



EL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA

ENTRE LA PERFIDIA Y LA
POTENCIA TRANSFORMADORA

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ
Coordinador



CEPDIPO



CLACSO

El Acuerdo de paz en Colombia

Entre la perfidia y la potencia transformadora



El Acuerdo de paz en Colombia : entre la perfidia y la potencia transformadora / Ana María González Suárez [et al.] ; coordinación general de Jairo Estrada Álvarez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Bogotá : Gentes del común ; Bogotá : Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO, 2019.

Libro Digital: descarga y online.

ISBN 978-987-722-447-4

1. Negociaciones De Paz. 2. Colombia. I. González Suárez, Ana María, ed.
II. Estrada Álvarez, Jairo, coord.
CDD 327.172

El Acuerdo de paz en Colombia

Entre la perfidia y la potencia transformadora

Coordinador
Jairo Estrada Álvarez

Autoras y autores

Ana María González Suárez
Andrés Felipe Mora Cortés
Carolina Jiménez Martín
César Augusto Muñoz Marín
Darío Fajardo Montaña
Diana Ximena Machuca Pérez
Diego Fernando Carrero Barón
Enrique Santiago Romero

Francisco Javier Toloza Fuentes
Jenly Angélica Méndez Blanco
Johana Silva Aldana
José Francisco Puello-Socarrás
Juan Pablo Torres-Henao
Lizeth Montero Piedrahíta
Sandra Paola Naranjo Aristizábal
Tanja Nijmeijer



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Jairo Estrada Álvarez - Coordinador

Jesús Gualdrón Sandoval - Corrección de estilo

Diego Andrés Murillo - Diseño y diagramación

Tatiana Castillo Reyes - Diseño de portada

ISBN 978-987-722-447-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político |

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Asdi

Contenido

| | |
|------------------------------|-----------|
| Presentación | 15 |
| <i>Jairo Estrada Álvarez</i> | |

Capítulo I

Contradicciones y conflictos de la implementación

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación | 23 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Jairo Estrada Álvarez

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción | 23 |
| El Acuerdo de paz en perspectiva histórica y sus efectos políticos y culturales | 24 |
| Algunos rasgos del estado general de la implementación..... | 38 |
| La fase de implementación temprana durante el gobierno de Santos | 40 |
| El gobierno de Duque y la agudización de la disputa por la implementación..... | 52 |
| Consideración final..... | 59 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ¿Es posible la construcción de paz sin ampliación democrática? | 61 |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|

Carolina Jiménez Martín - Francisco Javier Toloza Fuentes

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Presentación | 61 |
| La importancia de la participación política para la terminación de la confrontación armada..... | 63 |
| ¿Cómo avanza la implementación del Punto 2 del AF? | 68 |
| El gobierno de Juan Manuel Santos: avances normativos | 70 |
| El gobierno de Iván Duque: congelamiento y retrocesos en la implementación | 74 |
| El Gobierno nacional y la implementación del Punto 2 | 82 |
| Impactos de la implementación para la ampliación democrática | 83 |
| Rediseños institucionales | 84 |
| Posicionamiento del debate en torno a la reforma política y electoral..... | 85 |
| Nuevo momento del debate político y su expresión en representación político-electoral | 85 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Reincorporación política de las FARC-EP a la vida civil | 87 |
| Notas finales: Ampliación democrática como un campo en disputa | 87 |
| Bibliografía | 88 |

Capítulo II

Las transformaciones estructurales del campo en entredicho

El Punto Agrario del Acuerdo de paz: una larga historia 93

Darío Fajardo Montaña

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción | 93 |
| Negociación y desarrollos del tema rural agrario | 93 |
| Trayectoria de la problemática rural agraria..... | 94 |
| Construcción del Acuerdo de paz: el Punto 1, Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral | 96 |
| La fase de implementación | 97 |
| La puesta en marcha del Acuerdo | 98 |
| Costos de un modelo económico..... | 100 |
| Hacia la implementación del Acuerdo: Reforma agraria y sustitución de cultivos, componentes inseparables..... | 104 |
| Lo que aprendimos de las movilizaciones populares..... | 106 |

La implementación en un contexto de contrarreforma agraria 109

Yenly Angélica Méndez Blanco

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción | 109 |
| Reforma Rural Integral, hito trascendental en la lucha secular por desconcentrar la tierra | 111 |
| Contrarreforma agraria durante la negociación e implementación del Acuerdo de paz | 115 |
| Atropellada irrupción del Ordenamiento Social de la Propiedad en el derecho agrario..... | 117 |
| En defensa de la reforma agraria durante el fast track..... | 120 |
| Proyecto de reforma de la Ley 160 de 1994, la actual arremetida contra la reforma agraria..... | 121 |
| Estatuto de Desarrollo Rural, el más reciente antecedente..... | 121 |
| Desarrollo integral del campo, la falacia del balance entre las fuerzas productivas... | 122 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Modificación estructural del régimen de baldíos, vergonzosa amnistía para la acumulación indebida de baldíos | 124 |
| Extinguiendo la extinción de dominio agrario | 126 |
| Uso y abuso de los derechos de uso y derecho de superficie | 126 |
| Reflexión final | 127 |
| Bibliografía | 129 |

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos y desfiguraciones 131

Yenly Angélica Méndez Blanco – Johana Silva Aldana – Ana María González Suárez

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción | 131 |
| Los cultivos de uso ilícito y la vulnerabilidad de los territorios y las poblaciones: la necesidad del PNIS | 134 |
| Cultivos de coca | 134 |
| Cultivos de amapola y marihuana | 139 |
| Caracterización de las familias que habitan en las zonas con cultivos de coca..... | 140 |
| Balance de la implementación del PNIS: avances y desafíos | 142 |
| El nuevo Gobierno: retrocesos y desfiguraciones del PNIS | 155 |
| Conclusiones | 157 |
| Bibliografía | 159 |

Capítulo III

La disputa por los derechos de las víctimas del conflicto

La JEP: instrumento de paz, justicia y verdad.

Cambios unilaterales y arbitrarios, enemigos y perspectivas 163

Enrique Santiago Romero

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El sistema de Justicia Especial para la Paz acordado en La Habana para acabar más de 50 años de guerra y las posteriores modificaciones introducidas en el Acuerdo del Teatro Colón..... | 163 |
| Las principales distorsiones y modificaciones de la JEP realizadas en el proceso de implementación legislativa y por la Corte Constitucional | 182 |
| La recalcitrante y sabotadora actitud de la Fiscalía General de la Nación contra el SIVJNRN, la JEP y la Unidad Especial para el desmantelamiento del paramilitarismo, durante el periodo en el que estuvo al frente el ex Fiscal General Néstor Humberto Martínez Neira | 191 |

Los reiterados intentos del gobierno de Iván Duque de modificar el Acuerdo sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), en especial la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) 195

Las perspectivas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, (SIVJRNR) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) 200

La disputa por la verdad en un escenario de transición por construir..... 109

Sandra Paola Naranjo Aristizábal - César Augusto Muñoz Marín

Presentación 205

La apuesta decidida del Acuerdo Final por la verdad, la convivencia y la no repetición. 207

Los antecedentes recientes 207

El mandato y los alcances de la labor de la CEV en el Acuerdo Final 210

Avances en la definición de una metodología por parte de la CEV 213

Particularidades de la CEV y campos de disputa en torno al sujeto víctima 218

Algunos retos del esclarecimiento de la verdad en el actual momento político 222

Esclarecer la verdad en el contexto de un nuevo ciclo de desconocimiento del conflicto armado en Colombia 222

Los actos de desconocimiento del conflicto mismo y la tarea de esclarecimiento de la verdad 224

Prácticas de obliteración..... 229

Marcos de actuación y respaldo a la CEV 231

Las cuentas pendientes de la política de víctimas:

Desarrollos y retrocesos en materia de restitución de tierras 239

Lizeth Montero Piedrahíta - Diana Ximena Machuca Pérez

Presentación 239

La implementación de la restitución de tierras según la Ley 1448 de 2011..... 241

Antecedentes y contexto de la restitución de tierras en Colombia 241

La restitución de tierras en la Ley 1448 243

Alcances y limitaciones del proceso..... 245

Los compromisos de la Paz con la restitución y las garantías de seguridad en los territorios.... 248

Las “no” garantías de seguridad para el ejercicio político..... 251

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Las perspectivas de la restitución de tierras en el gobierno de Duque: retrocesos en detrimento de garantías constitucionales a favor de los derechos de las víctimas..... | 254 |
| Conclusiones | 262 |
| Bibliografía..... | 263 |

Capítulo IV

Configuraciones de la reincorporación socioeconómica

Ausentes de estrategia:

La disputa entre el Gobierno Nacional y la FARC por dotar de un horizonte de sentido el proceso de (re)incorporación económico y social.....

Juan Pablo Torres-Henao

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Presentación | 267 |
| Recordar para no olvidar..... | 270 |
| Ires y venires en la negociación e implementación..... | 274 |
| La (re)incorporación como consecuencia de decisiones colectivas de paz | 284 |
| Bibliografía | 285 |

Capítulo V

Condiciones económicas e institucionales de la implementación

¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz?

Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación

en el Acuerdo Final

José Francisco Puello-Socarrás

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Breve síntesis sobre el (nuevo) Acuerdo final para la Paz..... | 289 |
| La transición hacia la Paz, ¿estable y duradera? Del diseño a la implementación del Acuerdo final | 291 |
| Avatares del proceso de implementación: fases temprana y tardía | 293 |
| Gobernanza y Nueva Gestión Pública en perspectiva | 295 |
| ¿Ajustes o desbarajustes institucionales para la implementación temprana? Los gobiernos Santos y Duque | 301 |
| ¿Gobernanza y Nueva Gestión Pública para la Paz? Liminar..... | 303 |

Anexos..... 306
Bibliografía..... 309

**La política fiscal y la construcción de paz:
Reflexiones desde el Acuerdo Final, los derechos y los conflictos sociales.... 313**

Andrés Felipe Mora Cortés

Presentación 313
¿Qué clase de construcción de paz? Paz negativa, paz positiva y paz maximalista 315
La estructura fiscal colombiana: la regla fiscal y su impacto sobre el gasto público..... 321
La regla fiscal contra la construcción de paz territorial: derechos, acuerdos, conflictos .. 326
Conclusión 334
Bibliografía..... 337

**“Modelo económico”, contradicciones fiscales e implementación
del Acuerdo de paz..... 339**

Diego Fernando Carrero Barón

Presentación 339
El modelo rentista en tiempos del posacuerdo: Un pacto mafioso-financiero-extractivista. 340
 Extranjerización del territorio, financiarización y agronegocios..... 341
 De la locomotora al pacto minero-energético 344
 Del déficit de cuenta corriente a la promoción de la inversión extranjera para el modelo
 extractivista 346
 Represión y extractivismo 349
Finanzas públicas en función del rentismo financiero-extractivista..... 350
La visión estatal del Plan Marco de Implementación desconoce lo acordado entre las partes .. 354
 Una paz desfinanciada 357
 En la gestión de Santos y Duque la paz siempre ha estado desfinanciada..... 359
 Las inversiones para la paz en el periodo 2019 y 2022 361
 Del incumplimiento a la desidia..... 361
A manera de conclusión: La paz puede salir del laberinto. Apuntes para un modelo
económico y de gestión fiscal para la paz 364

Bibliografía..... 367

La (des)financiación del Acuerdo de paz como expresión de la tendencia a la consumación de la perfidia 371

Jairo Estrada Álvarez

Acuerdo de paz y marco normativo de la implementación y la financiación..... 371
Las definiciones del Plan Marco de Implementación sobre la financiación..... 373
El estado actual de la financiación..... 377
El Plan Nacional de Desarrollo y la tendencia a la consumación de la perfidia 381
 Destinaciones precarias para la implementación 384
 Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación 389
Consideraciones finales..... 390

Capítulo VI

El lugar de la verificación y el acompañamiento internacional

Problemas y perspectivas del componente internacional frente a un escenario de incumplimiento 395

Tanja Nijmeijer

Presentación 395
Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), Punto 6.3. del Acuerdo Final . 397
 El Mecanismo de Verificación 398
 Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas..... 402
 La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU 407
Componente de Acompañamiento Internacional, Punto 6.4. del Acuerdo Final 409
Conclusiones 412
Bibliografía 416

Presentación

El “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y una paz estable y duradera” suscrito entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno Nacional el 24 de noviembre de 2016, representa el hecho político más significativo de las últimas décadas en Colombia y constituye, al mismo tiempo, un acontecimiento del mayor significado para los propósitos de hacer de Nuestra América un territorio de paz.

A cerca de tres años del inicio del proceso de implementación no es posible aún formular un dictamen definitivo sobre el destino del Acuerdo de paz, aunque son identificables tendencias prevalecientes que indican que se asiste a un intensa lucha entre las fuerzas que pretenden habilitar las condiciones para una consumación de la perfidia y del incumplimiento por parte del Estado, por una parte, y aquellas que —con diferenciada intensidad y alcance— insisten en el potencial transformador y reformista de lo pactado.

Tal situación es la consecuencia lógica del entendimiento del Acuerdo de paz como el camino definido por las Partes para zanjar o, al menos, regular por la vía pacífica asuntos que explican el origen y la persistencia de la rebelión armada, como la no resuelta cuestión agraria o la exclusión política; u otros como la solución del problema de las drogas ilícitas o la materialización de los derechos integrales de las víctimas del conflicto, además de aquellos propios de cualquier proceso de paz relacionados con el tránsito a la vida civil de la antigua organización guerrillera.

En todos los casos se trata de formas de la continuidad del conflicto, ahora expresado en la implementación, en el que afloran con particular agudeza las resistencias sistémicas que a lo largo de la historia se han opuesto en Colombia a los propósitos de reforma, expresándose de las más variadas maneras, las cuales incluyen el ejercicio de la violencia política extrema a través de brazos armados de carácter paramilitar.

Igualmente, debe afirmarse que en el campo de quienes muestran apoyos al proceso de paz realizado con las FARC-EP hay sectores poderosos de diversa procedencia que pretenden reducirlo al ya consumado desarme de la antigua guerrilla y, en consecuencia, a la absorción sistémica de esa experiencia de la rebelión armada. En ese sentido, son además evidentes los esfuerzos por

imponer (y restringir) el marco de actuación de la nueva fuerza política surgida del Acuerdo de paz, los cuales comprenden un amplio espectro de demandas que abarca desde los propósitos de desvirtuar (y condenar) el sentido histórico del alzamiento armado, hasta la pretensión de su disciplinamiento como otra organización llamada simplemente a ampliar el paisaje político de la imperante democracia gobernable. En ese evento, se trata de un aplazamiento más sutil de la obligación del Estado de cumplir integralmente del Acuerdo y sus propósitos transformadores, aduciendo que estos se pueden dejar para los nuevos escenarios de la lucha política, que en aspectos esenciales permanecen invariables.

Así es que la lucha por la implementación del Acuerdo de paz transcurre de manera simultánea en dos sentidos. Por una parte, como necesidad de superar y derrotar en forma definitiva las resistencias de los sectores que liderados por las expresiones más extremistas de la derecha política buscan desconocer la realidad histórico-concreta del Acuerdo de paz, en cuanto posibilidad de tramitar el conflicto social y de clase por la vía exclusivamente política. Pero, al mismo tiempo, por la otra, como necesidad también de una implementación integral, de construir la legitimidad de una concepción de la paz que trascienda la visión meramente pacificadora o gatopardista, es decir, que apunte a una paz que efectivamente posea los contenidos propios de la democracia verdadera y la justicia social en camino hacia las transformaciones más profundas de la sociedad colombiana. Y, por qué no decirlo, que se encauce hacia la superación definitiva del orden social vigente; aspiración que también se encontraba tanto en los orígenes como en la larga historia de la lucha guerrillera en nuestro país.

Desde otro ángulo, debe decirse que el Acuerdo de paz con las FARC-EP y su implementación integral se han comprendido como una tarea imprescindible del presente, aunque, en todo caso, insuficiente. La idea de la paz completa no ha sido una mera consigna política; representa una aspiración histórica del campo popular. De tal manera, que el destino del proceso de paz, en general, y la calidad de la implementación, en particular, pasan igualmente tanto por la búsqueda de la solución política con todas las expresiones de la rebelión armada aún existentes en el país, de manera especial, con el Ejército de Liberación Nacional, como por la superación y el sometimiento de las diferentes estructuras de violencia, específicamente de aquellas vinculadas con las denominadas economías ilegales.

El Acuerdo de paz contiene diseños no implementados orientados a la superación definitiva de los vínculos entre violencia y política, lo cual impone una particular acción del Estado en lo que le es directamente imputable, pero

también en la comprobada responsabilidad (por acción y omisión) con la promoción, organización y operación de estructuras contrainsurgentes de carácter paramilitar, así como en la connivencia con poderes armados financiados en formada privada y localizados en los territorios.

La particular complejidad de la implementación radica precisamente en estos múltiples escenarios en los que se constituyen las condiciones de la lucha y la acción políticas, a los que se agrega el contexto geopolítico regional. El destino del proceso de paz en Colombia, así este pretenda ser circunscrito al ámbito nacional o incluso reducido a la llamada paz territorial, comprende indudablemente la disputa a la que se asiste en la actualidad por la reconfiguración geopolítica de Nuestra América.

Visto desde esa perspectiva, el cálculo político del gobierno de Iván Duque Márquez descansa sobre dos premisas básicas, a partir de las cuales se actúa por doble vía: Primera, desvalorizar del Acuerdo de paz para mostrarlo como un hecho sin mayor trascendencia o impacto significativo. Por tal razón, cumplir con la obligación de implementarlo atendiendo de manera estricta lo pactado sería fortalecer el proyecto “castrochavista” para la Región; pero, frente a la imposibilidad política y jurídica de incumplir explícitamente, se opta por la simulación y la impostura como rasgos prevalecientes de la política gubernamental. Segunda, la persistencia de la violencia política demostraría la inutilidad del Acuerdo de paz en sus propósitos pacificadores y sería una de las justificaciones principales para el retorno de una remozada política de “seguridad democrática”, como la impuesta durante los gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010), en lugar de una política de construcción de paz. En este aspecto, la concepción de seguridad es extendida a la dimensión regional, articulándose con los proyectos políticos de la derecha transnacional, que tienen como propósito expandir y consolidar su presencia en la Región, en franca sumisión a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos.

En este orden de ideas, existe el propósito de presentar de manera sistemática a Cuba y Venezuela, sin cuyo concurso hubiera sido imposible pensar el Acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC-EP, como países amigos y auspiciadores del terrorismo, promoviendo además su condena en instancias internacionales, especialmente en la ONU. Lo cual termina enlazándose con la infamia del bloqueo estadounidense contra Cuba, que bajo el gobierno de Trump alcanza niveles e intensidad no vistos, y con las sanciones que acentúan la muy compleja situación de Venezuela, con lo cual se pretende impedir en ese país una salida ajustada a los principios de soberanía y autodeterminación.

El anunciado compromiso gubernamental con la implementación del Acuerdo de paz resulta un contrasentido cuando al mismo tiempo se propician acciones que amenazan la paz regional, como las relacionadas con la activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), instrumento concebido por los Estados Unidos en plena “guerra fría” para contener la presunta avanzada comunista y justificar la intervención militar en los países de Nuestra América; en esta ocasión con un evidente destinatario: la República Bolivariana de Venezuela.

Por otra parte, por cuenta del desconocimiento de protocolos regulatorios de procesos de diálogos y negociación, como los pactados con el ELN para eventos de ruptura, se afectan severamente las condiciones futuras de la mediación internacional en la búsqueda de la solución política con las expresiones de la rebelión armada aún existentes en el país. Ese franco desconocimiento del derecho internacional, además de una acción inamistosa contra Cuba, que de buena fe y por petición expresa del Estado colombiano ha prestado sus mejores oficios para contribuir a la paz, da cuenta de una intencionalidad perversa de comprometer al hermano país en un conflicto diplomático. En ese sentido, es evidente el propósito de instrumentalizar de manera torcida la búsqueda de paz en Colombia, en función de los intereses geopolíticos del imperialismo estadounidense.

Como se puede apreciar, la comprensión del proceso de paz en Colombia, el lugar del Acuerdo de paz y del proceso de implementación poseen contornos que trascienden sus contenidos más específicos. Un acuerdo de paz no es simplemente un texto, así este se constituya en un referente ineludible.

Precisamente, el presente libro busca aproximar una perspectiva de análisis que, ciñéndose a aspectos cardinales de lo convenido en La Habana, vaya “más allá” e indague acerca del contexto y las condiciones bajo las cuales se desenvuelve el proceso, a todas luces conflictivo y contradictorio, desigual y diferenciado; e igualmente que contribuya a la identificación y caracterización de los campos en los que se viene escenificando la intensa lucha por la implementación.

Con los catorce textos que conforman la obra, que el lector encontrará estructurada en seis capítulos, no se tiene la pretensión de ofrecer una visión abarcadora de la totalidad de lo acordado, sino más bien de aspectos considerados relevantes con los que se espera un entendimiento más complejo del Acuerdo de paz y su implementación en cuanto proceso histórico-concreto, no sufi-

cientemente desplegado, es cierto, pero con tendencias entre tanto constatables aunque no definitivas o clausuradas, si se tienen en cuenta tanto el horizonte de tiempo (entre diez y quince años), como su propia naturaleza.

Los trabajos han sido preparados por investigadores que han acompañado en diferentes momentos al Centro de Pensamiento y Diálogo Político en su tarea de aportar al propósito de cualificar el trabajo del componente FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación de Acuerdo Final (CSIVI). En ese aspecto, se trata de sus propias visiones acerca de las configuraciones que en sentido real y material ha venido asumiendo el Acuerdo de paz y la implementación.

Al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), coeditor de esta obra colectiva, le agradecemos su interés en la publicación y su solidaridad incondicional con las causas de la paz en Colombia.

Jairo Estrada Álvarez
Coordinador

Capítulo I

Contradicciones y conflictos de la implementación

Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación

Jairo Estrada Álvarez

Economista. Ph.D. en Ciencias Económicas. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Director académico e investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Introducción

Tras cerca de tres años de la suscripción el 24 de noviembre de 2016 del acuerdo renegociado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP luego de la derrota del plebiscito, es necesario hacer una distinción entre los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz, por una parte, y su implementación, por la otra, considerando en todo caso que se trata de un mismo proceso, interrelacionado e impregnado por el cuerpo de conflictos y contradicciones inherentes al orden social vigente.

La dimensión de los efectos políticos y culturales se sitúa más bien en perspectiva histórica, posee alcances de nivel sistémico y estructural e indaga acerca de la capacidad transformadora que comporta, o no, la materialización del Acuerdo de paz sobre la organización del poder y la dominación de clase y, con ello, también sobre la tendencia del proceso de acumulación capitalista. La implementación corresponde a la definición específica del marco normativo, a las acciones y medidas concretas de política pública y de financiación, así como a la disposición institucional del Estado para cumplir lo acordado.

Para una mejor comprensión de los alcances históricos del Acuerdo, así como de la propia implementación, es preciso llamar una vez más la atención acerca de que lo convenido fue la expresión de una solución política entre partes por décadas confrontadas directamente en una contienda político-militar, con base en unos presupuestos básicos, a saber: la terminación de la rebelión armada

de las FARC-EP, el cese de la agresión militar del Estado contra territorios y comunidades, especialmente contra el campesinado, y la puesta en marcha de un ciclo de reformas básicas para superar causas de origen y factores de persistencia del conflicto social y armado y, de esa manera, propiciar condiciones para un proceso de democratización política, económica, social y cultural del país.

Es suficientemente conocido que la expectativa inicial del gobierno de Santos se centraba en el desarme de las FARC-EP y en el sometimiento de la fuerza guerrillera a la justicia estatal existente al momento de la negociación; y que la posibilidad de la reforma pretendía ser aplazada para la contienda política, sin afectación del poder y la dominación ni del “modelo económico”, tal y como fue señalado de manera reiterada por el entonces presidente de la República. Las FARC-EP, por su parte, más allá del cese bilateral definitivo de fuegos y de hostilidades, de la dejación de armas y del proceso de reincorporación a la vida civil propio de cualquier negociación para terminar un conflicto armado, llegaron a la Mesa de Conversaciones de La Habana con un conjunto de propuestas mínimas que dio desarrollo a los seis puntos de la “Agenda para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera”.

Luego de cerca de seis años de diálogos y negociaciones, el Gobierno no logró sus propósitos iniciales; tampoco las FARC-EP. Construir el acuerdo supuso la decisión política de las partes de realizar concesiones mutuas considerando la realidad histórico-concreta del proceso, definida en gran medida por el contexto internacional, por la correlación social y política de fuerzas del momento y por la misma situación militar del conflicto, que venía demostrando la imposibilidad de la victoria de cualquiera de las partes. No se presentó ni la rendición y el sometimiento de la fuerza guerrillera, ni se dio la “revolución por decreto”.

El presente trabajo tiene como propósito principal suministrar algunos elementos para el análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. En ese sentido explora una modalidad de estudio distinta a la de los balances de la implementación y se sitúa más bien en una perspectiva de análisis sistémico y estructural que privilegia la identificación de los conflictos y contradicciones propias de los procesos sociales.

El Acuerdo de paz en perspectiva histórica y sus efectos políticos y culturales

Si el Acuerdo de paz se analiza en perspectiva histórica es indiscutible que se trata del acontecimiento más importante de la vida política del país

-cuando menos desde la expedición de la Constitución de 1991-, con el cual se abrió un arco que encierra la posibilidad de llevar a cabo la construcción de un proceso de paz, comprendido en lo esencial como un conflictivo y contradictorio proceso de democratización del conjunto de la sociedad a realizarse por la vía exclusivamente política, y que no excluye tampoco la eventualidad de la absorción sistémica de la rebelión de las FARC-EP y con ello del simple remozamiento del régimen de dominación de clase a través de retoques menores.

No es posible aún determinar de manera concluyente cuál será el destino del proceso de paz. Sabemos que busca abrirse paso en medio de la resistencia sistémica a la reforma que de manera secular ha caracterizado la historia de la dominación de clase en nuestro país. La investigación histórica nos ha ilustrado con suficiencia acerca del “miedo al pueblo”, del “miedo a la reforma”. Y ha mostrado, como ocurre en el presente, que, así como hay sectores de las clases dominantes que asumen la defensa de la paz en abstracto, reduciéndola a un proceso de pacificación gatopardista (“Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie”), también hay otros que pretenden la prolongación indefinida de la violencia política extrema, en cuanto ésta se ha erigido en una forma eficaz de preservación y reproducción del orden social vigente.

La concepción de paz que se encuentra contenida en el Acuerdo Final descansa sobre la posibilidad de superación de estas dos formas de la resistencia sistémica. La condición necesaria para que ello sea posible no es otra que el proceso de implementación logre desatar la potencia transformadora y reformista de lo convenido en La Habana y pueda derivar en transformaciones más profundas de la sociedad colombiana. En perspectiva sistémica, al tiempo que el Acuerdo de paz puede caracterizarse como de modernización capitalista, es también un acuerdo que puede contribuir al resquebrajamiento del orden existente en la medida de sus pretensiones democratizadoras y, en consecuencia, de la habilitación de mejores condiciones para las luchas de las gentes del común. No es simplemente un Acuerdo para ponerle “fin a la guerra” o para la “reconciliación”. En ese sentido, la implementación, pero sobre todo su calidad, ocupa un lugar más que preponderante.

En términos históricos, el solo hecho de que el Acuerdo de paz haya habilitado condiciones para la superación de la violencia política (extrema) posee un significado mayúsculo, así persistan expresiones de la rebelión armada, como es el caso del Ejército de Liberación Nacional, que aboga por la solución política; o el de organizaciones paramilitares con funciones de contrainsurgencia (en sentido amplio), o continúe el accionar contrainsurgente del Estado y

sus fuerzas militares y de policía. Por haber sido las FARC-EP la organización guerrillera más grande de las últimas seis décadas y por haber exhibido una capacidad indiscutible de fuego y daño, el solo silencio definitivo de sus fusiles genera nuevas y diferentes condiciones para el trámite de la contienda política. En contraprestación a ello, se espera que la violencia estatal contra la población y los territorios que se han considerado insurgentes o rebeldes, expresada especialmente en el accionar de sus fuerzas militares y de policía y también en la comprobada connivencia, articulación y coordinación con organizaciones paramilitares, sea superada también de manera definitiva y, en consecuencia, contribuya igualmente a producir nuevas condiciones para el desarrollo de la contienda política. En igual sentido, si se asiste a la desarticulación y desmonte definitivo de las organizaciones paramilitares.

Es obvio que con el cese definitivo de la confrontación militar directa entre la fuerza guerrillera y las fuerzas del Estado los indicadores de violencia disminuyan abruptamente y muestren una tendencia al mínimo registro, como en efecto ha ocurrido. Pero debe decirse que, en perspectiva histórica, la gran tarea pendiente para consolidar el cierre del ciclo de violencia política no se puede reducir al desarme de las FARC-EP y su reincorporación a la vida legal, sino que incluye necesariamente tanto la superación de las prácticas de contra-insurgencia armada sistémica, como el tránsito de inmensos contingentes de las fuerzas militares y de policía a la vida civil. Lo cual comprende necesariamente la redefinición del papel, las funciones y el tamaño de esas fuerzas.

Sobra decir que la violencia política no se explica exclusivamente en sí misma. Ahí radica precisamente uno de los tantos valores del Acuerdo de paz: dejar sentada la necesidad de que cualquier esfuerzo en ese sentido pasa por la implementación de reformas mínimas, políticas, económicas y sociales.

No se puede ser concluyente en la afirmación de que el Acuerdo de paz permitirá la superación definitiva de la violencia política. Tal condición trasciende el deseo y todo voluntarismo. Pero el aserto que sí se puede sostener es que el Acuerdo está dejando para esta y las futuras generaciones un legado cultural aún no suficientemente perceptible, pues se encuentra apenas en proceso de germinación. Me refiero a que habilita condiciones para poner al conjunto de la sociedad a pensar en cómo concebir una organización social en la que los conflictos sociales y de clase puedan ser tramitados por las vías exclusivamente políticas y, en consecuencia, en quebrar la lógica cultural militarista, guerrillera, con rasgos fascistas (la necesidad del exterminio del otro) que se terminó imponiendo y aprehendiendo socialmente, en particular en los primeros lustros de este siglo.

El desenvolvimiento de la guerra, así como la construcción de una idea de enemigo por parte de las clases dominantes, condujeron a que detrás de las noticias y los hechos de la misma se ocultara o justificara la propia barbarie del orden social vigente, precisamente en la guerra o en ese enemigo construido, mostrado como brutal, deshumanizado y terrorista, la insurgencia armada en general, y la guerrilla de las FARC-EP en particular. La firma del Acuerdo de paz y su implementación, además de conllevar un necesario proceso de humanización del “enemigo terrorista” devenido ahora en adversario político, tiene dos efectos de gran calado:

1. Ha permitido desnudar la multiplicidad de problemas que caracterizan la sociedad capitalista que impera en el país y evidenciar con mayor nitidez su naturaleza y causas sistémicas.
2. La agenda de negociaciones y su despliegue en el Acuerdo de paz permitió la (re)apertura en unos casos y la continuidad en otros, pero con nuevos contenidos, de debates que en cierta forma se habían dado por clausurados o por parcialmente resueltos, como son los relacionados, entre otros, con:
 - a). la no resuelta cuestión agraria, con contenidos y desarrollos más complejos fruto de la tendencia de la acumulación capitalista y de las luchas sociales, los cuales agregaron a la vigencia del problema de concentración latifundista de la propiedad sobre la tierra el “modelo agrario”, la financiarización y la dimensión territorial;
 - b). la democratización política, que, trascendiendo visiones limitadas de la política y de la acción política referidas a la participación electoral o a las “garantías de seguridad”, incorporó el reconocimiento de otras formas de la organización política, distintas a los partidos políticos y a la acción política corriente, en organizaciones y movimientos políticos y sociales que disputan otros espacios del poder constituido o abogan por la construcción de poder social propio;
 - c). la historia, la memoria y la verdad, campos capturados por historias, memorias y verdades oficiales o institucionales, a las que se venían oponiendo la investigación crítica y el trabajo de movimientos y organizaciones sociales y populares;

- d). aspectos de la irresuelta cuestión social, que abarca el amplio espectro, del trabajo, la salud y la seguridad social en general y de la vivienda, entre otros, y
- e). aspectos de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales, así como de los pueblos étnicos, que se incorporaron como reconocimiento a las luchas y los logros de las organizaciones, movimientos y pueblos en ese campo.

En ese sentido, el Acuerdo de paz debe comprenderse como un complemento de acumulados históricos de la lucha y la movilización social, de sus desarrollos y aspiraciones programáticas y, de manera específica, como contribución a un proceso de mayor *politización* de la sociedad y, por tanto, de cualificación de la contienda política, así esta se haya visto confrontada con una práctica ya desarrollada durante el período de la confrontación armada, pero expandida durante los diálogos y negociaciones e intensificada en la fase de implementación temprana: la producción de “noticias falsas”, orientada a la deslegitimación del Acuerdo de paz y, en términos más amplios, de la perspectiva de la construcción de una paz estable y duradera.

Si el movimiento social y popular y las luchas por la democratización política, económica y social habían mostrado importantes logros, quebrando al final de la primera década de este siglo la tendencia de los años más aciagos del período de la “seguridad democrática” -en los que el terror del Estado, junto con la acción (coordinada) de carácter contrainsurgente, incluido el brazo armado del paramilitarismo, alcanzó sus mayores desarrollos-, es evidente que con los diálogos y negociaciones de La Habana y, luego, con la firma del Acuerdo de paz y el inicio del proceso de implementación temprana, además de asistirse a una intensificación de la contienda política se ha venido abriendo paso, en medio de la persistencia de variadas expresiones de la violencia sistémica, un complejo y conflictivo proceso de redefinición del campo político. En tal proceso se advierte un mayor protagonismo de muy heterogéneos sectores democráticos, progresistas y de izquierda, aún no suficientemente cualificado en sus definiciones y alcances, lo cual se explica en parte por la diversidad de intereses concurrentes, la presencia de liderazgos con visos caudillistas, la tendencia al predominio del pragmatismo político y la ausencia del debate programático y estratégico.

Sin que se pueda establecer una relación de estricta causalidad directa, los resultados de la elección parlamentaria y de los comicios presidenciales pueden considerarse como uno de los haberes de los efectos políticos y culturales

del Acuerdo de paz; sin duda, este contribuyó a registrar un avance en la representación en las instancias de organización “democrático-liberal” del poder y del Estado y a mostrar que la posibilidad de gobiernos de alternancia política o incluso alternativos no es entre tanto una simple aspiración, sino que posee nuevas condiciones materiales, histórico-concretas, para hacerse realidad. Los resultados de las elecciones locales de octubre de 2109 constituirán un referente adicional de análisis para constatar si se está frente a una continuidad en la redefinición del campo político, en este caso en el nivel territorial, o no.

Esa tendencia a la redefinición del campo político, asociada con la firma e inicio de la implementación del Acuerdo de paz, explica la dura resistencia sistémica, que se deriva de lo que la investigadora Vilma Franco caracterizó en los siguientes términos:

(...) el propósito de conservación de la estructura de dominación política como condición para la realización de intereses corporativos conduce a la formación de un bloque de poder contrainsurgente que es la articulación del bloque en el poder (o unidad política entre las clases dominantes y un aparato estatal característicamente centralista) y coaliciones políticamente dominantes con sectores subalternos e imperativos en torno al sofocamiento de todas las formas de oposición –armada y civil– que afecten la dominación, y cualquier reclamación actual o potencialmente la tasa de ganancia¹.

Para una mejor comprensión de lo que encarna el bloque de poder contrainsurgente es conveniente señalar que no se trata de un aparato de dirección política antisubversiva y de determinación conspirativa de su implementación, sino más bien de un conjunto de disposiciones que pueden ser divergentes pero que se unifican conflictivamente en torno a un propósito común. Tal comprensión no excluye, desde luego, la conspiración, los planes y coordinaciones anti-subversivas, como tampoco los conflictos entre quienes lo integran².

Pese a que, como se verá más adelante, el Acuerdo de paz produce un quiebre en la unificación política de las clases dominantes, es evidente que sus

1. Vilma Lilibiana Franco Restrepo, *Orden contrainsurgente y dominación*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Instituto Popular de Capacitación, p. 221-222, 2009.

2. Ver, Jairo Estrada Álvarez, “Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado”, en Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, *Contribución al entendimiento del Conflicto Armado en Colombia. Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*, Bogotá, noviembre de 2015, p. 286.

sectores más retrógrados, situados en la extrema derecha del espectro político, lo consideran una amenaza sistémica que en perspectiva histórica afecta el régimen de dominación de clase y el proyecto imperante de la acumulación capitalista. De ahí no solo su férrea oposición, sino la pretensión de bloqueo y reversión apelando a todo tipo de recursos, que incluyen la negación de las posibilidades que brinda el Acuerdo de paz para transitar caminos hacia la superación del ejercicio estructural de la violencia, y la pretensión de imponer la política de seguridad (contrainsurgente) por encima de las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad coincidentes en el propósito de la regulación exclusivamente política del conflicto social y de clase.

La actual etapa de intensificación de la violencia política armada de carácter paramilitar debe considerarse en el mismo marco de las resistencias sistémicas. Esta se viene expresando en el asesinato sistemático de líderes sociales, el cual incluye también a exintegrantes de las FARC-EP y sus familiares. Más allá de las circunstancias en las que han ocurrido los numerosos asesinatos y de la casuística de cada uno de esos hechos execrables, lo que les es común es que se está cegando la vida de hombres y mujeres con diversas trayectorias de organización y lucha a favor de las más variadas causas sociales y populares. La función de contribución a la preservación del orden vigente de esos asesinatos se explica precisamente porque tras ellos se encuentra la pretensión de destruir procesos de construcción de poder social “desde abajo”, resistencias localizadas contra el “modelo económico” de extracción minero-energética, por la recuperación de tierras expropiadas violentamente por el latifundista, o por habilitar condiciones para la superación de la dependencia de las llamadas economía ilegales de comunidades rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes.

La contribución a la superación de la violencia sistémica es probablemente el mayor reto que enfrenta en la perspectiva más inmediata el Acuerdo de paz celebrado con las FARC-EP, bajo el entendido de que ello no será posible con la simple apelación al recurso (y al discurso) de la no violencia en abstracto, sino que es preciso que se preserve y materialice la integralidad del conjunto de lo acordado. Sin la concreción de las reformas básicas contenidas en el Acuerdo, será muy difícil concebir escenarios de superación definitiva de la violencia sistémica y de las expresiones de la rebelión armada que aún existen en el país.

En ese sentido, las posibilidades transformadoras del Acuerdo de paz se encuentran estrechamente relacionadas con la necesidad histórica de la paz completa, la cual comprende el camino de la solución política con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con otras expresiones armadas que afirman

guiarse por propósitos políticos, así como la búsqueda del sometimiento a la justicia, bajo condiciones concertadas, de otros aparatos armados vinculados a las llamadas economías ilegales.

De la misma manera, debe señalarse que las configuraciones geopolíticas de la región, así como la tendencia de los procesos políticos en los diferentes países de Nuestra América, pero particularmente de los países fronterizos, inciden sobre la perspectiva del Acuerdo paz. También en este campo la disputa es intensa. De condiciones muy favorables en la región por cuenta del predominio de “gobiernos progresistas”, advertidas en la etapa inicial de los diálogos y negociaciones de La Habana, se ha transitado a escenarios más complejos y adversos debido a los triunfos electorales de las fuerzas de la derecha, incluso desde antes de la firma del Acuerdo de paz. En los proyectos políticos de la derecha, con articulación y coordinación transnacional, el Acuerdo de paz es visto como parte de una “avanzada comunista” a contener; como uno de los estandartes de una supuesta estrategia “castrochavista” para la región. Desde esa lógica, propiciar el fracaso del Acuerdo de paz es concebido por estos sectores como un debilitamiento de la influencia de Cuba y Venezuela. En el mismo sentido, la profundización del bloqueo contra Cuba, así como el derrocamiento del gobierno de Venezuela, son concebidos como parte del entramado para impedir que se desate el potencial transformador del Acuerdo de paz.

Estas consideraciones permiten comprender mejor los alcances de lo convenido en La Habana para nuestra región. En sentido estricto, además de la disputa por la reconfiguración del campo político interno, también está en juego -en perspectiva histórica- la organización geopolítica en el inmediato futuro. Si se considera el potencial reformista del Acuerdo de paz, es indiscutible que su implementación agregaría a los esfuerzos democráticos, progresistas y de izquierda que buscan consolidarse en Nuestra América en un contexto de intensificación y profundización de la contienda política más que de final del llamado ciclo progresista. Los triunfos electorales de la derecha no necesariamente implican que se esté frente a proyectos políticos consistentes, con capacidad de “normalizar” la dominación de clase en sus respectivos países. La tendencia del proceso político viene mostrando que, junto a la agresividad y autoritarismo, a la contrarreforma y al discurso con contenidos fascistas, se advierte inconsistencia y ausencia de perspectiva histórica.

Si se extiende aún más la perspectiva de análisis sobre los efectos del Acuerdo de paz en el campo internacional, es conveniente someter a mayor escrutinio el lugar de los Estados Unidos. Sin la anuencia de esa potencia imperialista

muy seguramente no hubiese sido posible la firma del Acuerdo. Durante toda la negociación en La Habana se contó con la presencia del enviado especial Bernard Aronson. Luego de la injerencia directa para producir una solución militar -que alcanzó sus mayores niveles y generó una intensificación de la guerra con el “Plan Colombia” y sus derivas internas en numerosos planes militares focalizados, así como con la instalación de bases militares-, resulta en todo caso interesante que los Estados Unidos se hayan allanado a la solución política, sin desechar plenamente su política intervencionista. En lo esencial, un cambio de acento explicado por las realidades del desenvolvimiento de la guerra y la propia situación geopolítica al inicio de los diálogos y negociaciones. Más allá de la política antidrogas, es muy probable que hayan primado consideraciones del orden sistémico, dado el papel de “aliado natural” que se le ha concedido a Colombia en la estrategia de control imperialista sobre la Región. Sobre la base de un acuerdo susceptible de ser tutelado, el Acuerdo de paz fue comprendido como posibilidad de la estabilización de la dominación de clase en el largo plazo; en consecuencia, como factor de contención del cambio político en la Región y por tanto con capacidad de incidir sobre sus configuraciones geopolíticas, a lo que se agregarían los efectos sobre el contexto mejorado de la inversión. Incluso el gobierno de Trump no ha exhibido hasta el momento una oposición explícita al Acuerdo, aunque sí ha propiciado una fuerte presión para el retorno a la (fracasada) guerra contra las drogas.

Además de las consideraciones ya expuestas, si se pretende avanzar en una caracterización más específica de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz, se pueden señalar entre otros, los siguientes aspectos:

1. Se produjo una ruptura del consenso existente en el bloque dominante en el poder respecto de la consideración de la solución militar como única vía para la salida del conflicto armado, que se había consolidado en la primera década del presente siglo, abriéndose paso la opción de la solución política, la cual condujo primero a los diálogos y negociaciones y luego a la firma del Acuerdo de paz. Tal ruptura se ha mantenido en lo esencial durante el proceso de implementación; se expresa en el apoyo de un sector de las clases dominantes al “proceso de paz”, más allá de sus intereses y entendimientos particulares, y, al mismo tiempo, en la oposición férrea de las expresiones más a la derecha del espectro político, que trabajan sin descanso por el fracaso de la implementación al considerar el Acuerdo como una innecesaria concesión de clase.
2. Aunque de más difícil lectura y constatación, esa ruptura del consenso es también expresiva de las diferenciaciones en el seno de las

clases dominantes y los grupos económicos que las sustentan para encarar la estrategia de acumulación. Su unificación en torno al “modelo neoliberal” no excluye entendimientos distintos respecto de la organización del régimen de acumulación en su conjunto, así como en sus formas y dispositivos. Siéndoles común la sujeción al proceso de financiarización, que supone la inserción y la dependencia en las dinámicas del capitalismo global, y en el cual el eje articulador y de difusión lo constituyen el capital financiero y la tendencia a privilegiar los negocios derivados de la economía de extracción minero-energética, las diferenciaciones principales se manifiestan respecto de las estrategias de la expansión territorial del desarrollo capitalista y de las alianzas de clase que se constituyen en torno a ella. De manera simplificada, esas diferenciaciones se expresan en la pretensión de continuidad de la acumulación violenta, basada en el despojo de tierras, el desplazamiento forzado y el fortalecimiento de la concentración extrema de la propiedad terrateniente (ganadería extensiva y economías de plantación para agrocombustibles), es decir, en un modelo de “campo sin campesinos”, por una parte; y, por otra, en propósitos de “modernización capitalista” sin afectación de la propiedad terrateniente mediante la subordinación contractual de las economías rurales (campesinas y de pueblos étnicos) a la gran producción agraria o agroindustrial y el impulso a la salarización de la fuerza de trabajo rural, al tiempo que se promueve la financiarización de la tierra y de los territorios, es decir, se les somete a la lógica de la acumulación financiera. Estando presente el despojo en ambas estrategias, debe señalarse que una cosa es el despojo basado en el ejercicio estructural de la violencia y otra el despojo financiero basado en la especulación y el endeudamiento. Sin duda, el Acuerdo de paz debilita en perspectiva las condiciones de la acumulación violenta. De ahí la resistencia feroz del latifundismo, pues se está asistiendo a una reconfiguración de la alianza financiero-terratiente.

3. La ruptura del consenso parece haberse extendido a las fuerzas represivas del Estado, a las fuerzas militares y de policía. Junto con la persistencia de sectores guerrilleros en los altos mandos, que se ve estimulada por las fuerzas más extremistas de derecha y de la alta oficialidad en retiro, se encuentran mandos que han vivido la experiencia de la negociación y los efectos de la reducción significativa de la confrontación militar directa para los que la perspectiva de la “construcción de paz” representa una opción válida a tener en cuenta,

lo cual incluye la redefinición del papel y la función de las fuerzas militares y de policía. En la tras escena de esta diferenciación se encuentran los debates sobre la “doctrina militar” y la posibilidad de abandonar (o no) la concepción contrainsurgente de la “seguridad nacional” y del “enemigo interno”.

