con la que inicialmente se podía entender el cese de las hostilidades y el apoyo a los compromisos adquiridos

entre las FARC y el Gobierno. A ello se suma el hecho de que la sociedad colombiana actual transita entre una cultura política desafecta, poco interesada por los asuntos de la política –dos de cada tres colombianos no participaron del plebiscito–, y una polaridad ideológica que hace del sistema político y personalista colombiano un modelo cada vez más centrífugo entre los que apoyan y rechazan el Acuerdo. De hecho, es seguro que la derogación de parte de los mismos sea objeto de campaña electoral, por ejemplo, entre los sectores más escépticos con el Acuerdo en el marco de las próximas elecciones presidenciales del verano de 2018.

Asimismo, la ambición del Acuerdo de transformar profundamente parte del diseño estructural e institucional del Estado colombiano va a requerir de un nivel de compromiso y decisión que, dada realidad política de Colombia, puede invitar al desánimo si desde el principio no se cumplen y garantizan los primeros intercambios cooperativos adquiridos por las partes involucradas. Ello, unido a la incidencia de la violencia de los grupos pos-paramilitares y a las dificultades por las que previsiblemente transitará el proceso de negociación con el ELN, puede afectar igualmente al proceso de posconflicto armado con las FARC y al descrédito y frustración de buena parte de la población civil colombiana.

Sea como fuere, este proceso de abandono de la violencia como forma de resolver el conflicto político, y que, apuesta por utilizar la democracia y las urnas como elemento de disputa, va a exigir no solo al Gobierno y a las FARC, sino al conjunto de la sociedad colombiana, un ejercicio de responsabilidad que ojalá pueda conducir a cerrar una herida de guerra que durante décadas dejó a demasiadas personas en el camino. De cómo tenga lugar todo esto dependerá el afianzamiento de las bases del nuevo Estado que, en principio, debe surgir en Colombia a partir de la implementación estricta de este Acuerdo.

## Referencias bibliográficas:

- Ana Bejarano y Eduardo Pizarro, “Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-Makers”, en Paul Kingston y Ian Spears (eds.), *States Within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2003.
- Carlos Medina, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”*, Bogotá, Editorial de Documentos Periodísticos, 1990.
- Catherine Legrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia*, Bogotá, Centro, 1988.
- Comisión Económica para América Latina, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Daniel Pécaut, “Las FARC: fuentes de longevidad y de la conservación de su cohesión”, *Análisis Político*, 2008, núm. 63, pp. 22-50.
- Daniel Pécaut, *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Bogotá, Norma, 2006.
- Eduardo Pizarro, *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, Norma, 2011.
- Fundación Paz y Seguridad, “El debilitamiento de los grupos irregulares en Colombia, 2002-2008”, *Revista Coyuntura de Seguridad*, 2008, núm. 23, pp. 5-11.
- Guillermo Fernández de Soto, *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*, Bogotá, Norma, 2004.
- James Henderson, *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó a Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2010.
- Jerónimo Ríos, “Dinámicas de la violencia guerrillera en Colombia”, *Revista de Ciencias Sociales*, 2016a, vol 22, núm. 3, pp. 84-103.
- Jerónimo Ríos, “La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012”, *Revista UNISCI*, 2016b, núm. 41, pp. 205-234.
- Jerónimo Ríos, “Reflexiones en torno a la descentralización en Colombia. Una urgencia para un escenario de posconflicto armado”, en Mario López Viveros (comp.), *Dinámicas de posconflicto, supuestos para la paz*, Bogotá, Universidad Libre, 2016c.
- Jerónimo Ríos, *Breve historia del conflicto armado en Colombia*, Madrid, La Catarata, 2017.
- Johan Galtung, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, 1990, núm. 27, pp. 291- 301.
- Johan Galtung, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Gernika Gogoratz, 1998.

- 
- Juan Carlos Ramírez y Johan Manuel de Aguas, *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia*, Bogotá, CEPAL, 2015.
- Junta de Inteligencia Conjunta, *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003*, Bogotá, JIC, 2005.
- Mario Aguilera, *Las FARC: la guerrilla campesina 1949-2010*, Bogotá, Arfo Editores, 2010.
- Ministerio de Defensa, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, Bogotá, 2010.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH). (s.f.) *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*, Bogotá.
- Pierre Gilhodès, *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá, La Carreta, 1972.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano. Colombia rural: Razones para la esperanza*, Nueva York, Naciones Unidas, 2011.
- Robert Rotberg, *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Saadia Touval y William Zartman, *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, Westview, 1985.
- Teresa Ronderos, *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Aguilar, 2014.
- William Zartman, "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments", *The Global Review of Ethnopolitics*, 2001, vol. 1, núm. 1, pp. 8-18.
- William Zartman, "The Unfinished Agenda. Negotiating Internal Conflicts", en Roy Licklider (ed.), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, Nueva York, New York University Press, 1993.