4. En contraposición a esta opción actúa en todo caso la consideración sobre la afectación y disminución del poder militar construido a lo largo de la confrontación armada, que por cuenta de la marcada tendencia a la militarización de la vida social devino no solo en poder político de facto sino también en poder económico asociado con el acceso a una parte significativa del presupuesto público y a economías ilegales. En ese sentido, el sector de “seguridad y defensa” se ha erigido en poder fáctico en el que se disputan y conjugan intereses por el acceso a recursos, sobre la base de “alianzas empresariales” entre mandos militares y grupos económicos privados. En nuestro país debe considerarse la existencia de un “complejo militar-económico”, cuyos negocios trascienden el ámbito estrictamente militar.
5. Una de las consecuencias de la ruptura del señalado consenso se encuentra en la generación de nuevas condiciones para el debilitamiento del ejercicio estructural de la violencia extrema como recurso de preservación forzada del orden, aunque la persistencia de otras formas de la rebelión armada es instrumentalizada por los sectores más recalcitrantes de la derecha para justificar la violencia estatal a través de un pretendido remozamiento de la “política de seguridad”. A ello se agrega la continuidad de estructuras de contrainsurgencia de carácter paramilitar para el control territorial, explicadas por estos sectores simplemente como una derivación de la economía ilegales.
6. Se ha acentuado la disputa por la legitimidad del Acuerdo de paz, dándose continuidad a lo que en su momento fue la oposición férrea al proceso de diálogos y negociaciones por parte de los sectores más extremistas de la derecha. Sobre el argumento de la ilegitimidad del Acuerdo, luego de la derrota del plebiscito propiciado por el gobierno de Santos en la búsqueda de una refrendación popular, se ha desatado una campaña sistemática por el control de la “opinión pública” y la adhesión particularmente de las capas medias y de los sectores más pobres de la población, que sin duda ha tenido efectos adversos sobre las condiciones políticas y culturales de la implementación. Al mismo

tiempo, no obstante, se ha mostrado que la cuestión de la legitimidad no es asunto resuelto. La movilización política y social que le siguió a la señalada derrota en octubre y noviembre de 2016 y la refrendación a través del Congreso produjeron el hecho político del inicio de la implementación, mostrando la fragilidad de las mayorías conseguidas para impedir el apoyo popular directo, además de evidenciar las limitaciones a las pretensiones de revertir lo acordado. Aunque no se puede afirmar que existe una base social estable y sólida –o menos aún un movimiento a favor de la construcción de la paz y de la implementación–, sí es constatable el despliegue de una mayor audiencia política y social, si se quiere una “opinión pública” contrapuesta a desechar los rendimientos que puede producir el Acuerdo de paz. El curso general del proceso político sin duda está marcado por el hecho histórico-concreto de solución política y de lo convenido en La Habana, de la misma forma que en su momento estuvo influido por los ciclos de profundización de la confrontación armada o de diálogos con la insurgencia armada.

7. El Acuerdo de paz ha producido igualmente efectos importantes sobre el campo popular en general y sobre la izquierda en particular. En lo esencial ha contribuido al fortalecimiento de aspiraciones históricas y a hacerlas aún más visibles; a habilitar un mejor marco jurídico-político para las luchas; a cualificar las elaboraciones y los debates programáticos, así en estos se advierta un relativo estancamiento luego de los muy fructíferos años en los que las dinámicas y trayectorias movimientistas produjeron tan importantes elaboraciones, como las formuladas por la Minga Indígena, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, la Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular y numerosos procesos organizativos de alcance territorial o sectorial.

A los recelos no siempre explícitos, advertidos en sectores de los partidos del progresismo y de la izquierda, así como en los movimientos políticos y sociales que apreciaron los diálogos y negociaciones como la agenda política de las FARC-EP y el Acuerdo Final como el proyecto político del partido a constituirse tras la firma de los acuerdos, le ha seguido en la actualidad una mayor comprensión acerca de que los acuerdos de La Habana son un haber de la sociedad colombiana en su conjunto y del campo popular en particular, y que ellos se han constituido en un factor muy significativo para impulsar y potenciar procesos de unidad, incluso

más allá de quienes han concebido la revolución como su proyecto político histórico.

8. El Acuerdo de paz ha evidenciado el significado histórico de la rebelión armada y la naturaleza esencialmente política del accionar insurgente, contrariando las tesis mediante las cuales la organización guerrillera había sido reducida a una máquina de guerra para producir victimizaciones en la población y acceder a los recursos de las economías ilegales. Más allá de la discusión acerca de las vías a la revolución que pareciera resuelta con la determinación de la búsqueda de la solución política, no completa aún por la persistencia del alzamiento armado de organizaciones revolucionarias en las que ésta, la solución política, hace parte de su horizonte anunciado de lucha, los contenidos del Acuerdo de paz son por sí solos la demostración de que en lo esencial se ha tratado de un acuerdo político, que los puntos del Acuerdo son la expresión de demandas políticas del campo popular e, incluso, que los aún precarios desarrollos normativos que ha registrado la implementación han tenido mayores alcances a favor del campo democrático y popular que la acción política parlamentaria de la izquierda durante las últimas décadas, como lo muestra la aprobación -con contenidos recortados- del Estatuto de la oposición, para ilustrar con uno de los ejemplos más simples.

A lo anterior habría que agregarle las funciones regulatorias de naturaleza estatal del poder guerrillero, que han quedado en evidencia. Me refiero, entre otras, a la regulación de las economías ilegales, que hoy se encuentran desbordadas; a las regulaciones socioambientales, suplidas en el presente por la acción depredadora de los negocios; a las regulaciones del “orden público”, amenazadas por la violencia política desmedida; así como a las regulaciones de los conflictos de la vida cotidiana, en muchos casos concebidas y construidas con las propias comunidades. Y también a regulaciones de más difícil percepción, derivadas de la contención de los procesos violentos de la conquista y colonización capitalista de territorios.

Precisamente para suplir el vacío de poder dejado por la fuerza guerrillera, fue que se concibió también el Acuerdo de paz y específicamente su implementación, sobre presupuestos no solo de una acción integral del Estado -que no de mera ocupación militar o de tratamiento de la seguridad en términos de control del orden público-, sino de la amplia participación social y de las comunidades, a las que se buscó darle el reconocimiento de constructoras del territorio.

Finalmente, en una lectura de conjunto, puede afirmarse que el proceso de diálogos y negociaciones y luego la firma del Acuerdo de paz han producido una nueva situación que vista en perspectiva histórica interrumpió la tendencia del proceso político que se había impuesto particularmente en la primera década del presente siglo, para inaugurar un nuevo período en el que no es perceptible aún la tendencia definitiva que predominará en el futuro más cercano. Es así como al tiempo que, por una parte, son evidentes impactos sobre la organización del poder y la dominación de clase, mientras que otros efectos políticos y culturales no son aún suficientemente perceptibles; por otra parte, son también evidentes las resistencias sistémicas que buscan retrotraer el proceso político hacia las tendencias del pasado, limitar los alcances del Acuerdo de paz e impedir que se pueda desatar su potencia transformadora. Se trata de un pulso histórico, de una situación crítica, que sitúa al país en la “zona gris” de la aparente indefinición, pero que en sentido estricto está marcado por una profundización de las luchas sociales y de clase y también por la tendencia a la intensificación del uso de la violencia sistémica como recurso de preservación del orden vigente que se considera amenazado. No es posible afirmar aún que ese pulso está resuelto. El aserto gramsciano, según el cual “la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”³, resulta de suma utilidad para la comprensión del actual momento político.

En ese marco, el Acuerdo de paz no es reductible a un texto. Lo que le da sentido a sus propósitos y alcances son los contenidos y la calidad de la implementación. Por esa razón, el pulso histórico se ha trasladado de la disputa por el Acuerdo a la disputa por la implementación, bajo el entendido de que esta, aunque posee una ruta propia señalada en lo convenido por las Partes, tiene posibilidades reales siempre y cuando logre articularse con las aspiraciones y luchas más generales del campo popular y este último, por su parte, asuma el Acuerdo como suyo. Bajo esa premisa, resulta de suma importancia comprender que por tratarse de un Acuerdo formalizado jurídicamente existe la obligación de cumplirlo por parte del Estado y que, en atención a ello, esa obligación no puede diluirse en las particulares (re)interpretaciones de los gobiernos de turno, o incluso en las luchas generales, con el argumento de que es sabido que las clases dominantes han tenido como práctica histórica el incumplimiento de lo que se han visto obligadas a acordar.

.....
3. Antonio Gramsci, *Cuadernos de la Cárcel*, Edición crítica del Instituto Gramsci. A cargo de Valentino Gerratana. Ed. ERA, tomo 2, 1999. Traducción de Ana María Palos, revisada por José Luis González.

Algunos rasgos del estado general de la implementación

El Acuerdo de paz es contentivo de una hoja de ruta de la implementación que comprende contenidos precisos a desarrollar en consonancia con los respectivos puntos del Acuerdo, definiciones cronológicas, requerimientos de ajustes institucionales, formulación y puesta en marcha de medidas y acciones de política pública y disposiciones para garantizar su financiamiento. Esa hoja de ruta lo hace diferente de otros acuerdos de paz firmados en el pasado en nuestro país, los cuales, por lo general, terminaron con la firma y no derivaron en compromisos explícitos por parte del Estado y en los que la implementación no fue objeto siquiera de discusión, probablemente porque sus contenidos fueron más simples o por la propia naturaleza de las negociaciones que, en lo esencial, buscaban el desarme de los guerrilleros y su reinserción en la vida civil (al menos si nos guiamos por los textos acordados).

La implementación del Acuerdo de paz celebrado por el gobierno de Santos, actuando en nombre del Estado, y la guerrilla de las FARC-EP, descansa sobre dos presupuestos básicos:

- a). La formulación de un marco normativo, constitucional y legal, que le dé fuerza vinculante a lo acordado; tanto a la generalidad, como a cada uno de los puntos.
- b). La preservación de la integralidad de lo acordado, concebida esta no como la simple suma de las partes, sino como la asunción de las relaciones entre ellas en términos de secuencia y sincronía; pero también de las relaciones entre el marco normativo, los ajustes institucionales, las definiciones de política pública y las disposiciones para la financiación, aspectos que se tradujeron en la formulación del Plan Marco de Implementación y en la obligación de desagregarlo por períodos de gobierno en capítulos específicos de la implementación en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Una valoración preliminar del estado de la implementación comprende necesariamente atender estos dos presupuestos, pero incorporando la complejidad en el análisis. Son frecuentes, por ejemplo, las valoraciones de instituciones que hacen seguimiento a la implementación, que, recurriendo al formato de una lista de chequeo, conciben la implementación normativa a la manera de un test del que se pueden calcular porcentajes sobre el “nivel de la implementación” del Acuerdo y de cada uno de sus puntos. En tales ejercicios, de limitada utilidad,

además de desconocerse la jerarquía de las normas a implementar, tampoco se atiende el criterio de ponderación, es decir, del peso específico que cada una de ellas posee respecto de los propósitos generales de la implementación.

Una consideración similar es válida para las valoraciones que reposan en datos sobre las ejecutorias de política pública, normalmente provenientes de funcionarios gubernamentales o de funcionarios estatales. Las cifras sobre recursos asignados o ejecutados, sobre proyectos en curso, entre muchas otras, pueden distraer o incluso encantar cuando su presentación no se realiza con el rigor que exigiría el contraste con el universo o con la totalidad en cada caso.

En esos ejemplos, la consecuencia es lógica: lleva a valoraciones maquilladas o a las consabidas afirmaciones del vaso “medio lleno” o “medio vacío” en relación con el estado de la implementación. Procesos políticos, económicos, sociales y culturales -como son los que esencialmente caracterizan el proceso de implementación del Acuerdo de paz- imponen aproximar esfuerzos analíticos que trasciendan la intencionalidad o la instrumentalización política.

En lo que sigue en este texto se busca una valoración del estado general de la implementación considerando específicamente aspectos de la multiplicidad de los conflictos y contradicciones que acompañan ese proceso, bajo el entendido de que la implementación se desenvuelve en un contexto de intensificación de las luchas entre las fuerzas que pretenden el desconocimiento del Acuerdo de paz o su reducción a una pacificación gatopardista y aquellas que buscan la habilitación de condiciones para el desencadenamiento de su potencia transformadora. En suma, se trata de la comprensión del proceso de implementación como un campo en disputa, por lo pronto no clausurado, en cuya tras escena -y no siempre de manera explícita- se encuentran en juego proyectos políticos de mayor alcance.

También se trata de atender la consideración de que, en términos históricos, nos encontramos aún en una etapa que se puede definir como la fase inicial de la implementación, que fue inaugurada por lo que en el Acuerdo de paz se definió como la “implementación temprana”, sin que aquella se reduzca a esta. En términos cronológicos, el componente temprano de la fase inicial coincide con los últimos veinte meses del gobierno de Santos y con lo corrido del gobierno de Duque.

Aunque la trayectoria cronológica de la implementación no puede reducirse a un trazo ascendente, que llega a un punto óptimo a partir del cual se produce una inflexión hacia el descenso describiendo una curva parabólica, en

lo que se podría coincidir es en que los primeros años de la implementación inciden sobre la trayectoria definitiva, pero siempre teniendo en cuenta que cuando se trata de procesos sociales, como es el caso de la implementación, son las luchas, pero también la contingencia, las que pueden definir el trazo último.

En algunas valoraciones del proceso de paz llevadas a cabo a nivel internacional, se ha afirmado que lo que no se ejecuta en los primeros años es de imposible ejecución posterior. Para el caso colombiano puede sostenerse la tesis de que mayores, o menores, desarrollos de la implementación, dada la naturaleza jurídica del Acuerdo de paz, dependerán de los tipos de gobierno que se instalen y, desde luego, del estado y la tendencia de las luchas.

Del gobierno de Santos y del tiempo de la “implementación temprana” se puede predicar el inicio de la implementación, de desarrollos importantes sobre todo en el campo normativo, así como de algunas ejecutorias de política pública y, de igual manera, del comienzo de los incumplimientos por parte del Estado, así como de la tendencia a la configuración de la perfidia. De lo corrido del gobierno de Duque, hasta ahora se puede afirmar el fracaso en las pretensiones de la reversión de lo acordado, acompañado de la mutación hacia una simulación de la implementación, dada la presión política nacional e internacional, que parece encauzarse a la consumación de la perfidia por vías de más difícil identificación y constatación.

La fase de implementación temprana durante el gobierno de Santos

Desde el momento en el que la guerrilla de las FARC-EP inició materialmente el desmonte de su despliegue estratégico con la marcha, primero a las zonas de reagrupación y, luego, a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), empezaron los incumplimientos por parte del Estado colombiano. En la retina de la sociedad colombiana se encuentran aún lotes desolados y sin alistamiento alguno, que tuvieron que ser acondicionados por los propios guerrilleros y guerrilleras de las FARC-EP. Aunque el Acuerdo de paz fue firmado por el presidente Juan Manuel Santos con base en las facultades que le otorgaba la Constitución en su calidad de jefe de Estado, debe afirmarse que el proceso de implementación se enfrentó desde el inicio con la organización existente del poder y la dominación de clase. A lo que se podría denominar la insuficiente capacidad institucional para llevar a cabo la implementación, como resultado de un Estado que por décadas se había dispuesto para adelantar la guerra y buscar la derrota de la insurgencia armada, se le agregó la disposición contradictoria y diferenciada de los poderes públicos en diferentes momentos. Los compromisos del Estado

han pretendido ser reducidos a compromisos del poder ejecutivo, aduciéndose la separación e independencia de los poderes públicos (así el texto constitucional prescribe también la necesidad de la coordinación armónica entre ellos).

El Gobierno de Juan Manuel Santos cumplió el Acuerdo al expedir la normativa necesaria para la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), de carácter bipartito, la cual jugó un papel central en el proceso de implementación temprana, pues se erigió en un escenario de concertación de la gran mayoría de proyectos normativos que se presentaron al Congreso de la República - los cuales fueron expedidos por cuenta de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente por el Acto Legislativo 01 de 2016 o promulgados en calidad de decretos ordinarios-, así como en instancia para considerar y resolver problemas puntuales de la implementación⁴.

Aunque el gobierno de Santos demostró un compromiso general con los desarrollos normativos, no tuvo ni la suficiente voluntad ni la decisión política para que estos lograran un mayor alcance. Tal situación se derivó en parte del continuo cálculo político propiciado por las encuestas y el privilegio que se le dio al manejo de la imagen presidencial; pero también por la debilidad política y la incapacidad para garantizar las mayorías necesarias en el Congreso que fue mostrando el gobierno a medida que se acercaron el fin del cuatrienio y las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018. El tiempo efectivo para los desarrollos normativos se redujo en la práctica a los 12 meses del año de 2017 establecidos en el procedimiento de trámite expedito de reformas en el Congreso de la República, conocido como el *fast track*, el cual fue aprobado en el Acto Legislativo 01 de 2016.

En sentido estricto, debe afirmarse que la iniciativa gubernamental, tanto en lo normativo como en las medidas y acciones de política pública, priorizó lo requerido para el desarme de las FARC-EP y para habilitar condiciones para la reincorporación integral, con mayor énfasis inicial en la reincorporación política, lo cual era coincidente con el propósito mayor de los sectores de las clases dominantes que habían apoyado la firma del Acuerdo de paz. Los desarrollos normativos previstos para impulsar la “Reforma Rural Integral” y la “Apertura demo-

.....
4. En todo caso, las facultades de la CSIVI eran ya en el propio Acuerdo limitadas pues no tenía la capacidad de incidir sobre el destino de los proyectos una vez fueran presentados al Congreso de la República y sometidos al examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. A medida que la posición del Gobierno se debilitó, también se fue desdibujando su rol. En los últimos meses del mandato de Santos jugó papel significativo en la solución de problemas puntuales de la implementación, particularmente relacionados con la solución de situaciones de los exguerrilleros y exguerrilleras.

crática para construir la paz” tuvieron resultados legislativos más que precarios, a lo cual se adicionó la pretensión reiterada de reinterpretación unilateral y de alteración de puntos del Acuerdo, por una parte, y la subutilización de las facultades extraordinarias que por los seis primeros meses tras la firma del Acuerdo de paz le fueron otorgadas al presidente de la República en el ya mencionado Acto Legislativo 01 de 2016, por la otra. Ello, sin desconocer, de todas maneras, la expedición de un número significativo de decretos-leyes que definieron el marco normativo de aspectos puntuales de diferentes puntos de los acuerdos en materia de RRI, participación política, garantías de seguridad, sustitución de cultivos de uso ilícito y reincorporación socioeconómica, entre otros.

Terminado el tiempo de las facultades extraordinarias y del *fast track*, ya en los últimos seis meses del período presidencial de Santos, los desarrollos legislativos de la implementación fueron de muy bajo alcance. Se consolidó el revés de aspectos nodales de las reformas para la participación política y la reparación en perspectiva territorial de las víctimas del conflicto: los hundimientos de la reforma política -alterada por el propio proyecto que presentó el Gobierno al Congreso, desatendiendo las recomendaciones de la Comisión Electoral Especial-, y del acto legislativo mediante el cual se buscaba crear 16 circunscripciones especiales territoriales de paz. La integralidad de la implementación y la requerida sincronía de las reformas a realizarse comenzó a quebrarse.

En los aspectos propios del desarrollo de la política pública, así como de las medidas y acciones para la implementación controladas por el poder ejecutivo, deben advertirse compromisos desiguales. En la fase temprana de la implementación quedaron demostrados problemas de la gerencia pública, como el burocratismo, la lentitud, la ineficiencia y, en general, la incapacidad institucional del Estado para ofrecer respuestas puntuales a los problemas que se fueron generando desde el momento en el que los guerrilleros y guerrilleras de las FARC-EP se ubicaron en las ZVTN. A lo expuesto se agregó la disposición diferenciada del funcionariado público que, así como acompañó esta fase de la implementación, también exhibió en algunos sectores prácticas de obstaculización y sabotaje. A todo ello contribuyó la temprana renuncia a la estructuración institucional de la implementación y la reincorporación en un “Ministerio del Posconflicto”, con lo cual se cedió a la dispersión institucional en numerosas agencias y dependencias.

Por otra parte, el gobierno de Santos introdujo modificaciones unilaterales del Acuerdo en el Plan Marco de Implementación, no cumplió la obligación de ajustar el tiempo restante de la ejecución de su Plan Nacional de

Desarrollo a los requerimientos de la implementación, ni cumplió tampoco sus propios parámetros de financiación formulados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y 2018, de tal manera que la implementación se caracterizaría desde el inicio por la tendencia a la desfinanciación y por el rezago en la asignación y ejecución presupuestal. Tomó además decisiones equivocadas, probablemente no suficientemente estudiadas o calculadas, que definieron la elección del Fiscal General de la Nación e incidieron sobre la reconfiguración de la Corte Constitucional, generando un impacto negativo sobre el curso específico de la implementación temprana.

Al poder legislativo debe reconocérsele que, tras la derrota del plebiscito, propició al final de noviembre de 2016 la refrendación del Acuerdo renegociado, haciendo valer la figura del “constituyente derivado”. En tal decisión se vio reflejado el control que aún tenía el gobierno de Santos sobre las mayorías en el Congreso. De esa manera, se activó formalmente lo que el propio Acuerdo definió como la fase de implementación temprana, estimada en 18 meses.

El Congreso aprobó, antes del inicio de la implementación, el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, dentro de ellos, el procedimiento expedito, conocido como *fast track*, que había sido concertado entre el Gobierno y las FARC-EP, a fin de ofrecer mayores garantías de cumplimiento a la organización guerrillera. Asimismo, aprobó aspectos básicos del marco normativo que debía emerger del Acuerdo con énfasis en aquellos que se requerían para garantizar la dejación de armas y el tránsito de las FARC-EP a la vida política legal. Me refiero, entre otros, a la Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales (Ley 1820 de 2106); a los actos legislativos 01 de 2017, mediante el cual se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluida la Jurisdicción Especial para la Paz, 02 de 2017, que brindó el llamado “blindaje jurídico” del Acuerdo, y 03 de 2017, por medio del cual se reguló parcialmente el componente de reincorporación política de las FARC-EP, así como a la aprobación al finalizar noviembre de 2017 de la Ley Estatutaria de la JEP, la cual, tras un tortuoso camino, sería sancionada por el presidente Duque apenas en junio como la Ley 1957 de 2019.

No obstante, desde que los acuerdos empezaron su paso por el Congreso fueron sometidos a una renegociación *de facto*; esta vez con una capacidad limitada de incidencia por parte de las FARC-EP, derivada de los alcances restringidos de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementa-

ción del Acuerdo Final (CSIVI) y de las limitaciones de los voceros de “Voces de Paz y Reconciliación”, que podían participar en el debate parlamentario con voz, pero sin voto.

Las reglas de juego establecidas en el *fast track* fueron apenas cumplidas parcialmente desde el inicio. En efecto, salvo los tiempos acotados del trámite legislativo, ninguna norma aprobada por el Congreso fue fiel a los textos convenidos en La Habana o en la CSIVI. Para el logro de las mayorías necesarias, el gobierno de Santos adujo la necesidad de hacer concesiones, que en más de una ocasión permitieron incorporar aspectos que no se habían logrado imponer en la Mesa de Negociaciones. La intervención del Congreso se acentuó por cuenta de los fallos de la Corte Constitucional que les pusieron limitaciones a los alcances de *fast track* (C-699/2017 - C-332/2017). Estos fallos generaron condiciones para la mayor presión del Congreso al Gobierno y para la práctica del filibusterismo parlamentario, promovida particularmente por la extrema derecha representada en el partido del Centro Democrático y otros sectores políticos.

En diferentes pasajes del trámite legislativo en el Congreso, más allá de eventuales consideraciones políticas e ideológicas, fueron evidentes las prácticas propias de un sistema político y de representación clientelista y corrupto, que precisamente el Acuerdo ha pretendido reformar. Según se conoció en su momento, el voto parlamentario estuvo supeditado en algunos sectores al otorgamiento de cargos públicos o a presiones para el acceso a recursos del presupuesto público; un aspecto que reflejó la pequeñez y ausencia de estatura histórica de esos sectores frente a los propósitos mayores del Acuerdo de paz. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el Congreso no es un órgano homogéneo y que en la fase de implementación temprana hubo sectores democráticos y progresistas que asumieron con toda consecuencia el compromiso de cumplir los acuerdos atendiendo a sus contenidos. Sin su concurso, el trámite legislativo hubiese sido aún más complejo y hubiese podido conducir a una configuración temprana de la perfidia.

El rol desempeñado por la Corte Constitucional en la fase de implementación temprana fue también diferenciado. Se le abona la declaratoria de constitucionalidad de la refrendación del Acuerdo renegociado realizada por el Congreso, con la cual se perfeccionaron las condiciones normativas para una implementación ajustada al orden constitucional. Asimismo, la constitucionalidad de la absoluta mayoría de desarrollos normativos producidos durante los primeros 18 meses de la implementación. En ese sentido, la postura de la Corte fue fundamental para enfrentar la “guerra jurídica” promovida por los detrac-

tores del Acuerdo de paz, dado que con ella se buscaba desproveer lo acordado de cualquier fuerza vinculante. Para efectos del proceso de implementación, concebido en perspectiva de mediano y largo plazo, la sentencia sobre el “blindaje jurídico” del Acuerdo (C-630 de 2017) merece especial mención, pues ella estableció los parámetros de una implementación ajustada a los textos de lo convenido durante los siguientes tres gobiernos. Por otra parte, no obstante, la Corte afectó negativamente el curso de la implementación temprana con el ya señalado fallo que limitó los alcances del procedimiento de fast track. E igualmente ha producido modificaciones al Acuerdo de paz a través de la modulación de sus fallos, entre otros, los de constitucionalidad de la creación de la JEP y de sus leyes estatutaria y de procedimiento.

La Fiscalía General de la Nación, por su parte, se ha erigido hasta el momento, en concurso con los sectores más retrógrados del Congreso y de la derecha más extrema en general, en la institución del poder judicial destinada al sabotaje sistemático de la implementación del Acuerdo. A través de enrevesadas argumentaciones, su labor buscó desnaturalizar la JEP como solución de justicia transicional, promoviendo su desprestigio y desvertebramiento. Además del endurecimiento de las condiciones de comparecencia de los exintegrantes de las FARC-EP y de la ruptura de la simetría en el tratamiento a los miembros de las fuerzas militares y de policía a favor de estos últimos, entre otros, la Fiscalía logró imponer en el Congreso la exclusión de la obligación de comparecencia de los llamados terceros civiles en el conflicto, eufemismo que en realidad se refiere a altos funcionarios públicos, empresarios, terratenientes, afectando de manera sensible el propósito de la JEP de contribuir al esclarecimiento de la verdad y, con él, de avanzar en el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto. El accionar de la Fiscalía también se encaminó a impedir que la Unidad de Investigación Especial creada por el Acuerdo tuviera la autonomía y los alcances necesarios para desarrollar el propósito de contribuir al desmonte de estructuras de carácter paramilitar, así como para sembrar y propagar la semilla de la inseguridad jurídica entre los exguerrilleros y exguerrilleras, a través de los montajes judiciales, como el que en su momento fue orquestado en el caso de Jesús Santrich, en concurso con la DEA y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Si se hace abstracción de los roles específicos de cada uno de los poderes públicos y se sitúa el análisis en la dimensión sistémica y del Estado, se pueden hacer varias constataciones sobre la fase temprana de la implementación:

- » Se ha evidenciado la naturaleza de clase del Estado y su esencia como relación social expresiva de la contradicción y el conflicto inherente al orden capitalista vigente en el país. En efecto, al tiempo que la implementación del Acuerdo de paz ha presionado a la reforma, se ha enfrentado a una organización estatal del poder y la dominación dispuesta para la preservación del orden existente y resistente al cambio. De la misma manera, se han expresado, de un lado, fuerzas y concepciones políticas (y jurídicas) consecuentes con el principio del *pacta sunt servanda* y abiertas a la lógica reformista del Acuerdo de paz, mientras que otras han oscilado entre la pretensión del abierto desconocimiento de lo convenido o de su revisión con diferentes gradaciones, por el otro. Con la implementación se ha intensificado la contradicción entre reforma y reacción.
- » Esa misma contradicción se ha expresado y se viene desarrollando en el conjunto de la organización social. La misma se manifiesta políticamente entre las fuerzas y partidos políticos de las diversas expresiones de la derecha, que han centrado su accionar en el propósito de bloquear y llevar el Acuerdo de paz y su implementación al fracaso, y sectores democráticos y progresistas, que reconocen su significado histórico, pero con diferenciaciones en su valoración, los cuales abarcan desde las concepciones que lo interpretan simplemente como el instrumento que condujo al desarme de las FARC-EP y a la generación de condiciones para la superación de la violencia, hasta visiones que le reconocen su potencial transformador y abogan por su desencadenamiento. No obstante, es difícil elaborar una cartografía definitiva de las fuerzas políticas en contienda, pues también hay posturas ambivalentes en algunos casos.
- » El espectro de la derecha es liderado por su vertiente más extremista, el Partido Centro Democrático, al que se agregan sectores de las iglesias pentecostales y de los partidos Conservador, de la Unidad Nacional, Cambio Radical y Liberal. Por el lado de los apoyos diferenciados al Acuerdo de paz y la implementación se encuentran el Polo Democrático, el Partido Verde, Mais, el “progresismo” y también importantes sectores de los partidos del establecimiento, así como movimientos políticos y sociales, de pueblos étnicos, de derechos humanos y de las mujeres, entre otros. A los que se agrega el partido de la FARC, tras su congreso constitutivo de finales de agosto de 2017. Esa conformación heterogénea de fuerzas políticas y sociales, pero

alineadas en esos dos grandes campos en lo que concierne al Acuerdo de paz y su implementación, ha estado marcada por una contienda política e ideológica aguda e intensa, en la que el debate sobre la paz ha exhibido posturas incluso de alcance sistémico.

- » De parte de los sectores más a la derecha del campo político se han hecho ingentes esfuerzos por imponer un “estado de opinión” en contra del Acuerdo de paz y la implementación. En concordancia con las estrategias desarrolladas por la derecha a nivel global, se han activado y desplegado estructuras complejas y diversas de producción de información y comunicación, en las que la mentira y su reiteración, la validación de realidades virtuales inexistentes y la generación del miedo se han constituido en pilar fundamental para construir base social y concitar apoyos de los sectores más pobres de la población y de las capas medias. Las técnicas fascistas de la comunicación y la propaganda se han erigido en factor nodal de la acción política, con resultados nada despreciables, como se expresa en la entronización cultural del discurso fanático y de una suerte de “fascismo social”.
- » Los grandes poderes económicos y los gremios del capital, vistos de conjunto, han mantenido en lo esencial las mismas posturas mostradas durante el proceso de diálogos y negociaciones. Con excepción de los poderes ligados al latifundismo improductivo y ganadero y a los agronegocios, de abierta y explícita oposición, han acompañado el Acuerdo de paz y su implementación siempre y cuando no se aprecie una afectación del régimen de propiedad y de sus ganancias ni de la organización del poder y la dominación de clase. Aunque es evidente la existencia de facciones que propugnan por impulsar procesos de modernización capitalista, pues consideran que este puede mejorar las condiciones de acumulación y con ello de la inserción en la economía capitalista mundial, también lo es la tendencia a la preservación del statu quo y a la reproducción del régimen de privilegios que ha permitido históricamente su enriquecimiento. Por ello, no hay liderazgos explícitos de los poderes económicos fundados en una valoración más activa de las “consecuencias económicas de la paz” o a favor de la implementación de los acuerdos.
- » En el mismo sentido ha de valorarse el papel del capital transnacional en la fase de implementación temprana. Sobre la premisa general de que el Acuerdo de paz generaba mejores condiciones para la in-

versión extranjera y posibilitaba la llegada a territorios en los que su presencia no había sido posible por la dinámica de la confrontación armada, su posición ha sido más bien de expectativa y a la espera de que se desate el nudo de contradicciones propias de la implementación del Acuerdo de paz. También en este caso, la implementación se desenvuelve en medio de la contradicción entre las mejores condiciones para la acumulación y la generación de un nuevo régimen de resistencias y luchas sociales y populares que puede actuar en sentido opuesto.

- » Para los sectores articulados con la economía corporativa transnacional de las sustancias sicotrópicas y con otras “economías ilegales”, que han constituido “zonas grises” de la acumulación capitalista por su articulación con diversas expresiones de la “economía legal” y construido redes complejas del poder territorial junto con sectores del latifundismo y de la propia institucionalidad del Estado, la implementación del Acuerdo de paz conlleva una afectación de sus intereses en cuanto implicaría no solo la tendencia a la normalización y la superación de actividades económicas consideradas ilegales, sino también la pérdida de poder político y de control social sobre la población en los territorios. Ello incluiría, además, la limitación del ejercicio de la violencia por cuenta de aparatos armados de carácter paramilitar que, al tiempo que han cumplido una función de protección de esas economías, se han constituido históricamente en baluartes de la preservación del orden de dominación de clase existente, especialmente en los territorios.

- » La postura del gobierno de los Estados Unidos ha estado mediada por dos consideraciones principalmente. En una dimensión estructural y sistémica, el apoyo inicial al Acuerdo de paz y a la implementación se considera que sería extensible hasta el punto en el que se garantice el rol que le ha sido asignado a nuestro país en la estrategia geopolítica de esa potencia imperialista para el mantenimiento de sus posiciones en el Mar Caribe, Centro y Suramérica, así como para la contención de la “amenaza” que representarían sobre todo Cuba y Venezuela, pero también los movimientos sociales y populares de la región. En ese aspecto, su preocupación ha sido por una implementación controlada, que no afecte la estabilidad de la dominación de clase. Por otra parte, la implementación fue comprendida en el componente de “solución al problema de las drogas ilícitas” como una posibilidad de

articulación con la “política antidrogas” de ese país; de ahí la actitud permisiva inicial frente a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, que se terminó endureciendo con las exigencias para el retorno a la aspersión aérea de glifosato, así como con las presiones sobre la JEP y las actuaciones tendientes a desdibujar su rol.

Por otra parte, debe señalarse que en la implementación temprana la comunidad internacional ha jugado un papel central. Especialmente los países garantes, Cuba y Venezuela (con su asistencia permanente a la CSIVI) y la Organización de las Naciones Unidas a través del Consejo de Seguridad y de las Misiones Verificación (la primera, del cese al fuego bilateral y definitivo y de la dejación de armas; la segunda, de la reincorporación integral de las FARC-EP) se han constituido en factor indispensable y de presión implícita para el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano a la luz del derecho internacional; al mismo tiempo, su función ha contribuido de facto a contrarrestar las fuertes presiones de los sectores más retrógrados del establecimiento, que han pretendido una consumación temprana de la perfidia. Desde luego que en el caso de las Naciones Unidas y de sus agencias, como lo es también en el caso de la Unión Europea y de numerosos países que han acompañado la implementación del Acuerdo, además de reconocidos propósitos altruistas, también son identificables intereses específicos. Para la ONU, el Acuerdo de paz es uno de los pocos casos de acompañamiento internacional exitoso, en un contexto en el que su rol en resolución de conflictos continúa siendo cuestionado. Para la Unión Europea, el Acuerdo de paz y su implementación también representan un mejoramiento del “clima de las inversiones” para sus países miembros.

Finalmente, dado el muy corto horizonte temporal de la “implementación temprana”, el mayor énfasis para su valoración descansa en lo que se podría definir como el “alastamiento inicial”: desarrollos normativos, algunos ajustes institucionales, medidas y acciones de política pública y puesta en marcha del sistema de prestaciones básicas de la reincorporación socioeconómica. En ese sentido, y al sustraerse de desarrollos específicos y hechos puntuales, es posible hacer las siguientes formulaciones:

1. Se asistió al diseño y aprobación de desarrollos normativos importantes que se tradujeron en la irrupción de un nuevo orden constitucional y legal que habilitó condiciones diversas y diferenciadas para el proceso de implementación. Tal orden, muestra en todo caso evidentes limitaciones derivadas, por una parte, de las alteraciones introducidas al texto de lo convenido y, por la otra, del incumpli-

miento de las obligaciones por parte del Estado en lo concerniente a aspectos nodales del Acuerdo como son, entre otros, los relacionados con la Reforma Rural Integral y la Participación Política, que hacían parte de los compromisos listados de la implementación temprana.

2. Es apreciable el inicio del quiebre de la integralidad del Acuerdo, así como de la concebida secuencia y sincronía de la implementación, con una marcada tendencia a reducirlo al predominio de una solución de justicia de sometimiento de las antiguas FARC-EP y sus integrantes al proceso de reincorporación y a la Jurisdicción Especial para la Paz. En ese aspecto, desde el punto de vista sistémico, se empezaron a sentar las bases para desproveer el Acuerdo de su potencial transformador y reducirlo en lo esencial al “desarme” de las FARC-EP. Sin dejar de reconocer, desde luego, el diseño y puesta en marcha de numerosas medidas y acciones, que por sus características son en todo caso de difícil articulación y no corresponden, por tanto, a la coherencia y consistencia que el Acuerdo de paz les quiso introducir con el principio de integralidad.
3. El inicio del quiebre de la integralidad del Acuerdo, además de afectarlo en sus propósitos transformadores, empezó a alterar la concepción y las condiciones de la reincorporación integral. El Partido de la FARC tuvo que acudir a las elecciones de 2018 sin que se produjesen las disposiciones de la participación política y apertura democrática mandadas por el Acuerdo. A la reincorporación socioeconómica se le comenzó a estrechar el marco al pretender reducirla a prestaciones económicas y a la formulación de proyectos productivos de supervivencia, sin articulación con el conjunto del Acuerdo y, particularmente, con aspectos relacionados con la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito.
4. Se fue incubando y tuvo algunas ejecutorias la idea de una renegociación de facto del Acuerdo sin la intervención de una de las partes contratantes del mismo, las FARC-EP, devenidas entre tanto en el partido de la FARC, con la que el establecimiento buscaba imponer lo que en su momento no había logrado en la Mesa de Conversaciones, ni en el propio Acuerdo ni en la renegociación que provocó la derrota del plebiscito. El caso de lo ocurrido con la JEP es lo más ilustrativo al respecto.

5. Se evidenció que para los sectores de las clases dominantes más comprometidos con la guerra y los procesos de victimización que ella ha producido, más allá de la presunta amenaza sistémica que contendría la implementación del Acuerdo, la mayor preocupación descansa sobre las posibilidades que este representa -pese a las limitaciones impuestas- para avanzar en el proceso de esclarecimiento de la verdad histórica, en la identificación de las múltiples responsabilidades y en su derivado (y obligado) reconocimiento, incluidas las sanciones previstas.
6. Con los múltiples incumplimientos se empezó a delinear la tendencia a la perfidia estatal, pero al mismo tiempo se fueron configurando numerosas expresiones de exigencia de respeto al principio del pacta sunt servanda.

En consideración a lo anterior, se puede afirmar que, al finalizar el gobierno de Santos, aunque el proceso de implementación registraba avances, su estado era de precariedad y dibujaba tendencias a la perfidia.

El Acuerdo de paz y su implementación, mostrados como una innecesaria y traidora concesión al terrorismo y como imperio de impunidad, fueron convertidos en bandera electoral e instrumentalizados electoralmente por la coalición de derechas organizada para posibilitar el acceso de Iván Duque Márquez el 7 de agosto de 2018 a la presidencia de la República. El programa del presidente electo prometía que durante su gobierno, atendiendo un principio de realidad, si bien no se harían trizas los acuerdos, como lo reclamaban los sectores más extremistas y recalcitrantes de la derecha, si se asistiría a su “reestructuración” y “redefinición”.

La contracara del resultado electoral mostró una experiencia interesante de unificación transitoria de sectores democráticos, progresistas y de izquierda, que tras largas décadas lograron oponer una candidatura con posibilidades de triunfo, que se salía de los cánones del establecimiento. La copiosa votación alcanzada por el aspirante presidencial Gustavo Petro, más de 8 millones de votos, esto es, el 42 por ciento del total de los electores, sería una de las primeras evidencias de los efectos del Acuerdo de paz sobre la reconfiguración del campo político en Colombia, al mismo tiempo que las pretensiones de revertir el Acuerdo o de “reestructurarlo” se encontrarían con una importante oposición. De esa manera, se constató una vez más que el Acuerdo de paz y su implementación constituían un campo en disputa en trance de profundización.

El gobierno de Duque y la agudización de la disputa por la implementación

Surtida la “implementación temprana” del Acuerdo de paz, la fase inicial de la implementación transitó hacia un nuevo momento. Del énfasis inicial que tuvo la implementación en el desarrollo de un marco normativo constitucional y legal, que como se señaló resultó en un cumplimiento limitado de lo demandado por el Acuerdo, se transitó a requerimientos para una implementación efectiva a través de diseños de política pública y de puesta en marcha de medidas y acciones concretas, algunas de ellas iniciadas con lentitud y precariedad al final del cuatrienio presidencial anterior.

El comienzo del gobierno de Duque se confrontó con la realidad histórico-concreta del Acuerdo de paz y los desarrollos de la implementación temprana, que a pesar de su precariedad daban cuenta de un proceso en curso, contrapuesto en lo esencial al proyecto político de la coalición de derechas que había posibilitado su llegada al ejercicio de la primera magistratura. La opción de un desconocimiento explícito de lo acordado en La Habana, promovida por los sectores más extremistas de derecha, resultaba inviable política y jurídicamente. A la existencia de un importante sector de la sociedad que con gradaciones apoyaba la continuidad del “proceso de paz”, se le sumaba la fuerte presión internacional, así como el llamado blindaje jurídico del Acuerdo, que imponía que cualquier propósito de reversión tuviese que pasar por el Congreso y el control de la Corte Constitucional. Todo ello llevó al Gobierno a declarar su compromiso con la continuidad de la implementación del Acuerdo de paz, pues la opción de quebrantar el orden constitucional -a la que no le han faltado voceros e intenciones- era, como ya se dijo, inviable. La metáfora de un cuerpo obligado a convivir con algo que se considera una especie de tumor maligno, imposible de extirpar, es válida para describir la situación.

En esa parte del texto se buscan sustentar tres tesis principales, a saber:

1. Hay un doble discurso gubernamental. Por una parte, el que afirma dar continuidad al “proceso de paz” y la implementación del Acuerdo; por la otra, el que habla de definiciones y acciones promovidas por el propio Gobierno o también de aquellas impulsadas por la coalición de derechas en el Congreso (sin que se marque distancia frente a ellas), que se encuentran en lo esencial en franco contrapelo de lo acordado.

2. Se asiste a la pretensión de afianzar la tendencia al quebrantamiento de la integralidad del Acuerdo de paz para reducirlo en lo fundamental a un acuerdo de reincorporación en la modalidad de la versión contrainsurgente de la “desmovilización, desarme y reinserción”, acompañada de un discurso que demanda restricción de derechos políticos, castigo y cárcel para los miembros de la antigua comandancia guerrillera. Asimismo, de una disminución o distorsión mayúscula de los aspectos reformistas del Acuerdo.
3. Como consecuencia de lo anterior, se desarrolla lo que podría calificarse como la pretensión de consumación de la perfidia, así se evite, por razones obvias, presentar lo que viene ocurriendo en esos términos.

El eje de la visión gubernamental sobre el Acuerdo de paz descansa sobre tres premisas básicas:

- a). El momento histórico que atraviesa el país no sería el de la construcción de la paz derivada de la implementación del Acuerdo con las FARC-EP y de la necesaria búsqueda de un acuerdo con las expresiones aún existentes de la rebelión armada, especialmente la del ELN, así como del sometimiento a la justicia de estructuras armadas vinculadas especialmente con economías ilegales y poderes locales. Como consecuencia de ello, la centralidad de la política gubernamental debería situarse en el restablecimiento de la seguridad (el retorno a una versión remozada de la “seguridad democrática”) y en el logro del imperio de la legalidad (interpretada muy particularmente). La compleja situación que vive el país, especialmente la que se expresa en la acentuación de la violencia política, es explicada como consecuencia del Acuerdo de paz, y no como resultado de su no implementación. En un torcido ejercicio de historia contrafáctica se ha llegado a afirmar que si el gobierno de Santos hubiera persistido en la “solución militar” no hubiera sido necesaria la claudicación frente a las FARC-EP.
- b). El Acuerdo de paz sería un acuerdo suscrito por el gobierno anterior, por tanto, no obligaría al nuevo gobierno, que, por haber surgido de la voluntad popular plasmada en las urnas, tendría el derecho de realizar los ajustes que considerase convenientes a fin de hacerlo compatible con los propósitos del programa de gobierno de quien ganó las

elecciones, es decir, del presidente Duque. Se trata, en ese sentido, de relativizar la obligación de cumplimiento.

- c). En todo caso, frente al hecho histórico-político del Acuerdo y al compromiso de implementarlo, el Gobierno poseería un “margen de interpretación” que supuestamente se derivaría de la ya citada sentencia de la Corte Constitucional (C-630 de 2017) mediante la cual se consolidó el llamado blindaje jurídico del Acuerdo. Según la sesgada comprensión de esa sentencia, el Gobierno tendría la facultad de desarrollarlo e implementarlo ajustándolo a sus propios propósitos, desconociendo que la sentencia en mención le establece límites al “margen de interpretación” al indicar que este no puede desatender el espíritu y la letra de lo acordado.

De estas premisas se puede inferir que la valoración acerca de un compromiso real del gobierno de Duque con el Acuerdo de paz y su implementación se ha tornado más difícil y compleja, pues se ha entrado, por una parte, al terreno de la interpretación y la argumentación y, por la otra, al campo del diseño y la evaluación (preliminar) de las políticas públicas, incluida la financiación, es decir, en ámbitos de mayor sofisticación, que demandan conocimiento y experticia técnica específica y resultan distantes y de poco interés para las gentes del común, capturadas muchas veces por la propaganda política.

En este escrito se sostiene, que la solución que ha encontrado el Gobierno para el “sí, pero no así” ha sido la de la simulación de la implementación. Simular es “representar una cosa fingiendo o imitando lo que no es”. Se trata en ese sentido de mostrar que ejecutorias gubernamentales, con las que se pueda construir alguna relación con la implementación, deben ser consideradas como ejecutorias del Acuerdo de paz y la implementación, aunque en sentido estricto no lo sean.

La tesis de la simulación se ha construido a partir de la valoración a) de los desarrollos normativos del Acuerdo por parte del gobierno de Duque; b) del documento “Paz con legalidad”, en el que estaría consagrado el compromiso del Gobierno con la implementación y definidas las prioridades del cuatrienio; c) del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en lo relacionado con el capítulo específico de la implementación, y d) en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020⁵.

.....
5. En este texto no se pretende realizar un balance detallado de la implementación durante lo corrido del gobierno de Duque, sino identificar aspectos que sean de utilidad para sustentar la tesis sobre la simulación de la implementación.

Hasta el momento no es constatable ni un solo desarrollo normativo significativo de la implementación del Acuerdo de paz. No se conoce ni un solo proyecto que el Gobierno haya presentado al Congreso para su trámite y aprobación con el fin de superar los déficits que dejó la “implementación temprana” o de dar desarrollo a nuevos requerimientos normativos derivados de los diferentes puntos del Acuerdo. Lo que sí se ha conocido son esfuerzos por empantanar la implementación, como fue el caso de las fallidas objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019, finalmente sancionada por el Presidente el 6 de junio), o por contribuir al bloqueo a la apertura democrática y al ejercicio de justicia territorial con su apoyo al hundimiento del acto legislativo mediante el cual se creaban 16 circunscripciones especiales territoriales de paz para las víctimas del conflicto. El proyecto de acto legislativo de reforma política que presentó el Gobierno al Congreso (hundido en el trámite) no correspondía en sus contenidos a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial.

El documento “Paz con Legalidad”⁶, contrastado con el contenido del Acuerdo de paz, se caracteriza por una grosera simplificación que quiebra el principio de integralidad y lo reinterpreta para ajustarlo a los propósitos más generales del Gobierno y a su particular visión del Acuerdo de paz. Esta pretensión está contenida en elaboraciones adicionales en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que el Acuerdo es subsumido al “Pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, la Convivencia, Estabilización y Víctimas”. Lo mismo vale para otros temas que podrían considerarse concordantes con su contenido y que se encuentran dispersos y alterados en su definición y propósitos en los numerosos pactos que constituyen el PND en su conjunto⁷.

Dentro de los aspectos más relevantes en ese sentido se pueden señalar:

- a). La RRI es limitada en lo esencial a medidas y acciones focalizadas en los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT), los cuales tienden a ser desprovistos de su enfoque de producción social del territorio, además de ser subordinados a la política de seguridad que se busca imponer con las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, creadas por la Ley 1941 de 2018. El lenguaje que ahora se utiliza es el de la “estabilización”

6. Ver, Iván Duque Márquez, *Paz con legalidad*, Presidencia de la República, 2018, 53p.

7. Al respecto ver, FARC-CSIVI/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*, Bogotá, 2019, 151 p.

y la “consolidación”. Aspectos centrales de la RRI, como el Fondo de Tierras y la formalización de la pequeña y mediana propiedad, aunque se mantienen, no se encuentran dentro de las prioridades, a lo que se agregan las distorsiones en sus propósitos. El catastro multipropósito, concebido como instrumento de aclaración de los derechos de propiedad, mecanismo de contención del despojo de tierras y de regulación del uso de la tierra, así como de soporte de justicia tributaria territorial, parece ceder en su diseño a las pretensiones de legalización de tierras despojadas o de baldíos apropiados por el poder terrateniente. La jurisdicción agraria, esencial para avanzar en la solución de conflictos, no se contempla dentro de las prioridades. Los planes nacionales de la RRI se encuentran ausentes.

- b).** Los propósitos, medidas y acciones del punto de participación política y apertura democrática prácticamente desaparecen. No hacen parte, en sentido estricto, de la agenda anunciada por el Gobierno.
- c).** El mayor énfasis se encuentra en la reincorporación socioeconómica de los exintegrantes de las FARC-EP, que básicamente es concebida en términos de preservación de las prestaciones económicas básicas y de la “ruta educativa”, de apoyo a proyectos productivos de supervivencia y de continuidad de algunos de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, pero sin respuesta a la necesidad acceso a la tierra de los exguerrilleros y exguerrilleras devenidos en campesinos y campesinas pobres ni al propósito de una reincorporación en comunidad e inmersa en las dinámicas territoriales; y tampoco para quienes se han localizado en los centros urbanos.
- d).** Los diseños de la solución al problema de las drogas ilícitas han sido revertidos en lo esencial. Si bien la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, por estar ya en marcha, tuvo que ser continuada, se encuentra estancada en sus propósitos, amenazada por la erradicación forzada y los anuncios del retorno a las aspersiones aéreas con glifosato, así como por la ausencia de los planes alternativos de desarrollo a construir con las comunidades, en gran medida dependientes de los avances (ausentes) de la RRI. A ello se agrega el peligro de la criminalización de las comunidades rurales y de los productores individuales de coca como consecuencia de la no aprobación de la ley de tratamiento penal diferencial, o por una eventual

aprobación no sujeta a lo acordado en La Habana. La concepción del consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública tiende ser desplazada por un tratamiento prohibicionista y punitivo. No se conocen medidas o nuevas disposiciones para afectar los componentes más lucrativos del negocio corporativo transnacional de narcotráfico y la incorporación de esos capitales a los circuitos legales de la economía.

- e). La política de víctimas es retórica y demagógica a la vez. Se centra en un discurso contra la impunidad, que pretende exculpar al Estado, a las fuerzas militares y de policía, a los agentes estatales civiles y a los agentes privados (terratenientes y empresarios, entre otros). Al tiempo que se reconoce la “independencia judicial”, se presiona y desprestigia a la JEP. También se advierten pretensiones de incidir sobre el informe que viene construyendo la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; no es constatable la acción gubernamental para contribuir al esclarecimiento de la desaparición forzada realizada por el Estado. A lo cual se agregan las limitaciones derivadas de la asignación presupuestal. Hasta el momento no se conocen lineamientos precisos de la necesaria reforma a la ley de víctimas, tampoco el compromiso fiscal del Gobierno para compensar su desfinanciación y rezago presupuestal.

Por otra parte, la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el PND derivó en lo que en este texto se ha llamado una simulación. En efecto, en un sentido formal, se incorporó en el Plan Plurianual de Inversiones un componente específico de inversiones para la paz (Plan Plurianual de Inversiones para la Paz), en el que no son identificables las relaciones entre las asignaciones por pactos del PND y las asignaciones por puntos del Acuerdo, así en la formalidad del plan se constata que habrá 37,08 billones de pesos de inversiones para la implementación durante el cuatrienio de Duque⁸. El aserto de la simulación fue demostrado por el componente FARC de la CSIVI y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político en estudio de reciente publicación⁹.

A lo anterior debe agregarse que contenidos del Acuerdo de paz, fundamentales para enfrentar la coyuntura (prevista) de intensificación de la

.....
8. Ver, *Ibíd.*

9. FARC-CSIVI/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político. “De la “Paz ausente” a la “Paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020”, Documento de Trabajo No. 16, Bogotá, agosto de 2019.

violencia política contra hombres y mujeres líderes sociales y exintegrantes de las FARC-EP, orientados a garantizar el ejercicio de la política y el accionar de la oposición política y social, como los desarrollados en el punto 3.4 del Acuerdo de paz, no han sido implementados a plenitud por el gobierno actual pues parecen estar contrapuestos en algunos aspectos a su política de seguridad. Evidentemente una cosa es el sistema de garantías de seguridad concebido en el Acuerdo y otra la concepción de seguridad del Gobierno, que en lo esencial sigue atada a preceptos de contrainsurgencia y de control del “orden público”.

En todo caso, son evidentes los esfuerzos gubernamentales por mostrar que se está cumpliendo el Acuerdo de paz; que muchas de las actuales dificultades serían el resultado de la herencia dejada por el gobierno anterior y, particularmente, de una ausencia de gerencia pública y de planeación, en trance de superación entre tanto. Los informes oficiales de la implementación muestran listados de ejecutorias parciales y deshilvanadas, cifras pírricas si se comparan con el universo respectivo, que no logran (y pueden) proyectar una idea de implementación integral ajustada a los compromisos establecidos en el Acuerdo de paz y su ruta de implementación, el Plan Marco de Implementación¹⁰.

Finalmente, y desde otra perspectiva, debe señalarse que la agudización de la disputa por la implementación se encuentra atravesada por la disputa por la verdad histórica y la asunción de las responsabilidades por lo acaecido en la larga confrontación armada. Conforme a la tesis negacionista de la existencia de un conflicto histórico social y armado, sostenida por el proyecto político que inspira al gobierno actual, en virtud de la cual lo que habría ocurrido en Colombia sería una “amenaza terrorista” contra el Estado y el orden social vigente, la política actual se sustenta en el propósito de imponer una “verdad oficial”¹¹ que posibilite la exculpación del Estado y del propio sistema imperante y permita la condena histórica de la insurgencia armada, así esta asuma las responsabilidades que le competen, tal como se ha comprometido a hacerlo, y lo está haciendo. En este aspecto, la resistencia sistémica es mayúscula y la pretensión por construir un “estado de opinión” es más que protuberante.

10. Ver: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, *Informe de gestión Agosto 7 2018 – julio 31 2019*, Bogotá, agosto de 2019

11. Una “verdad oficial” que fue quebrada, primero, por los diálogos y negociaciones de La Habana con el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia” (2015), y luego, por el propio Acuerdo de paz por cuenta del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, hoy elevado a normativa constitucional.

Si el Gobierno no ha ido más allá en la idea de “reestructurar” el Acuerdo y de transitar abiertamente el camino de la consumación de la perfidia -recurriendo ahora a la simulación- es porque no ha podido; porque no tiene la capacidad ni la fuerza política para hacerlo. El proyecto político de la coalición de derechas no es sólido ni consistente. Hoy no son solo evidentes las resistencias políticas y sociales frente a pretensiones de incumplimiento, sino que también se advierte una mayor aprehensión social de lo acordado, aunque todavía distante de la configuración de correlación política y social de fuerzas que de manera estable y con propósitos unificados garantice la integralidad de la implementación del Acuerdo. Persiste la situación de la implementación como un campo en disputa, sin definición plena de la trayectoria futura. No hay fuerza política para deshacer el Acuerdo, pero tampoco la hay para implementarlo a plenitud y desatar su potencia transformadora.

Consideración final

El destino más cercano del Acuerdo de paz está trazado por la urgente superación de la violencia política, así como por la construcción social colectiva de la verdad histórica, lo cual demanda al mismo tiempo lograr encauzar la implementación por su trayectoria reformista y, en lo inmediato, contener la tendencia a la consumación de la perfidia que se encuentra en curso con el gobierno de Duque. Aunque el Acuerdo y su implementación ha demostrado capacidad resiliencia, fundada en múltiples aspectos mostrados a lo largo de este texto, es evidente que una implementación ajustada a los preceptos de integralidad del Acuerdo exige unas condiciones políticas que hoy no están dadas, que se encuentran en intensa disputa. La necesidad de un (nuevo) gobierno de transición posee plena vigencia.



¿Es posible la construcción de paz sin ampliación democrática?

Carolina Jiménez Martín

Politóloga. Ph.D. en Estudios Latinoamericanos. Directora y profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Miembro del Consejo Directivo de CLACSO

Francisco Javier Toloza Fuentes

Politólogo. Magíster en Sociología. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

Presentación

Tras la firma del Acuerdo Final de paz entre el Estado colombiano y la insurgencia de las FARC-EP se han escrito diversos artículos e informes que buscan dar cuenta de los avances y retrocesos en la implementación de lo acordado. Se pueden identificar tres tipos de informes:

- A.** Los Informes sobre la implementación previstos por el Acuerdo final: El AF en el numeral 6.3.2. establece una serie de disposiciones para el mecanismo de verificación. De estas se desprenden los informes que deberán ser producidos por la secretaría técnica del componente internacional bajo la coordinación de CINEP y CERAC (2018) y los del apoyo técnico dado por el Instituto Kroc (2017 y 2018). De igual forma, en el numeral 6.4.2. se establece que los acompañantes internacionales podrán producir informes temáticos, y en concordancia con esta disposición se ha producido el informe de los acompañantes del enfoque de género: ONU Mujeres, Suecia y Federación Democrática Internacional de Mujeres (2018).
- B.** Los Informes sobre la implementación derivados del Acuerdo final: Estudios y análisis derivados del proceso de implementación. En virtud del mandato del Acto Legislativo 01 de 2016, al inicio de cada legislatura el Presidente, la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría tienen la responsabilidad de presentar ante el Congreso de la

República “un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones” (AL. 01 de 2016). A la fecha la Contraloría (2018) ha emitido un informe. El Congreso de la República en convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos (2018) también ha elaborado un balance del proceso.

- C. Otras investigaciones sobre el proceso de implementación del Acuerdo final: En virtud del compromiso de la sociedad civil y de la academia con el proceso de construcción de paz, se han producido seguimientos generales y específicos sobre el estado de la implementación; entre otros se destacan los informes del Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz (2018), la Fundación Paz y Reconciliación – PARES (2017 y 2018), Corporación Viva la Ciudadanía (2018) y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019).

Buena parte de ellos examinan los desarrollos normativos y los programas de política pública impulsados por el Ejecutivo para dar cumplimiento al Acuerdo Final.

Algunas de las organizaciones señaladas han propuesto metodologías de seguimiento para medir cuantitativamente el avance de lo acordado; de ahí que sus estudios informen sobre el porcentaje de cumplimiento. Otras, por el contrario, han privilegiado variables cualitativas a través de las cuales diferencian los avances efectivos de los formales. También existen comprensiones distintas sobre las sinergias entre los puntos del Acuerdo, la correlación entre los indicadores de cumplimiento y el carácter sistémico del mismo, así como sobre la forma de medición de la transversalización de los enfoques, especialmente del territorial.

La diversidad metodológica y de concepción sobre lo que implica la implementación ha producido interpretaciones disímiles, y en algunos casos contradictorias, sobre el estado de cumplimiento de lo acordado, dificultando la construcción de consensos y la activación de alertas sobre los riesgos a los que se enfrenta el proceso de implementación.

Ahora bien, aunque no es el propósito de este escrito ahondar en dichas diferenciaciones ni proponer una metodología alternativa, se busca advertir acerca de esta situación y sobre la necesidad de construir análisis que trasciendan el balance de la implementación del plano formal, esto es, el marco normativo y las políticas públicas en acción, y poder valorar nuevos escenarios y cambios en el sistema de

relaciones sociales que pudieran indicar la transición hacia un nuevo momento para la sociedad colombiana.

Este artículo centra su reflexión en los avances y el horizonte político que se abre con la implementación del Punto 2. del Acuerdo Final, *Participación Política: Apertura democrática para construir la paz*. Así, persigue un doble propósito: por una parte, visibilizar, a dos años de la firma en el teatro Colón, los avances y retrocesos –incumplimientos formales– referidos a nuevos desarrollos normativos y programas de política pública, y, por la otra, problematizar una serie de asuntos referidos a la participación político-electoral, la dinámica de las fuerzas políticas y el campo de lucha, que indicarían el grado de apertura del Estado colombiano para transitar hacia una ampliación democrática.

Las preguntas en torno a las cuales gravita la reflexión aquí propuesta son: ¿Es posible la construcción de paz sin ampliación democrática?, vale decir, ¿es posible garantizar la construcción de una paz estable y duradera sin quebrar el cierre del universo político que define la constitución histórica del Estado colombiano? Y, por supuesto, de otra serie de asuntos que surgen en este contexto: ¿Qué reformas normativas son fundamentales para sentar las bases de la ampliación democrática?, ¿cuáles son los problemas más acuciantes del régimen político y los factores explicativos del cierre del universo político? y ¿en qué medida la firma del acuerdo de paz ha abierto un nuevo momento para la disputa política en Colombia?

El documento se organiza en cuatro apartados: i. La importancia de la participación política para la terminación de la confrontación armada, el cual presenta una caracterización general sobre la formación estatal en Colombia y el cierre del universo político; ii. La implementación formal del Punto 2 del AF expone el marco normativo y las políticas públicas en acción a dos años y cinco meses de la firma del mismo; iii. Ampliación democrática como un campo en disputa. El apartado problematiza el autoritarismo y el hermetismo del bloque en el poder y de sus elites para abrir el campo del universo político a la participación popular, y, finalmente, iv. Lucha social y proyecto contrahegemónico, a lo largo del cual se presenta una serie de asuntos que indican el estado de las fuerzas políticas populares.

La importancia de la participación política para la terminación de la confrontación armada

La Mesa de Conversaciones de la Habana acordó la conformación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas “con el objetivo de contribuir a la comprensión de la complejidad del contexto histórico del conflicto interno

(ver mandato), y para proveer insumos para las delegaciones en la discusión de los diferentes puntos del Acuerdo General” (Mesa de Conversaciones, 2014).

Los informes de los expertos y las relatorías síntesis aportaron una serie de elementos referidos al modelo de acumulación capitalista, el régimen político, el control territorial y las geografías de la guerra, así como a los actores del proceso, entre otros asuntos que contribuyeron a explicar la emergencia y desarrollo del conflicto interno armado; insumos valorados por los negociadores en la Habana.

Al respecto, Víctor Manuel Moncayo, relator de la Comisión, señaló:

Más allá del debate teórico sobre las formas conceptuales de acercamiento al conflicto, que desborda los límites de este escrito, en todos los informes hay abundantes y prolijas referencias a circunstancias que caracterizan la sociedad colombiana en términos de injusticia, inequidad, desigualdad, pobreza y miseria, corrupción, clientelismo, clases subalternas o dominadas, clases y fracciones dominantes, élites dirigentes, poderes nacionales, regionales o locales, desorden, fractura o ilegitimidad del Estado o de sus aparatos institucionales, sistemas y mecanismos privados de seguridad, vicios e imperfecciones del sistema representativo, injerencia extranjera, desequilibrios regionales, etc. (Moncayo, 2015: 34).

Entre los elementos explicativos de la emergencia y permanencia del conflicto colombiano destacó el tipo de formación estatal y el régimen político que de esta se desprendía.

Al decir de Alfredo Molano (2015) el conflicto armado comienza con la violencia y esta se explica por la disputa en torno al control de la tierra y del Estado.

El liberalismo, en el poder a partir del año 30, trató de ganarse la fuerza pública para imponer en algunas regiones su mayoría electoral o para defenderla. Los conservadores no estaban dispuestos a perder en las urnas lo que habían ganado con las armas en la Guerra de los Mil Días. Usaron las dos formas y añadieron una tercera muy poderosa: la fuerza de la Iglesia católica. El liberalismo apeló a encabezar luchas agrarias como apoyo político. El Partido Comunista tomó el mismo camino. De tal suerte que armas, presupuesto nacional, ideología y tierra, es decir, todas las formas de lucha, se convirtieron en la mezcla explosiva que

llamamos La Violencia —1925 y 1955—. Gaitán representó las aspiraciones populares y Laureano Gómez las del Establecimiento. Entre esas fuerzas el choque era inevitable (Molano, 2015: 152).

La caracterización realizada por Molano sobre la disputa entre las diversas fuerzas políticas y sociales por el control del Estado permite entender el carácter contrainsurgente y antidemocrático que ha acompañado el proceso de la formación estatal en Colombia. Esta descripción advierte sobre un Estado que no logra actuar como mediador democrático de los asuntos de su sociedad, en tanto asume la representación de los intereses particulares de una clase social.

En este sentido, el padre Javier Giraldo señala:

(...) el Estado colombiano arrastra, desde su configuración como Estado independiente, rasgos de concentración perversa del poder que se han ido agravando progresivamente y en los cuales se originan, por una parte, la negación de los derechos políticos de las grandes mayorías, y por otra parte, la emanación permanente de formas de violencia y la persistencia de un conflicto armado que se escuda en la violencia represiva del Estado; en la persecución a muerte a los movimientos sociales y de oposición política, mediante instrumentos criminales inducidos por los gobiernos de los Estados Unidos, como el paramilitarismo, y en la oclusión de mecanismos democráticos para transformaciones sociales impostergables (Giraldo, 2015: 227).

Lo anterior indica que un pequeño grupo dirigente se asume como el beneficiario exclusivo de lo estatal, con las implicaciones que, en términos de representación y participación, de ello se desprenden. La violencia represiva del Estado, advertida por Giraldo, explica por qué el proyecto hegemónico de las clases dominantes ha tenido que apelar significativamente a la coerción, limitando su capacidad de construir amplios consensos.

Ante el hermetismo del campo democrático, la rebelión cobró diversas expresiones, entre ellas, la armada. El derecho a la rebelión fue la respuesta de diversos sectores sociales al cierre del universo político y a su pretendida condensación en lo político-electoral por parte de las clases dominantes —un ámbito acusado de clientelista, corrupto y gamonal¹—. Al respecto el comisionado Sergio

1. Esta situación es explicada con claridad por la comisionada María Emma Wills en su informe. Al respecto, señala: “Por

De Zubiría señala:

(...) Esta contracción de lo político tiene múltiples manifestaciones, pero, podemos destacar las siguientes: utilización permanente del estado de sitio, con sus consecuencias devastadoras para la vida democrática; concentración del poder político para el lucro capitalista; imposición del bipartidismo y de la violencia sectaria; instauración definitiva de la violencia como representación de lo político; incremento del autoritarismo social; degradación de los fundamentos morales de la acción política; crisis de legitimidad del sistema político y electoral; deslegitimación de la justicia y las fuerzas armadas; entre otras manifestaciones. (...) El cierre del universo político se convierte en “causa eficiente” (Aristóteles) de la profundización y persistencia del conflicto: deslegitimación del campo político; crisis de representación de los partidos políticos; privilegio de la represión y la violencia en la conflictividad política; reducción de lo político a lo estatal; negación de la democracia social y política (De Zubiría, 2015: 339, 343-344).

La contracción del espacio de lo político se expresó en la carencia de garantías para la movilización y la protesta social, en la persecución a partidos y dirigentes políticos de la oposición, en la conceptualización restringida de la acción política, en la privatización del Estado, entre otros asuntos.

Este cierre del universo político como característica constituyente del régimen político y el sistema electoral colombiano fue valorado por los negociadores en la Mesa de La Habana como factor explicativo de la existencia del conflicto armado. De ahí, que uno de los puntos recogidos, primero en el Acuerdo General de La Habana de agosto de 2012² y, posteriormente, en el Acuerdo Final, fue justamente el de Participación política: Apertura democrática para construir la paz. Se entendía que la ampliación y cualificación de la democracia era un presupuesto para la terminación de la confrontación armada y para sentar las bases para lograr una paz sólida.

.....

último, las fracturas entre las políticas a nivel nacional y las que se adoptan a nivel regional hacen que muchos esfuerzos democratizantes no se traduzcan en más democracia a nivel local. Por el contrario, por debajo de una normatividad democrática y elecciones regulares, se afianzan redes perversas que vinculan a distintos sectores y autoridades regionales a proyectos y dominios despóticos. Frente a esta paradoja, la alianza de fuerzas que abogan por una democratización social e institucional debe resolver cómo derrotar, de manera institucional y dentro de la normatividad existente, a redes criminales y despóticas que logran sobrevivir porque tienen muchos pies en la legalidad, y saben usar y abusar de los patrones clientelistas fuertemente arraigados en ciertos territorios para que sus cómplices sean, por la vía electoral, ‘democráticamente electos’ y se instauren como autoridades legítimas, con cierta inmunidad y en no pocas ocasiones, mucho poder” (Wills, 2015: 39-40).

2. Dentro de los reconocimientos en la parte motiva de este Acuerdo General se define como segundo punto de la Agenda justamente la Participación Política, en el entendido de que *es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de la paz* (Mesa de Conversaciones, 2012).

La construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todas las personas sin distinción y, por eso, es necesario concitar la participación y decisión de toda la sociedad colombiana en la construcción de tal propósito, que es derecho y deber de obligatorio cumplimiento, como base para encauzar a Colombia por el camino de la paz con justicia social y de la reconciliación, atendiendo el clamor de la población por la paz (Mesa de Conversaciones, 2016: 35).

Para avanzar en este propósito se acordaron medidas en tres grandes líneas generales:

1. *Derechos y garantías de seguridad para ejercicio de la acción política:* El propósito de este conjunto de medidas es la eliminación de la violencia como forma de representación de lo político. Por tanto, se acordó una serie de dispositivos para generar garantías de seguridad para los sectores sociales y políticos declarados en oposición. Especialmente, para aquellas fuerzas políticas que surgirían tras la firma del acuerdo de paz.
2. *Promoción de la participación ciudadana, garantías para las organizaciones y los movimientos sociales:* Lo que se persigue con estas medidas es la ampliación del campo de lo político. Esto implica el reconocimiento de formas y actores políticos que no se circunscriben a lo electoral-partidario. Se trata, entonces, de escuchar otras voces y de reconocer la vitalidad de los conflictos sociales para avanzar hacia transformaciones democráticas.
3. *Pluralismo político y ajustes al sistema electoral:* El propósito principal de este punto es quebrar la cooptación del Estado por parte de una elite dirigente. Así, de lo que se trata es de construir las condiciones institucionales para desconcentrar el poder político y dar vitalidad a la lucha política democrática en los territorios. Esto implica, entre otras cosas, romper formas gamonales y clientelistas del ejercicio del poder político, garantizar el ejercicio de los derechos políticos de todas las poblaciones y los territorios, promover la transparencia del proceso electoral y facilitar el acceso al sistema político, fortalecer un sistema multipartidista y definir una nueva arquitectura institucional de la organización electoral.

La materialización efectiva de estos tres puntos generaría condiciones favorables para construir un sistema político más democrático y plural, así como para ampliar la participación ciudadana y las agendas públicas de los movimientos sociales y en los territorios.

De lo que se trata, entonces, es de cambiar las condiciones bajo las cuales se expresa y anima la relación histórica entre las fuerzas sociales y políticas. Esto es, impulsar la emergencia de una nueva lógica relacional, en cuyo marco la oposición no implique la eliminación del adversario político, sino la ampliación y enriquecimiento del campo democrático. Lo anterior es necesario para transitar hacia un Estado que integre y que no elimine o excluya el conflicto social.

Al respecto los negociadores señalaron:

Las FARC, tenían un interés en que hubiera mucha participación ciudadana, por razones obvias, de cómo entienden su relación con las bases, y nosotros, creyendo que la idea original de paz territorial, o por lo menos yo, entendiendo que la participación es necesaria para construir ese nuevo modelo de construcción de paz en Colombia” (Entrevista a Sergio Jaramillo, 2017. En: Cairo y Ríos, 2018).

En una visión compartida Iván Márquez plantea:

Hemos logrado que se reconozca el derecho a la oposición política de las organizaciones sociales de Colombia (...) Va a haber una reglamentación en esta materia y hemos pedido que sean las propias organizaciones sociales, las que discutan y también hagan una propuesta al Legislativo, para que se garantice el derecho a la oposición del movimiento social en Colombia (Entrevista a “Iván Márquez”, 2017. En: Cairo y Ríos, 2018).

Como se puede apreciar, de lo que se trata con la inclusión de este punto es de romper las condiciones que reproducen el cierre del universo político. Una adecuada implementación de lo acordado abriría el espacio político a la multiplicidad de fuerzas políticas y sociales excluidas en los periodos históricos anteriores, las cuales se constituirían en fuerzas vitales para la consolidación democrática en el posacuerdo. De esta manera, se generan condiciones para terminación de la confrontación armada y la dinamización de los conflictos sociales en otras condiciones institucionales y territoriales.

¿Cómo avanza la implementación del Punto 2 del AF?

Como se mencionó en la presentación de este documento, existen diversas interpretaciones sobre el avance de la implementación del Punto 2. La mayoría de ellas hace énfasis en los avances formales, especialmente en los desarrollos normativos y de políticas públicas, pero pocas proponen análisis sobre

el impacto efectivo que ha tenido el proceso de implementación del Acuerdo para la apertura democrática.

Otro elemento que problematiza el análisis de la implementación del Punto 2 radica en el tratamiento secundario que le dan algunos analistas. Esto es, sus análisis parecieran indicar que existe una jerarquía de puntos y temas al interior del Acuerdo Final. De ahí que prioricen los contenidos de Reforma Rural Integral (1), Fin del Conflicto (3) y Víctimas (5) en detrimento de una mirada holística de lo acordado en La Habana.

Atendiendo a estos asuntos, en este apartado partimos de dos presupuestos: i. la centralidad del Punto 2 dentro del Acuerdo Final y el reconocimiento de las sinergias que tiene con los otros puntos acordados; de ahí que uno de los enfoques transversales sea justamente el de Participación, y ii. la integralidad de las medidas incorporadas en este punto y la aceptación por parte de la institucionalidad de las problemáticas estructurales que requieren ser transformadas.

En este sentido, es preciso enfatizar que el Acuerdo de Apertura Democrática para construir la paz no se refiere a la reincorporación política de las FARC-EP, aunque la contempla, sino a la transformación de aspectos básicos del régimen político que han sido hasta hoy obstáculos certeros para la participación ciudadana y la consolidación del pluralismo político.

Tabla N.º 1. Normas y políticas estratégicas para implementación del Punto 2

| Desarrollos normativos y nueva institucionalidad | Políticas públicas |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estatuto de Oposición Política (2.1.1.1.) | Caracterización, registro y asistencia legal y técnica a las organizaciones sociales (2.2.1.) |
| Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política (2.1.2.1.) | Diseñar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución (2.2.1.) |
| Ley de Garantías y de Promoción de la Participación Ciudadana y garantías para la movilización y la protesta pacífica (2.2.1. y 2.2.2) | Nuevas convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias, especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto (2.2.3.) |
| Creación del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia (2.2.4.) | Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (2.2.4) |
| Revisión de las funciones de los Consejos Territoriales de Participación y ajustes normativos para el fortalecimiento de los procesos de planeación participativa. (2.2.6.) | Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia (2.2.5) |

| Desarrollos normativos y nueva institucionalidad | Políticas públicas |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Desligar la obtención de la personería jurídica para partidos y movimientos políticos del umbral electoral y redefinición de requisitos con base en régimen de afiliados (2.3.1.1.) | Campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación que estimulen la participación electoral (2.3.2) |
| Sistema de adquisición de derechos para partidos y movimientos políticos según su desempeño electoral (2.3.1.1.) | Campaña Nacional de Cedulación Masiva con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto (2.3.2.) |
| Régimen de transición a 8 años para el nuevo sistema de partidos (2.3.1.1.) | Campañas de prevención de conductas que atenten contra transparencia de procesos electorales (2.3.3.1) |
| Aumento del monto del fondo de financiación de los partidos y movimientos políticos, e incremento de la proporción que se distribuye por partes iguales entre estos (2.3.1.2.) | Promoción de los programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales (2.3.5) |
| Conformar un Tribunal Nacional de Garantías Electorales, y tribunales especiales seccionales en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude (2.3.3.) | Programas de formación política sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres (2.3.7) |
| Reforma del régimen y de la organización electoral con base en las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (2.3.4.) | Creación de un canal institucional de televisión cerrada para la difusión y divulgación de los partidos políticos y movimientos sociales (2.3.8.) |
| Creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en la Cámara de Representantes (2.3.6.) | |

Atendiendo a estos asuntos, en este apartado se presentará una lectura sintética sobre los avances formales³ y se arriesgarán algunas lecturas sobre el impacto alcanzado.

El gobierno de Juan Manuel Santos: avances normativos

Durante el año y medio transcurrido entre la firma del Acuerdo Final y la terminación del período de gobierno de Juan Manuel Santos se presentaron algunos avances en la producción normativa y la dinamización de escenarios para la discusión colectiva sobre asuntos sensibles para la participación política. También se identifican ostensibles retrasos con respecto a la agenda de implementación definida. En términos normativos se encuentra el siguiente balance:

- » *Acto Legislativo de Reforma Política:* El proyecto legislativo presentado por el gobierno nacional recuperó algunos lineamientos propuestos por la Misión Electoral Especial (MEE). Sin embargo, el debate

3. En el libro *Balance sobre el primer año de implementación del acuerdo final*, editado por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, podrá encontrar un análisis detallado de los avances en el Punto 2.

en el Congreso generó modificaciones sensibles que distorsionaban el objetivo perseguido. De ahí que el Ministerio del Interior solicitara el retiro del articulado.

- » *Acto Legislativo de Circunscripciones transitorias especiales de paz:* El articulado respetaba el espíritu del acuerdo, en especial aquellos asuntos referidos a la reparación de las víctimas y la representación política de territorios. Surtido todo el trámite, la Secretaría general del Senado decide archivar el Proyecto de Acto Legislativo, argumentando que no obtuvo las mayorías requeridas. Pese a apelaciones jurídicas el PAL no ha logrado aún ser sancionado. Durante el primer semestre de 2018 se realizaron intentos infructuosos por parte de los partidos cercanos a la paz para revivir este AL. Está pendiente una decisión del Consejo de Estado.
- » *Ley del Estatuto de la oposición:* Se aprobó la Ley 1909 de 2018 y se declaró su exequibilidad (Sentencia C-018/18). En virtud de esta se permitió la ocupación efectiva de una curul en Senado y otra en Cámara de la fórmula presidencial de Gustavo Petro y Ángela María Robledo. El estatuto también aseguró garantías especiales a partidos políticos declarados en oposición.
- » *Ley estatutaria de participación ciudadana:* La Comisión de diálogo elaboró un proyecto de ley. Atendiendo a este articulado, en una CSIVI técnica se acordó una propuesta. Pese a estos avances, el gobierno de Juan Manuel Santos decide no radicar la propuesta ante el Congreso de la República.
- » *Reforma Ley 152 del 94 Asuntos referidos a participación:* En el marco de la CSIVI y con el acompañamiento permanente del Departamento Nacional de Planeación se acuerda una reforma a la Ley 152 de 1994 en asuntos referidos a planeación y presupuestación participativa. Este proyecto no avanza en el Congreso.
- » *Decreto Ley SISEP:* En el marco de las facultades extraordinarias, el presidente Juan Manuel Santos expide el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto Ley 895 de 2017). En este se establece una serie de garantías para los líderes sociales, defensores de derechos humanos y líderes políticos declarados en oposición. Pese a la riqueza de instrumentos allí consignados no logra un avance material concreto y varios de los componentes del sistema quedan sin desarrollos reglamentarios.

- » *Reforma Ley 434 de 1998 Creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia:* A través del Decreto Ley 885 de 2017 se reforma la Ley 434 de 1998, que adecua el existente Consejo Nacional de Paz al mandato del Acuerdo Final, creando el Consejo Nacional de Paz, reconciliación y convivencia. Esta reforma no atiende a un simple cambio nominal. Se incluyeron todas las funciones establecidas en el numeral 2.2.4. del Acuerdo Final y se cambia su composición, generando garantías para un efectivo accionar. Se modifica la secretaría técnica dando participación a la sociedad civil.

Como se puede apreciar, los desarrollos normativos son limitados, los actos legislativos no se materializaron y una de las dos leyes estatutarias quedó sin ningún avance en el Congreso de la República⁴. Esta situación devela el hermetismo del régimen político, expresado en este caso, en las talanqueras que impuso el legislativo a las dos reformas constitucionales que pretendían sentar las bases para la transparencia y democratización del régimen y del sistema electoral y la ampliación de la representación política de territorios y poblaciones víctimas del conflicto.

La no materialización de los desarrollos normativos pactados mantiene la carencia de garantías para la participación, cerrando de esta manera la posibilidad de eliminar la violencia (en sus múltiples rostros) como forma privilegiada de representación de lo político en Colombia. El asesinato sistemático de líderes sociales recrea dramáticamente esta cuestión.

Al respecto, el Instituto Kroc señala:

Es importante resaltar que el Punto 2 del Acuerdo Final es uno de los más atrasados en términos de desarrollos y ajustes normativos, y no se han logrado aún sentar las bases mínimas para avanzar en la transformación y mejora de la calidad de la democracia que se busca, tanto a nivel territorial como nacional. Entre estos se encuentran un sistema electoral y partidista moderno y capaz de ser transparente, garantías efectivas para el ejercicio de la oposición política, que hagan efectiva la ampliación de la democracia. Sin una implementación efectiva de este punto, todos los temas del Acuerdo

4. Frente a la ausencia de la ley estatutaria de garantías para la participación de las organizaciones y los movimientos sociales, la Secretaría técnica del componente de verificación internacional señala: “Un asunto de gran interés para las organizaciones y movimientos sociales que consideran que en la coyuntura actual no cuentan con garantías suficientes para desarrollar este tipo de actividades y de suma importancia para la implementación de lo acordado, pues tanto el A.F. como el enfoque de paz territorial que lo orienta, reconocen que la participación y movilización ciudadana son uno de sus principales fundamentos” (CINEP, CERAC, 2018: 5).

que requieren garantías para la participación ciudadana, enfoque transversal del mismo, se verán afectados y más importante aún la democracia de Colombia perderá la opción de fortalecerse y promover los derechos civiles y políticos establecidos en su Constitución (Kroc, 2018: 79).

Para la Secretaría técnica del mecanismo de verificación

En síntesis, aunque se registran avances y se identifican esfuerzos importantes por parte del Gobierno en este sentido, el balance de la implementación del Punto 2 durante este primer año deja ver que persisten desafíos fundamentales en el corto plazo relacionados con la eliminación de la violencia en contra de líderes sociales y miembros del nuevo partido de la FARC y con el cumplimiento de medidas fundamentales como son las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CINEP y CERAC, 2018: 7).

En términos de políticas públicas no hay avances a destacar, pese a que muchas de ellas podrían haberse implementado sin depender de ningún desarrollo normativo; esta situación se ejemplifica con claridad en los asuntos referidos a la promoción de comunicación alternativa y comunitaria, la cual dependía exclusivamente de los buenos oficios de las entidades responsables.

Ahora bien, pese a este escenario, el proceso de implementación ha instalado importantes debates políticos en el país, entre los que se destacan:

- » *Reforma política y electoral:* Existe un consenso entre las diferentes fuerzas políticas, la academia y las organizaciones de la sociedad civil sobre la urgencia de una reforma política. Una multiplicidad de actores, desde orillas distintas, reconoce que la ampliación democrática pasa por unos cambios en el sistema electoral, la organización partidaria, la financiación pública de las campañas y los partidos, la ampliación de la representación política de las mujeres, entre otros asuntos.
- » *Garantías claras para la participación de las organizaciones y movimientos sociales:* Los foros regionales y nacionales desarrollados durante 2017 generaron importantes insumos para el reconocimiento del campo de lo político, más allá de lo político-electoral. Las organizaciones juveniles, de mujeres, ambientales, comunitarias y de comunicación, entre otras, visibilizaron el papel que juegan en la organización de la vida social y política de sus comunidades y propusieron una serie de garantías para

su participación. Estas propuestas han animado audiencias públicas y foros y se han materializado en un proyecto de ley que, debido a la falta de voluntad política del Gobierno, no se ha radicado ante el Congreso.

- » *Representación política para los territorios y las poblaciones víctimas del conflicto:* El debate en torno al acto legislativo de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz permitió visibilizar un grave problema de subrepresentación política de los territorios víctimas de la guerra y el alto nivel de concentración de la representación en tan solo 5 departamentos y en la ciudad capital del país. Esta situación ha animado debates sobre la necesidad de reformar las circunscripciones electorales y definir formulas y metodologías que permitan desconcentrar la representación del poder político.

Así las cosas, aunque hay unos pendientes estratégicos en lo referido a la implementación normativa del Punto 2, los cuales deben ser atendidos de manera prioritaria, también están en curso unos debates que no pueden seguir siendo ignorados por las elites políticas y que implican quebrar el hermetismo en el campo de lo político y ampliar las garantías para que el universo de actores dispute el proceso de construcción democrática.

El gobierno de Iván Duque: congelamiento y retrocesos en la implementación

El Gobierno de Iván Duque no ha impulsado desarrollo alguno para la implementación efectiva del Punto 2 del Acuerdo Final. En lo corrido de su gobierno se han desarrollado tres asuntos que distorsionan y en algunos casos van en contra de lo acordado: i. reforma política, ii. circunscripciones especiales y iii. pacto por la legalidad. A continuación, se presenta un análisis en detalle de estos tres asuntos.

La Reforma Política de Iván Duque⁵ y las iniciativas parlamentarias

Durante la primera legislatura de 2018 se radicaron varias iniciativas⁶, entre ellas, una liderada por el gobierno de Iván Duque. Según la Misión de Observación Electoral (MOE),

5. Algunos de los contenidos de este apartado se plantearon en los artículos: “Reforma Política: ¿eterno *déjà vu*?”, en *Revista Izquierda* N° 76, (noviembre de 2018) y en el Documento de Trabajo N.° 1 de CEPDIPO (septiembre de 2018). “La Reforma Política de Duque: encuentros y desencuentros con el Acuerdo Final”.

6. Para el inicio de la legislatura en julio de 2018 se radicaron por lo menos 10 proyectos normativos relacionados con la reforma política.

Tres meses después de la instalación del actual Congreso, se han radicado más de 20 iniciativas modificatorias sobre dichos temas y, tras haberse acumulado algunas de las iniciativas, hoy están en trámite 10 proyectos de reforma constitucional y 4 de reforma legal; cuatro hacen tránsito en la Cámara y diez en el Senado (MOE, 2018).

Esta situación advierte sobre las pretensiones de algunos legisladores de resolver por la vía normativa problemas e intereses específicos, situación que, según la MOE, conduce a la existencia de propuestas contradictorias entre sí. En la tabla N.º 2 se recogen los principales debates surgidos. (Ver siguiente página)

Como se puede apreciar en la tabla, las iniciativas legislativas en curso⁷ no recuperan el grueso de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial, y cuando son tenidas en cuenta se distorsiona lo allí consignado. En este sentido, se puede advertir que no apuntan a resolver los problemas más acuciantes del régimen político.

El Acto Legislativo en curso se caracteriza por una profunda ambigüedad, pues, por una parte, abre escenarios para la ampliación democrática, pero, por la otra, genera condiciones para el fortalecimiento de los partidos políticos mayoritarios en detrimento de las fuerzas políticas minoritarias⁸. Esos y otros contenidos se apartan en forma sustancial de lo pactado en el Acuerdo de Participación Política. La inclusión de aspectos como la puerta giratoria y la resurrección de los auxilios parlamentarios refuerza las actuales maquinarias clientelares de la llamada “clase política”, imposibilitando el quiebre del cierre del universo político.

La ausencia de asuntos sensibles para la promoción del pluralismo político y la participación electoral advierte sobre el alcance democratizador de la reforma en curso. Entre las ausencias más problemáticas se destacan:

- » Los mecanismos de ingreso al sistema de partidos, los requisitos para su reconocimiento y existencia y todos los asuntos referidos al sistema de adquisición progresiva de derechos.

7. La Comisión Primera del Senado acumuló los proyectos de acto legislativo del Gobierno Nacional y del Partido Liberal, introduciendo importantes novedades por parte de los ponentes. El Proyecto de Reforma Política actualmente en curso (marzo de 2019) es el Proyecto de Acto Legislativo Número 08 de Senado, acumulado Acto Legislativo Número 09 de Senado - Proyecto de Acto Legislativo Número 248 de Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma política electoral” del 13 de diciembre de 2018. Disponible en Internet.

8. En el momento de escribir este texto (marzo de 2019) el proyecto de reforma política apenas inicia su segunda vuelta en ambas cámaras; sus contenidos y su destino mismo son inciertos, y muy seguramente muchos de los aspectos retirados en estos primeros debates podrían resurgir en esta etapa.

Tabla N.º 2. Debates reforma política en la primera legislatura de 2018 -2019

| Propuestas MEE (2018) | Acto Legislativo (AL) Duque | Acto Legislativo en curso | | Exclusiones Acto Legislativo en curso | |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Positivo | Polémicos o insuficientes desarrollos | Positivo que se excluya (pueden revivirse en el debate) | Negativo |
| Diseño institucional electoral: organización y jurisdicción electoral | Autonomía técnica y financiera del CNE sin reformas sustanciales (muerte política Sección Quinta del Consejo de Estado). | | | | Supresión del CNE para ser reemplazado por un Tribunal Electoral o una Corte Electoral. |
| Sistema electoral: listas, circunscripciones y régimen de partidos | Creación de las primarias abiertas y listas cerradas. Nuevas condiciones para el régimen de coaliciones. | Escogencia de candidatos mediante “mecanismos de democracia interna” entre afiliados o militantes. | Constitucionalización de los grupos significativos de ciudadanos. Se les permite la presentación de listas, aumentando la ambigüedad de esta figura jurídica y asemejándola con la de los partidos políticos. | Senado Mixto Territorial que reevalúa la circunscripción nacional de dicha cámara y distribuye parte de sus curules en macro-regiones, con implicaciones negativas en términos de posibilidades de representación política para las fuerzas políticas minoritarias Voto único partidista con unificación del calendario electoral y listas unificadas para el legislativo y los ejecutivos, dejando estos últimos (alcaldías, gobernaciones, presidencias) a la usanza del régimen parlamentario. | |

| Propuestas MEE (2018) | Acto Legislativo (AL) Duque | Acto Legislativo en curso | | Exclusiones Acto Legislativo en curso | |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Positivo | Polémicos o insuficientes desarrollos | Positivo que se excluya (pueden revivirse en el debate) | Negativo |
| Financiamiento político | | | Financiación preponderantemente estatal para campañas de movimientos y partidos políticos, sin definición de porcentajes de esta preponderancia. | | |
| Participación política mujer y jóvenes | En las elecciones primarias y ordinarias las listas deberán estar integradas la participación del 50 % de cada uno de los géneros. No cremallera. | | | | La “lista cremallera” con diferentes grados de progresividad y. Reforma de la edad para votar. |
| Responsabilidad de organizaciones políticas | | Control único y automático de legalidad para las candidaturas inscritas. Plazo máximo de 1 mes para que la autoridad electoral cumpla con este procedimiento. | | | |
| Régimen pérdida de investidura, acople CIDH y otros | | La inclusión de un párrafo transitorio de exclusión de sanciones al partido FARC por hechos que sean de conocimiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. | “Puerta giratoria” para congresistas permite eliminar la inhabilidad para ser congresista para elegidos en otros cargos públicos. | | |

| Propuestas MEE (2018) | Acto Legislativo (AL) Duque | Acto Legislativo en curso | | Exclusiones Acto Legislativo en curso | |
|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------|
| | | Positivo | Polémicos o insuficientes desarrollos | Positivo que se excluya (pueden revivirse en el debate) | Negativo |
| | | | Iniciativa presupuestal congresional. Por lo menos una quinta parte del presupuesto de inversión del PGN podrá ser definido a través de proyectos de destinación específica por el Congreso de la República, previo aval del DNP o priorización dentro de los planes de desarrollo departamentales y municipales. | | |

- » La regulación de la democracia interna y la autonomía de cada partido.
- » La financiación de las campañas y de los partidos, la cual debe ser estatal para evitar la privatización de la política.
- » La existencia de una capacidad sancionatoria efectiva por parte de las autoridades electorales para quienes violen las disposiciones.
- » En relación con el sistema de elección, representación y composición del legislativo, es necesario abrir un debate nacional y territorial sobre las circunscripciones, la representación política de los territorios y las garantías de representación para las fuerzas políticas minoritarias.
- » Las funciones e independencia de la organización electoral y su arquitectura institucional.

Así las cosas, es posible afirmar que el Gobierno Nacional y las fuerzas mayoritarias en el Congreso no tienen la voluntad política para impulsar reformas que permitan solucionar los problemas más acuciantes del régimen político colombiano, los cuales son los factores explicativos del cierre del universo político. La imposibilidad de romper la estructura gamonal y clientelar, la privatización de la financiación de las campañas y los partidos, la concentración de la representación política en cinco departamentos y una ciudad capital, la condensación de lo político en lo político-electoral, las precarias garantías para las fuerzas políticas minoritarias, entre otros asuntos, explican el hermetismo del campo democrático.

Atendiendo a lo señalado, resulta problemático que un debate tan estratégico para la construcción de la paz termine subordinado al proceso electoral en curso (elecciones locales de 2019).

Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz: deuda con las víctimas y los territorios⁹

Al iniciar la presente legislatura se radicaron los proyectos de acto legislativo 01 y 04 de Senado, ambos acumulados para su trámite conjunto. El primero fue radicado por el anterior Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, y el segundo por la bancada alternativa, así que vale la pena resaltar que ni el actual Gobierno Nacional ni la bancada de gobierno asumieron la iniciativa para dar cumplimiento a este mandato del Acuerdo Final.

En la plenaria de Senado del 20 de noviembre, la Secretaría General señaló que se archivaría la iniciativa ante la imposibilidad de alcanzar a cumplir los tiempos necesarios para continuar el trámite, según los criterios establecidos en la Ley 5 de 1992¹⁰. Es necesario señalar que el gobierno de Iván Duque no impulsó esta iniciativa; por el contrario, envió una serie de mensajes en contravía de lo acordado.

La responsabilidad de esta reiteración del incumplimiento al Acuerdo de Participación Política es tanto del Gobierno Nacional como de sus banca-

9. Este apartado recupera diversas reflexiones escritas por los autores a lo largo de estos dos años. Ver Toloza (2018) y Jiménez (2018).

10. De acuerdo con la Ley 5 de 1992, un proyecto de acto legislativo requiere para continuar su trámite completar su aprobación en primera vuelta en ambas cámaras durante un período de sesiones legislativas. Teniendo en cuenta que el pasado período de sesiones legislativas concluía el 20 de diciembre de 2018 y que para el mes de noviembre estaba pendiente aún todo el trámite en Cámara de Representantes, con los concernientes tiempos para cada paso, era claro que nuevamente estaba hundida la posibilidad de aprobar e implementar las CTEP.

das¹¹. En el debate del 13 de noviembre la Ministra del Interior intervino dando apoyo formal a la ponencia minoritaria de los partidos de gobierno que iba en franca contravía a lo dispuesto en el Punto 2.3.6. del Acuerdo Final, desterritorializando las circunscripciones especiales de paz y reduciéndolas a 8 so pretexto de problemas presupuestales. Al respecto, sus frases son elocuentes:

No hay con qué cumplir tantas expectativas”; “¿Acaso 16 curules más van a resolver los problemas en los territorios?”; “La representatividad no está en ampliar el Congreso de la República”; “Es un proyecto que termina siendo inconveniente, que no soluciona la problemática de la gente del territorio, que no llena las expectativas de la representatividad.” (Gutiérrez, 2018a)

En el mismo sentido, frente a la continuidad de la implementación normativa del Acuerdo Final señala:

El Presidente ha sido claro en que el Gobierno va a cumplir con todos los temas del Acuerdo que ya están contemplados en la ley (Gutiérrez, 2018b).

Esta declaración puede conducir a dejar sin piso jurídico buena parte de los acuerdos alcanzados. Para el caso específico del Punto 2, ello conduciría a transitar del terreno del incumplimiento al de la *perfidia*.

Tras el hundimiento sucesivo en 3 períodos legislativos consecutivos del acto legislativo que daría lugar a la creación de las 16 CTEP se asiste a la violación de lo firmado y del ordenamiento jurídico existente¹², especialmente las disposiciones establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017. En todo caso al mes de marzo de 2019 sigue pendiente el fallo del Consejo de Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por la Legalidad sin ampliación democrática¹³

El gobierno de Iván Duque presentó finalizando el año 2018 las bases del Plan Nacional de Desarrollo. El pacto referido a la construcción de

11. Al respecto, cabe mencionar la denuncia pública del Senador ponente de CTEP, Roy Barreras, quien acusó a la Alta Consejera para las Regiones, Karen Abudinen, de hacer *lobby* en la misma sesión del 13 de noviembre contra la aprobación del proyecto de acto legislativo. Ver: RCN radio (2018).
12. Sobre el soporte jurídico del Acuerdo Final en el marco del derecho internacional y el derecho internacional humanitario, ver el artículo de Enrique Santiago (2018).
13. Una versión más amplia sobre este apartado se encuentra en el componente de participación política del texto “La Paz ausente. Un plan nacional de desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del acuerdo de paz”. CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019.

paz —*Pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación*— presenta desarrollos muy escuetos que no marchan en una perspectiva efectiva para la materialización de lo acordado ni de acuerdo con lo establecido en el Plan Marco de Implementación.

En lo referente al componente de participación política, dicho pacto no hace ningún tipo de inclusión. De ahí que deba rastrearse en los otros pactos los elementos que permitan reconstruir la política del actual gobierno frente a la ampliación democrática y la participación política. En ese sentido, el *Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia* es el que presenta algunas aproximaciones.

El pacto por la legalidad amarra la consolidación del Estado Social de Derecho a una ecuación $ESD = \text{justicia} + \text{seguridad} + \text{defensa}$; en la que la dimensión participativa es subsidiaria y, en todo caso, limitada. En este sentido, el reconocimiento que se da a la conflictividad social no supone una dimensión integradora sino reguladora.

Finalmente, es importante destacar el *Pacto por la igualdad de la mujer*, el cual incluye una serie de acciones que persiguen el “Empoderamiento político para la participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones”. Este pacto delinea unos planes de promoción para avanzar en esta dirección y guarda relación con lo establecido en el subpunto 2.3.7. del Acuerdo Final. Ahora bien, aunque estos programas son importantes, es claro que es necesaria una reforma política que garantice la paridad, alternancia y universalidad que permita romper las brechas de participación entre hombres y mujeres¹⁴

El pasado 7 de febrero el gobierno nacional radicó el proyecto de ley por medio del cual pretende expedir el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). Esta propuesta surtió modificaciones importantes en el debate parlamentario. En todo caso, ninguna de estas introduce componentes referidos a la implementación del Punto 2 de participación política. Lejos de cualquier espíritu participativo, el proyecto de PND viene cargado incluso de facultades extraordinarias presidenciales que otorga desproporcionado poder al ejecutivo para imponer reformas a la institucionalidad del Estado, sin que medie participación alguna y sin marcarle siquiera derroteros claros a esta acción .

.....
14. El artículo 181 del actual proyecto de ley del PND otorga estas facultades casi omnímodas al gobierno de Duque, que posibilitarían una severa reestructuración institucional a discrecionalidad del Presidente de la República.

El Gobierno nacional y la implementación del Punto 2

Atendiendo a lo señalado, es posible afirmar que ni en términos normativos ni de políticas públicas existen disposiciones que tengan como propósito avanzar en el cumplimiento de lo acordado en materia de ampliación democrática y participación política. Por el contrario, como se ha insistido a lo largo de este escrito, la concepción que sobre estos temas tiene el Gobierno de Iván Duque, alerta sobre las garantías para la participación, la movilización y la protesta social.

Para finalizar este apartado es necesario señalar que pese a las diferencias que se pueden identificar entre las dos administraciones, los avances en el proceso de implementación son limitados.

Aunque durante el gobierno de Juan Manuel Santos fueron aprobadas tres normas, no se logró sacar adelante los dos actos legislativos ni una ley estatutaria determinantes para una implementación efectiva del Punto 2. Hay que señalar que la imposibilidad de avanzar en esta expedición normativa no ha sido responsabilidad exclusiva del ejecutivo; diferentes fuerzas políticas con representación en el Congreso se constituyeron en verdaderas talanqueras para la ampliación democrática.

Por su parte, la administración de Iván Duque ha sido reticente a impulsar procesos efectivos que garanticen una real apertura del régimen político; durante los primeros ocho meses de su gobierno se han desmontando los avances obtenidos en el proceso de implementación y se han afianzado posiciones reaccionarias frente al trámite de la conflictividad social: lo acontecido con la movilización de la miga ilustra dicho comportamiento.

Entre los asuntos más polémicos se destacan: i. manejo policivo del conflicto y de la dinámica cotidiana de la vida en sociedad; ii. deterioro de las garantías de seguridad en los territorios, con la dramática expresión del asesinato de líderes y lideresas sociales; iii. escalamiento de un clima de guerra internacional y de intervención en los procesos políticos internos de Venezuela; iv. pretensión de limitar el alcance de la JEP por la vía de las 6 objeciones realizadas a la ley estatutaria y, por este camino, desconocimiento del poder de la Corte Constitucional, y v. pretensión de reinstalación de un discurso que desconoce la existencia del conflicto social armado y, en consecuencia, el hermetismo para cumplir el Acuerdo y sostener la mesa de negociación con el ELN, entre otros asuntos.

El mapa descrito da cuenta de las rigideces en la formación estatal colombiana para permitir procesos de ampliación democrática. Lo acontecido en estos dos años visibiliza una serie de dispositivos (formales e informales) que obstaculizan el desarrollo de reformas institucionales de fondo (nueva arquitectura institucional y electoral que regule el sistema político, garantías para el cumplimiento de los acuerdos entre los gobiernos y las organizaciones y los movimientos sociales, mecanismos que fortalezcan y den garantías a la oposición política, entre otros asuntos).

La firma del Acuerdo Final tenía la pretensión de constituirse en uno de esos acontecimientos políticos que abriera la puerta a un rediseño en la lógica y organización del Estado colombiano. En efecto, se señalaba que

(...) el fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social —en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido del conflicto— y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se transmiten por las vías institucionales, con plena garantías para quienes participen en la política (Mesa de Conversaciones, 2016: 6).

Como se ha señalado a lo largo de este artículo, esta pretensión se ha visto limitada por la elite dirigente y por ciertos grupos políticos y económicos que han visto sostenidos sus privilegios bajo el régimen imperante. Así las cosas, quebrar el cierre del universo político y transitar hacia el desmonte de la violencia como forma de expresión de lo político ha resultado imposible bajo las actuales circunstancias.

El panorama descrito plantea entonces una serie de desafíos al movimiento popular para abrir en la historia colombiana ese nuevo capítulo al que hace mención el Acuerdo Final.

Impactos de la implementación para la ampliación democrática

El balance de una implementación palmariamente insatisfactoria del Acuerdo de Participación Política devela una serie de asuntos que problematizan el quiebre del hermetismo político.

Ahora bien, pese a este escenario, la firma del Acuerdo Final, y el consecuente proceso de dejación de armas y reincorporación de las FARC-EP, así como la constitución de su nuevo partido político, han aportado a la configuración de un nuevo contexto para la disputa democrática. De ahí que resulte necesario diferenciar la implementación del Acuerdo Final de Paz de sus impactos sobre el campo político.

A continuación, destacamos algunos aspectos que resultan nodales a la hora de impulsar un proceso de ampliación democrática y que se desarrollan en estrecho vínculo con la firma del Acuerdo Final y el proceso de implementación.

Rediseños institucionales

El proceso de implementación surtido ha permitido el desarrollo de una nueva institucionalidad, que, aunque limitada, se convierte en un soporte fundamental para la construcción de la paz,

En términos generales se destaca la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Este sistema se constituye en un dispositivo jurídico de la mayor envergadura para el desmonte del carácter contrainsurgente del Estado colombiano y, en consecuencia, para eliminar la violencia como mecanismo privilegiado para la conducción y tramitación del universo político. De ahí el temor de los *enemigos de la paz* frente a los avances que en términos de verdad puedan desprenderse de la Jurisdicción Especial de Paz y de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. Como se ha anotado a lo largo de este texto, el conflicto armado obedece a razones políticas; de ahí que la comprensión de los hechos y actores involucrados se erige en un soporte fundamental para la ampliación democrática.

Los modestos desarrollos del Punto 2 también dejan una impronta sobre los rediseños institucionales. El avance más trascendente es el Estatuto de la Oposición, el cual, aunque fue una disposición constitucional, no había logrado su materialización. Esta ley estatutaria genera garantías jurídicas y abre espacios para que las voces de las fuerzas políticas declaradas en oposición puedan ser escuchadas en condiciones similares a las de las agrupaciones políticas en el poder. Este avance resulta vital en un contexto democrático caracterizado por la invisibilización y persecución de dichas fuerzas políticas.

También se destaca la ampliación y redinamización del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (Decreto Ley 885 de 2017), que gene-

ra más garantías para la participación de la sociedad civil en la construcción de una política de paz. Y, finalmente, se destaca la formalización institucional del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, dos escenarios fundamentales para proteger la vida de los líderes y las lideresas sociales y político/as bajo una concepción garantista y democrática del concepto de seguridad.

Posicionamiento del debate en torno a la reforma política y electoral

El informe producido por la Misión Electoral Especial (2018) advirtió sobre una serie de problemas estructurales que aquejan el sistema electoral colombiano. Dichos asuntos han sido puestos en el debate nacional y han contribuido al entendimiento de la crisis de legitimidad del régimen político. De ahí que hoy los partidos políticos con representación en el Congreso difícilmente puedan negar la necesidad de avanzar en una serie de rediseños en la arquitectura electoral y en las reglas que rigen el proceso político-electoral. Ahora bien, la dificultad radica en la apertura de dichas fuerzas —sobre todo, de las que históricamente se han visto favorecidas con las reglas de juego existentes— para impulsar reformas realmente efectivas. Esto se ha advertido por diversos actores y se ha expuesto la necesidad de explorar otras vías institucionales para impulsar las reformas requeridas.

Aunque hoy nos encontramos aún lejos de consensos en temas cruciales —incluso dentro de las expresiones políticas alternativas—, está claro que las discusiones sobre la reestructuración de la organización electoral, la regulación de la financiación política, la conformación y el sistema de elección del Congreso, el tipo de lista y voto, la democracia interna de los partidos y la equidad de género en la participación política, deben ser incluidas obligadamente en cualquier agenda de democratización efectiva del Estado colombiano y forman parte de los diagnósticos críticos provenientes de los más diversos sectores políticos y académicos. Aunque pueden percibirse casi como un intangible, los avances en el reconocimiento de la crisis del sistema político y el posicionamiento de estas importantes líneas de reforma representan un valioso terreno abonado en pos de la disputa por la apertura democrática, inexistente con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.

Nuevo momento del debate político y su expresión en representación político-electoral

Una de las más visibles y determinantes realidades heredadas del Acuerdo de Paz es la apertura hacia un cambio en la cultura política y en el debate político ideológico. La creación del partido político Fuerza Alternativa Revo-

lucionaria del Común es una manifestación importante del nuevo momento político que se abrió con la firma del acuerdo de paz.

También es importante destacar que la firma de la paz abre un nuevo escenario del debate político, reimpulsando los sectores democráticos alternativos y sus expresiones electorales y contribuyendo al impulso de procesos de politización de nuevos sectores de la población, especialmente de la juventud y las capas medias urbanas. Los resultados de las elecciones presidenciales, en las cuales la fórmula integrada por Gustavo Petro y Ángela María Robledo alcanzó una significativa votación, así como la participación en la consulta anticorrupción, son ilustrativos de estas cuestiones. En el mismo sentido, se destaca el repunte electoral de los sectores alternativos en los comicios parlamentarios, el cual posibilitó por primera vez la elección de una bancada plural de 25 senadores y 21 representantes a la Cámara que se declara en oposición al gobierno, con las implicaciones que ello conlleva para el Gobierno Nacional a la hora de conformar las mayorías legislativas necesarias a su favor¹⁵.

Otro elemento a destacar son los puentes y sinergias cada vez más profundas entre fuerzas políticas del más amplio espectro comprometidas con la construcción de la paz. Así las cosas, resultan de suma importancia las apuestas colectivas por la defensa de la paz, de las que hacen parte fuerzas heterogéneas como son los Verdes, el Polo, la FARC, los Progresistas y ciertos sectores de la U, Cambio Radical y el Partido Liberal.

En consonancia con lo anterior, subrayamos la progresiva decantación de un movimiento de múltiples rostros por la paz, que va desde sectores provenientes de los partidos tradicionales y del pasado gobierno de Santos hasta procesos organizativos populares con trayectorias de importantes luchas en los territorios. En esta línea es importante resaltar la potenciación de expresiones territoriales de lucha y movilización por la implementación y su inclusión participativa en PDET, PNIS y demás programas en marcha derivados del Acuerdo.

La fractura en el bloque de poder generada por el proceso de negociación ha aupado los fenómenos anteriormente mencionados, teniendo como contracara dialéctica la potenciación de la alternativa autoritaria y antidemocrática que expresa el uribismo hoy en el gobierno. La vitalidad de esta

15. El único hecho en el que encontraremos relación directa entre los desarrollos de lo acordado en el Punto 2 de la Agenda de La Habana y el nuevo escenario parlamentario será la implementación de acuerdo con el Estatuto de Oposición (Ley 1909 de 2018) de los escaños adicionales para la fórmula presidencial perdedora en segunda vuelta, ya consagrados en el Acto Legislativo 02 de 2015 o de "Equilibrio de Poderes". Valga recordar que las curules para el partido FARC no corresponden a las definiciones del Acuerdo de Participación Política.

fuerza política se constituye en un desafío importante para la consolidación de la paz.

Reincorporación política de las FARC-EP a la vida civil

Si bien el tránsito de guerrilla a partido legal ha estado atravesado por un sinnúmero de dificultades, ante todo relacionadas con la inescindibilidad propia del Acuerdo de Paz y el incumplimiento de aspectos neurales de lo acordado, como la de la seguridad jurídica, que han afectado a sus militantes y al desarrollo mismo del nuevo partido, es innegable que la conformación de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) y la ocupación actual de 9 de sus 10 curules parlamentarias¹⁶, a las que tiene derecho gracias al Acto Legislativo 03 de 2017, es uno de los hechos políticos más trascendentales del posacuerdo, el cual incide en la configuración de un nuevo momento político que contribuye en la lucha por la apertura democrática.

Partiendo de reconocer este tránsito como un proceso inconcluso y no exento de amenazas, el reconocimiento legal y fáctico del nuevo actor dentro del sistema de partidos aporta al pluralismo político y a la cultura de paz.

Notas finales: Ampliación democrática como un campo en disputa

El carácter contrainsurgente del Estado colombiano constituye uno de los factores explicativos del cierre del universo político. El acuerdo de paz de La Habana buscó resolver este problema a través de una serie de reformas normativas, rediseños institucionales y políticas públicas. Sin embargo, la precaria implementación de lo acordado ha dificultado avanzar en dicho propósito.

Ahora bien, como se ha señalado a lo largo del presente análisis, pese a las dificultades a las que se enfrenta la terminación de la confrontación armada como base para la construcción de la paz, nos encontramos en un nuevo momento político que genera unas condiciones importantes para la disputa democrática. La actual coyuntura reclama la vitalidad del acumulado histórico de luchas sociales y populares.

Los acontecimientos del último lustro indican que las transformacio-

.....
16. En todo caso es importante alertar sobre las amenazas que se tejen para la reincorporación, teniendo en cuenta la situación jurídica de Jesús Santrich, uno de los representantes electos por la FARC.

nes necesarias para transitar hacia la construcción de una sociedad más justa y democrática depende del movimiento social y popular. La fuerza vital y la dinámica conflictiva de las organizaciones de mujeres, ambientalistas, víctimas, estudiantiles y profesoras, campesinas, indígenas, afrodescendientes, cívicas, juveniles, comunicativas y sindicales, entre otras, es el fundamento de la construcción de la paz.



Bibliografía

- Cairo Heriberto y Jerónimo Ríos (2018). “Los discursos sobre la participación política en el proceso de paz de Colombia”. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20(39). Primer semestre de 2018, pp. 317-339. ISSN 1575-6823 e-ISSN 2340-2199 doi: 10.12795/araucaria.2018.i39.16
- CINEP y CERAC (2018). Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. “Informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)”. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/images/csivi/Primer-Informe-STCVI---Febrero-2018.pdf>
- CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) (2019). *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Gentes de Común.
- Congreso de la República (2018). Proyecto de Acto Legislativo Número 08 de Senado, acumulado Acto Legislativo Número 09 de Senado - Proyecto de Acto Legislativo Número 248 de Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral”.
- Contraloría General de la República (2018). “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Segundo+informe+al+Congreso+sobre+la+ejecuci%C3%B3n+de+los+recursos+y+cumplimiento+de+las+metas+del+componente+para+la+paz+del+Plan+Plurianual+de+Inversiones+1+de+enero+de+2017+a+30+de+marzo+de+2018.pdf/6af3e981-05e3-44b0-8d3d-c334edbc60c6>
- Corporación Viva La Ciudadanía (2018). “Observando la implementación del acuerdo de paz”. Recuperado de <http://ail.ens.org.co/noticias/boletin-observando-la-implementacion-del-acuerdo-paz>
- De Zubiría, Sergio (2015). “Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano”. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Ensayos críticos. Bogotá: Ediciones Gente del Común, pp. 321-372.
- Fundación Paz y Reconciliación (PARES) (2018) “Cómo va la Paz. Primer informe de la iniciativa Unión por la Paz”. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>

- Giraldo, Javier (2015). “Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos”. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Ensayos críticos. Bogotá: Ediciones Gente del Común, pp. 205-252.
- Gobierno Nacional – FARC-EP (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Gentes del Común – Centro de Pensamiento y Diálogo Político – Centro de Cooperación para la Paz.
- Jiménez, Carolina, Toloza, Francisco (2018). La Reforma Política de Duque: encuentros y desencuentros con el Acuerdo Final. En CEPDIPO, *Documento de Trabajo N.º 1*.
- Jiménez, Carolina (2018). Debates jurídico-políticos para la creación de las circunscripciones transitorias especiales de paz. En CEPDIPO, *Documento de Trabajo N.º 2*.
- Instituto Kroc (2018). “Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia, diciembre 2016 – mayo 2018”. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Instituto Kroc, ONU-Mujeres, FIDM y Suecia (2018). “Seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final”. Informe Especial Octubre. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf
- Mesa de conversaciones (2016). “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Mesa de conversaciones (2014). “Comunicado conjunto. La Habana 5 de agosto de 2014”. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%20La%20Habana%205%20agosto%202014-Versi_n%20Espa_ol.pdf
- Ministerio del Interior. Plenaria de Senado. 13 de noviembre. 5 horas 47 minutos y subsiguientes. <https://www.youtube.com/watch?v=PhIp877dqJk>
- Misión Electoral Especial (2018). “Propuestas reforma político y electoral”. Recuperado de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>
- MOE (2018). “Los peligros de la ampliación de periodos y la reforma política”. Recuperado de <https://moe.org.co/los-peligros-de-la-ampliacion-de-periodos-y-la-reforma-politica/>
- Molano, Alfredo (2015). “Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010)”. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Ensayos críticos. Bogotá: Ediciones Gente del Común, pp. 151-204.
- Moncayo Víctor (2015). “Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente”. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Ensayos críticos. Bogotá: Ediciones Gente del Común, pp. 11-94.
- Toloza Francisco (2018). Reforma Política: ¿eterno déjã vu? en *Revista Izquierda N° 76* (noviembre de 2018).
- Wills, María Emma (2015). “Los tres nudos de la guerra colombiana: Un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada, y unas articulaciones perversas entre regiones y centro”. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/los-tres-nudos-de-la-guerra-colombiana-1447173574-1460381073.pdf>

- <https://www.rcnradio.com/politica/supuesto-lobby-de-consejera-de-regiones-desato-pelea-por-las-curules-de-paz>
- <https://www.semana.com/nacion/articulo/nancy-patricia-gutierrez-la-agenda-legislativa-de-ivan-duque-tiene-tiempo/591173>

Capítulo II

Las transformaciones estructurales del campo en entredicho

El Punto Agrario del Acuerdo de paz: una larga historia

Darío Fajardo Montaña

Antropólogo, doctorado en Estudios Sociales. Profesor universitario; fue director del Proyecto piloto para la creación de las Zonas de Reserva Campesina. Miembro de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

Introducción

El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP buscó finalizar una larga guerra en la cual han estado involucrados miles de compatriotas, con grandes costos económicos, sociales y políticos para buena parte de la sociedad y que ha dejado la pavorosa herencia del narcotráfico. Las partes acordaron terminar la guerra sin que se hubieran producido resultados definitivos en el terreno militar, ante una sensible proporción de la población colombiana anhelante de encontrar una salida política al conflicto y frente a países y organizaciones internacionales empeñados en apoyar el fin de la confrontación.

La complejidad de los intereses involucrados, las ventajas que ha traído la guerra para algunos sectores y las desventajas que para ellos representa su terminación explican no solamente las dificultades de las negociaciones, sino también los obstáculos interpuestos para su implementación, etapa que se pretende abordar en este escrito. En él se busca abordar la particularidad del componente rural agrario del Acuerdo, tanto en el ámbito de su primera etapa de negociación como en la de su implementación.

Negociación y desarrollos del tema rural agrario

La inclusión y priorización del tema rural agrario en el Acuerdo guarda correspondencia tanto con los orígenes y principales expresiones del conflicto social armado colombiano como con la proyección del mismo en el conjunto

de la sociedad y en sus relaciones con el exterior. Con respecto a estas observaciones, las soportan análisis adelantados por diversas instituciones nacionales e internacionales (DNP, 2015; Organización de las Naciones Unidas/PNUD, 2011; Banco Mundial, 2003; CEPAL, 2017, etc.), todas las cuales coinciden en señalar las marcadas condiciones de inequidad de la sociedad colombiana, el profundo desequilibrio en la distribución de la propiedad agraria asociado con la elevada prevalencia de la pobreza, en particular de la rural, y las convergencias de estas condiciones con el conflicto armado. Estas relaciones actúan, a su vez, sobre las condiciones del desarrollo económico, social y político del país, todo lo cual explicaría la preeminencia de la problemática agraria y rural dentro de las tareas de una construcción democrática y equilibrada del desenvolvimiento en el corto y mediano plazo del país.

La negociación de cada uno de los puntos del Acuerdo de paz reveló la resistencia del establecimiento, expresada por sus representantes en ese proceso, lo cual a su vez evidenció el carácter estructural de cada uno de ellos y la voluntad oficial de no modificar las condiciones y las correlaciones de fuerzas que los rodean. Son significativas dos manifestaciones recurrentes de los negociadores oficiales: de una parte, la no negociabilidad del “modelo de desarrollo” vigente y, de otra, la declaración igualmente recurrente de que varios de los problemas planteados deberían ser resueltos independientemente de que hubiera una negociación con la insurgencia. La primera de estas posiciones se mantiene inalterada y la segunda se ha hecho evidentemente inconsistente con las decisiones políticas del establecimiento expresadas en sus orientaciones políticas y legislativas, tal como se ha evidenciado en el proceso de implementación el Acuerdo de paz y la formulación de las Bases del Plan de Desarrollo (DNP, 2019).

La problemática rural y agraria ha estado presente por décadas de cara a las tareas pendientes del desarrollo nacional, así se haya minimizado su importancia en ellas (Berry, 2017). Debe destacarse, por otra parte, su relevancia en la producción de alimentos, en los procesos del desplazamiento forzado de la población rural y en las condiciones del mercado laboral, así como en la problemática de los cultivos de uso ilícito. Este tópico, contemplado en el punto 4 del Acuerdo, será considerado de manera específica en la presenta compilación.

Trayectoria de la problemática rural agraria

Las misiones internacionales que visitaron a Colombia a comienzos de la década de 1950 (BIRF 1949-1950, CEPAL 1954-1957, Economía y Humanismo/Lebret 1954-1958) coincidieron en registrar las condiciones del campo y

la agricultura anteriormente señaladas, así como sus implicaciones. Las primeras fueron constatadas por los resultados de la Muestra Agropecuaria de 1954. De estas constataciones y de las vinculaciones entre ellas y el profundo conflicto social armado habría de surgir una propuesta de reforma agraria, plasmada en la Ley 135 de 1961 e impulsada con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos a través de su Agencia de Desarrollo Internacional (AID).

Su carácter “marginal”, como lo calificó el economista Antonio García, no le evitó el rechazo de las élites, ya manifiesto ante la propuesta que hicieran los informes de las misiones mencionadas de un sistema tributario que corrigiera el uso inapropiado de las tierras. Los modestos contenidos redistributivos de esta reforma encontraron resistencia inamovible en los sectores terratenientes, empresariales y en sus voceros políticos dentro de los partidos tradicionales y la jerarquía eclesiástica, los cuales quedaron plasmados en el “Acuerdo de Chioral” (1972), en tanto que el gobierno utilizó esta ley en algunos casos como instrumento de presión sobre los terratenientes para impulsar algunas transformaciones en las relaciones productivas tradicionales¹.

Ante la demanda de tierras por parte de la población campesina expropiada durante las fases previas de la guerra la dirección del Estado descartó la afectación de las propiedades ociosas, optando por la titulación de baldíos, medida recurrente de la política de asignación de tierras, mediante la cual se ha realizado prácticamente la entrega de tierras por parte del Estado en proyectos de colonización aplicados en los bordes de la frontera agraria. El procedimiento se cumplió en el marco de la mencionada Ley 135 de 1961, la cual disponía el acompañamiento de esta entrega de tierras con intervenciones en asistencia técnica para la producción y la comercialización y dotaciones de infraestructuras sociales en las áreas de reforma agraria. Estas últimas intervenciones tuvieron muy escasa ejecución, restringiendo severamente el acceso a los mercados por parte de los colonos.

Las circunstancias internacionales marcadas por las guerras desatadas en el sureste asiático estimularon el mercado de psicotrópicos y Colombia se convertiría en una importante fuente de materias primas para los mismos, viable por las condiciones de producción altamente competitivas, en tierras de escaso valor y con la mano de obra de los colonos igualmente de bajo costo, condiciones expuestas en el capítulo pertinente de esta compilación².

1. Vélez-Torres, Irene et al. (s.f). “Revisión crítica de la historia del paisaje azucarero en Colombia”. Cali: Universidad del Valle.

2. Ver de Rementería, Ibán (2001). *La guerra de las drogas*. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. Bogotá: Editorial Planeta.

La percepción de la persistencia de la concentración de la propiedad y de condiciones de retraso en el desarrollo social, económico y técnico de la agricultura colombiana por parte de las agencias de desarrollo, en particular del Banco Mundial y de la FAO en el marco de la liberación comercial, abrieron la vía a una nueva propuesta de reforma agraria contenida en la Ley 160 de 1994³. No obstante, la aprobación de esta nueva ley no fue seguida por su aplicación; la atención a las demandas campesinas continuó represada y las movilizaciones de 1996 requirieron al gobierno su aplicación, en particular el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina, figura incluida en esa norma.

Construcción del Acuerdo de paz: el Punto 1, Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

La reiterada insistencia en la necesidad de la redistribución de la tierra⁴ expresada por los movimientos agrarios, sectores académicos y la insurgencia habría de llegar a las conversaciones de paz de La Habana. Allí, fue parcialmente recogida en el Acuerdo⁵ pero encontraría muy limitada receptividad en el proceso de implementación. Si bien los contenidos de este punto no desbordaban los alcances de la Ley 160 de 1994, fueron objetados por parte de los sectores gremiales y políticos opuestos a la negociación⁶ y, como resultado de la consulta de octubre de 2016, debieron incorporarse algunos de sus argumentos dirigidos a desvirtuar su relación con lo aprobado en la negociación.

Durante la fase de implementación se elaboró el Decreto 902 de 2017 con el propósito de reglamentar lo acordado en el punto 1. El decreto establece el Fondo de tierras definido en el punto en mención y fue diseñado en correspondencia con la Ley 160 de 1994; según la Encuesta Nacional de Hogares⁷ 800.000 familias campesinas carecen de tierra y serían entonces atendidas con asignación de tierras del Fondo. De acuerdo con un ejercicio adelantado por

.....
3. The World Bank (2004), *Colombia Land Policy in Transition*. Washington: The World Bank; FAO/CEGA (1994). *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia*. Roma: FAO.

4. Ver Machado, Absalón y Suárez, Ruth (coor) (1999). *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?* Bogotá: CEGA/HICA/TM Editores; Berry, Albert (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario.

5. Gobierno de Colombia-FARC-EP. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá, noviembre 24 de 2016.

6. Ver FEDEGAN(s.f.). "Observaciones al Proyecto de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales". Bogotá; Andrés Bermúdez L., (editor), en *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*, Instituto para las Transiciones Integrales (s.f.), documento testimonial de las negociaciones elaborado por funcionarios del gobierno, recoge la radical oposición de la exministra de defensa Marta L. Ramírez a la creación de las zonas de reserva campesina (p. 97).

7. DANE. Encuesta Nacional de Hogares 2011

las investigadoras Ana María Ibáñez y Rocío Londoño sobre los baldíos de la nación, la disponibilidad de tierras en estas condiciones se encuentra entre 3.945.992 y 5.365.317 hectáreas con las cuales se constituiría el Fondo, el cual proveería entonces entre 4,9 y 6,7 hectáreas a cada una de estas familias. Si bien el Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, resta ahora su aplicación por parte de la Agencia Nacional de Tierras con los recursos asignados en el Plan de Desarrollo 2018-2022.

La fase de implementación

Dos informes producidos al concluir el primer semestre de 2018 por entidades participantes en el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz, la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) y el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (EE. UU.) reportan los avances y problemas de la implementación del Acuerdo y coinciden en señalar tanto las dificultades que lo han acompañado como el lento avance de los mismos. La fuente más pormenorizada es la segunda de ellas, la cual cuenta con una metodología construida sobre un extenso conjunto de indicadores identificados a partir de la desagregación de cada uno de los componentes, a los que ha realizado un minucioso seguimiento que le ha permitido identificar los pasos requeridos para lograr las metas fijadas y valorar los alcances y limitaciones de las normas provistas⁸.

El Instituto Kroc advierte en su segundo reporte que “el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio y un 31% tiene un avance mínimo”. Destaca la necesidad de ofrecer “garantías de seguridad y protección, en particular para líderes sociales y defensores de derechos humanos, comunidades en territorios priorizados y para excombatientes de las FARC; afianzar el proceso de reincorporación política, social y económica de los excombatientes y dar cumplimiento a los ajustes normativos e institucionales pendientes” al tiempo que estima como indispensable el “apoyo sostenido de la comunidad internacional” (Informe Kroc).

Las dos instituciones dan cuenta de las circunstancias que han rodeado la ejecución del Acuerdo destacando dentro de ellas la incidencia de los procesos electorales, la iniciación de un nuevo gobierno, el agravamiento de los asesinatos de dirigentes populares, los escándalos de una corrupción cada vez más extendida, el incremento de acciones terroristas, la ampliación de las

8. Instituto Kroc (s.f.). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Universidad de Notre Dame.

áreas sembradas con plantas de coca y la producción y tráfico de cocaína. Los procesos electorales han mostrado un notable incremento en la participación de votantes, en especial jóvenes, e, indudablemente, la elección del nuevo gobierno incidirá en el cumplimiento de lo pactado, hecho que muy seguramente guarda relación con la existencia del Acuerdo de paz.

En cuanto a la nueva administración, si bien los pronunciamientos previos de algunos de sus dirigentes en términos de “hacer trizas los acuerdos” han cedido su perfil a otros más moderados, en los que se expresan propósitos de asumir las tareas acordadas, la composición de los intereses representados en este gobierno no promete mayores márgenes de flexibilidad. Lo expresan algunas de sus declaraciones, la configuración de un gabinete de neta representación gremial, sus actuaciones frente a las problemáticas sociales y los contenidos del Plan de Desarrollo en términos programáticos y presupuestales, dentro de los cuales el Acuerdo solamente tiene una mención marginal⁹.

La puesta en marcha del Acuerdo

Estos posicionamientos se expresan en la atención del Estado a lo acordado en el punto agrario y reflejan el carácter del ordenamiento económico y político vigente, consolidado a través de décadas de violencia, exclusión y despojo¹⁰. No en vano durante las negociaciones de La Habana varios voceros del Gobierno declararon repetidas veces que ese modelo no estaba en discusión. Las cifras sobre la estructura de la propiedad agraria, establecidas en distintos ejercicios realizados desde mediados de la década de 1950 (ver cuadro N.º 1: Muestra Agropecuaria 1954), evidencian sus rasgos básicos, referidos a la distribución de la propiedad y al uso de los suelos y, como podrá apreciarse, 60 años más tarde, esta estructura de la propiedad y el uso no solamente se mantiene incólume, sino que se han profundizado sus desequilibrios.

Cuadro N.º 1. Muestra Agropecuaria 1954

| | |
|----------------------|---------------|
| Superficie ocupada | 27.748.000 ha |
| Superficie cultivada | 6.053.000 ha |
| Superficie en pastos | 13.437.000 ha |

9. Gobierno de Colombia/DNP (2018). *Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”*. Bogotá: DNP, Bogotá. 2018: Plan plurianual de inversiones.

10. Nazih Richani analiza las alianzas estructurales entre las dirigencias colombianas en torno a lo que constituyeron como una “economía política positiva” a su favor. Ver de su autoría: *Systems of violence. The political economy of war and peace in Colombia*. New York: State University of New York, 2013.

| | |
|------------------------------------------|------------------------------------------|
| Número cabezas de ganado | 10.994.000 |
| Explotaciones con más de 501 ha | 8.093 (0.9% de las explotaciones) |
| Superficie explotaciones más de 501 ha | 11.164.021 ha (35% de la superficie) |
| Explotaciones menores de 5 ha | 503.000 (61% del total de explotaciones) |
| Superficie explotaciones menores de 5 ha | 1.016.345 ha (3.5% de la superficie) |

Fuente: DANE (1954).

Esta información revela una elevada concentración de la propiedad: registró una superficie ocupada de 27,7 millones de hectáreas dentro de las cuales las 8.093 propiedades de más de 500 hectáreas (0,9% del total) controlaban 11,1 millones de hectáreas, el 35% de la superficie ocupada. Por su parte, las 503 mil fincas con menos de 5 hectáreas (61% del total) ocupaban 1 millón de hectáreas, el 3,5% de la superficie. El pasado Censo registra una superficie ocupada total de 68,1 millones de hectáreas, de las cuales las 9.500 fincas con más de 500 (0,5% del total) controlan 47,2 millones, el 68,2% de la superficie en tanto las 368 mil fincas de menos de 5 hectáreas, el 70,5% del total, ocupan una extensión de 2,1 millones de hectáreas, el 4,2% de la superficie total. Con estas tendencias Colombia ha alcanzado uno de los niveles más elevados de la concentración de la propiedad en América Latina, con un coeficiente de Gini que ha ascendido de 0.839 en 1984 a 0.897 en 2014¹¹.

En cuanto al uso de la tierra, en 1954, 13,4 millones de hectáreas, el 48% de toda la superficie, estaban dedicadas a praderas para un total de 10,9 millones de cabezas con una carga de 1,2 cabezas por hectárea; en 2014, la superficie dedicada a este uso cubría 34,4 millones de hectáreas, 80% de las tierras para uso agropecuario, para un hato de 26 millones de cabezas con una carga de 1,3 cabezas por hectárea. Con respecto a la superficie cultivada sorprende que en 1954 cubría 6 millones de hectáreas, extensión superior a las 5,7 millones de hectáreas recientemente informadas por el DNP¹²; para entonces la población colombiana sumaba 13,8 millones de personas; hoy la cifra (¿ajustada?) es de 45,5 millones, proporciones que necesariamente generan preocupación en cuando a la oferta de la producción alimentaria nacional.

Esta estructura es consustancial a la naturaleza política de los sectores del poder¹³, beneficia a un reducido sector de grandes propietarios, se traduce en la

11. OXFAM (mayo, 2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. OXFAM Internacional, p. 8.

12. *Ibidem*, p. 230

13. Ver DANE, III Censo Nacional Agropecuario.

visión dominante del mundo agrario y habría de expresarse en la implementación del Acuerdo, tanto en términos de las normas (leyes y decretos) producidas y su trámite como en el de las iniciativas derivadas de ellas. Los informes de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) registraron el curso seguido por las actividades previstas, señalando cómo el Gobierno desconoció a esta instancia y fragmentó la implementación de una propuesta integral, dando curso a la presentación de varias iniciativas preparadas de antemano y que si bien guardaban relación con el desarrollo rural (innovación tecnológica, adecuación de tierras, vivienda rural, electrificación, educación rural), no fueron convenidas con la contraparte dentro de la implementación el Acuerdo. La contraparte oficial, apoyada en la concepción institucional de la construcción de los conocimientos como un proceso vertical, desconocedor de acercamientos horizontales entre los saberes técnicos de las instituciones estatales y las experiencias acumuladas de las comunidades, redujo el reconocimiento de su participación a su presencia formal en instancias informativas.

Todos estos hechos son consistentes con las caracterizaciones del contexto de pobreza y exclusión que rodea a la población rural, en particular la confinada en los espacios rurales más rezagados, señaladas reiteradamente por otros estudios e investigaciones, los cuales las consideran como “alarmantes”, destacando su carácter excluyente y adverso al desarrollo humano¹⁴.

Costos de un modelo económico

De acuerdo con el Banco Mundial¹⁵, a comienzos del decenio de 1990 la producción agropecuaria del país todavía representaba el 16,7% del PIB total. En el transcurso de esa década, en la cual se inició la apertura comercial, la reducción arancelaria se tradujo en una disminución drástica de las áreas sembradas con cultivos de ciclo corto (transitorios), la cual se redujo de 2,5 a 1,4 millones de hectáreas.

A pesar de la puesta en marcha de algunas medidas arancelarias, establecidas para aminorar el impacto de la política aperturista, la tendencia central debilitó el sector ya golpeado por los impactos de la guerra, la cual generó la expulsión de más de 7 millones de pequeños y aún medianos productores agrícolas, en un pro-

14. PIADAL (2013). *Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas*. Buenos Aires: Teseo; PNUD (2015). Colombia. Informe Nacional de Desarrollo Humano. *Colombia Rural: razones para la esperanza* y el Informe de la Misión para la transformación del campo. Bogotá: DNP.

15. Diario *El Espectador*, Bogotá, septiembre 14, 2014.

ceso que llega hasta el presente y que afecta fundamentalmente a una población ocupada en la producción de alimentos. Posteriormente, ya a partir de 2005, el gobierno de los Estados Unidos inició una negociación con su contraparte colombiana en torno a un tratado de Libre Comercio (TLC). Las condiciones establecidas fueron fundamentalmente asimétricas desconociendo el gobierno norteamericano la situación del campo colombiano, así como el papel jugado por Colombia en los escenarios de la “guerra contra el terrorismo” y en la política antidrogas¹⁶.

El Ministerio de Agricultura¹⁷ advirtió los alcances que tendría el TLC con los Estados Unidos dadas las asimetrías subyacentes en el mismo: para Colombia se trataba de una negociación con una economía 100 veces más grande en términos del PIB de 2001, de su población, ingreso per cápita y extensión territorial, con un PIB agropecuario 15 veces mayor en tanto se trataba del mayor productor mundial de bienes alimentarios¹⁸. A pesar de estas advertencias el Gobierno inició su negociación a principios de 2005 a sabiendas de que la reducción de los aranceles generaría inicialmente una disminución en los precios internos para los productores y un ya conocido desestímulo a las siembras. En efecto, según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), entre 2010 y 2015 las exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos crecieron de 5,7 a 6,8 millones de dólares y de 3,9 a 4,5 millones de toneladas en tanto que las importaciones pasaron de 4,1 a 5,7 millones de dólares y de 5,7 a 11,4 millones de toneladas.

El incremento neto y sostenido de las importaciones, ocurrió de manera paralela con la disminución de las áreas sembradas y el aumento en los precios de los alimentos para los consumidores: según el Censo Agropecuario de 2014, la participación del área sembrada con cultivos transitorios descendió de 56,3% en 1960 al 47,4% en 1970 y al 16% en 2014. En cuanto al comportamiento de los precios, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) señala que en 2015 la inflación, calificada como la más alta de los últimos 7 años, había alcanzado un 6,77%. Los alimentos, que habían tenido una participación de un 28,1%, en este período lo hicieron en un 49%¹⁹.

De esta experiencia deriva la validez de la propuesta de una Reforma Rural Integral como condición de base para la superación del problema de los

16. *Ibidem*, pp. 32, 33.

17. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2006). *La Agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Bolsa Nacional Agropecuaria

18. Ver Garay et al. *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*. Bogotá: ILSA, p. 29.

19. Según el DANE: “La inflación más alta de los últimos 7 años”. Revista Dinero, mayo de 2016

cultivos de uso ilícito, de las guerras entre mafias y de la constante pérdida de soberanía por cuenta de carteles internacionales de la droga, así como la pertinencia de su incorporación en el Acuerdo de Paz y su articulación con el Punto Agrario. Hoy los voceros oficiales señalan a las familias campesinas productoras de hoja de coca por el incumplimiento de lo pactado: esperan que desaparezcan estos cultivos, pero sin que el Estado haya cumplido con las condiciones que permitirían su eliminación. Más aún: amenazan con la erradicación forzosa mediante fumigaciones, con lo cual solo se logra subir los precios internacionales de la cocaína, la heroína y demás estupefacientes.

Por otra parte, ya es conocido lo ocurrido con este procedimiento: miles de hectáreas de bosques y cultivos de pancoger han sido arrasados, pero manteniendo las superficies que sostienen precios rentables para la cocaína, soporte real y fundamental de la economía colombiana, sin la cual no se sostendrían ni el sector financiero ni las inversiones que permiten legalizar las lujosas e inutilizadas construcciones de las “capitales de la innovación”. Lo anterior explica por qué el incumplimiento de lo pactado en el Punto Agrario. El Informe citado de las Naciones Unidas señala que, si bien las comunidades son capaces de liderar las iniciativas de sustitución, es imprescindible la acción coordinada de las instituciones. En efecto, en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, establecido en mayo de 2017, 77.600 familias habían firmado acuerdos voluntarios de sustitución comprometiéndose a eliminar cerca de 45.000 hectáreas de coca. En el momento en el que se elaboró el Informe se habían eliminado unas 15.000 hectáreas, según lo verificado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para el 12 de julio las organizaciones campesinas habían suscrito 29 acuerdos técnicos en beneficio de más de 29.000 familias. No obstante, el mismo Informe señala cómo a pesar de estos avances continuaban extendiéndose los cultivos de coca.

Una y otra vez se insiste en que se necesita el concurso de las instituciones y aún antes de llegar al Acuerdo era claro que la presencia de estos cultivos y su proliferación han estado asociadas con la ausencia de una reforma agraria, dados los alcances limitados que tuvo la Ley 135 de 1961. Estas condiciones quedaron reflejadas en el punto 4 del Acuerdo, directamente relacionado con el punto 1 en cuanto al compromiso por parte del Estado de hacer efectiva la Reforma Rural Integral en cada uno de sus contenidos referidos al acceso a tierras de los campesinos sin ellas o con muy bajas dotaciones, provisión de infraestructuras, asistencia técnica y demás servicios del Estado, tal como ha estado previsto en las leyes de reforma agraria 135 de 1961 y 160 de 1994.

Pero mientras el Gobierno firmaba en La Habana el Acuerdo de Paz, impulsaba en el Congreso una nueva versión del “Estatuto de desarrollo rural”, marco para el establecimiento de las Zonas de Desarrollo Rural Empresarial (ZIDRES). Esta figura ya había sido instalada en el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, el mismo que alberga a las Zonas de Reserva Campesina; a través de las ZIDRES impulsaría grandes proyectos de inversión en las tierras baldías de la nación, que en el Acuerdo había prometido entregar a los campesinos sin tierras. Firmaba el apoyo a las Zonas de Reserva Campesina, a las tierras comunitarias de campesinos indígenas y negros, al tiempo que impulsaba la ley que se apoderaría de esas mismas tierras.

Se trata, pues, de la persistencia en un modelo terrateniente que sepultó en la guerra las aspiraciones campesinas para darle paso a los grandes proyectos agroindustriales cuya producción resultaría “no competitiva” en los mercados internacionales y requerida de subsidios: sus altos costos de producción, derivados de los elevados precios de una tierra monopolizada, la harían inviable en los mercados internacionales.

A propósito de la baja competitividad de las agroexportaciones colombianas, vale señalar que un estudio sobre agrocombustibles realizado en 2008 por la FAO informaba cómo los costos de producción de estos bienes en Colombia eran, en el caso del biodiesel, el doble de los producidos en Malasia e Indonesia dadas condiciones estructurales de nuestro país, en particular los elevados costos de la tierra y la ausencia de infraestructuras de transporte, a los que se añaden los del crédito y la tecnología.

De esta manera vuelve a editarse un viejo problema en torno a la tierra que ya es hora de superar: el que representa la confrontación de dos proyectos de país: uno excluyente, el de las grandes concesiones, hoy ZIDRES, enfrentado a una propuesta incluyente, en la cual caben desde las formas asociativas, como son los resguardos indígenas, las zonas de reserva campesina, los consejos comunitarios y otras formas similares, hasta la mediana propiedad y aún una gran empresa respetuosa, capaz de coexistir con esas otras formas de organización para la vida y la producción.

El modelo de desarrollo que no se quiere negociar se apoya en cerrar la puerta a una distribución equilibrada de la tierra que permita su aprovechamiento adecuado y necesita campesinos desarraigados y sin tierra que trabajen por salarios de miseria. Entregarles tierra, a ellos y a los excombatientes, es abrirle camino a una economía equilibrada y democrática, a la construcción de una

economía capaz de generar el abastecimiento que somos capaces de alcanzar; es cerrarles el paso a los cultivos de uso ilícito y demás desastres de la guerra.

Hacia la implementación del Acuerdo: Reforma agraria y sustitución de cultivos, componentes inseparables

Los instrumentos en torno a los cuales se lograron avances fueron los decretos 902, 893 y 896 de 2017, referidos respectivamente a los procedimientos para la implementación de la Reforma Rural Integral, en particular a la creación del Fondo de tierras y la formalización masiva de 7 millones de hectáreas, al establecimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, por último, al establecimiento del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS)²⁰.

Estas iniciativas, que guardan relación con los propósitos de los puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 4 (Sustitución de Cultivos de uso ilícito) del Acuerdo encontraron obstáculos durante su construcción, pero una vez convenidos fueron sometidos a examen por la Corte Constitucional, la cual finalmente los declaró exequibles. Resta la formulación de normas para su aplicación, referidas en particular a los procedimientos para las entidades nacionales y locales, gestión no prevista en los delineamientos sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.

Con respecto al Decreto 902 debe señalarse que, como resultado de la consulta de octubre de 2016, la oposición al Acuerdo introdujo modificaciones que extendieron la formalización de las tierras a sujetos que no califican como beneficiarios de la reforma agraria. Fueron incorporados poseedores de patrimonios que exceden a los de aquellas personas a las cuales está dirigido el Acuerdo (campesinos sin tierras o con muy pocas tierras) exigiéndoles únicamente el pago de los costos de los procedimientos. Al abrir la concurrencia a estos demandantes con mayores capacidades de gestión, se reduce necesariamente la oferta de formalización para quienes no disponen de estas ventajas.

La preocupación en torno a estos desarrollos se extiende a lo relacionado con la reincorporación de los excombatientes, Punto 3 del Acuerdo. Frente al mismo debe tenerse en cuenta que en su apartado 3.2 plantea un conjunto de

.....
20. Ver: Salgado Ruiz, Henry. "Hacia una nueva política pública sobre sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo. Análisis del punto 4 del Acuerdo Final", en Fajardo M., D. y Salgado R., H. (2017) *El Acuerdo Agrario*. Bogotá: Ediciones Aurora.

procedimientos para viabilizar el acceso de los excombatientes y sus familias “a la vida social, económica y política del país”; para este efecto identifica las áreas y programas que se desarrollarán con estos propósitos (proyectos productivos sostenibles). Por la naturaleza del conflicto, por la trayectoria de los exintegrantes de la insurgencia, estas iniciativas se ubicarían fundamentalmente en el campo de la producción agrícola y pecuaria, como lo indican los registros de iniciativas y proyectos productivos recogidos por la entidad creada como parte del Acuerdo para la organización y administración de estas funciones, Economías Sociales del Común (ECOMÚN).

A pesar de lo anterior, en distintas instancias de la administración se han generado obstáculos que van desde la dilación hasta argumentaciones que impiden la puesta en marcha del Acuerdo. Los más recientes tienen que ver con la negativa a proporcionar el acceso a la tierra para los excombatientes y se alegan argumentos como que solo podrán asignarse las superficies que correspondan al proyecto productivo: ¿y si son abejas o conejos solamente podrán ser unos cuantos metros?

Frente a esta pregunta cabe tener en cuenta los más de 36 millones de hectáreas dedicados a explotaciones ganaderas, caracterizadas por un notable retraso tecnológico, con un hato que no excede los 26 millones de cabezas, según lo registrado por el Censo Agropecuario 2014. Por décadas los dueños del poder se han empeñado en no entregar la tierra a quienes la trabajan pero no la poseen, negándose a cumplir las leyes y, más aún, el propio mandato constitucional.

Es necesario tener en cuenta que el modelo económico vigente, frente al cual los voceros gubernamentales reiteraron que no estaba en negociación, se alimenta precisamente de impedir el acceso a la tierra de los pequeños productores, de expropiarlos por las vías que sean necesarias en los casos en los que dispongan de ella, todo con el fin de impedir que sean capaces de generar su abastecimiento alimentario y el del país.

Esta condición, plena, pero difícilmente alcanzada en años anteriores, debería ser desmontada para viabilizar la implantación del modelo importador del “libre comercio”, componente de la “confianza inversionista”, bandera de administraciones anteriores, hoy reeditada. Vale destacar cómo el Informe sobre el desarrollo de la agricultura del Departamento Nacional de Planeación

realizado en 1990²¹ registró que en el periodo de 1975 a 1987 Colombia había alcanzado coeficientes de 100.0 en su oferta alimentaria de productos básicos de su canasta alimentaria.

En los últimos años continúa expresándose un alto nivel de precios de los alimentos, resultante de las condiciones señaladas en términos de la reducida disponibilidad de tierras que afecta a los pequeños productores, que son los principales oferentes de estos renglones, de las limitaciones en el acceso a tecnología, la infraestructuras y la participación en los mercados: “el nivel de precios de los alimentos ha sido mayor al nivel de precios de la canasta básica total (para los años 2011-2017) afectando la adquisición de alimentos por parte de los hogares especialmente para aquellos en pobreza monetaria”²²

En cuanto a las relaciones entre los puntos 1 y 4, este último referido al Programa Nacional Integral de Sustitución de los cultivos de uso ilícito (PNIS), es necesario tener presente la estrecha relación generada tanto por las condiciones estructurales de la propiedad y el uso de la tierra en el país como por las decisiones de la política agraria tomadas por sus dirigencias, las cuales, como se comentó, eludieron la redistribución de la tierra impulsando en su lugar las colonizaciones que terminarían convirtiéndose en espacios favorables a la producción de los cultivos de uso ilícito.

Lo que aprendimos de las movilizaciones populares

La propia experiencia es la que enseña. Hace poco más de 20 años la figura de las Zonas de Reserva Campesina contemplada en la Ley 160 de 1994 permanecía engavetada; se necesitaron las combativas marchas campesinas del Caquetá, Meta, Putumayo, Guaviare y el sur de Bolívar para sacarlas de ese estado y lograr que dieran sus primeros frutos.

Entonces, como ahora, el reclamo venía de los campesinos que exigían una reforma agraria de verdad para dejar atrás las pesadillas del narcotráfico y la guerra. La forma como el gobierno de entonces quiso demeritar e invisibilizar los reclamos campesinos fue calificar a las movilizaciones como “marchas coca-leras”: de esta manera la protesta adquiría un tinte de ilegalidad que justificaba el tratamiento represivo que se le aplicó.

21. DNP (1990). *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*. DNP: Bogotá.

22. *Ibidem* (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. DNP: Bogotá, p.73.

En las circunstancias políticas de esa coyuntura no se quería reconocer que, más allá de las demandas de los productores-procesadores de hoja de coca, se trataba de atender las necesidades del conjunto de habitantes de esas regiones. A ellas habían llegado los desterrados, los excluidos, representados por campesinos, comerciantes, artesanos, pequeños transportadores, empleados, abandonados por el Estado, ahora sometidos a un tratamiento que, entre otros propósitos, buscaba eliminar la producción cocalera. En ese momento el cultivo se encontraba en condiciones de sobreoferta, y por tanto ruinosas, no solamente para los productores sino para toda la cadena de beneficiados del tráfico, incluyendo a los dolientes del sector financiero internacional. Se trataba de invisibilizar a las regiones que el propio estilo de desarrollo había marginalizado y convertido en problema.

De la experiencia acumulada se desprende que las políticas contempladas en el Acuerdo y las normas que las desarrollan solamente podrán ser realidad en la medida en que sean las movilizaciones populares las que obliguen a su cumplimiento.



La implementación en un contexto de contrarreforma agraria

Yenly Angélica Méndez Blanco

Abogada, Magíster en Desarrollo Rural. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Introducción

Lejos de perder vigencia, la lucha por la reforma agraria adquiere cada día mayor relevancia en Colombia y el mundo. Tras numerosos intentos fallidos y pocas experiencias exitosas, el campesinado —que sigue siendo despojado de la tierra— no deja de ser el responsable de la alimentación de alrededor del 70% de la población (entre 4 500 y 5 500 millones de personas), para lo cual utiliza tan solo el 25% de la tierra, de la que en su mayor parte no es propietario (ETC Group, 2017).

Pese a ello, tanto a nivel global como en Colombia, el campesinado sigue siendo víctima de ataques que persisten en su desaparición, bien sea por la vía violenta del despojo, o mediante las asfixiantes políticas macroeconómicas o a través de la negación de su identidad al reemplazar la de *campesino* o *campesina* por las de *pequeño productor* o *agricultor familiar*, con lo que se busca aprovechar la eficiencia económica de sus prácticas productivas de pequeña propiedad, al tiempo que despojarlo de su condición política. Paralelamente, se ha venido promoviendo un desplazamiento de la reforma agraria como paradigma de las políticas públicas agrarias hacia la instalación del denominado *desarrollo rural integral* (DRI), según el cual el problema de la tierra no gira en torno a la propiedad y distribución, sino a su productividad.

Sin embargo, un reciente estudio de Oxfam (2014) con base en la información del Censo Nacional Agropecuario de 2014 estableció que en las dos

últimas décadas la ampliación en la superficie productiva se ha concentrado en las unidades de producción agropecuaria de mayor tamaño, que, en comparación con los censos agropecuarios recientes en 15 países de América Latina, Colombia es el país con mayor desigualdad en la distribución de la tierra y que el 1% de las explotaciones de mayor tamaño dispone del 80% de la tierra rural en Colombia. Estos hallazgos ponen en evidencia la centralidad que mantienen la propiedad y la distribución de la tierra si, además, a ellos se suman el índice de pobreza rural que para 2018 es de 36,1%.

Es decir, el problema si sigue siendo la concentración de la tierra. Y así lo ratifican las demandas recientes de las comunidades agrarias que, si bien abarcan los asuntos relacionados con las condiciones de productividad, se concentran en la democratización de la tierra y la defensa de los territorios en respuesta al despojo provocado por la guerra y la implementación, a su amparo, de grandes inversiones en agronegocios. El masivo y sostenido Paro Nacional Agrario de 2013 mostró la vigencia de la necesidad de una reforma agraria renovada con perspectiva territorial y de sostenibilidad ambiental. El eco de estas sentidas demandas permeó el proceso de negociación de paz y elevó la intensidad del debate nacional en torno a la urgente necesidad de —por fin— enfrentar y dar soluciones de fondo al problema agrario como condición para el cierre del más reciente ciclo de violencia política del país y la superación de la marginalidad a la que se han sido sometidas las comunidades rurales.

En dirección a atender estas demandas, el diseño concertado de la Reforma Rural Integral (RRI) en la mesa de negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP da cuenta del consenso en torno a la comprensión de la cuestión agraria irresuelta como raíz y factor de reproducción del largo conflicto político y su manifestación en una prolongada guerra interna, que no solo ha afectado a los sujetos en el mundo rural sino a toda la sociedad en diversas formas. Pese a este consenso persiste la secular intención de cortar el paso a todo intento de desconcentrar la tierra. Son varias las iniciativas legislativas que en la última década han buscado abolir las debilitadas herramientas de la reforma agraria, pero cobran mayor relevancia aquellas que se han surtido paralelamente a la implementación de la Reforma Rural Integral, no solo porque representan el bloqueo a su realización, sino porque con ello ponen al país al borde del peligroso abismo de la reproducción de los factores que originaron la cruenta guerra de la que pretendemos salir.

El presente artículo busca mostrar los esfuerzos en favor de una contrarreforma agraria en el contexto de implementación del Acuerdo de Paz.

Para ello se presenta una breve caracterización de la RRI como hito de la histórica lucha por desconcentrar la tierra; posteriormente se da cuenta de la tensión entre las fuerzas a favor de la contrarreforma agraria y la defensa de la RRI durante el proceso de implementación normativa conocido como *fast track*, y se presentan los alcances del más reciente proyecto de ley que busca reformar la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria. Finalmente se introduce una reflexión acerca del potencial transformador de la Reforma Rural Integral en el camino hacia la reforma agraria y la capacidad de la movilización social para estos efectos.

Reforma Rural Integral, hito trascendental en la lucha secular por desconcentrar la tierra

La secular lucha por contrarrestar la arraigada monopolización de la tierra se ha librado también en el campo jurídico. La expedición de las leyes 56 de 1905 y 71 de 1917 y algunos decretos posteriores buscaron el retorno de tierras al dominio del Estado, la titulación de pequeños baldíos, la formación de colonias agrícolas y, en general, la formación de pequeños y medianos campesinos (Fajardo, 2015), con el propósito de revertir la extensiva apropiación de los baldíos y el régimen de hacienda que, además de concentrar tierra, instaura relaciones de sometimiento de los campesinos. Sin embargo, estos intentos de reforma de la estructura agraria monopolista —que fueron seguidos por esfuerzos similares hasta los primeros años de la década del 30— sufrieron un profundo revés con la expedición de la Ley 200/36 que cortó de tajo los intentos desconcentradores y aseguró la continuidad de una estructura agraria favorable al latifundio.

Más adelante, en 1961, la Ley 135 se constituye en otro hito significativo de esta lucha al pretender reformar la estructura agraria mediante instrumentos para remediar y prevenir la concentración de la propiedad, tales como la dotación de tierras, la ampliación de áreas de minifundio, la creación de la unidad agrícola familiar y de áreas de colonización, aspirando con ello a promover una reforma agraria. Sin embargo, siguiendo la tendencia de ahogamiento de las fuerzas reformistas, este intento—calificado como marginal (García, 1961; Hirschman, citado por Fajardo)— fue cegado por el Pacto de Chicoral, que expulsó a los campesinos a la colonización de zonas marginales sin atención del Estado, estimulando con ello la ampliación de la frontera agraria y la inmersión en economías de cultivos declarados ilícitos (Fajardo, Ob. cit.) y abriendo el reciente ciclo de violencia que se pretende cerrar a través del Acuerdo de Paz.

La Reforma Rural Integral (RRI) alcanzada con el Acuerdo representa quizá el hito más trascendental de esa lucha histórica contra la concentración de la tierra, no por el alcance de las medidas acordadas, porque que en sí mismas no tienen la capacidad para cambiar la estructura agraria, sino porque es el resultado de un arduo proceso de concertación y participación sin precedentes en la historia del país. En la mesa de negociaciones estuvo representado, de un lado, un establecimiento interesado en atender —pero sin cambios en la estructura agraria— los contundentes llamados de atención que hicieran los recientes estudios sobre el modelo de desarrollo rural (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2011; Ocampo, 2014), y de otro, las FARC, una guerrilla de extracción campesina que se levantara en armas por cinco décadas para luchar “por una Política Agraria que entregue la tierra del latifundio a los campesinos” y por una “Política Agraria Revolucionaria que cambie de raíz la estructura social del campo colombiano”, como lo señalara su Programa Agrario de 1964.

Son estas visiones, posiciones y vías de solución del problema agrario tan opuestas, que por más de un siglo han estado enfrentadas —incluso violentamente—, las que logran configurar un programa como la RRI integrado por un repertorio de medidas orientadas al acceso a tierras, que bien cumplidas podrían incidir en la transformación de la actual estructura agraria, complementadas con otras orientadas a proveer bienes, servicios y derechos a la población rural con prioridad en favor de las comunidades campesinas sin tierra o con tierra insuficiente. Así mismo, se acordaron medidas orientadas al cierre de la frontera agraria y al desarrollo rural integral que podrían proveer a las comunidades rurales condiciones para mejorar su capacidad productiva, lo cual tendría, a la vez, un reflejo en la disminución de la brecha urbano rural.

Por otra parte, la negociación de este programa incorporó las opiniones y propuestas de diversos sectores de la sociedad que tuvieron ocasión sin precedentes para pronunciarse sobre sus preocupaciones y propuestas para darle solución al problema agrario. De acuerdo con los organizadores (Universidad Nacional de Colombia, PNUD, 2012) 1 314 personas de 522 organizaciones de muy diversa índole participaron en el Foro Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial). La mayoría de los participantes fueron campesinos. Pese a que la participación se redujo a este foro y a la recepción de propuestas en forma virtual, se debe reconocer el valor del esfuerzo por incorporar las propuestas de diversos sectores de la sociedad en un contexto complejo como el de una negociación de paz que enfrentó una férrea oposición de sectores que apostaban por la salida militar, y que los consensos allí expresados fueron incorporados.

Tampoco se puede perder de vista el enfoque participativo transversal al Acuerdo y en especial a la RRI. La participación de las comunidades en el diseño de planes, programas y proyectos aparece como una condición de la implementación y ha visto sus primeros frutos —no desprovistos de restricciones y grandes retos— en el proceso de diseño de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los que las comunidades campesinas pudieron participar construyendo sus propias visiones del territorio y propuestas de iniciativas de desarrollo desde el nivel de núcleo veredal hasta el regional. Este proceso permitió reconocer las estructuras sociales territoriales de las comunidades a la hora de designar representantes de las mismas para el diseño del PDET, las cuales deberán considerarse para la totalidad de los procesos de planeación y ordenamiento territorial a fin de profundizar la participación en ellos y, de ese modo, hacerlos más eficientes, a la par de fortalecer el Estado y la democracia en lo local.

El cumplimiento de los mandatos proferidos en el proceso participativo del PDET y del mandato de desarrollar las demás estrategias de la RRI en forma participativa es un deber pendiente que tienen el Gobierno y el Estado en todos sus niveles. Se trata no solo de plasmar lo acordado, sino del aprovechamiento de las oportunidades que ello genera para llenar el vacío de Estado que está en la raíz del conflicto armado y del desarrollo territorial desigual.

Aun con este deber pendiente y un claro balance negativo de la implementación de la RRI, la trascendencia de la misma en la historia de la cuestión agraria del país es palmaria. La combinación de un fondo de tierras con metas precisas de acceso y formalización de tierras; el diseño y ejecución participativos de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial en territorios priorizados; el diseño y puesta en marcha de 13 planes de cobertura nacional para ampliar el acceso a derechos sociales, infraestructura y mercados a través de la economía solidaria, y la sustitución voluntaria de cultivos declarados ilícitos basada en apoyos económicos y técnicos individuales y colectivos de soporte de corto y mediano plazo, así como los planes de desarrollo alternativo construidos con las comunidades en el largo plazo, constituyen medidas que persiguen la transformación estructural de los territorios.

El potencial transformador de la RRI es el de hacer ceder la estructura agraria vigente hacia el reconocimiento y la redistribución, esto es, hacia la justicia social en sus dimensiones cultural, política y económica. El reconocimiento de los sujetos rurales al interior de la sociedad contribuye a la realización de sus derechos y al despliegue de sus capacidades y aspiraciones, de la misma manera

que la inversión en bienes y servicios en territorios focalizados apunta a redistribuir la tierra y algo de la riqueza.

Si bien la RRI acordada no contempló el anhelado reconocimiento político de los sujetos campesinos al mismo nivel del logrado en la Constitución Política del 91 para las comunidades étnicas, si ofrece espacios de reconocimiento material al abrir compuertas para la garantía de sus derechos en forma prioritaria y su efectiva participación en el diseño e implementación de las medidas acordadas. Es claro que no alterará sustancialmente la estructura agraria, pero también lo es que avanzará en la desconcentración y redistribución de la tierra mediante la dotación de tres millones de hectáreas de tierras a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, dando prioridad a las mujeres y avanzando en romper con el vergonzoso índice Gini de la tenencia de la tierra del 89,7. Así mismo se levantará un catastro que mediante la identificación predial y de propietarios permitirá salir del atraso del 58% en el que se encuentra en la actualidad, lo cual debe redundar en el recaudo tributario a favor de los fiscos locales y en una mejor planeación y ordenamiento territorial. Por lo demás, la zonificación ambiental permitirá identificar áreas ambientalmente sensibles para su protección y el mejor uso de los suelos para el aprovechamiento productivo.

La creación y fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos, junto a la creación de la jurisdicción agraria, resultan un complemento fundamental para el abordaje de los problemas de la tierra, pues facilitarán el trámite de los numerosos y complejos conflictos de tenencia, pero también de los ambientales y socioculturales que afectan a los espacios rurales.

El impacto determinante de estas medidas de acceso a la tierra junto al de la formalización de siete millones de hectáreas se debe consolidar con los planes territoriales y nacionales previstos. Particularmente los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina encarnan la posibilidad de operar un nuevo ordenamiento territorial y generar un modelo de integración regional que rompa con el desequilibrio económico y político actualmente existente entre los territorios.

Sin embargo, el potencial transformador de la Reforma Rural Integral no está tanto en las medidas propiamente adoptadas, sino en las fuerzas políticas y sociales que estas medidas pueden desatar y redoblar al interior de los territorios secularmente excluidos, que, de hecho, ya se están desatando. Los movimientos sociales rurales ahora disponen de una herramienta de exigibili-

dad que integra gran parte de las reivindicaciones históricas, las territorializa y le abre el espacio a los sujetos del campo para que empujen su implementación, particularmente al campesinado que ya la está usando, aunque a paso lento a los ojos de algunos.

Contrarreforma agraria durante la negociación e implementación del Acuerdo de paz

Pese a la trascendencia de lo acordado, durante la negociación del Acuerdo y su implementación se vienen manifestando con renovado aliento las históricas fuerzas concentradoras de la tierra que se resisten incluso a las medidas de la RRI. Así se reflejó en la discusión de los proyectos normativos en la fase de implementación normativa temprana mediante el mecanismo de *fast track*, como en los proyectos de ley presentados a consideración del Congreso de la República, caracterizados por su desconocimiento o tergiversación de lo contemplado en la RRI. Se manifiesta así una continuidad de la tendencia persistente a lo largo del siglo XX y lo corrido del XXI, según la cual iniciativas transformadoras son neutralizadas mediante dispositivos legales, reafirmando el campo jurídico como escenario persistente de disputa por la tierra.

Mientras en La Habana se discutía la RRI, el gobierno de Juan Manuel Santos impulsaba la expedición de la Ley 1776 de 2016 que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES). Con ella se da un certero golpe a la reforma agraria, en particular, a las posibilidades de acceso de los campesinos a los terrenos baldíos en contravía de la prioridad que la Ley 160 de 1994 les concedió, puesto que se abre la puerta a su apropiación por parte de grandes propietarios y empresarios a través de contratos de arrendamiento o concesión para el desarrollo de proyectos que, tal como lo señala el texto legal, “...deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

Si bien la norma no excluye explícitamente a los campesinos del acceso a los baldíos, las características de esta figura en la que ellos pueden participar y que presuntamente tiene la vocación de hacer productivas zonas que por sus condiciones de abandono no lo son, generando a la par una alta oferta de empleos rurales, imponen unas barreras técnicas que hacen inviable tal participación, que, en todo caso, estaría dada en condiciones de profunda asimetría.

Paralelamente, también se desarrollaba en Colombia la Misión para la Transformación del Campo, una iniciativa del Departamento Nacional de Pla-

neación (DNP) orientada a construir política pública para el campo, de la que surgieron una batería de recomendaciones basadas en un amplio diagnóstico de sus problemas. En relación con el diagnóstico sobre la tenencia de la tierra, para la Misión el problema es que esta es “desordenada, informal e insegura y su aprovechamiento carece de un ordenamiento que administre y asigne los derechos de uso y de propiedad de manera funcional al contexto social y productivo de cada territorio. Estas condiciones dificultan el acceso a la tierra para emplearla como factor productivo, especialmente por parte de la población que carece de recursos para usarla o adquirirla por sus propios medios” (DNP, 2015).

Es así que, frente a estas dimensiones del problema, que como se observa no contemplan la inequitativa distribución de la tierra, la Misión recomienda una “amplia variedad de figuras de asignación de derechos de uso y propiedad”, enfatizando en la aplicación de un criterio de universalidad de sujetos de derechos, es decir, desconociendo la prevalencia para los campesinos contemplada en la Constitución y en la Ley 160/94 de Reforma Agraria, la cual fue refrendada por la Corte Constitucional. En congruencia con esta ruta de abordaje, de esta visión del problema del campo colombiano, surge el concepto de *ordenamiento social de la propiedad* que la Misión formula como el conjunto de procesos para reconocer, aclarar y proteger los derechos de propiedad rural para “hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas y transformarlo en factor productivo”.

Tal como lo planteaba el fallido Estatuto de Desarrollo Rural impulsado en el gobierno de Álvaro Uribe, para la Misión, el eje del problema agrario no es la distribución de la tierra sino su falta de productividad, asociado a lo cual, se remarca adicionalmente en esta ocasión el desorden y la informalidad en el sistema de tenencia, justificando con ello la instalación en la política pública agraria del *ordenamiento social de la propiedad* como concepto orientador de los asuntos de la tenencia de la tierra. Además de la política de ordenamiento, la Misión orienta en forma detallada la implementación de otras estrategias, como la transformación de la institucionalidad agraria, la dotación de bienes y servicios públicos e infraestructura social y productiva, el fortalecimiento de la agricultura familiar y programas de inclusión social, especialmente en lo relacionado con salud y nutrición.

El ordenamiento social de la propiedad se materializaría en un programa de formalización masiva de la tierra que abarcaría todo el territorio nacional a través de barridos prediales y la creación de un fondo de tierras para entregar a pequeños agricultores. Sin embargo, la población objetivo del ordenamiento so-

cial de la propiedad está constituida por todos aquellos que tengan o pretendan tener algún derecho sobre la tierra y no por los sujetos campesinos con tierra insuficiente o sin ella, que fueron priorizados por la Ley 160 de 1994.

El Acuerdo de Paz acoge en términos generales estas orientaciones que cubren la integralidad del problema agrario, enfatizando en la redistribución de la tierra y la riqueza. Por ello, prioriza al campesinado que no tiene tierra, o la tiene de forma insuficiente, y a los territorios abandonados que han sido mayormente afectados por el conflicto armado y la pobreza. Así, el Acuerdo marca diferencia con los criterios de universalización de sujetos y territorios que plantea la Misión, reconociendo y enfrentando la tremenda inequidad social y territorial que se ha impuesto al país y optando por establecer la meta concreta de redistribuir por lo menos tres millones de hectáreas de tierra y formalizar siete más. Otro tanto hace a nivel territorial con la apuesta de redistribuir inversiones estatales en dieciséis territorios que deben recibir en forma prioritaria la totalidad de la Reforma Rural Integral.

Atropellada irrupción del Ordenamiento Social de la Propiedad en el derecho agrario

Ya en el marco de la implementación normativa del Acuerdo de Paz, particularmente en el de las facultades excepcionales de *fast track*, el Ministerio de Agricultura —sin previa presentación en la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)— dio a conocer en actos públicos el proyecto de decreto ley de *Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales*, que recibió el más amplio rechazo de las comunidades rurales y de los propios gremios agroindustriales. Este proyecto no solo no proponía medidas que dieran cumplimiento al Acuerdo en lo relacionado con la Reforma Rural Integral, sino que proponía medidas abiertamente contrarias a la misma y, peor aún, promovía una reforma tal a la regulación agraria vigente que terminaba derogando la Ley 160 de 1994, derribando de un tajo las posibilidades de democratizar la propiedad de la tierra y las expectativas de una reforma agraria.

Es así que este proyecto de decreto ley pretendía ampliar el espectro de los beneficiarios del acceso a las tierras baldías de la nación sin considerar la condición de sujeto de reforma agraria (campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y en condiciones de pobreza). De ese modo se pretendía abrir el acceso a los baldíos de la nación a grandes propietarios, terminando con la protección que la Ley 160/94 ofrece a los campesinos al señalar que son estos quienes tienen el derecho prevalente de recibirlos en propiedad, en cumplimiento del mandato

constitucional de garantizar el acceso progresivo de los campesinos a la tierra, el cual ha sido reafirmado por la Corte Constitucional.

Es justamente en este aspecto que se manifiesta uno de los golpes más dramáticos que este proyecto daba al paradigma de la reforma agraria: la tierra ya no “para el que la trabaja”, como señala la consigna clásica, o para el que la necesita, sino para el que tiene capacidad de aprovecharla desarrollando un proyecto productivo rentable. La creación de la *Unidad de Producción Rural*, cuya extensión podía exceder a la de la UAF, daba cuenta de ello al justificar dicho exceso: “por requerir de mano de obra en cantidad superior a la de la familia beneficiaria, para el desarrollo de un proyecto productivo rentable cuyos ingresos mensuales deben superar los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Como puede observarse, el sentido del acceso a la tierra, que expresamente privilegiaba a quien tuviera “la capacidad y la formación”, es la rentabilidad del proyecto productivo —del negocio—, y ya no la protección de los campesinos desposeídos de la tierra.

Coherente con la lógica que señala que la reforma agraria no es pertinente, y ligada al reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra, esta Unidad de Producción Rural combinaba el derecho de propiedad en el área equivalente a una Unidad Agrícola Familiar con la mera tenencia para el aprovechamiento en aquella que excedería —sin límite— la UAF. En la misma dirección, se creaba el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), con lo que se ampliaba el universo de posibles beneficiarios. Pese a que priorizaba a beneficiarios pobres, esto es, a aquellos con patrimonio inferior a 100 salarios mínimos mensuales, incluía también a los que tuvieran un patrimonio superior, quienes debían pagar por el acceso, y a aquellos con patrimonio superior a 500 salarios —sin un tope máximo—, a los cuales se otorgaba derechos de uso. Adicionalmente, se pretendía cambiar la denominación del sujeto de adjudicación de *familia campesina* a *beneficiario*, desconociendo con ello su trascendencia y la de su trabajo para la economía y el desarrollo rural.

Por otro lado, se intentó nuevamente instalar el llamado derecho real de superficie, una de las propuestas más cuestionadas del vencido Estatuto de Desarrollo Rural por tratarse de un mecanismo perverso de concentración y extranjerización de la tierra, que adicionalmente hubiera puesto en riesgo la calidad de los suelos al favorecer un aprovechamiento intensivo de los mismos bajo modelos productivos de monocultivo extensivo y de larga duración. Adicionalmente, se introducían derechos de uso como forma de acceso a la tierra, dilatando con ello el disfrute de la propiedad por parte de los campesinos y

entregando el uso a grandes productores, pues tales derechos se preveían desconociendo la priorización de los campesinos.

El proyecto contemplaba también una multa por incumplimiento de la función social de la propiedad, cuyo pago debía hacerse con anterioridad a la extinción del dominio administrativo, la cual debilitaba y desnaturalizaba aún más la extinción de dominio. Esta facultad sancionatoria recaía en la Agencia Nacional de Tierras, a la que el proyecto otorgaba una concentración inconveniente de funciones (administrativas, de fiscalización, sancionatorias).

La tenaza contra la reforma agraria —y, de paso, contra la Reforma Rural Integral— se cerraba dando vía libre y creando incentivos para la acumulación de tierra en manos de aquellos poseedores aún irregulares e ilegítimos. Por un lado, se eliminaba la prohibición de acumulación de baldíos bajo el manido argumento del freno a las inversiones que tal prohibición produce especialmente en la apetecida altillanura, cuyas acumulaciones indebidas evidentemente se buscaba sanear con este decreto ley. Por otro, eliminaba la obligación de ocupación previa para poder recibir el título de un baldío, legalizando así el despojo violento que sufrieron miles de campesinos durante el conflicto armado y favoreciendo su actual ocurrencia.

En síntesis, y como se hace evidente, el proyecto desconocía de un tajo la obligación de dar cumplimiento a mandatos derivados del Acuerdo de Paz para posibilitar la Reforma Rural Integral, pues tomaba medidas diametralmente opuestas y no las afirmativas acordadas, como, por ejemplo, la priorización de las mujeres en el acceso a la tierra y la participación de las comunidades, al tiempo que no articulaba adecuadamente el catastro multipropósito e imponía una visión de desarrollo rural no respetuosa de la visión de la Reforma Rural Integral.

Este nefasto proyecto desapareció de la discusión pública por su propio peso. Ni siquiera para los gremios y grandes propietarios —que se hubieran visto beneficiados con las medidas antes señaladas— fue de buen recibo. Obviamente no por las mismas razones que las comunidades rurales y conocedores y expertos de corte democrático, sino porque sus ansias siempre van más allá, y lo que el proyecto ofrecía no bastaba. Hicieron públicos sus cuestionamientos al proyecto, principalmente en lo relacionado con lo que consideraron desconocimiento o desaprovechamiento de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES); cuestionaron que se mantuviera vigente la Unidad Agrícola Familiar y la democratización de la tierra a favor de los trabajadores agrarios

afectados por el conflicto armado y la pobreza como objetivo del Ordenamiento Social de la Propiedad, por considerar que desconoce la diversidad de las vocaciones productivas de la ruralidad y “los derechos de los empresarios rurales, [y] su contribución al desarrollo económico y la generación de nueva riqueza” (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Corporación Excelencia en la Justicia, 2017). Por otra parte, aprovecharon para hacer propuestas tan osadas como la inclusión en el RESO de los oponentes en los procesos de restitución de tierras que no hayan podido demostrar “buena fe exenta de culpa”.

Una vez derrotado el proyecto de decreto ley de *Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales*, el Gobierno puso en su lugar a consideración de la CSIVI un nuevo proyecto de decreto que se ocupaba solo de lo relacionado con el acceso a tierras, a partir del cual, luego de intensas discusiones, se logra consenso en torno a los elementos centrales que fueron recogidos en el Decreto 902 de 2017 *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y la creación del Fondo de Tierras*. Del anterior proyecto quedó, aunque reajustado, el RESO, la creación del fondo de tierras y el procedimiento único para los procesos de ordenamiento social de la propiedad, que finalmente ingresó al derecho agrario como antesala de la salida de la reforma agraria.

Aunque no recogió todas las propuestas del componente FARC de la CSIVI, que a su vez incluían demandas de las comunidades agrarias, incorporó asuntos centrales contemplados en el Acuerdo que no contemplaba la propuesta del Gobierno, como la priorización del campesinado y las mujeres para el acceso a la tierra, la participación en los procesos de acceso y la incorporación de los enfoques de género y étnico, al igual que la preeminencia de los territorios priorizados en el Acuerdo para la implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y de las Zonas de Reserva Campesina.

En defensa de la reforma agraria durante el fast track

Como constancia histórica del esfuerzo de la FARC por el reconocimiento e inclusión de la visión campesina en la solución del problema agrario, y como herramienta para la continuidad de las luchas campesinas, queda el *Proyecto de Decreto para la Democratización del Acceso y Uso Adecuado de la Tierra*, diseñado con base en el diálogo con plataformas de organizaciones campesinas, la academia y expertos. Se destacan en este proyecto aspectos centrales, como la definición de campesino

y campesina, llenando con ello el vacío de reconocimiento jurídico como sujeto de derechos tan demandado por el campesinado, además de medidas para el acceso y la formalización y otras especiales contra el latifundio y el microfundio; derechos de uso para los casos en que las restricciones jurídicas a la adjudicación la impidan; una robusta institucionalidad con capacidad para enfrentar los problemas del campo, complementada y articulada con estructuras de corte comunitario que, por su conocimiento y arraigo en el territorio, se hacen indispensables no solo para dar cumplimiento al mandato constitucional, sino al emanado del Acuerdo Final de Paz de promover la participación efectiva y aplicar el enfoque territorial.

Adicionalmente el proyecto defendido por la FARC en la CSIVI hace una apuesta profunda por la sostenibilidad ambiental, el cumplimiento de las funciones ecológica y de sostenibilidad social y ambiental. En efecto, en la propuesta se generan mecanismos para romper con la inconveniente escisión entre las funciones ambiental y productiva del paisaje y, más bien, armonizarlas, reconociendo y dando espacio de participación a las comunidades que ya de tiempo atrás y en la práctica cotidiana vienen resolviendo esta ruptura. Tal participación se propone a través de la conformación de comités de planeación territorial y comités de tierras que contribuirían en forma determinante a los fines del ordenamiento y la distribución de tierras respectivamente, haciendo no solo más eficientes sino más legítimos estos procesos.

Ya concluido el período de implementación del *fast track*, se produce de nuevo una arremetida orientada a favorecer la concentración y el despojo, incumpliendo además el Acuerdo de Paz. El Gobierno Nacional, desconociendo la instancia acordada para el impulso y seguimiento de la implementación, la CSIVI, presenta unilateralmente al Congreso de la República el proyecto de ley por el cual se reforma la Ley 160 de 1994, cambiando por completo el régimen de baldíos y modificando los requisitos y modalidades de acceso a la tierra.

Proyecto de reforma de la Ley 160 de 1994, la actual arremetida contra la reforma agraria

Estatuto de Desarrollo Rural, el más reciente antecedente

En la actualidad asistimos a una situación de arremetida contra la reforma agraria, en un contexto en el que justamente se pretende cerrar el ciclo de violencia teniendo como instrumento principal la RRI y sus desarrollos legales y de política pública. Los intentos de revertir la RRI en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz han sido precedidos por otros intentos recientes que

han buscado dejar sin piso legal los limitados instrumentos jurídicos vigentes para la reforma agraria contemplados en la Ley 160/94. Entre esos intentos podemos señalar el Estatuto de Desarrollo Rural promovido por el gobierno de Álvaro Uribe hasta llegar al proyecto de ley radicado en el Congreso en julio de 2018 por el Ministerio de Agricultura y el anunciado cambio de marco legal en materia agraria presentado por el gobierno de Duque en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

El más contundente antecedente lo constituye el llamado *Estatuto de Desarrollo Rural*, que intentaba un primer golpe contra la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria, la cual mantiene algunos de los instrumentos de la Ley 135 de 1961, y que fuera declarado inconstitucional por la Corte Constitucional no por el revés que de fondo le imponía a las políticas agrarias y al modelo de desarrollo rural del país, sino por el incumplimiento de la debida consulta previa a las comunidades étnicas, que fue tan solo uno de sus problemas.

Ampliamente repudiado por los sectores sociales agrarios, el estatuto se presentó como el intento de superar la dispersión de la normatividad sobre tierras y desarrollo rural mediante la expedición de una sola norma que abarcara todos los asuntos a partir de un abordaje de la integralidad de la ruralidad, una pretensión coherente e importante. No obstante, el problema central de este estatuto es que tal abordaje de la ruralidad concentraba su visión del problema ya no en la tenencia y distribución inequitativa de la tierra, sino en la productividad de la misma.

En consecuencia, promovía un repertorio de medidas que, antes que estimular el acceso con garantías a la tierra y su desconcentración, daba vía libre al aumento de la concentración y a la legalización del despojo mediante la creación en baldíos de zonas francas agroindustriales exentas de impuestos para el establecimiento de grandes agroindustrias; a reformas legales que permitían la entrega de predios inhabitados o inexplorados durante cinco años a nuevos ocupantes; a la disminución de tiempos de aprovechamiento como condición para el reconocimiento de derechos de propiedad, y a la laxitud de los medios de prueba de la misma.

Desarrollo integral del campo, la falacia del balance entre las fuerzas productivas

Bajo la denominación *desarrollo integral del campo*, el proyecto de ley 003-2028 de reforma de la Ley 160 de 1994, que recientemente hizo curso fallido en el Congreso, intentaba conectarse con esa perspectiva que, de acuerdo con lo planteado en la exposición de motivos, está dotada de un

enfoque económico sustentable que demanda el crecimiento local y lo que llama “la consolidación de los sujetos de reforma agraria frente a los actores económicos productivos de mayor impacto sectorial y económico”.

Adicionalmente, la inclusión de ciertas funciones y actividades, como las mineroenergéticas, dentro de la normativa agraria y la visión de desarrollo integral del campo no resultarían problemáticas si no se tratara, como lo es en este caso, de una apuesta por otorgar ventajas a grandes empresarios en detrimento del acceso a la tierra de quienes no la tienen o la tienen de manera insuficiente, negándose con ello también las posibilidades de acceso a otros derechos y bienes. Es así que lo que en el apartado de definiciones de la ley es apenas una dimensión del desarrollo, más adelante se convierte en el soporte para la entrega de la tierra a la que aspiran los campesinos a los empresarios mineroenergéticos a través de fórmulas como la reserva de baldíos para actividades declaradas de utilidad pública e interés social.

En tal dirección, el proyecto de ley faculta a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para declarar inadjudicables los terrenos baldíos reservados en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables declarados de utilidad pública y/o interés social en un área medida desde el punto de extracción o explotación. A pesar de que esta facultad ya existe en una extensión de 2,5 km, el proyecto incorpora la posibilidad de que quienes adelanten dichas actividades extractivas —que no son pequeños propietarios— puedan adquirir tales baldíos. Para ello, la ANT, por demanda de los interesados, delimitaría reservas especiales de terrenos baldíos con el objeto de sustraerse del régimen de titulación, es decir, del Fondo de Tierras, y entregarlos mediante derechos de uso. Con ello no solo se disminuyen las ya escasas tierras para adjudicación, sino que se ampliarían los alcances del contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables.

De otra parte, pese a las pretensiones de *integralidad* y *sostenibilidad* del enfoque de desarrollo, el proyecto de ley carece de una perspectiva armonizadora de los asuntos agrarios y ambientales, no contiene referencias a los aprovechamientos forestales como actividad productiva ni al pago por servicios ambientales como mecanismo de conservación asociado a la productividad, en general, ni otras medidas tendientes a la protección de la estructura ecológica principal, que deberían aparecer como criterios y mecanismos de sostenibilidad. Así mismo, la extinción de dominio deja por fuera la función ecológica de la propiedad y, en su lugar, no se adoptan medidas encaminadas al aprovechamiento de los suelos de conformidad con la vocación de los mismos.

Modificación estructural del régimen de baldíos, vergonzosa amnistía para la acumulación indebida de baldíos

En relación directa con la distribución equitativa de las tierras, médula de la reforma agraria, el proyecto de ley no escatima esfuerzos para hacer desaparecer o debilitar los mecanismos contemplados por la Ley 160/94, modificando por completo el régimen de baldíos a través de la denominada *regularización por confianza legítima* —eufemismo bajo el cual, en la práctica, se deroga la UAF—, como lo han pretendido los concentradores de la tierra desde su surgimiento.

Esta modalidad de regularización permite que cualquier persona que, sin tener la condición de sujeto de reforma agraria, haya ocupado un predio con anterioridad a la expedición de la Ley 160/94 reciba en adjudicación predios en una extensión mayor a la UAF, caso en el cual el área que la exceda será compensada en dinero, con lo que, como resulta obvio, se abre el acceso a quienes posean mejores condiciones económicas y no a quienes vienen siendo favorecidos por la protección constitucional y legal que ya se ha mencionado.

Si bien el derecho de propiedad sobre el área adicional a la UAF no se adquiere en forma inmediata, a la postre, cinco años más tarde sí, puesto que está contemplada la suscripción de un contrato de derechos de uso por este período, durante el cual se desarrolla un proyecto productivo a cuyo término se adjudica el predio.

Por si ello fuera poco, para aquellos ocupantes en las mismas condiciones (no sujetos de reforma agraria), posteriores a la expedición de la Ley 160, será aplicable por vía judicial la *regulación por confianza legítima* si la ocupación de diez años inició antes de la expedición de la ley, demostrando buena fe simple y explotación económica.

Asistimos, entonces, a la plena amnistía de la acumulación indebida de baldíos ocupados, desvirtuando la naturaleza y función social de la propiedad sobre la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado suficientemente, indicando que los baldíos son, en esencia, bienes destinados a los sujetos de reforma agraria en desarrollo del mandato constitucional establecido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política y señalando que “Los baldíos están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional, como lo son los trabajadores agrarios y campesinos sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas” (Corte Constitucional, 2016).

Es por ello que la Corte considera que:

[...] al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas” (Op. cit.).

Coherente con los reiterados ataques contra la UAF, es previsible que la facultad de determinar los criterios metodológicos y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos de la UAF conferida a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) termine orientada en dirección a desnaturalizarla, ya que, de hecho, el proyecto la restringe al nivel predial.

La Corte Constitucional ha indicado que la Unidad Agrícola Familiar apunta a la protección del campesino en relación con la tierra ya adjudicada o subsidiada por el Estado y, por ello, indica que:

La eliminación de las restricciones estudiadas por la norma demandada [la eliminación de la UAF], no se acompaña de manera alterna de una forma de protección específica a la población campesina que enajena por venta o aporte su derecho a la tierra, en el cual el Estado invirtió esfuerzo y recursos y, no sólo eso sino que el Estado olvida motivar de manera suficiente las razones por las cuales resulta más importante al país priorizar el aumento de escalas de producción rural sobre el esquema de acceso a la propiedad rural por el sistema de UAF a pequeños propietarios rurales. Es así como con las reformas introducidas, los campesinos adjudicatarios pasan a segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica para formular proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, a partir de una exposición de motivos casi inexistente (Corte Constitucional, 2012).

De otro lado, el proyecto crea la *adjudicación por compensación para actividades de utilidad pública o interés social* que permitiría a cualquier persona, sin distinción de contar o no con la condición de sujeto de reforma agraria, ser adjudicataria de predios baldíos solo con transferir otro predio o su equivalente

en dinero al Fondo de Tierras. De nuevo, se les abre autopista para el acceso a los baldíos a quienes tengan mejores recursos.

Extinguiendo la extinción de dominio agrario

Además de revivir la multa contemplada en el defenestrado proyecto de decreto de ordenamiento social de la propiedad, que en la práctica —como ya se indicaba— se constituía en una dilación para la aplicación efectiva de la extinción de dominio, el nuevo proyecto incorpora barreras adicionales al crear excepciones oponibles a la extinción. Se trata de la existencia de “un plan productivo donde se defnan la temporalidad de la ejecución del mismo, condiciones sanitarias, zonas de descanso o de conservación”, la destinación del predio “a descanso, recreación y esparcimiento”, la existencia de licencias ambientales y de construcción o de contratos de concesión. Se crean así mismo otras ventanas de evasión al cumplimiento de función social de la propiedad, como la disminución de las sanciones cuando existan contratos de uso sobre el predio y el tenedor del mismo sea quien no desarrolla actividad económica alguna, dando lugar con ello a la validación de contratos ficticios.

Estas medidas, sumadas a la declaratoria de inadjudicabilidad de terrenos en que se explotan recursos naturales no renovables, están dirigidas a reducir a su mínima expresión los predios que alimentarán el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Las Zonas de Desarrollo empresarial, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Social (ZIDRES) ya existentes en la ley, las cuales —como se argumentó anteriormente— son otra forma de facilitar a grandes empresarios el acceso a los baldíos, y la creación de Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario sin mayores claridades sobre su relación con los baldíos —aunque dado el espíritu de este proyecto es legítimo suponer que su reglamentación estaría orientada a consolidar el acaparamiento de los mismos por grandes propietarios y el reforzamiento del modelo agroindustrial de gran escala— hacen ver aún más lejano el cumplimiento de las metas de acceso de tres millones de hectáreas adjudicadas y siete formalizadas planteadas por el Acuerdo Final de Paz. Se pretende asegurar entonces la perpetuidad y profundización de la concentración de la tierra.

Uso y abuso de los derechos de uso y derecho de superficie

Como ya se ha indicado, la Misión para la Transformación del Campo plantea la necesidad de incorporar los derechos de uso como herramienta del ordenamiento social de la propiedad. De nuestra parte compartimos la nece-

sidad de reconocer y aplicar derechos de uso que, de hecho, ya se aplican en la práctica de la vida de las comunidades agrarias en el marco de sus procesos de *ordenamiento territorial campesino* (Méndez, 2013), los cuales, dicho sea de paso, han demostrado mayor eficiencia en los fines de ordenar los usos, conservar los ecosistemas, resolver conflictos y garantizar la permanencia de las comunidades en sus territorios, pese a la guerra y las embestidas extractivistas. Sin embargo, el reconocimiento de tales derechos de uso debe limitarse a tres criterios, a saber: a) la existencia de condicionantes que impidan la plena titularidad; b) deben ser otorgados a pequeños y medianos campesinos y productores, bajo UAF, y c) en estricto cumplimiento de criterios de sostenibilidad ambiental.

El proyecto de ley, por el contrario, propone los derechos de uso como ruta hacia la plena adjudicación a favor de quienes mayor capacidad económica demuestren y en detrimento de los sujetos de reforma agraria. Por otro lado, se intenta nuevamente incorporar el derecho real de superficie que, como ya se argumentó, es una perversión del derecho de uso que fue objeto de debate en la mesa de negociación de La Habana y finalmente quedó excluida del texto final del Acuerdo, por lo cual su inclusión constituye una burla de lo pactado.

Vale señalar finalmente que, respecto a los derechos de uso, el Gobierno Nacional asumió mediante acta suscrita en la CSIVI el compromiso según el cual el Ministerio de Agricultura incorporaría en el proyecto de ley los derechos de uso para pequeños y medianos productores rurales, compromiso que se desconoce en este proyecto de ley.

Por su parte, los inicios del gobierno de Iván Duque auguran tiempos aún peores para las aspiraciones de reforma agraria. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad” anuncia la adopción de un nuevo marco legal y procedimental para el acceso y distribución de la tierra, sin que sea claro si se trata de la defensa del proyecto actualmente radicado en el Congreso por el anterior Gobierno o de uno nuevo.

Reflexión final

Así las cosas, el proyecto que pretende reformar —derogar— la Ley 160/94 nada tiene que ver con la Reforma Rural Integral acordada entre el Gobierno y las FARC, la cual reconoce la integralidad del problema agrario y, en ese marco, también la centralidad de la concentración de la tierra, así como la urgente necesidad de redistribuir a favor de quienes han sido despojados de ella, es decir, de la reforma agraria, en el sentido que García (1973) propone como una *reforma agraria estruc-*

tural bajo una comprensión holística. Esto es, en lo económico, como un proceso redistributivo de la tierra de los terratenientes entre los campesinos y el Estado, del cual resulta un cambio en el uso de los recursos que tiene impacto positivo sobre la vida de los campesinos, la infraestructura y la tecnología, elevando la participación de estos y del Estado en el ingreso. Desde el punto de vista sociológico, la reforma significa un proceso capaz de provocar un cambio de valores en la sociedad que elimine la marginalidad del campesino, esto es, se trata de la consolidación de un proyecto nacional. Desde el antropológico, apunta a la integración de la diversidad cultural de los sujetos de mundo rural (indígenas, afrodescendientes) y, desde el punto de vista político, a la transformación de las estructuras e imaginarios de poder tradicionales hacia nuevas formas de representación y participación. Es decir, la reforma agraria más que transformar el campo, transforma toda la sociedad.

Se trata entonces de redistribuir recursos de poder a los despojados de la tierra, pues no se puede seguir abordando el acceso del campesino a ella con la visión de la prestación de servicios a una población vulnerable. Se trata de reconocer que quienes han sufrido la desposesión y el despojo de la tierra son sujetos políticos plenos, como lo demuestran sus acciones de contundente movilización social reivindicando la urgente necesidad de una reforma agraria y territorial y la implementación de un modelo de desarrollo rural orientado a la soberanía alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la garantía de derechos para las poblaciones rurales.

Justamente en dirección a dicho reconocimiento, y a conferir no solo bienes, sino recursos de poder, es que apunta la RRI cuando en forma persistente cualifica las medidas contempladas con la participación efectiva de los sujetos rurales en su diseño e implementación. La generación de espacios de *participación efectiva* significa la posibilidad de incidir en las decisiones que les afectan y a sus territorios. El carácter participativo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial tiene el potencial de impulsar la incidencia de las comunidades sobre la orientación del desarrollo de sus territorios, mientras que el carácter participativo de la zonificación ambiental conlleva el potencial de consolidar las prácticas de conservación desarrolladas por las comunidades.

Si bien no puede decirse que con ello la RRI tiene los alcances de una reforma agraria, pues es claro que apenas aspira a dar pasos hacia la generación de condiciones para la democratización de la tierra, sí podemos afirmar que la RRI representa la oportunidad de desplegar las capacidades sociales y comunitarias cultivadas en medio de la guerra. Nos referimos a las capacidades de gestión territorial basadas en una racionalidad ambiental y solidaria, que existen en numerosos territorios rurales y que posibilitaron la permanencia de comunidades en sus territorios

en clara resistencia contra las prácticas productivas y militares de despojo, y que se manifiestan en planes de vida, ambientales, de zonas de reserva campesina, en normas comunitarias de convivencia, proyectos productivos y economía propia, entre otros. Este conjunto de capacidades representa una verdadera *institucionalidad comunitaria* disponible para el proceso de implementación de la RRI y del Acuerdo de Paz, en general, y debe ser reconocida por el Estado despojado de toda visión asistencialista, clientelar y coyunturalista.

Tales capacidades han de constituirse en un muro de contención de las fuerzas que persisten en enterrar la reforma agraria. Secularmente, fuerzas políticas y sociales agrarias han resistido de diversas formas y, si bien no han tenido pleno éxito, han logrado contener la profundización de un modelo de desarrollo agroexportador y concentrador de la tierra. Solo estas fuerzas, articuladas a sectores demócratas en todas las escalas territoriales, podrán jalonar los cambios que el Acuerdo está apalancando a través de la movilización política y social más amplia posible. El Paro Nacional Agrario de 2013 dejó en claro el potencial de la movilización y la protesta, las cuales generaron un clima social y político que puso de relieve el vergonzoso abandono de las comunidades agrarias por parte de toda la sociedad, legitimando y dando peso específico a la negociación que sobre el problema agrario se desarrolló en las negociaciones de paz y que dio como resultado la Reforma Rural Integral.

Existe ya un terreno largamente abonado por las luchas sociales, los estudios críticos, los espacios políticos habilitados y un avance en la instalación del problema agrario y la enorme brecha urbano rural en la agenda de la opinión pública nacional. Resta entonces que comunidades y organizaciones sociales profundicen sus ejercicios territoriales de construcción de paz, economía propia, conservación ambiental, reformas agrarias campesinas, ordenamiento territorial comunitario, resolución de conflictos y veedurías ciudadanas, y que sean apoyadas por la institucionalidad, la academia, los gremios, la comunidad internacional y los pobladores urbanos.



Bibliografía

- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013). *Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) (2019). *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Gentes de Común.

- Corte Constitucional (23 de agosto de 2012). Sentencia C-644. [M.P. Adriana María Guillén]
- Corte Constitucional (12 de mayo de 2016). Sentencia SU-235. [M.P. Gloria Stella Ortiz]
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y La Paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del campo*, Tomo 3. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ETC Group (2017). *¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina agroalimentaria o la cadena agroindustrial?* Recuperado el 20 de febrero de 2019 en http://www.etcgroup.org/es/quien_alimentara
- Fajardo, D. (2015). "Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana". En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Ensayos críticos. Bogotá: Gentes del Común.
- FARC-EP (1964). *Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP*. Recuperado el 10 de febrero de 2019 <http://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>
- Gobierno Nacional – FARC-EP (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Gentes del Común – Centro de Pensamiento y Diálogo Político – Centro de Cooperación para la Paz.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Corporación Excelencia en la Justicia (2017). *Observaciones sobre el proyecto de decreto – ley sobre ordenamiento social de la propiedad de la tierra. COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA*. Recuperado el 8 de noviembre en <https://www.cej.org.co/index.php/comunicados-y-posiciones/2283-observaciones-sobre-el-proyecto-de-decreto-ley-sobre-ordenamiento-social-de-la-propiedad-de-la-tierra>
- Méndez, Y. (2013). *Repartir la tierra es muy fácil, derecho a la tierra y el territorio, justicia y zonas de reserva campesina*. Bogotá: ACVC.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). Proyecto de decreto "Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones". Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Proyecto de Ley "Por el cual se modifican la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018 en <https://www.minagricultura.gov.co/Documentos%20Publicos/ley-de-tierras-17-oct-2017.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Exposición de motivos proyecto de ley "por la cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018 en https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/exposicion_de_motivos_oct_17_2017_v.f_0.pdf
- Oxfam, (2014). *Radiografía de la desigualdad, lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la desigualdad de la tierra en Colombia*. Recuperado el 17 de junio de 2018 en https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos y desfiguraciones

Yenly Angélica Méndez Blanco

Abogada, Magíster en Desarrollo Rural. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Johana Silva Aldana

Abogada. Magíster y doctorante en Ciencias Sociales. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Ana María González Suárez

Politóloga. Aspirante a magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Introducción

El punto cuarto del Acuerdo Final de Paz representa un giro radical con respecto a la política antidrogas que tradicionalmente se ha implementado en Colombia. Instaura un enfoque que trasciende las preocupaciones de seguridad, lucha contrainsurgente y defensa del Estado de derecho, y propone una perspectiva de transformación de los territorios afectados por la producción y comercialización de los cultivos de uso ilícito para superar las situaciones de marginalidad, desigualdad y violencia que los caracterizan. Además, ofrece un enfoque de salud pública para enfrentar las problemáticas asociadas al consumo de drogas ilícitas.

El núcleo de este punto del Acuerdo es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), creado por medio del Decreto 896 de mayo de 2017, que estableció el propósito, la estructura y los mecanismos de operativización del programa. El PNIS busca ofrecer oportunidades de desarrollo socioeconómico a las poblaciones afectadas por las economías asociadas a los cultivos de uso ilícito, promueve su sustitución voluntaria, incentiva la generación de proyectos productivos alternativos y el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado, así como la construcción participativa de los territorios en los que se ubican dichos cultivos. En este sentido, mediante el PNIS, el Acuerdo Final de Paz propone un cambio de perspectiva en las políticas antidrogas, pues defiende la necesidad de una visión integral que conjugue la transformación estructural del campo en Colombia, con procesos de tratamiento diferenciado y participativo de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

El alcance del PNIS es nacional, pero se ha priorizado su implementación en los territorios con mayor presencia de cultivos de uso ilícito, excluyendo a los cultivadores que hayan iniciado la siembra luego del 10 de julio de 2016.

Entre los componentes principales del PNIS se encuentra el Plan Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)¹, que busca construir con las comunidades una apuesta de transformación integral de los territorios a través del diseño e implementación de proyectos de desarrollo alternativo; el Plan de Atención Inmediata (PAI), que asigna recursos a las familias cultivadoras que se comprometan con la sustitución de cultivos (36 millones en 2 años), y el Plan de Atención Inmediata (PAI Comunitario), que comprende medidas para atender a la niñez, los adultos mayores y la generación de alternativas laborales relacionadas con la implementación de la Reforma Rural Integral.

La entidad del gobierno encargada de implementar el PNIS es la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), adscrita a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Esta Dirección, establecida mediante el Decreto 672 del 26 de abril de 2017, tiene entre sus funciones asesorar en el diseño y coordinación de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de programas para la sustitución de cultivos; apoyar el diseño de estrategias nacionales para la ejecución de programas relacionados con la sustitución de cultivos, y coordinar con los diferentes ministerios y departamentos administrativos la implementación de los programas y proyectos relacionados con la sustitución de cultivos.

Los acuerdos individuales y colectivos que establece el Gobierno con los campesinos los compromete a no resembrar cultivos ilícitos, no participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos y, en general, a no participar de ninguna actividad asociada a cultivos ilícitos (producción, recolección, comercialización, etc.). Asimismo, el Gobierno se compromete a contribuir de manera efectiva a la solución del problema de drogas ilícitas mejorando e incrementando las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas.

.....
1. Los PISDA se articulan a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y al Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), y contemplará aspectos como servicios públicos, infraestructura, seguridad, desarrollo social, vías y tierras. Además, contendrá planes de: a) obras de infraestructura social de ejecución rápida; b) sostenibilidad y recuperación ambiental; c) plan de formalización de la propiedad; d) planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, y e) cronogramas, metas e indicadores.

La implementación del PNIS incluye las siguientes actividades:

- » Identificación de zonas de intervención a través de procesos de articulación inter-institucional, con organizaciones sociales y campesinas de las regiones.
- » Suscripción de acuerdos colectivos de sustitución voluntaria y conformación de asambleas comunitarias (Consejo Asesor Territorial – CAT).
- » Suscripción de acuerdos individuales de sustitución voluntaria.
- » Recolección de la línea base de los cultivos ilícitos y caracterización socioeconómica de las familias.
- » Monitoreo y verificación de compromisos adquiridos con las familias beneficiarias.
- » Verificación de la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos reportados por las familias.
- » Asistencia técnica para la formulación de proyectos productivos.
- » Proyectos de seguridad alimentaria y proyectos productivos de ciclo corto.
- » Proyectos productivos de ciclo largo a partir de las asistencias técnicas.
- » Capacitaciones y gestión de acceso a créditos.
- » Entrega de incentivos económicos, conforme se van ejecutando los compromisos suscritos.
- » Realización de encuestas para identificar cambios sociales, económicos e institucionales en los territorios y comunidades donde se implementa el PNIS.

Con el fin de realizar un balance general del funcionamiento del PNIS a continuación se presenta el vínculo que existe entre la afectación de cultivos de uso ilícito en los territorios del país y las situaciones de pobreza, marginación y violencia que sufren las familias que habitan en las zonas con dichos cultivos. Este vínculo constituye el principal argumento para dar un giro en el trata-

miento que tradicionalmente se le ha ofrecido al problema de las drogas ilícitas y avanzar en la implementación integral del PNIS.

Posteriormente, se realiza un balance de la ejecución del PNIS. Allí se subrayarán los avances obtenidos en materia de erradicación voluntaria y las dificultades que se enfrentan en términos de la articulación con programas como la reforma rural integral, la política de salud pública frente al consumo y la estrategia de lucha contra el narcotráfico. También se plantearán los desafíos provocados por la insuficiencia de presupuesto y los retrasos en la contratación de la asistencia técnica del programa.

Finalmente, se analizarán algunas de las acciones del gobierno de Iván Duque Márquez que afectan la implementación del PNIS. Al respecto, se mostrará que el Gobierno ha optado por implementar su propia agenda en materia de reducción de los cultivos de uso ilícito, apelando a criterios de consolidación territorial y penalización del consumo y respondiendo a las presiones generadas por Estados Unidos en materia de certificación de lucha antidrogas. Todas estas constituyen acciones que van en contravía de los principios del Acuerdo Final de Paz y de las apuestas definidas para el PNIS.

Los cultivos de uso ilícito y la vulnerabilidad de los territorios y las poblaciones: la necesidad del PNIS

Cultivos de coca

En el año 2017 fue redefinido el índice de amenaza para la producción de cultivos de coca con el objetivo predecir los escenarios territoriales en los cuales aumentarán las afectaciones causadas por esta producción, contribuyendo así a la focalización de la intervención estatal. Su análisis se basa en los municipios que han presentado cultivos ilícitos en algún momento del periodo 2001 a 2016 y analiza tres componentes: los municipios con mayor cantidad de cultivos, los que tienen una tendencia expansiva más fuerte y aquellos con mayor permanencia debido a la consolidación de redes de narcotráfico en el territorio. La valoración del índice presenta una escala normalizada entre 0 a 1, donde valores cercanos a cero (0) indican menor amenaza y los cercanos a uno (1) indican mayor amenaza.

Los resultados del índice de amenaza al corte de 2018 son:

- » Existe un aumento en el nivel de amenaza que pasa de 0,025 en 2015 a 0,028 en 2016.

- » Se presenta mayor concentración de este nivel de amenaza en algunos clústeres o núcleos geográficos específicos:
 - El suroccidente colombiano, en la región fronteriza de Nariño con Ecuador, delimitado por los municipios de Tumaco y Barbacoas y en menor medida por Roberto Payán, Olaya Herrera y el Charco.
 - El Catatumbo, encabezado por Tibú, El Carmen, Convención, El Tarra y Sardinata.
 - La región fronteriza Putumayo-Ecuador, en los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamón, Puerto Guzmán, Orito y La Hormiga.
 - Otro núcleo, aún no muy definido, en la región de la Orinoquía entre Meta y Guaviare, que incluye a San José del Guaviare, El Retorno y Miraflores, en Guaviare, y a Vistahermosa, La Macarena y Calamar, en Meta. Este núcleo tiende a expandirse al nororiente —hacia el municipio de Cumaribo en Vichada— y al suroccidente —hacia los municipios de Solano y Cartagena de Chairá en Caquetá—.
- » El 87% de la amenaza nacional se concentra en el 15% de los municipios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.
- » Para 2018, un total de 280 municipios presentan algún nivel de amenaza frente a los cultivos de coca, lo que representa una disminución del 2,4% con relación a 2016.
- » Los municipios donde el problema se ha incrementado por la mayor presencia de cultivos, gran afectación del territorio y permanencia del fenómeno son los siguientes: Tumaco (Nariño), Tibú (Norte de Santander), Puerto Asís (Putumayo), San José del Guaviare (Guaviare), Valle del Guamez (Putumayo), Barbacoas (Nariño), El Tambo (Cauca), Miraflores (Guaviare), Orito (Putumayo) y El Retorno (Guaviare)
- » Los municipios de Tumaco, Tibú y Puerto Asís concentran el 24% de la amenaza total. De otra parte, los mayores incrementos en el índice de amenaza con respecto a 2015 fueron: Tarazá (Antioquia) con 56,81%, Tibú (Norte de Santander) con 55,2%, Sardinata (Norte de

Santander) con 41,6%, El Tarra (Norte de Santander) con 29,4% y Tierralta (Córdoba) con 19%.

- » El coeficiente Gini para el índice de amenaza en el 2018 fue de 0,84, superior al 2015 que se situó en 0,717, lo que confirma la mayor concentración de la amenaza.

En conclusión, el nivel de amenaza por producción de cultivos de coca a nivel nacional se ha incrementado al corte de 2016 y su concentración en algunos territorios específicos también.

Es importante mencionar que el análisis de la amenaza tiene su complemento en el análisis de la vulnerabilidad territorial, que consiste en el estudio de las condiciones sociales, políticas y económicas que posibilitan la presencia de cultivos de uso ilícito y la existencia de redes de narcotráfico a su alrededor. Es claro que, además de los factores biofísicos y climatológicos, existen otros factores que aumentan la probabilidad de producción de cultivos de coca, entre los que se encuentra la presencia de actores armados ilegales en el territorio, un bajo estado de actualización catastral y la densidad de la población, así como altas tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) (2017, 2018, 2019), la presencia de cultivos ilícitos de coca se presenta en territorios afectados por condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y acción de grupos armados ilegales.

En cuanto al análisis de la producción de coca por regiones, en la tabla N.º 1 se observa que al corte de 2018 la mayor concentración de coca se encuentra en el Pacífico, seguida de la región Central y, luego, de la región de Putumayo-Caquetá, aunque el incremento más significativo en relación con 2017 se da en la región Central con un 14%:

En la región Pacífico, el municipio más afectado por cultivos de coca es Tumaco (Nariño), El Tambo tiene la tercera parte de toda la coca del departamento del Cauca, Itsmina es el municipio más afectado del Chocó y en el Valle del Cauca el municipio más afectado es Buenaventura, con la mitad de sus cultivos de coca en el centro poblado Concepción (ver tabla N.º 2).

En la región Central, el Catatumbo concentra el 61% de la coca de toda la región al corte de 2016. El municipio de Tibú es el más afectado con el 52% de la coca en la subregión (12.787 ha). En el Cesar los cultivos de coca se

Tabla 1. Cultivos de coca (hectáreas) por región en Colombia

| Región | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var 2017/18 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Pacífico | 29.917 | 27.022 | 25.682 | 26.789 | 18.969 | 18.562 | 25.976 | 40.594 | 57.777 | 65.567 | 62.446 | - 5% |
| Central | 18.731 | 18.048 | 15.308 | 10.641 | 10.405 | 8.815 | 11.412 | 16.397 | 40.526 | 52.960 | 60.319 | 14% |
| Putumayo-Caquetá | 13.961 | 9.618 | 7.363 | 13.278 | 9.843 | 11.989 | 20.151 | 27.780 | 34.505 | 41.382 | 38.170 | - 8% |
| Meta-Guaviare | 12.154 | 13.129 | 8.709 | 9.879 | 6.550 | 7.623 | 10.700 | 10.425 | 12.302 | 10.500 | 7.285 | - 1% |
| Orinoquía | 3.621 | 3.658 | 2.990 | 2.396 | 1.323 | 782 | 536 | 700 | 708 | 774 | 557 | - 28% |
| Amazonía | 2.018 | 1.313 | 1.505 | 717 | 653 | 375 | 348 | 181 | 286 | 302 | 228 | - 24,5% |
| Sierra Nevada | 551 | 351 | 255 | 62 | 47 | 43 | 9 | 7 | 35 | 10 | 14 | 40% |
| Total | 80.953 | 73.139 | 61.812 | 63.762 | 47.790 | 48.189 | 69.132 | 96.084 | 146.139 | 171.000 | 169.000 | - 1,2% |

Fuente: UNODC (2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

Tabla 2. Cultivos de coca (hectáreas) Región Pacífico

| Departamento | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Nariño | 19.612 | 17.639 | 15.951 | 17.231 | 10.733 | 13.177 | 17.285 | 29.755 | 42.627 | 45.735 | 41.903 |
| Cauca | 5.422 | 6.597 | 5.908 | 6.066 | 4.325 | 3.326 | 6.389 | 8.660 | 12.595 | 15.960 | 17.117 |
| Chocó | 2.794 | 1.789 | 3.158 | 2.511 | 3.429 | 1.661 | 1.741 | 1.489 | 1.803 | 2.611 | 2.155 |
| Valle del Cauca | 2.089 | 997 | 665 | 981 | 482 | 398 | 561 | 690 | 752 | 1.261 | 1.271 |
| Total | 29.917 | 27.022 | 25.682 | 26.789 | 18.969 | 18.562 | 25.976 | 40.594 | 57.777 | 65.567 | 62.446 |
| Variación Anual | 15% | -10% | -5% | 4% | -29% | -2% | 40% | 56% | 42% | 13% | -5% |

Fuente: UNODC (2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

presentan como una extensión de los cultivos de Norte de Santander y el municipio más afectado es San Martín.

La subregión del Bajo Cauca, que comprende los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba, registra el 39% de la producción de coca de toda la región. En Antioquia los municipios más afectados son Tarazá, Valdivia y Cáceres con el 63% de la coca del departamento (8.855 ha), en Bolívar San Pablo y Santa Rosa del Sur y en Córdoba Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano.

En la subregión del Magdalena Medio la producción de coca se sitúa en menos del 1% y comprende territorios en los departamentos de Cundinamarca y Caldas que se encuentran libres de coca y en los departamentos de Santander y Boyacá que están por debajo de 50 ha de cultivos. El municipio más afectado de esta subregión es Otanche en Boyacá (véase tabla N.º 3).

Tabla 3. Cultivos de coca (hectáreas) Región Central

| Departamento | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Norte de Santander | 2.886 | 3.037 | 1.889 | 3.490 | 4.516 | 6.345 | 6.944 | 11.527 | 24.831 | 28.244 | 33.598 |
| Antioquia | 6.096 | 5.096 | 5.350 | 3.104 | 2.725 | 991 | 2.293 | 2.402 | 8.855 | 13.681 | 13.403 |
| Bolívar | 5.847 | 5.346 | 3.324 | 2.207 | 1.968 | 925 | 1.565 | 1.044 | 4.094 | 6.179 | 8.614 |
| Córdoba | 1.710 | 3.113 | 3.889 | 1.088 | 1.046 | 439 | 560 | 1.363 | 2.668 | 4.780 | 4.636 |
| Santander | 1.791 | 1.066 | 673 | 595 | 111 | 77 | 26 | 21 | 37 | 30 | 21 |
| Cesar | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 13 | 10 | 33 | 26 | 24 | 31 |
| Boyacá | 197 | 204 | 105 | 93 | 10 | 17 | 14 | 7 | 15 | 22 | 16 |
| Caldas | 187 | 186 | 46 | 46 | 16 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cundinamarca | 12 | 0 | 32 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 18.726 | 18.048 | 15.308 | 10.641 | 10.405 | 8.815 | 11.412 | 16.397 | 40.526 | 52.960 | 60.319 |
| Variación Anual | -11% | -4% | -15% | -30% | -2% | -15% | 29% | 44% | 147% | 30% | 14% |
| Catatumbo | 2.886 | 3.037 | 1.889 | 3.490 | 4.529 | 6.358 | 6.954 | 11.560 | 24.857 | | |
| Bajo Cauca | 13.653 | 13.555 | 12.563 | 6.399 | 5.739 | 2.355 | 4.418 | 4.809 | 15.617 | | |
| Magdalena Medio | 2.187 | 1.456 | 856 | 752 | 137 | 102 | 40 | 28 | 52 | | |

Fuente: UNODC (2016, 2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

En la región Putumayo – Caquetá, al corte de 2018 el 71% de la producción de coca se encuentra en Putumayo y el 29% restante en Caquetá. En Putumayo los municipios más afectados son Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamez con el 61% de la coca del departamento. En Caquetá los cultivos de coca se encuentran más dispersos que en los demás departamentos, los municipios más afectados son La Montañita, Solano, Cartagena del Chairá, San José del Fragua y Milán (ver Tabla 4).

Tabla 4. Cultivos de coca (hectáreas) región Putumayo-Caquetá

| Departamento | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2016 | 2016 |
|------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Putumayo | 9.658 | 5.633 | 4.785 | 9.951 | 6.148 | 7.667 | 13.609 | 20.068 | 25.162 | 29.589 | 26.408 |
| Caquetá | 4.303 | 3.985 | 2.578 | 3.327 | 3.695 | 4.322 | 6.542 | 7.712 | 9.343 | 11.793 | 11.762 |
| Total | 13.961 | 9.618 | 7.363 | 13.278 | 9.843 | 11.989 | 20.151 | 27.780 | 34.505 | 41.382 | 38.170 |
| Variación Anual | -34% | -31% | -23% | 80% | -26% | 22% | 68% | 38% | 24% | 19% | -8% |

Fuente: UNODC (2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

En la región Meta – Guaviare, a corte 2018 el 59% de la producción de coca se encuentra concentrada en Guaviare y el 41% restante en Meta. En Guaviare el municipio más afectado es Miraflores, mientras que en Meta los municipios más afectados son La Macarena y Puerto Rico (ver Tabla 5).

Tabla 5. Cultivos de coca (hectáreas) región Meta-Guaviare

| Departamento | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Guaviare | 6.629 | 8.660 | 5.701 | 6.839 | 3.851 | 4.725 | 5.658 | 5.423 | 6.838 | 4.923 | 4.340 |
| Meta | 5.525 | 4.469 | 3.008 | 3.040 | 2.699 | 2.898 | 5.042 | 5.002 | 5.464 | 5.577 | 2.945 |
| Total | 12.154 | 13.129 | 8.709 | 9.879 | 6.550 | 7.623 | 10.700 | 10.425 | 12.302 | 10.500 | 7.285 |
| Variación Anual | -38% | 8% | -34% | 13% | -34% | 16% | -40% | -3% | 18% | -14% | -30% |

Fuente: UNODC (2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

Cultivos de amapola y marihuana

En Colombia aún no se ha desarrollado una metodología censal para conocer el área sembrada de amapola y marihuana, por lo que la estimación del área sembrada se obtiene a partir de los sobrevuelos que realiza la Policía Nacional.

De acuerdo con UNODC, la amapola se siembra en pisos térmicos de medio a frío y provincias de humedad alta en pequeñas parcelas en zonas montañosas. La tabla N.º 6 muestra en ha la cantidad de cultivos de amapola sembrados en Colombia desde 2005 hasta 2016; cabe destacar que para 2016 no se tiene reporte de sobrevuelos en departamentos como Tolima, Huila y Cesar.

Tabla N.º 6. Cultivos de amapola (hectáreas) en Colombia

| Departamento | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Nariño | | 316 | 204 | 24 | 238 | 234 | 229 | 205 | 73 | 159 | 320 | 300 |
| Cauca | 538 | 448 | 280 | 126 | 100 | 92 | 102 | 102 | 220 | 208 | 256 | 162 |
| Huila | 320 | 114 | 45 | 45 | 11 | 12 | 5 | 4 | 4 | 10 | 10 | n.d. |
| Tolima | 265 | 90 | 170 | 170 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 5 | 5 | n.d. |
| Cesar | 152 | 3 | 7 | 18 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | n.d. |
| Valle del Cauca | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| La Guajira | 68 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Caquetá | 132 | 52 | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Putumayo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 1.950 | 1.023 | 715 | 394 | 356 | 341 | 338 | 313 | 299 | 387 | 596 | 462 |

Fuente: UNODC (2017). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

Con relación a la marihuana, los datos de erradicación e incautación de drogas permiten realizar aproximaciones a los territorios más afectados por esta problemática, pero para un mejor análisis se requeriría de una metodología que

arroje datos comparables y verificables que permitan conocer los territorios en que se siembra marihuana. Al corte de 2016, la Policía Nacional reporta 95 ha cultivadas de marihuana en el país, 69 ha de ellas en Cauca, 11 ha en Magdalena y las restantes en Meta y Nariño.

Caracterización de las familias que habitan en las zonas con cultivos de coca

En definitiva, al momento de firmar el Acuerdo Final de Paz, Colombia asistía a un incremento notorio del número de ha de tierra destinadas a la siembra de cultivos de uso ilícito (coca, amapola y marihuana). La evidencia advertía, además, que la concentración y expansión de este fenómeno se producía en territorios caracterizados por condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y acción de grupos armados ilegales. En efecto, la encuesta realizada entre 6.350 familias cultivadoras y no cultivadoras en veredas de 29 municipios de zonas con presencia de cultivos de coca por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) mostraba tal correlación.

Por ejemplo, en los municipios donde se aplicó la encuesta se estimaba, al corte de 2016, un total de 68.357 ha de coca y la UNODC verificó que en los predios de las familias encuestadas había un área total de 11.984 ha, sobresaliendo particularmente los municipios de Tumaco en Nariño, Tibú en Norte de Santander y Puerto Asís en Putumayo. La caracterización sociodemográfica muestra que en estos territorios la población es más pobre, está más aislada y tiene un menor acceso a bienes y servicios públicos que en el resto de municipios del país. Adicionalmente, estos municipios presentan bajos índices de calidad de vida. En efecto, el 36% de población es analfabeta, el 18,2% de los niños, niñas y adolescentes no estudia, el 35,5% presenta rezago escolar y el 86,3% rezago educativo. El 97,5% del mercado laboral se da en la informalidad y existe una alta tasa de dependencia económica (57,9%). Asimismo, el 25% de la población vive en hacinamiento, lo cual se relaciona con la presencia de enfermedades, altos niveles de vulnerabilidad y pobreza estructural.

De las familias encuestadas, el 89% tiene una relación directa con los cultivos ilícitos, el 94% está constituido por propietarios de plantaciones de coca y el 25% por recolectores. Los resultados de las encuestas permiten obtener los siguientes hallazgos:

- » El 46,9% de los integrantes de las familias son mujeres y el 29% son jefas de hogar.

- » La población es mayoritariamente joven: 41% de la población tiene menos de 19 años.
- » El 57% de los hogares está en condiciones de pobreza monetaria y el 47% en condición de pobreza multidimensional.
- » La extensión promedio de los lotes de las familias en zonas de cultivos de coca es de media ha.
- » El 59% de las familias afirman ser “dueñas” de su tierra, sin que esto signifique que posean los títulos de propiedad sobre ellas. El 13% son arrendatarias.
- » La rentabilidad (71%) y la falta de opciones (59%) son las principales razones para vincularse a los cultivos ilícitos.
- » La principal actividad productiva es la coca (21%), la segunda es la ganadería (16%), luego los jornales (14%) y el plátano (11%).
- » Las familias en zonas de cultivos de coca son activas en términos de participación: 59% de los encuestados participa en reuniones comunitarias y 58% en trabajo comunitario.
- » Apenas el 6% de las familias encuestadas recibió asistencia técnica antes del PNIS y el 10% capacitaciones.

Para terminar, es importante señalar la situación de inseguridad que las comunidades enfrentan en las zonas afectadas por cultivos ilícitos:

“De acuerdo con la UARIV [Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas], durante 2018 se registraron 1.537 homicidios en el marco del conflicto armado. El 80 % de las víctimas habitaba en municipios que registraban afectación por presencia de cultivos de coca durante ese año, y el 76% vivía en los municipios en los cuales se ha venido adelantando el diseño de los PDET. En los municipios donde se están implementando las acciones del PNIS (56), se ha registrado el 35,7 % de los homicidios durante 2018. La situación es similar cuando se considera el periodo 2016–2018, durante el cual han perdido la vida 4.507 personas en el marco del conflicto, y el 72 % de estas habitaba en los municipios que presentaron afectación por cultivos de coca durante ese periodo” (UNDOC, 2019: 91).

Los resultados de esta caracterización son importantes para el diseño y la implementación de políticas públicas que permitan una sustitución sostenible.

Balance de la implementación del PNIS: avances y desafíos

De acuerdo con informe de UNODC a finales de 2018 había un total de 99.097 familias inscritas en el programa, las cuales se encontraban ubicadas en 52 municipios de 13 departamentos, donde se concentra el 69% de la producción de coca de todo el país. Entre estas familias se encuentran cultivadores, campesinos que no tienen cultivos ilícitos pero que están ubicados en zonas afectadas por el narcotráfico y recolectores.

La UNODC ha realizado 158 misiones de monitoreo en las áreas de intervención del PNIS y ha visitado hasta el 15 de julio de 2018 83.161 familias. Al 70% de ellas (57.935 familias) se les ha practicado dos visitas: la primera para la caracterización de los cultivos de uso ilícito y la segunda para la verificación de la erradicación voluntaria, encontrando un total de 38.467 familias cultivadoras. Al restante 30% de familias, que asciende a 25.226, solo se le ha realizado la primera visita y se ha constatado que de ellas 17.998 son familias cultivadoras. Esto quiere decir que, del total de 83.161 familias visitadas, 56.465 son cultivadoras; es decir, el 68% (ver tabla N.º 7 y gráfico N.º 1).

Tabla N.º 7. Beneficiarios del PNIS caracterizados y/o verificados

| Departamento | Municipio | Cultivadores | No Cultivadores | Recolectores | Total Beneficiarios |
|------------------------|--------------------|--------------|-----------------|--------------|---------------------|
| Antioquia | Anorí | 1.701 | 836 | 0 | 2.537 |
| | Briceño | 1.552 | 700 | 0 | 2.252 |
| | Cáceres | 1.140 | 1.252 | 0 | 2.392 |
| | Tarazá | 1.770 | 369 | 0 | 2.139 |
| Total Antioquia | | 6.163 | 3.157 | 0 | 9.320 |
| Arauca | Arauquita | 323 | 5 | 0 | 328 |
| Total Arauca | | 323 | 5 | 0 | 328 |
| Bolívar | Cantagallo | 540 | 267 | 149 | 956 |
| | San Pablo | 1.002 | 1 | 0 | 1.003 |
| | Santa Rosa del Sur | 1.523 | 0 | 0 | 1.523 |
| Total Bolívar | | 3.065 | 268 | 149 | 3.482 |

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

| Departamento | Municipio | Cultivadores | No Cultivadores | Recolectores | Total Beneficiarios |
|-----------------------|------------------------|--------------|-----------------|--------------|---------------------|
| Caquetá | Belén de los Andaquíes | 397 | 92 | 211 | 700 |
| | Cartagena del Chairá | 1.222 | 479 | 831 | 2.532 |
| | Curillo | 376 | 274 | 221 | 871 |
| | El Doncello | 508 | 54 | 0 | 562 |
| | El Paujil | 728 | 106 | 0 | 834 |
| | Montañita | 1.267 | 329 | 0 | 1.596 |
| | Puerto Rico | 1.390 | 285 | 0 | 1.675 |
| | San José de Fragua | 510 | 66 | 222 | 798 |
| | San Vicente del Caguán | 721 | 1.082 | 0 | 1.803 |
| Total Caquetá | | 7.119 | 2.767 | 1.485 | 11.371 |
| Cauca | El Tambo | 101 | 21 | 0 | 122 |
| | Miranda | 370 | 46 | 0 | 416 |
| | Piamonte | 679 | 39 | 0 | 718 |
| Total Cauca | | 1.150 | 106 | 0 | 1.256 |
| Córdoba | Montelíbano | 862 | 189 | 0 | 1.051 |
| | Puerto Libertador | 1.131 | 445 | 0 | 1.576 |
| | San José de Uré | 474 | 94 | 0 | 568 |
| Total Córdoba | | 2.467 | 728 | 0 | 3.195 |
| Guaviare | Calamar | 369 | 50 | 0 | 419 |
| | El Retorno | 911 | 379 | 0 | 1.290 |
| | Miraflores | 652 | 29 | 226 | 907 |
| | San José del Guaviare | 2.186 | 766 | 0 | 2.952 |
| Total Guaviare | | 4.118 | 1.224 | 226 | 5.568 |
| Meta | La Macarena | 833 | 803 | 0 | 1.636 |
| | Mapiripán | 507 | 89 | 0 | 596 |
| | Mesetas | 299 | 420 | 0 | 719 |
| | Puerto Concordia | 433 | 92 | 0 | 525 |
| | Puerto Rico | 28 | 1 | 0 | 29 |
| | Uribe | 424 | 643 | 0 | 1.067 |
| | Vistahermosa | 1.074 | 498 | 0 | 1.572 |
| Total Meta | | 3.598 | 2.546 | 0 | 6.144 |

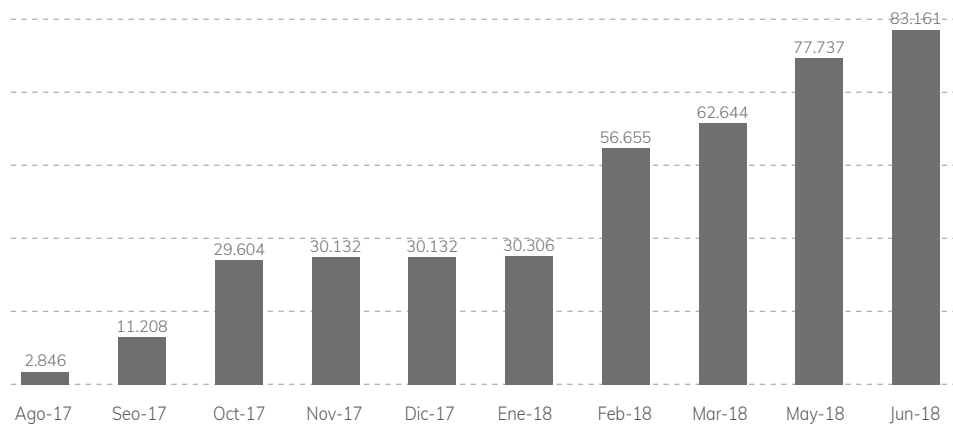
| Departamento | Municipio | Cultivadores | No Cultivadores | Recolectores | Total Beneficiarios |
|---------------------------------|------------------|---------------|-----------------|--------------|---------------------|
| Nariño | Ipiales | 446 | 200 | 4 | 650 |
| | Tumaco | 14.889 | 1.790 | 1.822 | 18.501 |
| Total Nariño | | 15.335 | 1.990 | 1.826 | 19.151 |
| Norte de Santander | Sardinata | 252 | 9 | 84 | 345 |
| | Tibú | 638 | 193 | 0 | 831 |
| Total Norte de Santander | | 890 | 202 | 84 | 1.176 |
| Putumayo | Orito | 2.582 | 1.726 | 1.002 | 5.310 |
| | Puerto Asís | 2.417 | 760 | 612 | 3.789 |
| | Puerto Caicedo | 864 | 561 | 0 | 1.425 |
| | Puerto Guzmán | 2.049 | 863 | 1.313 | 4.225 |
| | Puerto Leguízamo | 626 | 262 | 140 | 1.028 |
| | San Miguel | 760 | 280 | 415 | 1.455 |
| | Valle del Guamez | 1.061 | 262 | 237 | 1.560 |
| Villa Garzón | 889 | 423 | 422 | 1.734 | |
| Total Putumayo | | 11.248 | 5.137 | 4.141 | 20.526 |
| Valle del Cauca | Bolívar | 130 | 130 | 0 | 260 |
| | Dagua | 299 | 352 | 0 | 651 |
| | El Dovio | 88 | 33 | 0 | 121 |
| Total Valle del Cauca | | 517 | 515 | 0 | 1.032 |
| Vichada | Camaribo | 472 | 140 | 0 | 612 |
| Total Vichada | | 472 | 140 | 0 | 612 |
| Total Nacional | | 56.465 | 18.785 | 7.911 | 83.161 |

Fuente: UNODC (2018). Informe Ejecutivo Consolidado No. 12.

Las familias inscritas en el programa han reportado la existencia de 96.830 ha de cultivos ilícitos, de las cuales UNODC ha realizado a 15 de julio de 2018 el diagnóstico de 49.031 ha, 42.612 de ellas utilizando la metodología de Diagnóstico Territorial Inicial (DTI) por cartografía social, y las restantes 6.419 mediante la realización de un censo (ver tabla N.º 8).

De las 42.612 ha estimadas con la metodología DTI, UNODC ha realizado la visita de verificación al 46% de las mismas para un total de 19.606 ha e identificó presencia efectiva de cultivos ilícitos en 15.119 ha, de las cuales verificó la erradicación voluntaria en el 90%, porcentaje que asciende a 13.586 ha, quedando las restantes 1.533 ha con permanencia de cultivos ilícitos.

Gráfico N.º 1. Acumulado de Beneficiarios del PNIS caracterizados y/o verificados



Fuente: UNODC (2018). Informe Ejecutivo Consolidado No. 123.

Tabla N.º 8. Hectáreas diagnosticadas por UNODC

| Departamento | Municipio | Área Caracterizada Censal | Área Caracterizada DTI | Total Área Caracterizada |
|------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|
| Antioquia | Anorí | 0 | 1.456 | 1.456 |
| | Briceño | 312 | 412 | 724 |
| | Cáceres | 0 | 1.468 | 1.468 |
| | Tarazá | 0 | 1.407 | 1.407 |
| Total Antioquia | | 312 | 4.743 | 5.055 |
| Arauca | Arauquita | 406 | 0 | 406 |
| Total Arauca | | 406 | 0 | 406 |
| Bolívar | Cantagallo | 0 | 588 | 588 |
| | San Pablo | 0 | 977 | 977 |
| | Santa Rosa del Sur | 0 | 1.079 | 1.079 |
| Total Bolívar | | 0 | 2.644 | 2.644 |
| Caquetá | Belén de los Andaquíes | 0 | 285 | 285 |
| | Cartagena del Chairá | 0 | 1.830 | 1.830 |
| | Curillo | 0 | 316 | 316 |
| | El Doncello | 276 | 0 | 276 |

| Departamento | Municipio | Área Caracterizada Censal | Área Caracterizada DTI | Total Área Caracterizada |
|---------------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|
| | El Paujil | 145 | 684 | 829 |
| | Montañita | 216 | 1.002 | 1.218 |
| | Puerto Rico | 0 | 1.753 | 1.753 |
| | San José de Fragua | 0 | 366 | 366 |
| | San Vicente del Caguán | 0 | 828 | 828 |
| Total Caquetá | | 637 | 7.064 | 7.701 |
| Cauca | El Tambo | 43 | 0 | 43 |
| | Miranda | 121 | 0 | 121 |
| | Piamonte | 0 | 625 | 625 |
| Total Cauca | | 164 | 625 | 789 |
| Córdoba | Montelíbano | 395 | 0 | 395 |
| | Puerto Libertador | 0 | 690 | 690 |
| | San José de Uré | 150 | 0 | 150 |
| Total Córdoba | | 545 | 690 | 1.235 |
| Guaviare | Calamar | 0 | 474 | 474 |
| | El Retorno | 99 | 483 | 582 |
| | Miraflores | 44 | 0 | 44 |
| | San José del Guaviare | 563 | 945 | 1.508 |
| Total Guaviare | | 706 | 1.902 | 2.608 |
| Meta | La Macarena | 0 | 1.301 | 1.301 |
| | Mapiripán | 64 | 0 | 64 |
| | Mesetas | 223 | 0 | 223 |
| | Puerto Concordia | 0 | 596 | 596 |
| | Puerto Rico | 0 | 43 | 43 |
| | Uribe | 155 | 164 | 319 |
| | Vistahermosa | 0 | 1.006 | 1.006 |
| Total Meta | | 442 | 3.110 | 3.552 |
| Nariño | Ipiales | 0 | 553 | 553 |
| | Tumaco | 2.313 | 9.680 | 11.993 |
| Total Nariño | | 2.313 | 10.233 | 12.546 |
| Norte de Santander | Sardinata | 0 | 288 | 288 |
| | Tibú | 207 | 564 | 771 |
| Total Norte de Santander | | 207 | 852 | 1.059 |

| Departamento | Municipio | Área Caracterizada Censal | Área Caracterizada DTI | Total Área Caracterizada |
|------------------------------|------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|
| Putumayo | Orito | 0 | 2.061 | 2.061 |
| | Puerto Asís | 142 | 2.540 | 2.682 |
| | Puerto Caicedo | 0 | 778 | 778 |
| | Puerto Guzmán | 0 | 1.575 | 1.575 |
| | Puerto Leguizamó | 0 | 858 | 858 |
| | San Miguel | 0 | 591 | 591 |
| | Valle del Guamez | 0 | 835 | 835 |
| | Villa Garzón | 0 | 598 | 598 |
| Total Putumayo | | 142 | 9.836 | 9.978 |
| Valle del Cauca | Bolívar | 56 | 85 | 141 |
| | Dagua | 0 | 313 | 313 |
| | El Dovio | 5 | 91 | 96 |
| Total Valle del Cauca | | 61 | 489 | 550 |
| Vichada | Camaribo | 484 | 424 | 908 |
| Total Vichada | | 484 | 424 | 908 |
| Total Nacional | | 6.419 | 42.612 | 49.031 |

Fuente: UNODC (2018). Informe Ejecutivo Consolidado No. 12.

Con relación a las 6.419 ha caracterizadas censalmente, UNODC ha realizado la verificación al 80% para un total de 5.110 ha e identificó erradicación voluntaria de del 94% de ellas, lo cual asciende a 4.810 ha, quedando las restantes 300 ha con permanencia de cultivos ilícitos.

En resumen, del total de 49.031 ha caracterizadas por UNODC, 24.319 ha se encuentran pendientes de verificación, en 4.487 ha se constató que no hay presencia de cultivos de uso ilícito para erradicar, 20.229 ha fueron identificadas con presencia efectiva de cultivos ilícitos y presentan un cumplimiento de erradicación voluntaria del 91%, equivalente a 18.396 ha erradicadas, quedando aún 1.833 ha —el 9% restante— con permanencia de cultivos ilícitos (ver tabla N.º 9). Adicionalmente, por medio de la modalidad de erradicación asistida de la fuerza pública, se tiene reporte de 5.374 ha erradicadas.

En todo caso, a pesar de los avances mencionados, la implementación del PNIS ha operado de forma desarticulada frente a otras medidas y programas establecidos en el Acuerdo de Paz, cuyo desarrollo impacta de forma directa en su posibilidad de éxito y sostenibilidad, como la Reforma Rural Integral

(punto 1 del Acuerdo), la política de salud pública frente al consumo (punto 4.2) y la estrategia de lucha contra el narcotráfico (punto 4.3.).

Tabla N.º 9. Cumplimiento de erradicación voluntaria

| Departamento | Municipio | % de Cumplimiento | Área Erradicada Voluntariamente |
|------------------------|------------------------|-------------------|---------------------------------|
| Antioquia | Anorí | 95% | 937 |
| | Briceño | 99% | 546 |
| | Cáceres | 63% | 657 |
| | Tarazá | 94% | 360 |
| Total Antioquia | | 85% | 2.500 |
| Arauca | Arauquita | 100% | 404 |
| Total Arauca | | 100% | 404 |
| Bolívar | Santa Rosa del Sur | 100% | 667 |
| Total Bolívar | | 100% | 667 |
| Caquetá | Belén de los Andaquíes | 86% | 230 |
| | Curillo | 88% | 278 |
| | El Doncello | 98% | 271 |
| | Montañita | 95% | 206 |
| | Puerto Rico | 75% | 592 |
| | San José de Fragua | 94% | 177 |
| | San Vicente del Caguán | 97% | 350 |
| Total Caquetá | | 87% | 2.104 |
| Cauca | El Tambo | 2% | 1 |
| | Miranda | 69% | 83 |
| | Piamonte | 96% | 601 |
| Total Cauca | | 86% | 685 |
| Córdoba | Montelíbano | 100% | 394 |
| | Puerto Libertador | 98% | 454 |
| | San José de Uré | 89% | 134 |
| Total Córdoba | | 98% | 982 |
| Guaviare | Calamar | 89% | 163 |
| | El Retorno | 91% | 181 |
| | Miraflores | 89% | 39 |
| | San José del Guaviare | 91% | 916 |
| Total Guaviare | | 90% | 1.299 |

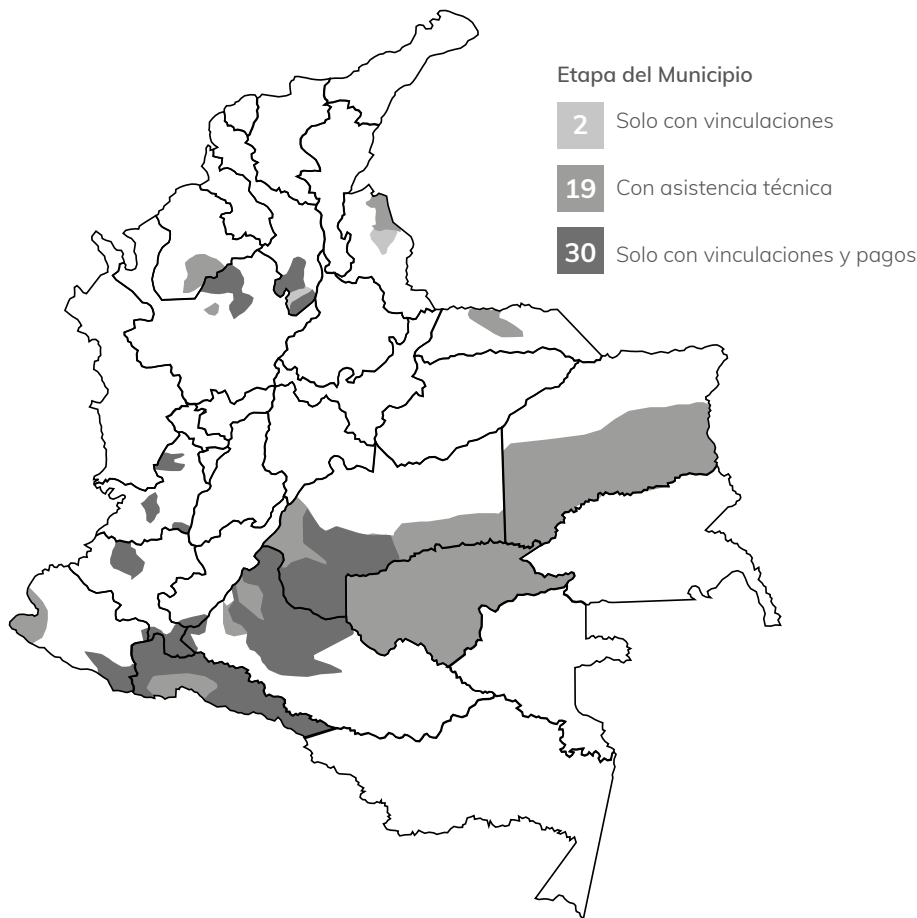
| Departamento | Municipio | % de Cumplimiento | Área Erradicada Voluntariamente |
|---------------------------------|------------------|-------------------|---------------------------------|
| Meta | La Macarena | 100% | 1.040 |
| | Mapiripán | 88% | 56 |
| | Mesetas | 84% | 187 |
| | Puerto Concordia | 100% | 10 |
| | Uribe | 85% | 259 |
| | Vistahermosa | 98% | 491 |
| Total Meta | | 95% | 2.043 |
| Nariño | Ipiales | 85% | 469 |
| | Tumaco | 97% | 1.324 |
| Total Nariño | | 93% | 1.793 |
| Norte de Santander | Tibú | 78% | 419 |
| Total Norte de Santander | | 78% | 419 |
| Putumayo | Orito | 96% | 1.749 |
| | Puerto Asís | 98% | 139 |
| | Puerto Caicedo | 93% | 670 |
| | Puerto Guzmán | 91% | 1.121 |
| | San Miguel | 80% | 348 |
| | Valle del Guamez | 89% | 896 |
| Total Putumayo | | 92% | 4.923 |
| Valle del Cauca | Bolívar | 97% | 71 |
| | Dagua | 92% | 230 |
| | El Dovio | 100% | 15 |
| Total Valle del Cauca | | 93% | 316 |
| Vichada | Camaribo | 99% | 261 |
| Total Vichada | | 99% | 261 |
| Total Nacional | | 91% | 18.396 |

Fuente: UNODC (2018). Informe Ejecutivo Consolidado No. 12.

Esta desarticulación también se presenta al interior de los distintos componentes del PNIS, en especial se ha registrado un retraso en el desarrollo de las obras de infraestructura rápida como componente de los PISDA y en el inicio de la Asistencia Técnica Integral (ATI), necesaria para avanzar en la formulación y acompañamiento de las iniciativas productivas de sustitución una vez suscritos los acuerdos colectivos e individuales por parte de los cultivadores. Este retraso ha significado que se empezaran a efectuar los desembolsos correspondientes al Plan de Atención Inmediata (PAI) antes de que los cultivadores y familias contaran con acompañamiento técnico en los distintos municipios

priorizados para el PNIS. De los 51 municipios que a la fecha hacen parte del programa, el 60,7% está recibiendo subsidios sin contar aún con asistencia técnica. De igual manera, aún existe un 65% de municipios que no ha terminado de realizar la definición y desarrollo del Plan de Atención Inmediata (PAI) (ver mapa N.º 1).

Mapa N.º 1. Municipios PNIS con asistencia técnica, pagos y vinculaciones



Fuente: FIP (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

La tabla N.º 10 muestra el estado de avance de los diferentes componentes de la implementación del PNIS, al corte de agosto de 2018.

Tabla N.º 10. Estado de avance implementación PNIS por componente

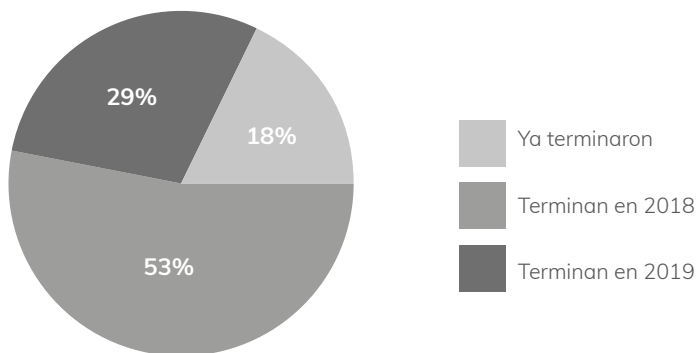
| Componente | Resultado Esperado | Cifra Actual | Estado de Avance |
|------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------|
| Vinculación de las familias al PNIS | Familias en acuerdos colectivos: 123.225 | Familias vinculadas: 83.161 | 67,5% |
| Pago a las familias vinculadas al PNIS | Familias vinculadas: 83.161 | Familias con pagos: 52.277 | 63% |
| Erradicación Voluntaria | Ha censadas por UNODC: 49.049 | Total ha erradicadas de forma voluntaria y asistida: 26.219 | 53,5% |
| | Meta de erradicación voluntaria: 50.000 | Ha en proceso de sustitución, municipios con primer pago: 49.094 | 98% |
| Asistencia Técnica | Familias vinculadas: 83.161 | Familias con asistencia técnica: 29.552 | 32% |
| Planes de Atención Inmediata Comunitaria (PAI) | Municipios con vinculaciones: 51 | Proceso de formulación del PAI comunitario: 33 | 65% |

Fuente: FIP (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

A continuación se relacionan algunos resultados de la implementación del PNIS:

- » El nivel de avance de la implementación del PNIS es diferenciado de acuerdo con los territorios, lo que permite que a la fecha más del 60% de municipios estén en la fase de asignaciones familiares sin que aún tengan asistencia técnica. El Gobierno debería considerar medidas diferenciadas para aquellas zonas que van más adelante en el proceso de sustitución y para los territorios que tienen mayor retraso.
- » Únicamente el 67% de las familias que firmaron acuerdos colectivos en los 51 municipios del PNIS están formalmente vinculadas al programa, esto representa un retraso en la inscripción de cerca de 40.000 familias, número que puede ser mayor teniendo en cuenta que el PNIS se está implementando solo en 51 de los 90 municipios que firmaron inicialmente acuerdos colectivos.
- » El 63% de las familias vinculadas al PNIS ha recibido el primer pago, pero aún no se ha verificado —debido a dificultades logísticas, de seguridad y limitaciones de personal para desplazarse en el territorio— si una parte importante de estas familias erradicó los cultivos de coca (ver gráfico N.º 2).

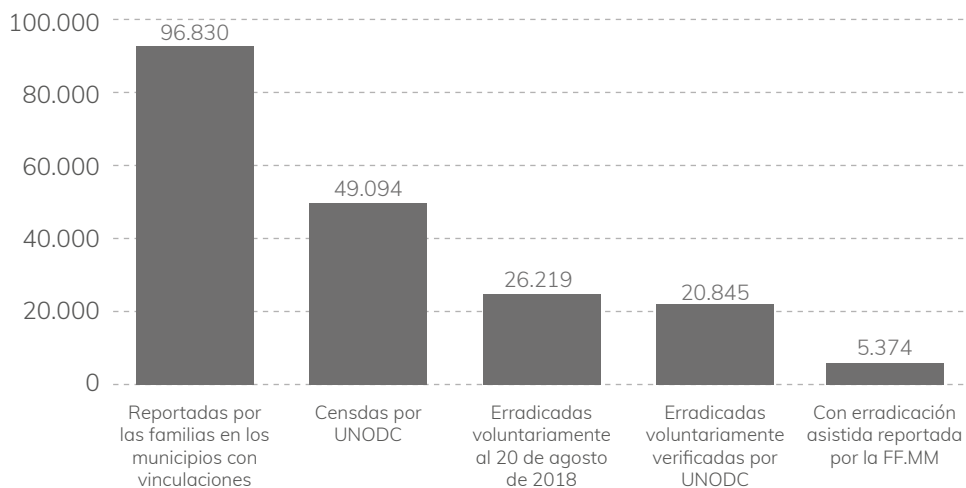
Gráfico N.º 2. Finalización del pago de las familias vinculadas al PNIS



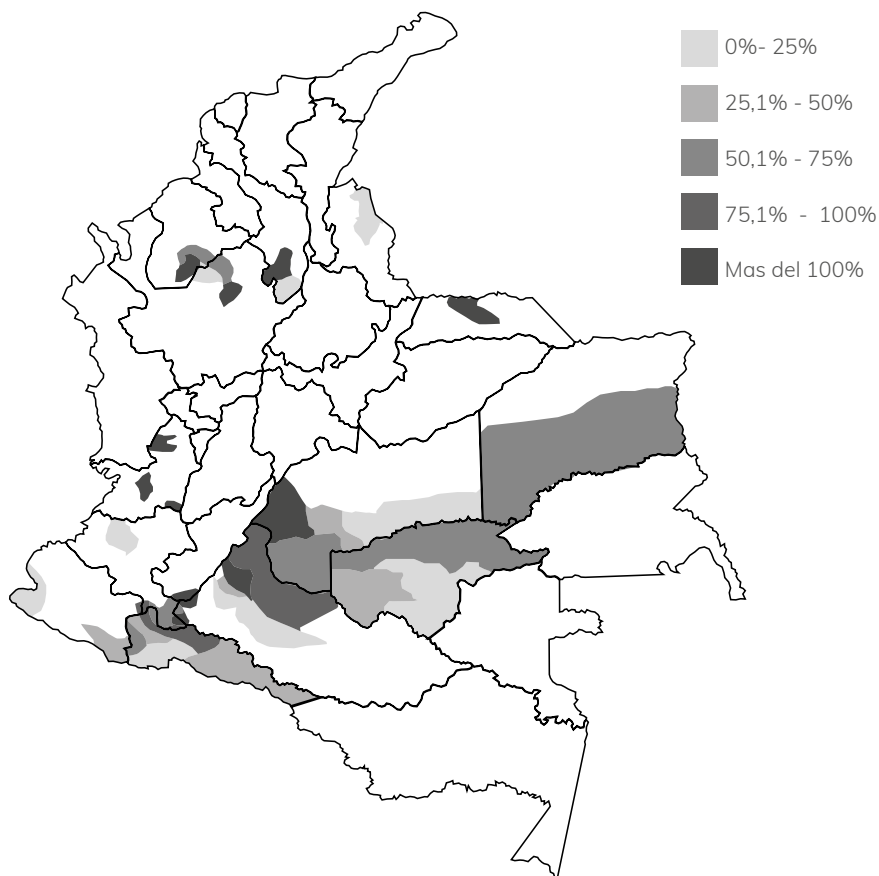
Fuente: Elaborado por la FIP con base en información del Programa Nacional Integral de Sustentación de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

- » Se ha certificado el levantamiento de cultivos en el 42% de la extensión de erradicación voluntaria potencial que se sitúa en 49.094 ha (ver mapa N.º 2). A la fecha del 20 de agosto de 2018 UNODC solo había verificado la erradicación efectiva de 20.845 ha. En cerca de 4.570 ha no se ha podido hacer la verificación por razones de seguridad. Asimismo, bajo la modalidad de erradicación asistida con la fuerza pública se han erradicado otras 5.374 ha para un total de 26.219 ha que equivalen al 14,6% de todos los cultivos de coca que hay en el país, esto es, 180.000 ha, según el Ministerio de Defensa (2017) (ver gráfico N.º 3).

Gráfico N.º 3



Mapa N.º 2. Porcentaje de hectáreas sustituidas voluntariamente respecto a las hectáreas con coca reportadas (SIMCI, 2016)



Fuente: FIP (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

- » Solo 29.552 familias (36%) de las 83.161 familias vinculadas al PNIS cuenta con asistencia técnica, aunque lo previsto era que la prestación de este servicio debía comenzar una vez que se adelantaran las actividades de socialización, suscripción de acuerdos colectivos e inscripción de familias. Al corte del 15 de julio de 2018, 17 organizaciones estaban prestando los servicios de Asistencia Técnica Integral para 15.360 familias en 16 municipios de 9 departamentos, realizando labores de identificación de líneas productivas y planificación de intervención para los próximos 2 años, que incluye los proyectos de seguridad alimentaria y de autosostenimiento. La ATI es un compo-

nente fundamental para conseguir la sustitución efectiva y sostenible de los cultivos de coca.

- » En los municipios con familias vinculadas al PNIS los homicidios subieron en un 40% en los primeros siete meses de 2018, en comparación con el mismo período del año anterior. Este aumento es mayor que en los municipios que no hacen parte del PNIS y representa un deterioro significativo de la seguridad. En especial existe preocupación por el asesinato de líderes sociales vinculados al proceso de sustitución. Así mismo, UNODC ha tenido incidentes de seguridad en 20 municipios ubicados en 8 de los 12 departamentos intervenidos. El control que ejercían las FARC en estos municipios ha sido tomado por grupos disidentes, organizaciones criminales que se encontraban en la zona y facciones armadas ilegales que buscan mayor influencia en los territorios.
- » No se ha tramitado la Ley de Tratamiento Penal Diferencial para Pequeños Cultivadores que tiene como objetivo establecer medidas diferenciadas, transitorias y condicionadas para que los pequeños cultivadores se comprometan a erradicar voluntariamente sin temor a ser criminalizados.

En el gobierno de Juan Manuel Santos se presentó un proyecto de ley que fue archivado al terminar la vigencia del procedimiento especial para la paz. El 20 de marzo de 2018, el Ministerio de Justicia presentó un nuevo proyecto con cambios en la definición del pequeño agricultor y reduciendo el número máximo de hectáreas que puede tener un cultivador para ser beneficiado por el tratamiento penal diferenciado: de 3,8 ha de coca en el primer proyecto se pasó a 1,78 ha (Proyecto de Ley S-065 de 2018), restringiendo también las ha de marihuana y amapola. Frente a estos cambios, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) manifestó los problemas que pueden resultar de restringir la definición de pequeño agricultor en relación con este número de ha y de omitir disposiciones específicas del enfoque de género, por lo cual presentó en el mes de agosto del mismo año el Proyecto de Ley S-104 de 2018. Ambos proyectos de ley fueron archivados, por lo que la FARC presentó nuevamente su propuesta para la actual agenda legislativa.

Frente a este balance preocupa la sostenibilidad y continuidad del PNIS, si se tiene en cuenta que el incumplimiento en su implementación por parte del

Gobierno puede dar lugar a altos niveles de conflictividad social en los territorios, a la consolidación de grupos armados ilegales asociados al narcotráfico y a un aumento significativo de la violencia contra las comunidades. Por otra parte, al problema del incumplimiento se une el conjunto de anuncios y acciones que, impulsadas por el gobierno de Iván Duque Márquez, resultan contrarias a los principios del PNIS y del Acuerdo Final de Paz. Estos aspectos serán tratados en la siguiente sección del documento.

El nuevo Gobierno: retrocesos y desfiguraciones del PNIS

Para comprender los retrocesos y desfiguraciones en la implementación del punto cuarto del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque Márquez, es necesario subrayar algunos elementos de la política antidrogas propuesta y el lugar que dicha política ocupa en su plan de gobierno para el periodo 2018-2022. En primer lugar, la ausencia de un capítulo especial de paz ajustado a los criterios de integralidad del Acuerdo Final de Paz y del Plan Marco de Implementación, produjo una incorporación selectiva de la solución del problema de las drogas ilícitas y una subsunción de las medidas adoptadas al proyecto político del Gobierno. Así, el PNIS fue integrado a principios de seguridad y consolidación territorial en el marco del denominado “Pacto por la legalidad” (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019a; Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Además, las apuestas del nuevo Gobierno sobre la continuidad de las fumigaciones y la obligatoriedad de la erradicación han generado alarmas en las comunidades que se han comprometido con el PNIS. Al respecto, se ha expresado que la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito no será la estrategia central del proceso y que se reforzará la implementación de medidas de erradicación forzosa a través de la aspersión aérea de glifosato. La idea del Gobierno es que la erradicación se haga de manera acelerada y rápida. Por tal motivo, propuso la figura de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). Estas zonas desconocen criterios de priorización territorial expresados en los PDET y los PISDA.

Por su parte, desde el punto de vista del consumo, el Gobierno promulgó el Decreto 1844 de 2018 a través del cual reglamenta asuntos del Código Nacional de Policía y Convivencia referidos a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas, bajo un enfoque de criminalización del consumidor. Esta perspectiva desconfigura el propósito del punto cuarto del Acuerdo Final de Paz que incorpora un enfoque de salud pública y no estigmatización de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico. Las medidas propuestas para atacar la producción y el consumo

han quedado consignadas en la política integral para enfrentar el problema de las drogas (la denominada “Ruta Futuro” 2018-2022) propuesta por el Gobierno (Ministerio de Justicia, 2018).

Estas iniciativas coinciden con las presiones del Gobierno de los Estados Unidos, que en el mes de agosto de 2019 decidió mantener la certificación para Colombia en materia de lucha antidrogas con la advertencia de que el país muestre resultados concretos en su estrategia de reducción de los cultivos de uso ilícito. Este panorama pone en riesgo los avances alcanzados en materia de sustitución voluntaria en el marco del PNIS, según lo han expresado desde el mes agosto de 2018 organizaciones campesinas encabezadas por la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), cuando radicaron una carta dirigida al Presidente de la República solicitándole la continuidad del programa.

A esto hay que agregar que la implementación de medidas, acciones y estrategias para brindar condiciones de seguridad a los líderes vinculados a la sustitución de cultivos de uso ilícito tiene un rezago frente al ritmo de implementación de los acuerdos de sustitución del PNIS. Además, es notoria la ausencia del carácter participativo con enfoque territorial en la elaboración del plan de seguridad para los líderes PNIS.

Llama la atención que la acción de implementación en materia de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) que presenta el Gobierno no tiene relación con el PNIS en lo que respecta a los cultivos de uso ilícito, sino que va dirigida a fortalecer las estrategias de erradicación. No existe tampoco claridad sobre las acciones de desminado humanitario con respecto a territorios vinculados al PNIS. Los resultados presentados en relación con el desminado humanitario enfatizan en la ERM y señalan la renovación de acreditación para el desminado, los momentos de las operaciones de desminado y el número de municipios libres de sospecha de minas. No se cumple, sin embargo, con la creación e implementación del “Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito concertado con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas”, de acuerdo con el indicador para el marco de seguimiento establecido por el Plan Marco de Implementación.

Finalmente, en materia presupuestal el PNIS cuenta con una asignación de alrededor de 1 billón de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación PGN para las vigencias presupuestales 2016-2018. De estos recursos, alrededor del 50% ya han sido desembolsados en los años 2017 y 2018

al Fondo Colombia en Paz para un estimado de \$510 mil millones, otros \$15 mil millones han sido ejecutados a través de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), mientras que los restantes \$490 mil millones se encuentran pendientes de desembolso. Para el año 2019 se estimó la necesidad de una inversión económica un poco superior a 1 billón de pesos para dar continuidad a la ejecución del programa en todos sus componentes (Fundación Ideas para la Paz, 2018a).

Sin embargo, la falta de claridad en las cifras sobre el presupuesto asignado al punto cuarto del Acuerdo Final de Paz genera distintos interrogantes. En efecto, al analizar el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022, el Gobierno prevé para dicho punto recursos del orden de 43.000 millones de pesos durante sus cuatro años de mandato. Sin embargo, en el proyecto de PGN para el año 2020 se estiman recursos equivalentes a 1,34 billones de pesos en un año. ¿Existe una inconsistencia en la planeación financiera realizada por el Gobierno? ¿O es esta una prueba de las prioridades establecidas por él en relación con la puesta en marcha de su propia agenda en el tema de la lucha contra los cultivos de uso ilícito? (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019).

Conclusiones

El balance sobre el PNIS en el marco de los antecedentes de la denominada lucha contra las drogas y de las apuestas del actual Gobierno permite concluir que:

- » Los cultivos de coca en el país han aumentado y se concentran en las regiones del país donde prevalecen condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, como altos índices de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, presencia de actores armados ilegales y redes de narcotráfico y poca presencia institucional del Estado. Las regiones con mayor concentración de cultivos son el suroccidente colombiano, especialmente los departamentos de Cauca y Nariño, el Catatumbo en Norte de Santander y el corredor Meta-Caqueta-Putumayo.
- » Al corte de julio 15 de 2018, el 67,5% de las familias que hicieron acuerdos colectivos se han vinculado al PNIS. De estas, el 63% ya han recibido pagos del programa, pero sólo el 32% de ellas están recibiendo asistencia técnica.

- » Del total de 96.830 ha reportadas por las familias vinculadas, UNO-DC ha caracterizado un total de 49.031 ha. De estas, 24.319 ha se encuentran pendientes de verificación; en 4.487 ha se constató que no hay presencia de cultivos de uso ilícito; 20.229 ha fueron identificadas con presencia efectiva de cultivos ilícitos, y se registra un cumplimiento de la erradicación voluntaria del 91% con 18.396 ha erradicadas, quedando aún 1.833 ha (el 9% restante) con permanencia de cultivos de uso ilícito.
- » Se han presentado dificultades por retrasos en la contratación de la Asistencia Técnica Integral (ATI), aún falta formular Planes de Atención Inmediata (PAI) en el 65% de los municipios y no hay claridad acerca de la formulación e implementación de los PISDA en el marco de los PDET, lo que sugiere considerar medidas diferenciadas de acuerdo con el estado de avance de cada zona.
- » En los primeros siete meses de 2018 se incrementaron en un 40% los homicidios en los municipios que hacen parte del PNIS, lo que coincide con la denuncia realizada por organizaciones campesinas sobre el asesinato sistemático de líderes sociales vinculados al programa. Es urgente que el Gobierno adopte medidas efectivas de protección para la comunidad y los líderes sociales vinculados a la sustitución de cultivos.
- » No se ha aprobado la Ley de Tratamiento Penal Diferencial para Pequeños Cultivadores, lo cual dificulta que los pequeños cultivadores se comprometan a erradicar voluntariamente sin temor a ser criminalizados.
- » La ausencia de un capítulo especial en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ajustado a los criterios de integralidad del Acuerdo Final de Paz y del Plan Marco de Implementación, ha producido la subsunción del PNIS a principios de seguridad y consolidación territorial en el marco del denominado “Pacto por la legalidad”. En consecuencia, la sustitución voluntaria se ve marginada por medidas de erradicación forzosa, y el modelo de salud pública defendido para enfrentar el consumo es reemplazado por lógicas de prohibición y penalización. Estas medidas han quedado consignadas en la política integral del Gobierno para enfrentar el problema de las drogas (“Ruta Futuro 2018-2022”) y coinciden con las exigencias planteadas

por el Gobierno de los Estados Unidos en materia de certificación de Colombia en la lucha antidrogas.

- » Del billón de pesos presupuestado para la vigencia 2016 a 2018 para el programa se ha ejecutado el 52% de los recursos y se proyecta que para el 2019 se requiera de una inversión económica de más de un billón de pesos para poder dar continuidad al programa. Sin embargo, existen inconsistencias entre el Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 que permiten pensar en simulaciones técnicas en materia de presupuestación, o en el financiamiento creciente de la mencionada estrategia gubernamental para la lucha contra los cultivos de uso ilícito.
- » Se requiere asumir la sustitución de cultivos ilícitos como parte de una estrategia de desarrollo rural, implementar una estrategia territorial diferenciada, reconocer los compromisos que el Estado ha adquirido con las comunidades y fortalecer la cooperación internacional articulando la agenda de seguridad con la agenda de desarrollo.



Bibliografía

- CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019). De la paz ausente a la paz simulada. Análisis del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 16.
- CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019a). La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2018). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Bogotá: FIP-UNODOC.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2018a). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno. Bogotá: FIP-UNODOC.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2018). Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022. Bogotá: Ministerio de Justicia.

- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO – UNODC (2018). Informe Ejecutivo Consolidado No. 12. Monitoreo y verificación de compromisos Sustitución de Cultivos Ilícitos – Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Bogotá: UNODC.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO – UNODC (2017). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Bogotá: UNODC.

Capítulo III

La disputa por los derechos de las víctimas del conflicto

La JEP: instrumento de paz, justicia y verdad. Cambios unilaterales y arbitrarios, enemigos y perspectivas

Enrique Santiago Romero

Abogado. Magíster en Administración y Dirección de Fundaciones y en Tributación y Asesoría Fiscal. Ex asesor jurídico de las FARC-EP. Diputado por Madrid en el Congreso de Diputados de España.

El sistema de Justicia Especial para la Paz acordado en La Habana para acabar más de 50 años de guerra y las posteriores modificaciones introducidas en el Acuerdo del Teatro Colón

Durante las conversaciones de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) no fue sencillo definir el modelo de justicia para la paz con el que se pretendía acabar 50 años de guerra. Al principio de las conversaciones se intentó imponer por el Gobierno un modelo de justicia decidido unilateralmente por el Estado para una guerrilla a la que presumía ignorante en materia jurídica. Recuérdese la aprobación en el Congreso de la República —antes de iniciarse las conversaciones de Paz— de la reforma constitucional que introdujo el denominado *Marco Jurídico para la Paz*, el Acto Legislativo 1 del año 2012, que incluía un tratamiento penal diferenciado para agentes del Estado; mecanismos extrajudiciales para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; criterios de priorización de acusaciones con la posibilidad de únicamente procesar a aquellos que aparecieran como *máximos responsables* de crímenes internacionales y renuncia a la acción penal respecto a los que no fueran considerados como tales, e inhabilitación política para aquellos que hubieran sido condenados por delitos de lesa humanidad y genocidio cometidos durante el conflicto. Ese modelo resultaba inaceptable para las FARC-EP por no contemplar la creación de un sistema judicial ajeno a la justicia ordinaria colombiana, por renunciar a investigar, perseguir y esclarecer las conductas criminales que

no fueran atribuidas a los considerados *máximos responsables* —manteniendo así alta impunidad— y por pretender inhabilitar para la actividad política —sanción no prevista en el derecho internacional— a muchos líderes de las FARC que pudieran ser declarados responsables de determinados crímenes no amnistiables, lo que impedía el tránsito normalizado a la vida política de muchos de los que antes habían sido insurgentes. Ninguna organización política rebelde se desarma voluntariamente a consecuencia de un acuerdo de paz si no existen plenas garantías de participación en la vida política para todos sus integrantes.

En diciembre de 2015 —y tras más de veinte meses de discusión en La Habana— se alcanzó el acuerdo sobre el punto 5 de la agenda sobre las víctimas del conflicto. Se creó el denominado *Sistema Integral de Verdad, Justicia, reparación y No repetición* (SIVJRN), que contenía el modelo de justicia y reparación de las víctimas que se plasmaría en el Acuerdo Final de agosto de 2016. Sin embargo, no fue este el modelo definitivo de SIVJRNR que se incluyó en el acuerdo de paz del Teatro Colón de 24 de noviembre de 2016. Es sabido que a consecuencia de la decisión unilateral del Estado colombiano de someter a plebiscito la refrendación del Acuerdo de Paz de agosto de 2016 y dado que el resultado de la consulta fue de rechazo al Acuerdo ¹ este debió ser renegociado hasta alcanzarse el Acuerdo de Noviembre de 2016. La versión del Acuerdo de Paz del Teatro Colón asumió muchos de los puntos que los opositores al Acuerdo presentaron al Gobierno de Colombia tras el plebiscito para ser modificados en el Acuerdo de Paz. Nótese que durante la campaña del plebiscito los opositores al Acuerdo de Paz nunca presentaron un documento que recogiera sus propuestas de variación del Acuerdo de Paz, sino que dichas propuestas solo fueron elaboradas y concretadas por escrito después de realizado el plebiscito.

El nuevo acuerdo de noviembre de 2016, entre otras modificaciones, recortó sustancialmente la financiación y alcance de los programas de reincorporación de los excombatientes de las FARC y modificó el SIVJRNR, abriendo más espacio a la impunidad de los no combatientes con responsabilidades en el conflicto y debilitando las garantías jurídicas otorgadas a los integrantes de las antiguas FARC en el primer acuerdo de agosto de 2016. Entre los cambios efectuados para complacer a los sectores políticos opositores al Acuerdo podemos destacar: la incorporación para su aplicación de la regulación penal colombiana y no solo del derecho internacional; el endurecimiento de los requisitos para apreciar la validez de los testimonios acusatorios de testigos; la incorporación como presunción legal de que el comportamiento de la fuerza pública

1. 50,2% de No frente al 49,7% de Sí significa, apenas, 50.000 votos de diferencia.

siempre es conforme a Derecho; la ampliación de las conductas consideradas “grave crimen de guerra”; una regulación más estricta de los mecanismos por los cuales las FARC-EP efectuarían de forma colectiva la reparación material a las víctimas del conflicto; el endurecimiento de los requisitos para apreciar responsabilidad por cadena de mando en las actuaciones de la fuerza pública, otorgando un pretendido rango legal a las denominadas “normas operacionales” de las fuerzas militares; la limitación del funcionamiento del Sistema de Justicia creado en el Acuerdo a diez años y a dos años el plazo de presentación de informes con acusaciones por parte de organizaciones de víctimas y de derechos humanos; mayor intervención de la justicia ordinaria en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) —en la resolución de conflictos de competencias, en las tutelas y en el régimen disciplinario de magistrados de la JEP—; exclusión de la JEP del reducido cupo de jueces extranjeros previstos en el Acuerdo de La Habana y su sustitución por *amicus curae* o expertos jurídicos no colombianos; endurecimiento de las sanciones aplicables a quienes reconozcan verdad y responsabilidad de forma temprana, e incorporación de amplio régimen de libertad transitoria para integrantes de la fuerza pública y cumplimiento de sanciones impuestas a estos en sus acuartelamientos.

A pesar de las anteriores modificaciones y de las muchas dificultades que hubo que superar hasta alcanzar el acuerdo definitivo de 24 de noviembre de 2016 —el acuerdo del Teatro Colón—, el resultado final permitía avanzar en la construcción de la paz en Colombia por haberse acordado soluciones a problemas políticos estructurales del país —reforma rural y política y medidas para erradicar la violencia—, así como soluciones reparadoras para las graves consecuencias del conflicto. Entre estas últimas y respecto a las víctimas, la *Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)* es el único modelo de justicia transicional para finalizar un conflicto armado y alcanzar la paz que ha podido ser acordado en el mundo sin previa intervención de la comunidad internacional y en el que ambas partes acordaron someterse voluntariamente a un sistema de justicia en el que todas aquellas personas que pudieran tener responsabilidades dieran cuenta de estas².

En el diseño de la JEP se tuvo en cuenta que el conflicto colombiano ocasionó millones de víctimas y que ningún sistema judicial en el mundo es capaz de procesar de forma ordinaria tan elevado número de casos. El colapso de un sistema judicial o su ineficacia dan como resultado tanta impunidad como la provocada por

2. En el primer Acuerdo de agosto de 2016 se limitó el alcance de esta Jurisdicción solo respecto a quienes hubieran sido presidentes de la República, por exigencia del Gobierno de Colombia. Posteriormente, la Corte Constitucional en su sentencia sobre el Acto Legislativo 001 de 2017 que creó el SIVJRNR amplió esa limitación de competencia a todos los aforados constitucionales.

la ausencia de persecución penal. Acabar con la impunidad estructural existente en Colombia era un objetivo irrenunciable y para ello las partes convinieron poner en marcha un sistema que garantizara los derechos a la Verdad, a la Justicia, a la Reparación y a las garantías de No Repetición para todas las víctimas del conflicto.

También resultaba insoslayable aplicar la normativa de derecho internacional que permite aplicar amnistías e indultos al finalizar un conflicto armado interno, la amnistía más amplia posible según se establece en el artículo 6.5 *Protocolo II de las Convenciones de Ginebra de 1949*, es decir, una amnistía que extinga plenamente la responsabilidad penal o administrativa respecto a aquellas conductas que el derecho internacional no califica como crimen de lesa humanidad, genocidio o grave crimen de guerra. Con este fundamento las FARC-EP defendieron desde el principio la aplicación de una amplia amnistía para combatientes y otras personas con responsabilidades derivadas del conflicto, pero excluyendo las amnistías de crímenes internacionales, por estar taxativamente prohibidas por las leyes internacionales.

Otra característica del sistema de justicia acordado era que debía contar con suficientes garantías para quienes tuvieran que someterse a él, lo que exigía crear un sistema claramente diferenciado de la justicia ordinaria colombiana, una justicia que durante décadas se había negado a reconocer la existencia de un conflicto armado; que en demasiados casos había operado como una herramienta de lucha contra la insurgencia a la vez que permitía la impunidad de la fuerza pública, el paramilitarismo y los terceros civiles, y que había ido restringiendo el alcance y contenidos del delito político hasta hacerlo desaparecer. El nuevo sistema debía aplicar la amnistía más amplia posible, conocer respecto de todos los crímenes no amnistiables cometidos —atribuibles a máximos responsables o a cualquier otro autor— y satisfacer los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, a la vez que ofrecer suficientes garantías de no repetición.

En julio de 2015 las partes acordaron poner en marcha una *comisión jurídica* que elaborara una propuesta de *justicia para la paz*, y que trabajara de forma paralela a los trabajos de la Mesa de Conversaciones de La Habana. La *Comisión Jurídica*, compuesta por tres juristas designados por el Gobierno de Colombia y tres designados por la Delegación de Paz de las FARC-EP³, elaboró una propuesta a la Mesa de Conversaciones con los siguientes contenidos:

.....
3. Por el Gobierno de Colombia se integraron Juan Carlos Henao, Manuel José Cepeda y Douglas Cassel. Por las FARC EP se integraron Diego Alejandro Martínez, Álvaro Leyva y Enrique Santiago.

1. Se creaba un sistema de justicia competente respecto a todas las categorías de personas que participaron directa o indirectamente en el conflicto: rebeldes, fuerza pública, agentes del Estado y civiles.
2. Para acabar con una impunidad que es estructural en Colombia — más del 95% de los crímenes cometidos durante el conflicto quedaron impunes— y procesar crímenes cometidos durante al menos 50 años por decenas de miles de victimarios y con millones de víctimas, se priorizaría el conocimiento de los casos más graves y representativos. A la vez el Sistema de Justicia debía estar dotado de mecanismos para procesar el mayor número posible de los casos que afectaban al resto de victimizaciones y responsabilidades.
3. Se acordaba una amplia amnistía para los rebeldes y mecanismos de renuncia a la acción penal mediante medidas equivalentes a la amnistía para fuerza pública, agentes del Estado y terceros al finalizar el conflicto armado. Siempre con los límites impuestos por el derecho internacional respecto de los delitos no amnistiables e imprescriptibles.
4. Se incluían reglas y normas para satisfacer lo más posible el derecho a la verdad de las víctimas y de toda la sociedad colombiana y, en la medida de lo posible, reparar el daño causado, a la vez que contribuir a la no repetición del conflicto y también de las causas que lo originaron.
5. Para estimular el ofrecimiento de verdad y reconocimiento de responsabilidad se estableció un sistema de sanciones diseñadas y ponderadas en relación con el grado y momento procesal del ofrecimiento de verdad y reconocimiento de responsabilidades efectuado por el victimario, evitando tener que poner en marcha innumerables procesos judiciales individuales y contradictorios que colapsarían el sistema y, en consecuencia, impedirían acabar con la impunidad. A mayor y más temprano ofrecimiento de verdad, más componente restaurativo en la sanción impuesta. Por el contrario, ante la negativa a ofrecer verdad y, en su caso, a reconocer responsabilidad, de comprobarse la culpabilidad se establece una sanción retributiva pura.
6. El componente de Justicia se inserta en el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (SIVJRNR), creando una jurisdicción no estrictamente penal, sino un sistema de justicia para la paz

adecuado para alcanzarla, así como la reconciliación sin impunidad. La *Jurisdicción Especial para la Paz* (JEP) debe impartir justicia y también garantizar la restauración y reparación del daño causado, al tiempo que contribuye a la no repetición. La JEP opera junto a otras instituciones extrajudiciales y programas de políticas públicas: la *Comisión de Esclarecimiento de la Verdad* (CEV), la *Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas* (UBPD) y las políticas públicas de reparación a las víctimas⁴.

7. Se acuerda la puesta en marcha, fuera del SIVJRNR, de otra institución judicial independiente de la justicia ordinaria aunque opere —de forma autónoma— dentro del organigrama de la Fiscalía General de la Nación: la *Unidad de Investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo*⁵.

El texto del Acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) comienza citando el voto concurrente del Juez García-Sayán respecto a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *la masacre de El Mozote*: “Los Estados tienen el deber jurídico de atender los derechos de las víctimas y con la misma intensidad, la obligación de prevenir nuevos hechos de violencia y alcanzar la paz en un conflicto armado por los medios que estén a su alcance. La paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla”⁶.

Este párrafo sintetiza la naturaleza y objetivos de un sistema de *justicia para la paz*, que es diferente —política, social y jurídicamente— de un sistema de *justicia transicional*. Se trata de una nueva jurisdicción cuyos objetivos son “satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos”⁷.

4. Punto 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz.

5. Numeral 74 del Acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

6. Numeral 1º del Acuerdo de creación de la JEP

7. Numeral 2º Acuerdo JEP.

El nuevo sistema se construye sobre presupuestos de justicia *prospectiva*, una justicia que no solamente garantice derechos y solvete los problemas de las generaciones coetáneas al conflicto armado, sino que evite que las próximas generaciones padezcan la misma violencia que han sufridos las generaciones anteriores:

Un paradigma orientador del Componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJR-NR) es la idea de que la comunidad política no es solo una unión de coetáneos, sino también un vínculo entre generaciones (...). La Justicia es prospectiva en cuanto considera que una época influye ineluctablemente sobre las posteriores. Se trata de una justicia prospectiva respetuosa de los valores del presente y a la vez preocupada por acabar con conflictos que no deben ser perpetuados, en aras de la defensa de los derechos de las futuras generaciones⁸.

El deber de reparación del daño causado y de restaurarlo cuando sea posible, implica la aplicación de una justicia restaurativa que “atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido”⁹, con especial atención a la victimización sufrida por los grupos sociales más vulnerables, definidos estos de la forma más extensa posible: “los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados, las comunidades religiosas, los campesinos, los más pobres, las personas en condición de discapacidad, las personas desplazadas y refugiadas, las niñas, niños y adolescentes, la población LGBTI y las personas de la tercera edad”¹⁰.

El último numeral del Acuerdo de creación de la JEP establece una norma hermenéutica de obligado cumplimiento para todos los operadores jurídicos de esta nueva jurisdicción, dejando claro que no se trata de un sistema penal ordinaria, sino de una jurisdicción especial que busca consolidar la paz como derecho síntesis de todos los derechos fundamentales del ser humano: “Todos los operadores del componente de justicia del SIVJRNR deberán interpretar las normas pertinentes y tomar sus decisiones teniendo como principio orientador que la paz, como derecho síntesis, es condición necesaria para el ejercicio y disfrute de todos los demás derechos”¹¹.

8. Numeral 3º Acuerdo JEP.

9. Numeral 6º Acuerdo JEP.

10. Numeral 7º Acuerdo JEP.

11. Numeral 75º Acuerdo JEP.

A su vez, la JEP acordada es un sistema de justicia de cierre —el ejercicio de la jurisdicción se agota en la JEP—, que pretende incentivar el reconocimiento voluntario de verdad por todos aquellos que participaron en el conflicto armado, de forma directa —combatientes— o de forma indirecta, como civiles, políticos, financiadores, instigadores, organizadores, etc. Contempla sanciones restaurativas de una duración máxima de 8 años a quienes reconozcan responsabilidades de forma temprana. Estas sanciones están diseñadas para reparar el daño causado durante el conflicto a todas las víctimas, especialmente a aquellas a las que la victimización además ha provocado una situación de exclusión social que no cesa ni se corrige por el mero hecho de que el victimario sea recluido intramuros. Por ello, el ofrecimiento de verdad debe ir acompañado de medidas eficaces que eviten la repetición tanto del conflicto armado como de las conductas criminales que este lleva aparejadas.

Para aquellos que no estén dispuestos a reconocer verdad —por negarse a reconocer los hechos o porque entiendan que no incurrieron en ninguna responsabilidad penal— se contempla un sistema de enjuiciamiento adversarial, con las debidas garantías de presunción de inocencia y al debido proceso, que en caso de concluir con una sentencia condenatoria firme prevé penas de prisión de hasta 20 años de cárcel, denominadas estas *sanciones ordinarias*.

Entre ambas categorías de sanciones, la *Jurisdicción Especial para la Paz* contempla una intermedia también diseñada como un estímulo para el ofrecimiento voluntario de verdad y reconocimiento de responsabilidades así sea de forma tardía. Si una vez iniciado un proceso de enjuiciamiento adversarial, el procesado cambia de criterio y reconoce verdad y responsabilidad antes de pronunciarse sentencia, se aplicará una sanción alternativa que comienza con un periodo de reclusión intramuros para acabar transformándose en una sanción de tipo restaurativo, de trabajo social o comunitario extramuros, con una duración total que no puede exceder de ocho años.

Las sanciones restaurativas contempladas en la JEP tienen como finalidad reparar el daño causado por el conflicto y, en la medida de lo posible, restablecer la situación previa a la victimización. Se convierten en sanción las distintas acciones contenidas en cada uno de los acuerdos parciales que componen el *Acuerdo Final de Paz* —*reforma rural, participación política, sustitución de cultivos ilícitos, descontaminación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersona, etc.*—, ya que solamente la implementación de las acciones y medidas previstas en el *Acuerdo Final* permitirá acabar con las causas del conflicto, con la victimización ocurrida y con la exclusión social derivada de ambas. El cumplimiento del *Acuerdo Final* por los sucesivos gobiernos colom-

bianos, instituciones y autoridades es una obligación constitucional en los tres próximos periodos presidenciales hasta el año 2029 —Acto Legislativo 002 de 2017— y también será una obligación de las personas que deban cumplir sanciones restaurativas.

Las sanciones restaurativas garantizan el derecho de la víctima a conocer la verdad, ya que solo se imponen si el victimario realiza reconocimiento de verdad. Garantizan el derecho a la Justicia porque son impuestas por un tribunal, respetando el debido proceso, las garantías de defensa y con intervención de las víctimas en el procedimiento. Garantizan el derecho a la reparación porque la sanción implica una obligación concreta y verificable de reparación por el victimario. Y genera una expectativa de cumplimiento de la No Repetición que se verificará cuando se haya cumplido la sanción impuesta y se constate la normal reincorporación del sancionado a la sociedad, impidiéndose así la repetición del daño. Es decir, la sanción restaurativa garantiza los derechos a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación, y genera una expectativa de cumplimiento del cuarto derecho reconocido a las víctimas, las garantías de no repetición.

Sin embargo, una sanción retributiva —prisión— no garantiza el derecho a la verdad más allá de la *verdad judicial*, la declarada por sentencia. Se impondrá en la JEP a quienes no hayan reconocido verdad ni responsabilidades y hayan sido vencidos en juicio. No garantiza el derecho a la reparación porque la prisión no repara el daño causado a la víctima. Sí garantiza el derecho a la Justicia, porque se trata de una sanción impuesta igualmente en un procedimiento judicial con las debidas garantías. Respecto a las garantías de No Repetición, genera una expectativa de cumplimiento, si bien no podrá verificarse hasta que haya sido cumplida la sanción impuesta y se compruebe si ha existido reincorporación a la sociedad del sancionado y se ha impedido así la repetición del daño.

De esa manera, la sanción retributiva solo garantiza uno de los de los cuatro derechos que el derecho internacional reconoce a las víctimas, esto es, el derecho a la justicia. No garantiza el derecho a la verdad ni el derecho a la reparación. Respecto a las garantías de no repetición, al igual que la sanción restaurativa, genera una expectativa de cumplimiento.

En materia de competencia —material, personal y temporal— la JEP es una “jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia”¹², una jurisdicción que se agota

.....
12. Numeral 9º Acuerdo JEP.

en sí misma puesto que sus decisiones son revisadas por órganos de la propia jurisdicción. Su competencia material alcanza a “delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado”¹³ y “respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos”¹⁴, estableciéndose su competencia temporal sobre aquellas “conductas cometidas con anterioridad” a la finalización del conflicto armado interno y hasta la finalización de la dejación de armas a efectos de otorgar amnistías e indultos.

Como ya había establecido el Acuerdo de La Habana, el Acuerdo del Teatro Colón dispuso que la jurisdicción sería competente respecto a todas las personas que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno: *rebeldes*, integrantes de la *fuerza pública* —Fuerzas Militares y Policía Nacional—, *agentes del Estado* o civiles. No se contempló la competencia del sistema sobre combatientes integrantes de grupos paramilitares, al haber mantenido el Gobierno de Colombia que estos ya estaban sometidos a la competencia de la jurisdicción creada por la Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz, pero sí se contempló la competencia de la JEP respecto a “las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de ésta jurisdicción”. La única excepción al alcance de la competencia personal de la JEP se estableció en Diciembre de 2015 al cierre del acuerdo sobre JEP en La Habana y también por exigencia inamovible del Gobierno de Colombia, respecto a expresidentes de la República, quienes quedaron fuera de la competencia de la JEP y conservarán como exclusivo el fuero penal propio del artículo 174 de la Constitución Política, siendo la competencia para procesarlos únicamente de la *Comisión de Acusaciones* del Congreso de la República.

También se estableció en La Habana, en diciembre de 2015, la competencia de la JEP a los efectos de extinguir la responsabilidad penal sobre personas condenadas o sancionadas por protesta o liderazgo social y defensa de los derechos humanos, ya que la protesta social y la defensa de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos había sido asimilada en muchos casos por las autoridades a la rebelión cuando no al terrorismo, recibiendo un tratamiento penal excesivamente punitivo.

.....
13. Ídem

14. Ídem

A consecuencia de las modificaciones realizadas en el Acuerdo de Paz de agosto de 2016 tras el resultado del plebiscito de refrendación de octubre de ese año, el periodo de funcionamiento de la JEP fue seriamente limitado temporalmente en el nuevo acuerdo del Teatro Colón de noviembre de 2016 — máxime considerando que debe conocer hechos y conductas ocurridos durante 52 años que han afectado a millones de víctimas—, acogándose así expresamente una de las exigencias postplebiscito de las fuerzas políticas defensoras del No al Acuerdo de Paz. El plazo para la conclusión del funcionamiento de la JEP “será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de Salas y Secciones (...), y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado para concluir su actividad”¹⁵.

La determinación de responsabilidades individuales por la JEP no hace desaparecer la responsabilidad subsidiaria del Estado en su posición de garante de todos los derechos fundamentales —“no exime al Estado de su deber de respetar y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y de sus obligaciones, conforme al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos”—, motivo por el cual se estableció un cuarto componente del SIVJRNR —junto a la JEP, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD)—, esto es, los programas de reparación integral y de garantías de no repetición denominados *Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos*, contemplados en los apartados 5.1.3 y 5.1.4 del Acuerdo del Teatro Colón.

La JEP se obliga a respetar todos los principios y derechos del debido proceso —derechos a la defensa, asistencia de abogado, presunción de inocencia y la independencia e imparcialidad de los magistrados y fiscales—, además de configurarse como principio rector la obligatoria aplicación del *principio de favorabilidad* respecto al tratamiento a recibir por cualquier persona sometida a la jurisdicción. Expresamente se estableció que el reconocimiento de Verdad no implica obligatoriamente reconocer responsabilidades, y ello para garantizar el derecho a la presunción de inocencia y a no declarar contra sí mismo, a la vez que evitar que los anteriores derechos impidan acceder a la Verdad. El sistema no obliga a autoinculparse para acceder a los tratamientos sancionadores especiales o de extinción de responsabilidades que contempla, únicamente obliga a relatar la verdad de que se tuvo conocimiento.

15. Ídem.

La Justicia ordinaria en Colombia, al igual que muchas otras instituciones, ha resultado seriamente contaminada por 52 años de conflicto armado en los que ha existido una aplicación desmesurada del denominado *derecho penal del enemigo*. El sistema judicial ha sido funcional a la guerra y ha actuado en demasiadas ocasiones de forma parcial y sesgada a consecuencia de muchos factores, lo que no significa que toda la Justicia colombiana, en todos los casos, haya actuado sin independencia o como un mero brazo ejecutor de estrategias de guerra definidas por los gobernantes de turno. Pero que, al menos en materia penal, ha sido el sistema de justicia de únicamente uno de los beligerantes se acredita a la vista del contenido de las sentencias proferidas contra los rebeldes: en diciembre de 2016, al aprobarse la *Ley de Amnistía*, menos del 20% de los guerrilleros encarcelados, condenados o procesados tenía acusaciones o condenas por delito de *rebelión* —tipo penal contemplado en todos los códigos penales habidos en la historia de la República—, abundando acusaciones y condenas por delitos de índole común, lo cual ha dificultado sensiblemente la aplicación de la amnistía prevista para los delitos políticos y los conexos con los anteriores.

El uso fraudulento de testigos ha sido otra lacra ampliamente extendida en la justicia ordinaria, habiéndose acuñado para designarla la expresión popular y periodística *el cartel de los testigos*, una maquinaria perfectamente engrasada que ha provocado la condena de miles de opositores políticos, sindicalistas, defensores de derechos humanos o dirigentes sociales o comunitarios —los considerados disidentes— por supuestos vínculos con las organizaciones armadas rebeldes. Esto obligó a incluir en la JEP provisiones que eliminaran o al menos atenuaran esta fraudulenta práctica: “Cuando un testigo declare contra alguna persona por conductas de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz a cambio de obtener beneficios procesales o punitivos de cualquier naturaleza, el valor probatorio de su testimonio estará supeditado a que el contenido del mismo sea corroborado por otros medios de prueba”¹⁶.

El balance global de la actuación de la Justicia ordinaria como una justicia de parte hizo imposible alcanzar un acuerdo para delegar en ella el examen del inmenso número de conductas criminales que están impunes hasta hoy. Es por ello que la JEP también tiene competencia para revisar las resoluciones emitidas por la justicia ordinaria relacionadas con el conflicto armado, así como para modificar las calificaciones penales efectuadas por esta respecto a conductas relacionadas con el conflicto.

.....
16. Acto Legislativo 001 de 2017.

El alcance de la intervención de las víctimas en el sistema, según el Acuerdo de La Habana de agosto de 2016, consistía en la posibilidad de formular informes sobre hechos y conductas impunes con el mismo valor que las acusaciones presentadas por las instituciones públicas habilitadas para hacerlo, esto es, la *Fiscalía General de la Nación*, la *Contraloría*, la *Procuraduría de la Nación* y la *Justicia penal militar*, además de la *Unidad de Investigación y Acusación*, que es la fiscalía propia de la JEP y por tanto la institución competente para garantizar el principio acusatorio. Las posteriores modificaciones incorporadas en el acuerdo del Teatro Colón de noviembre de 2016 abrieron el camino para que los juicios contradictorios se realizaran en Audiencia Pública y con presencia e intervención de las víctimas en numerosas fases del procedimiento.

En el Acuerdo de La Habana se contemplaba que las víctimas fueran oídas en los supuestos de priorización y selección de casos, que participaran en Audiencias, y que los reglamentos y normas de procedimiento respetaran su derecho a una justicia pronta, cumplida y eficiente. Ello no significaba que pudieran actuar como partes legitimadas activamente en todas las fases del procedimiento, dado que ello podría resultar incompatible con la eficiencia procesal del sistema, aunque se consideraba que en determinados supuestos pudieran interponer recursos contra las resoluciones emitidas por los órganos judiciales, cuando las actuaciones de estos órganos hubieran supuesto una vulneración de sus derechos fundamentales. Y, finalmente, se preveía que fueran oídas antes de imponerse cualquier sanción restaurativa respecto al alcance de estas.

El alcance de la participación directa de las víctimas en la JEP siempre fue proporcionalmente ajustado a la limitación temporal del funcionamiento de esta jurisdicción —quince años— y al alto número de casos a procesar, considerando que la eficacia contra la impunidad de la JEP —que sin duda debe ser el principal interés de las víctimas— depende de que los procedimientos sean ágiles y céleres y para ello no deben existir vericuetos procesales por los que puedan introducirse las habituales tácticas dilatorias que acaban convirtiéndose por los amigos de la impunidad en su principal estrategia de defensa. El principio de participación de las víctimas debía operar de forma proporcionada a la duración temporal de la JEP y al elevado número de casos a procesar, criterio que se ha quebrado con la aprobación de la Ley de Procedimiento de la JEP, incorporándose el denominado “principio dialógico” como uno de los principios procesales orientadores del sistema, incorporación efectuada unilateralmente por el Estado en evidente incumplimiento del Acuerdo. El “principio dialógico” no aparece ni en el Acuerdo de La Habana de agosto de 2016 ni en el del Teatro Colón de noviembre de 2016, y no se incluyó no por un olvido, sino por una

decisión consciente de los negociadores, quienes buscaron la mayor eficacia del funcionamiento de la JEP como presupuesto esencial para acabar con la impunidad, evitando placebos para las víctimas con efecto negativo sobre el sistema. El “procedimiento dialógico” era innecesario por ya existir una Comisión de Esclarecimiento de la Verdad donde se produce el intercambio entre víctimas y victimarios. Por el contrario, su inclusión en el procedimiento ante la JEP bien es cierto que otorga una posición de alta visibilidad de las víctimas en todas las fases del procedimiento, pero a cambio de ello dilata cada una de esas fases —se multiplican los recursos que se pueden interponer contra cualquier decisión de la JEP, incluso contra decisiones de mero trámite— dificultando y alargando la conclusión de los procesos, con lo cual hace más improbable que la JEP pueda abordar durante su limitado tiempo de existencia las más de ocho millones de victimizaciones ocurridas durante el conflicto, haciendo más difícil el combate eficaz contra la impunidad.

Respecto al derecho positivo aplicable, la JEP aplicará “(...) el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) (...) al adoptar sus resoluciones o sentencias harán una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad. La calificación resultante podrá ser diferente a la efectuada con anterioridad por las autoridades judiciales, disciplinarias o administrativas para la calificación de esas conductas, por entenderse aplicable como marco jurídico de referencia el Derecho Internacional”¹⁷. Se acordó así evitar la aplicación de las normas penales colombianas diseñadas para ser aplicadas a un *enemigo interno*, producción legislativa habitual tras el 11 de septiembre de 2001 —más aún en un país inmerso en un prolongado conflicto armado interno— que ha pretendido convertir al impreciso tipo penal de *terrorismo* toda manifestación de rebeldía, delito político o actuación de protesta social legítima, a la vez que reducía el alcance de las conductas consideradas delito político.

Antes de analizar la amnistía para rebeldes y los tratamientos especiales equivalentes para los miembros de la fuerza pública o civiles condenados por el ejercicio de la protesta social, recordemos que en Colombia ha existido una larga tradición de aplicación de amnistías dado que durante su historia han

.....
17. Numeral 19 Acuerdo JEP.

existido innumerables conflictos armados internos y guerras civiles, siendo la amnistía una herramienta esencial para alcanzar la paz. Más de 80 normas de amnistía han sido aprobadas en los 200 años de vida republicana, siendo pacífico el reconocimiento del delito político hasta el brusco cambio jurisprudencial operado a partir de 1997¹⁸, con el que se inició una jurisprudencia constitucional restrictiva que llevó a su práctica desaparición, lo que dificultó seriamente la aplicación de nuevas amnistías.

El Acuerdo de Paz expandió de nuevo los límites del delito político como premisa imprescindible para establecer la amnistía *más amplia posible*¹⁹. La recuperación del delito político y la configuración de una extensa amnistía en el acuerdo de JEP permitieron la aprobación de la *Ley 1820 de Amnistía e Indulto* el 30 de diciembre de 2016, así como la posterior aprobación de los Decretos Presidenciales 277 y 1252 de 2017 que desarrollan la ley en cuestiones procesales para acelerar la muy lenta implementación que tuvo al entrar en vigencia por la resistencia inicial a su aplicación de los jueces de la justicia ordinaria.

La Ley 1820 establece que son amnistiabiles el delito político y los delitos conexos cometidos en el ejercicio de la rebelión para sustentar esta, con los únicos límites que establece el *Estatuto de Roma* de creación de la *Corte Penal Internacional*, por lo que en el Acuerdo de Paz se estableció que no habría en ningún caso amnistía ni indulto ni beneficios equivalentes respecto a los delitos de lesa humanidad, el genocidio, el reclutamiento de menores de 15 años²⁰, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores y el desplazamiento forzado.

Tampoco son amnistiabiles o indultables, ni pueden ser objeto de tratamiento penal diferenciado equivalente para miembros de la *fuerza pública*, los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, y especialmente aquellos en los que ha existido un ánimo de enriquecimiento personal o de obtener beneficio individual.

18. Sentencia Corte Constitucional C-456/97

19. Art 6.5 Protocolo Adicional Segundo de la Convenciones de Ginebra.

20. La Corte Constitucional modificó posteriormente esta previsión en su sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley de 1820 de Amnistía, estableciendo que no sería amniable el reclutamiento de menores de 18 años desde la entrada en vigencia en Colombia del Protocolo Facultativo a la Convención de derechos del niño.

Si bien en el caso de los rebeldes la amnistía no se condiciona más que al abandono de las armas y al compromiso de respeto del sistema constitucional, la vinculación entre todos los componentes del SIVJRNR obliga a que la concesión de amnistías e indultos no exima de la obligación de ofrecer verdad ni extinga el derecho de las víctimas a recibir reparación a consecuencia de las conductas amnistiadas, si bien esta reparación será a cargo del Estado.

Respecto a los delitos políticos y conexos que permitía amnistiar la legislación colombiana anterior a la aprobación del Acto Legislativo 001 de 2017 que incorporó a la Constitución el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (SIVJRNR) —los delitos de *rebelión, sedición y asonada* contemplados en las leyes previamente en vigor, el *porte ilegal de armas*, las *muertes en combate compatibles con el Derecho Internacional Humanitario*, el *concierto para delinquir con fines de rebelión*— la *Ley 1820 de 30 de diciembre de 2016* les aplicó un amnistía de iure. Una vez entrada en funcionamiento la JEP, la *Sala de Amnistía e Indulto* es el órgano judicial que aplicará la más amplia amnistía, caso a caso, a los delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, como es, por ejemplo, la aprehensión de combatientes efectuada en operaciones militares; los delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y su régimen constitucional vigente, y las conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión. En el interregno, todas las personas encarceladas por conductas relacionadas con la rebelión llevada adelante por las FARC-EP debían haber sido excarceladas, bien por ser amnistiadas por la justicia ordinaria o por quedar en libertad condicionada a disposición de la JEP. Similares medidas de excarcelación se previeron y aplicaron en la *Ley de Amnistía* para integrantes de la *fuerza pública* en prisión preventiva o condenados que se sometían a la *Jurisdicción Especial para la Paz*.

Respecto al tratamiento recibido por las fuerzas militares, el Título IV de la Ley de Amnistía²¹ introdujo un régimen de renuncia a la acción penal para agentes del Estado equivalente a la amnistía recibida por los rebeldes, con tratado favorable a los miembros de las fuerzas militares a efectos de obtención de la libertad condicional y de mantenimiento de la privación de libertad en su caso, si bien dicha privación de libertad se efectuaría desde la entrada en vigor de la Ley de Amnistía en instalaciones militares.

En agosto de 2017, coincidiendo con la práctica finalización del proceso de dejación de armas de las FARC, arreciaron los ataques a la Ley de Amnistía

.....

21. El Título III del articulado que aparece en el texto de la Ley de Amnistía incluida en el Acuerdo Final del Teatro Colón.

y al entonces aún proyecto de Ley Estatutaria de la JEP, norma imprescindible para la trasposición al sistema legal colombiano de la JEP acordada en las conversaciones de paz. Si repasamos las leyes de amnistía colombianas anteriores a la Ley 1820 de 2016 —Ley 35 de 1982, Ley 77 de 1989, Decreto 206 de 1990, Ley 241 de 1995, entre otras—, comprobamos la falta de consistencia jurídica y política de estos ataques, siendo parte de la constante estrategia del Centro Democrático y demás sectores contrarios al Acuerdo de Paz de desprestigiar el acuerdo alcanzado.

Todas las anteriores normas de amnistía citadas *ut supra* eran mucho más escuetas y por tanto ambiguas que la Ley 1820 al establecer conductas no amnistiables, excluyéndose de la amnistía únicamente “el secuestro”, “los delitos atroces” y el “homicidio por fuera de combate con sevicia o aprovechándose de situación de indefensión de la víctima”, y esto solo en alguna de ellas. Como ya hemos indicado, la Ley 1820 excluye un listado de conductas mucho más extenso: “delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores (...)”²².

Algunos justificaban tan laxas regulaciones de las amnistías anteriores a la Ley 1820 por no haberse aprobado el Estatuto de Roma en tales fechas, argumento inconsistente desde el punto de vista jurídico, ya que los crímenes internacionales perpetrados en conflictos armados son no amnistiables e imprescriptibles desde la aprobación de la cláusula Martens en 1899²³.

El principal motivo de ataque a la Ley 1820 en agosto de 2017 consistió en afirmar que la ley de amnistía otorgaba beneficios a personas condenadas sin hacer reconocimiento de responsabilidades, sin hacer aportes a la verdad y sin hacer reparaciones de labores sociales. Tales críticas ignoraban el contenido del Acuerdo Final²⁴, de la Ley 1820 de amnistía²⁵ y del Acto Legislativo 001 de 2017, que expresamente indica en su artículo transitorio 1.º que los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición no pue-

22. Art 23 de la Ley 1820 de 2016 de Amnistía.

23. Preámbulo de la Segunda Convención de La Haya sobre Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre de 1899

24. Acuerdo Final, p. 130 y numeral 27 JEP.

25. Ley 1820 de 2016, Artículo 14, obligación del amnistiado de contribuir al esclarecimiento de la verdad y de cumplir las obligaciones de reparación impuestas.

den entenderse de manera aislada, sino que estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades.

Conviene recordar que existe un mandato en el Derecho Internacional Humanitario —que forma parte del Derecho interno de Colombia— para otorgar amnistía —“la más amplia posible”, dice el art 6.5 del Protocolo Adicional II de las Convenciones de Ginebra de 1949— a la finalización de un conflicto armado interno.

Ningún amnistiado tiene obligación individual de reparar a las víctimas por haber incurrido en conductas amnistiables, o al menos esa previsión no existe en el derecho internacional. Y ello porque el delito político, en que consiste la rebelión, por sí mismo no causa víctimas, pudiendo incluso ser considerado una obligación política: “A fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”, reza el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el debate jurídico, la única “víctima” de la rebelión son la tiranía y la opresión, y estas nunca deben ser reparadas. La amnistía —o el tratamiento equivalente— hace desaparecer la conducta antes proscrita; su efecto jurídico es la desaparición del ilícito y de sus consecuencias.

A contrario sensu, los guerrilleros amnistiados por delito político o conexo cometido en el marco de la rebelión, al igual que los agentes del Estado respecto a los cuales se haya acordado la renuncia a la acción penal —también únicamente por los delitos amnistiables—, cuando a la vez sean responsables de cualquiera de las conductas no amnistiables previstas en el artículo 23 de la Ley 1820 de Amnistía, deberán reparar a las víctimas si son acreedores de una sanción propia o alternativa prevista en la JEP para quienes reconozcan verdad. Si no aportaran verdad y fueran condenados tendrán que enfrentar una sanción de hasta veinte años de reclusión, aunque hubieran sido amnistiados por los delitos de rebelión y conexos²⁶.

Respecto a las normas de responsabilidad por cadena de mando de los agentes del Estado, al acuerdo de Paz indica que esta responsabilidad no *podrá*

26. Al momento de escribir estas líneas debemos mostrarnos críticos con la incapacidad mostrada por la Sala de Amnistía e Indulto (SAI) de la JEP para cumplir sus importantes funciones por el injustificado retraso que acumula al aplicar las amnistías acordadas en el Acuerdo de Paz, amnistías perfectamente reguladas por las normas ya indicadas. Recordemos que el diseño de la JEP incluía que las amnistías por los delitos políticos y conexos expresamente recogidos en la Ley 1820 de 2016 se otorgaran de forma rápida al momento de entrar en funcionamiento la Sala de Amnistía e Indulto. Como ejemplo, desde que se inició el año 2019, la SAI ha concedido escasamente 40 amnistías y 20 libertades condicionadas.

fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción, sino que tendrá en cuenta “el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante y después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenir, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes²⁷”, definición sobre la que puede entenderse que condensa lo establecido en el artículo 28 del *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, si bien con cierta ambigüedad. No cabe duda de que dicha definición pretendió limitar los principios de responsabilidad por cadena de mando para la fuerza pública establecidos por la jurisprudencia internacional, introduciendo una redacción que limitara todo lo posible la exigencia de responsabilidad a los mandos militares por las actuaciones de sus subordinados.

Para eludir dicha interpretación limitada de la jurisprudencia internacional, las FARC exigieron que la definición de responsabilidad por cadena de mando aplicable a los integrantes de la antigua organización guerrillera repitiera de forma prácticamente idéntica la anterior definición, pero añadiendo una referencia expresa a lo establecido de forma extensa por el derecho internacional: “Se entiende por control efectivo de la respectiva conducta, la posibilidad real que el superior tenía de haber ejercido un control apropiado sobre sus subalternos, en relación con la ejecución de la conducta delictiva, tal y como se establece en el derecho internacional²⁸”.

La mención al *derecho internacional* hace que en el caso de la guerrilla esta responsabilidad no solamente tenga en cuenta las normas internacionales convencionales, sino también la jurisprudencia de los tribunales internacionales penales, jurisprudencia que viene manteniendo que, en el caso de una organización irregular, el funcionamiento de la cadena de mando es diferente a la de una organización regular, por lo que no siempre puede presuponerse conocimiento y capacidad de intervención. Por ello será necesario acreditar en cada caso que dicha cadena o línea jerarquía estaba en condiciones de conocer, y en caso de

Esta injustificable actitud de la SAI provocó que el pasado 22 de enero de 2019 el Consejo de Estado declarara que se “(...) evidencia un estado de cosas inconstitucional respecto del reparto de asuntos para trámite en la secretaría judicial de la Sala de Amnistía o Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz, lo cual ha conllevado a un creciente represamiento en el reparto de solicitudes al interior de la secretaría judicial de la Sala de Amnistía o Indulto de la JEP que hoy en día asciende a 6.461 radicados en el sistema ORFEO”.

Como consecuencia de lo anterior el Consejo de Estado acordó requerir a los órganos de gobierno de la JEP para que en un término perentorio de diez días hábiles pusieran en marcha un plan de acción debidamente dotado para superar el retraso injustificado en la tramitación de amnistías y libertades por la SAI, ordenando priorizar la resolución de las peticiones sobre libertad.

27. Numeral 44 Acuerdo JEP.

28. Numeral 59 Acuerdo JEP.

haber conocido, disponía de medios efectivos para actuar impidiendo la continuación de la conducta.

Y finalmente, en el Acuerdo Final se incluyó una regla de valoración de responsabilidad de los integrantes de las FARC-EP que obliga a la JEP a tener en cuenta “la relevancia de las decisiones tomadas por la anterior organización que sean pertinentes para analizar las responsabilidades”²⁹. Esta regla obliga a considerar las órdenes impartidas en la cadena de mando de la organización rebelde, para lo cual reconoce alcance jurídico a determinadas decisiones internas de las FARC-EP, como, por ejemplo, las sanciones impuestas a sus integrantes en aplicación de sus estatutos. Las sanciones impuestas deben ser tenidas en cuenta como sanción cumplida en aplicación del principio *non bis ídem*, que prohíbe sancionar dos veces la misma conducta. Una conducta no amnistiable que hubiera sido sancionada conforme a las normas guerrilleras, no podría ser sancionada de nuevo siempre que la sanción impuesta se considerara *adecuada, proporcionada y genuina*, y se hubiera cumplido.

Las principales distorsiones y modificaciones de la JEP realizadas en el proceso de implementación legislativa y por la Corte Constitucional

Del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR) se ha dicho que era uno de los modelos más completos que sobre justicia para la paz se había construido en un proceso negociado para acabar un conflicto armado. Probablemente el más avanzado ejemplo de *Lex Pacificatoria* hasta la fecha³⁰.

Unas negociaciones de paz no son un ejercicio académico jurídico, ni un acuerdo de paz es una tesis doctoral. Es el resultado de una determinada correlación de fuerza y equilibrios en los que influyen las posiciones mantenidas por las partes en negociación, los intereses o derechos de terceros, las realidades históricas y los compromisos previamente adquiridos por las partes con distintos sectores de la sociedad, entre otros factores. El resultado nunca coincidirá con el punto de vista o las propuestas de una de las partes, no satisfará plenamente a nadie, pero es aceptable para ambas. Por el contrario, los opositores al Acuerdo de Paz nunca han pretendido elaborar una alternativa mejor que el modelo construido en La

29. Numeral 59 Acuerdo JEP.

30. Christine Bell. *On the Law of Peace, Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. Oxford University Press.

Habana, sino impedir que finalizara un conflicto interno que históricamente les ha reportado innumerables ventajas políticas y beneficios económicos. Por ello, sus inacabables críticas han tratado de enmendar, amputar o añadir propuestas inconsistentes a la JEP para impedir que alcanzara su objetivo de ofrecer verdad a Colombia, repitiendo insistentemente consignas políticas sin base fáctica alguna. La realidad es que nunca quisieron ningún acuerdo de paz.

Durante la implementación legislativa la JEP ha sufrido cambios decididos unilateralmente por el Estado, que han alterado lo acordado en el Acuerdo Final del Teatro Colón. No se ha introducido un número elevado de modificaciones, pero las realizadas afectan a la estructura y principios orientadores básicos de la JEP.

Cualquier alteración de lo acordado entre las partes es contraria al principio general del derecho de obligado cumplimiento de lo pactado —*pacta sunt servanda*— y contraviene la norma constitucional aprobada por el Acto Legislativo 002 de 2017, declarada exequible por Sentencia C-630/17 de la Corte Constitucional el 11 de octubre de 2017, que obliga a todas las autoridades e instituciones del Estado a cumplir, respetar e implementar fielmente el contenido de los acuerdos de paz, obligación que también debería alcanzar a la Corte Constitucional. Si esta entiende que determinados contenidos del acuerdo final contravienen normas constitucionales, sería obligación del Estado, para cumplir lo acordado y respetar el Acto Legislativo 002 de 2017, modificar las normas constitucionales que colisionen con el Acuerdo Final, al menos en todo aquello que no contravenga los tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y DIH.

Sin embargo, fue la Corte Constitucional la primera que realizó alteraciones sustanciales del acuerdo de víctimas y justicia para la paz, mediante la sentencia C-674/17 de 14 de noviembre de 2017 de *Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017* “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”, y ello a pesar de que ninguno de los apartes declarados inexecutable por la Corte contravenían la legislación internacional. A continuación, se enumeran las más importantes modificaciones de la JEP resultado de la citada sentencia de la Corte Constitucional:

1. La Corte acabó con la autonomía de la JEP como jurisdicción de cierre, al declarar inexecutable la práctica totalidad de contenidos de sus que garantizaban la plena autonomía de esta jurisdicción respecto a la justicia

ordinaria, afectando así a las garantías de no injerencia por otras jurisdicciones que son propias de cualquier sistema de justicia transicional y que fueron pactadas entre las partes.

Se declararon inexecutable los diversos mecanismos previsto por la JEP para resolver los conflictos de competencia con la justicia ordinaria; para aplicar las tutelas sobre decisiones de la JEP resueltas por la Corte Constitucional; para aplicar sanciones y correcciones disciplinarias a los jueces de la JEP al margen de la justicia ordinaria con el fin de evitar injerencias y coacciones sobre esa jurisdicción, y para resolver cuestiones de competencia entre la JEP y la jurisdicción indígena, así como su potestad de establecer mecanismos de coordinación con esa jurisdicción.

2. Se modificó el “régimen de condicionalidad” exclusivamente respecto a los exinsurgentes. Se añadieron condiciones para su permanencia en el SIVJNR diferentes a las contempladas en el Acuerdo Final, en el que únicamente figuraban la dejación de las armas, el cumplimiento de las obligaciones respecto a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos y el cumplimiento de las resoluciones que emita la JEP. La Corte añadió la obligación de dar información sobre “procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes” utilizados por las FARC en el conflicto, resultando desproporcionado establecer condicionalidades de acceso al sistema sobre conductas amnistiables³¹. Por el contrario, la Corte omite incluir entre las condicionalidades aportar informaciones relativas a los graves crímenes internacionales cometidos por grupos paramilitares y la fuerza pública³².

La Corte también incluyó entre las nuevas condicionalidades conceptos imprecisos como “abstenerse de cometer nuevos delitos”³³,

.....

31. Esta condicionalidad coincide literalmente con una exigencia del exabogado de Luis Sarmiento Angulo, el hoy Ex fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez Neira.

32. Como por ejemplo la obligación de aportar información sobre la obvia coordinación entre fuerza pública y paramilitares cuando tuviera como resultado perpetrar crímenes no amnistiables, o la obligación de aportar verdad los financiadores de actuaciones de grupos paramilitares cuando dicha financiación haya sido aplicada a cometer crímenes internacionales

33. Sin precisar que esta condición únicamente puede ser respecto a la comisión de delitos internacionales o nuevos alzamientos armados o incorporación a grupos armados organizados, en ningún caso cualquier tipo de delito común, máxime si es un delito menor.

“abstenerse de cometer delitos de ejecución permanente”³⁴, o la obligación de “contribuir activamente a garantizar el proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral”³⁵.

3. La Corte excluyó a los “terceros” no combatientes de la jurisdicción obligatoria de la JEP, lo que quebró el eje fundamental del acuerdo, que era establecer una justicia para todos los que pudieran haber tenido responsabilidades derivadas del conflicto, al margen de que hubieran intervenido en él como combatientes uniformados o como civiles³⁶. Esta exclusión sin duda favorece la impunidad y por lo tanto atenta contra los derechos de las víctimas. El argumento de la Corte para excluir a los terceros, la supuesta prevalencia del juez natural establecido por la ley para conocer las responsabilidades de los anteriores, carece de consistencia puesto que el mismo derecho al juez natural asiste a guerrilleros y miembros de la fuerza pública. En los sistemas de justicia transicional para la paz es habitual aplicar una excepción a dicho principio —derecho al juez natural predeterminado por la ley en el momento de ocurrir las conductas a examinar— para todas aquellas personas que presuntamente tuvieron responsabilidades derivadas del conflicto.
4. La Corte amplió el cuestionable fuero especial reconocido —por exigencia del Gobierno de Colombia— en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 001 de 2017 para presidentes y expresidentes a todos los aforados constitucionales, incrementando así las exclusiones de competencia por razones subjetivas y por lo tanto ampliando los supuestos de mantenimiento de situaciones de impunidad, en clara contravención del Acuerdo Final.

Las modificaciones del Acuerdo de creación de la JEP continuaron produciéndose también durante el proceso de implementación legislativa. Si bien el texto de la Ley Estatutaria de la JEP aprobado por el Congreso³⁷ y ya declarado exequible por la Corte Constitucio-

.....
34. En el AL se precisó que lo que resulta causa de exclusión es iniciar la comisión de nuevos delitos de ejecución permanente tras la dejación de armas. De hecho, el AL establece que la JEP es competente sobre los delitos de ejecución permanente que se hayan iniciado antes del 1 de diciembre de 2016, aun cuando no hayan cesado sus efectos y siempre que no se continúen realizando actos de ejecución tras el 1 de diciembre, y esta previsión del AL no ha sido declarada inexecutable por el Comunicado de la Corte.

35. Además de ser un concepto absolutamente impreciso, excede las potestades y capacidades de una persona.

36. Políticos, organizadores o financiadores del paramilitarismo, etc.

37. Aprobación texto conciliado el 28 de noviembre de 2017.

nal³⁸ respetaba el contenido esencial de la JEP que fue acordada en el Teatro Colón, el legislador introdujo una serie de variaciones que nunca fueron consultadas con la otra parte firmante del acuerdo, las FARC, entre otras el incremento de los recursos procesales que podrían interponerse contra las resoluciones de la JEP o la introducción de nuevos requisitos de condicionalidad para poder aplicarse por la JEP lo supuestos de renuncia a la acción penal contra exguerrilleros.

A consecuencia de lo previamente resuelto por la Corte Constitucional modificando el acuerdo de Paz, durante el proceso de aprobación de la Ley Estatutaria se eliminaron los contenidos que garantizaban la total autonomía de la JEP respecto a la justicia ordinaria, mecanismos propios de cualquier sistema de justicia transicional que garantizan la no injerencia de otras jurisdicciones en sus tareas.

Sobre el régimen de condicionalidades, el texto de Ley Estatutaria aprobada por el Congreso de la República amplió este régimen y por tanto los supuestos de exclusión de la aplicación de la competencia personal por la JEP, pero solo respecto a las condicionalidades aplicables a los antiguos insurgentes de las FARC-EP, no así para los miembros de la fuerza pública incluidos en el sistema. Las condicionalidades fueron diseñadas en el acuerdo final para ser aplicadas por igual a cualquier persona con responsabilidades derivadas de su participación en el conflicto, y nunca con la finalidad de excluirlos del sistema, sino con el objetivo de permitir el acceso a una u otra categoría de sanciones. Respecto a las FARC, las únicas condicionalidades contempladas en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 001 de 2017 eran la dejación de las armas, el cumplimiento de las obligaciones establecidas respecto a la Comisión esclarecimiento Verdad y la Unidad Búsqueda Desaparecidos y el cumplimiento de las resoluciones que emita la JEP.

Las condicionalidades no previstas en el Acuerdo de Paz y sin embargo incluidas en la Ley Estatutaria, carecen de proporcionalidad jurídica, habiendo sido aprobadas por el poder legislativo al dictado del ex Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez Neira, quien ha intentado hacer trizas el acuerdo sobre JEP hasta el último momento induciendo e impulsando las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP sobre las que hablaremos más adelante. El colmo del despropósito jurídico es convertir en condicionalidades comportamientos que, de no realizarse, constituirían conductas amnistiables sin duda alguna, como por ejemplo no aportar información sobre

.....
38. Sentencia C-080/18 de 15 de agosto de 2018.

“procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes”³⁹ utilizados por las FARC en el conflicto. Sin embargo, como ya se ha advertido, se obvian entre las condicionalidades cuestiones relativas a graves crímenes internacionales cometidos por grupos paramilitares y la fuerza pública, como por ejemplo la obligación de aportar información sobre la evidente coordinación entre fuerza pública y paramilitares cuando tuviera como resultado perpetrar crímenes no amniables, o la obligación de aportar verdad los financiadores de actuaciones de grupos paramilitares cuando dicha financiación haya sido aplicada a cometer crímenes internacionales.

La voluntad de sembrar de obstáculos el itinerario de comparecencia ante la JEP de los antiguos insurgentes no puede tener más finalidad que intentar excluir al mayor número de estos de los mecanismos de ofrecimiento de verdad y reconocimiento en su caso de responsabilidades, temiéndose sin duda que el conocimiento por la sociedad colombiana de lo que ocurrió en el conflicto entierre definitivamente muchos de los mitos y distorsiones incrustados en el imaginario colectivo de la sociedad a golpe de propaganda de guerra. No se entiende de otra forma la introducción en la Ley Estatutaria de diversas condicionalidades de contenido indeterminado como “abstenerse de cometer nuevos delitos”, —sin precisar que esta condicionalidad únicamente podría serlo respecto a la comisión de delitos internacionales o nuevos alzamientos armados o incorporación a grupos armados organizados, en ningún caso cualquier tipo de delito común—, o “abstenerse de cometer delitos de ejecución permanente”⁴⁰; o “contribuir activamente a garantizar el proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral”, mandato absolutamente impreciso sobre un proceso que a primera vista excede las potestades y capacidades de persona alguna, de la que nunca podría individualmente depender el éxito de un proceso de reincorporación que por definición es colectivo y corresponde garantizar al Estado en buena medida asegurando los medios para que sea exitoso.

Las consecuencias del incumplimiento de las condicionalidades según lo definido por el Congreso al aprobar la Ley Estatutaria, también exceden en mucho lo establecido en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 001 de 2017.

Ahora se establece que el incumplimiento de determinadas condiciones —volver a alzarse en armas, volver a cometer crímenes internacionales, no ofre-

39. Artículo 20 del texto conciliado de la Ley Estatutaria.

40. En el Acto Legislativo 001 de 2017 se precisó que lo que resulta causa de exclusión es iniciar la comisión de nuevos delitos de ejecución permanente tras la dejación de armas

cer verdad, o no reconocer responsabilidades cuando estas puedan ser acreditadas ante la JEP mediante el debido proceso— no solamente supondría la pérdida de tratamientos especiales —sanciones restaurativas—, beneficios y renunciaciones a la persecución penal —para miembros fuerza pública—, sino que también implicaría la pérdida de derechos, como el de la no extradición por hechos relacionados con el conflicto, o la pérdida de garantías, cuando en un Estado de Derecho las garantías existen para toda persona y nunca se pierden o suspenden, incluso en el caso de existir acusaciones por los más graves delitos.

Las condicionalidades también se han extendido por el legislativo respecto a la posible interdicción de la participación política. Es de suma gravedad que se haya establecido en la ley Estatutaria de la JEP que el reconocimiento de verdad plena y *de responsabilidades* es un presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos de participación. Esta última condición es contraria al inciso 8 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 001 de 2017, ya declarado exequible por la Corte Constitucional, y que establece: “El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades”.

El Acuerdo y el Acto Legislativo 001 de 2017 establecen que no habrá más condición para el ejercicio de la política que abandonar las armas y cumplir las obligaciones del Acuerdo de Paz, obligaciones entre las que no se encuentra “reconocer responsabilidades”, reconocimiento que en todo caso dependerá de que efectivamente se tengan y en su caso se acrediten, en concordancia con el principio de presunción de inocencia.

Condicionar la participación política a no “reincidir”, sin aclarar a qué tipo de delitos se refiere tal reincidencia —si a los relacionados con el conflicto o en general a cualquier delito sin relación con el conflicto, sin aclarar si la norma se refiere a un delito grave o a un delito menor— y sin precisar el tiempo en que duraría esta condicionalidad, implica que cualquier infracción penal cometida por un antiguo miembro de las FARC, —p. ej.: un delito derivado de la utilización de un vehículo— haría que las sanciones puestas por la justicia ordinaria a consecuencia del conflicto volvieran a estar vigentes. Es de pura lógica jurídica y política que esta condicionalidad solo debería ser contemplada respecto a reincidencia de delitos relacionados directamente con el conflicto, y así debería haber sido precisado.

Finalmente, recordemos la vergonzosa decisión del poder legislativo de convertir la defensa de los derechos humanos y de las víctimas en causa de inhabilidad para el ejercicio de la magistratura en la JEP, despropósito jurídico que

fue aprobado e incluido en el texto de la Ley Estatutaria aprobada en el Congreso de Colombia, si bien —afortunadamente— fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional⁴¹.

Las modificaciones unilaterales a lo acordado continuaron con el siguiente paso en la implementación legislativa del acuerdo sobre Víctimas y Justicia, el proceso de aprobación de la Ley de Procedimiento de la JEP⁴². Uno de los cambios más profundos ha sido la introducción del denominado “procedimiento dialógico”⁴³, procedimiento cuya introducción —como ya hemos indicado *ut supra*— había sido discutida en profundidad entre las partes durante las conversaciones de paz y rechazada su introducción por varios motivos, fundamentalmente su incompatibilidad con un procedimiento que necesariamente debía ser ágil para poder procesar ocho millones de victimizaciones en apenas quince años de duración de la JEP. Este cambio, unilateralmente introducido por el Estado en el acuerdo durante la tramitación legislativa de la Ley de Procedimiento, muestra claramente la farisaica actitud del establecimiento colombiano y la utilización espuria de las víctimas. Justifica favorablemente la introducción del procedimiento dialógico argumentando que se trata de medidas formales supuestamente beneficiosas a las víctimas, siendo lo cierto que dilatar el procedimiento finalmente solo resulta favorable para quienes pretenden el mantenimiento de la impunidad de la que tanto ha disfrutado el establecimiento colombiano. El procedimiento dialógico en sede judicial era innecesario porque ya estaba previsto —para la intervención de víctimas y victimarios en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la construcción de acuerdos o diálogos entre los anteriores— en ese componente del SIVJRNR. Su introducción en la JEP, lo único que consigue es dilatar el procedimiento e impedir la optimización máxima de esta jurisdicción especial para acabar con la impunidad.

Y si alguien defiende lo contrario, téngase en cuenta que ese mismo Legislativo que introdujo unilateralmente el procedimiento dialógico supuestamente para favorecer a las víctimas, a fecha de hoy no ha adoptado las normas necesarias para la devolución de una sola hectárea usurpada a los campesinos, ni ha implementado los programas de desarrollo rural ni ha aprobado las normas para la entrada en funcionamiento del componente de reparación material a las

41. Sentencia C-080/18 de 15 de agosto de 2018.

42. Ley 1922 de 18 de julio de 2018 por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

43. Art 1.b.- Procedimiento dialógico. El procedimiento en casos de reconocimiento de la verdad tendrá un carácter dialógico o deliberativo; con participación de las víctimas y de los comparecientes a la JEP. (...) Se aplicará de preferencia el principio dialógico sobre el adversarial (...).

víctimas a cargo del Estado según lo acordado en el punto 5 del Acuerdo de Paz, por mencionar solo algunos ejemplos de incumplimientos a las víctimas.

Otra variación unilateral del acuerdo de paz operada unilateralmente al aprobar la Ley de Procedimiento consistió en establecer que el reconocimiento de verdad equivale a confesión judicial⁴⁴, conculcando expresamente lo establecido en el Acto Legislativo 001 de 2017 que establece que “(...) el deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades (...)”⁴⁵ y transformando una jurisdicción especial transicional, concebida para alcanzar y mantener la paz en Colombia, en un sistema penal al uso.

Pero sin duda la más grosera conculcación del Acuerdo de Paz, siguiendo el nefasto modelo del denominado “derecho penal del enemigo” y del “derecho penal de autor” —técnica de regulación penal con destinatario predeterminado—, ha sido la prohibición de que la JEP practique pruebas, o evalúe el fondo del asunto en los procedimientos que conozca sobre la aplicación de las garantías de no extradición⁴⁶. Recuérdese que la Ley de Procedimiento se aprobó tres meses después de haberse producido la detención con fines de extradición —instada por los Estados Unidos— del dirigente del partido FARC Jesús Santrich, probablemente el principal de los plenipotenciarios de las FARC-EP que intervinieron en las conversaciones de paz. Esta perversa técnica legislativa y su resultado, incompatible con un Estado de Derecho, no tenía mas finalidad que cercenar las posibilidades de defensa de Jesús Santrich ante el evidente montaje judicial organizado en su contra entre la DEA, la Embajada de los EE. UU. en Colombia y la Fiscalía General de la Nación, en un nuevo intento de hacer trizas el Acuerdo de Paz.

La Corte Constitucional⁴⁷ enmendó contundentemente al Legislador al declarar inexecutable la regulación sobre extradición contenida en dicha norma, ordenando respetar lo establecido en el Acto Legislativo 001 de 2017, es decir, respetar la potestad de la JEP para practicar pruebas y evaluar las conductas de las que deviene la solicitud sometida al procedimiento de aplicación de la garantía de no extradición.

44. Art 27A: “La aceptación de la autoría o participación por parte del compareciente en la versión, tendrá el valor de confesión”

45. Art 5 AL 001 de 2017

46. Artículo 54: Extradición. La Sección de Revisión verificara que los hechos a los que se refiere la solicitud de extradición sean posteriores a la firma de los acuerdos. No podrá practicar pruebas. En ningún caso, la JEP podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto, ni sobre la responsabilidad de quien fuere solicitado en extradición.

47. Corte Constitucional, Sentencia C-112, Mar. 13/19.

Concluimos este apartado sobre las modificaciones del SIVJNRN y la JEP realizadas en el proceso de implementación legislativa, mencionando una importante modificación de la Ley de Amnistía realizada por la Corte Constitucional⁴⁸ a nuestro juicio en abierta contradicción con lo establecido en las normas de Derecho Internacional Penal que forman parte del ordenamiento jurídico colombiano. A pesar de que la Ley de Amnistía únicamente consideraba delito no amnistiable el reclutamiento de menores de 15 años en aplicación estricta de la norma contenida en el Estatuto de Roma⁴⁹, la Corte decidió que el reclutamiento de menores de 18 años y mayores de 15 sería amnistiable únicamente cuando la conducta se hubiera realizado antes del 25 de junio de 2005⁵⁰ y que, respecto a conductas producidas después de esa fecha, no podía ser amnistiable el reclutamiento de ningún menor de 18 años. Esta decisión de la Corte ignora la regulación del crimen de guerra de reclutamiento de menores establecido en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, pero sobre todo ignora la realidad de la sociedad rural colombiana, donde muchachos y muchachas asumen responsabilidades de personas mayores de edad y son consideradas socialmente como tales desde tempranas edades, en todo caso desde tiempo antes de cumplir los 18 años, edad a la que la mayoría de estos muchachos y muchachas ya han fundado su propia familia y contraído múltiples responsabilidades.

La recalcitrante y sabotadora actitud de la Fiscalía General de la Nación contra el SIVJNRN, la JEP y la Unidad Especial para el desmantelamiento del paramilitarismo, durante el periodo en el que estuvo al frente el ex Fiscal General Néstor Humberto Martínez Neira

Desde la firma del acuerdo de paz, la Fiscalía General de la Nación dirigida por Martínez Neira ha sido la institución del Estado más intensamente dedicada a modificar arbitraria y unilateralmente los contenidos sobre víctimas y justicia del acuerdo de paz, modificaciones que han pretendido alcanzar aspectos sin duda estructurales del mismo. Esta actitud recalcitrante

48. Sentencia C-007/18 de 1 de marzo de 2018 sobre la Ley 1820 de 2016 sobre Amnistía

49. Artículo 8.3.e) del Estatuto de Roma de creación de la Corte Penal Internacional: *Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: (...) vii. Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades.*

50. Fecha de entrada en vigencia en Colombia del Protocolo II de la Convención de Derechos del Niño, sobre la participación de los niños en conflictos armados.

ha supuesto un permanente desprecio a las obligaciones jurídicas de un Estado obligado a respetar sus compromisos libre y legalmente adquiridos —el principio *pacta sunt servanda*— tanto por ética y coherencia política como por mandato del derecho interno colombiano y del derecho internacional suscrito por este país.

Desde el 11 de mayo de 2017, con la aprobación del Acto Legislativo 002 de 2017⁵¹, los persistentes intentos del ya ex Fiscal General Martínez Neira de modificar la JEP se convirtieron en abierto desacato de la norma constitucional que obliga a todas las autoridades e instituciones del Estado a respetar, cumplir e implementar el contenido del Acuerdo de Paz conforme a la literalidad de sus contenidos. Hemos de dejar constancia del habitual y sibilino argumentario *goebeliano* de Martínez Neira, esgrimiendo todo tipo de recursos dialecticos para aparentar que lejos de pretender incumplir el acuerdo de paz, su voluntad última era “mejorarlo” y “corregirlo”, arrogándose una condición de experto en derecho penal y en derecho transicional que nunca se acreditó⁵².

Desde febrero de 2017, dos meses después de la firma del Acuerdo de Paz, Martínez Neira puso a la Fiscalía General de la Nación a su servicio para modificar el Acuerdo sobre Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), con la intención de endurecer las condiciones acordadas para la reincorporación política y social de los antiguos guerrilleros y eliminar la seguridad jurídica que requerían los anteriores para concluir el tránsito a la vida civil. Muchas de las modificaciones por él propuestas e impulsadas han tenido como consecuencia hacer más difícil e imposibilitar la lucha contra el paramilitarismo, contra las organizaciones criminales y contra la impunidad. En la primera reunión mantenida con los asesores jurídicos del Gobierno y las FARC-EP, en febrero de 2017, la vicefiscal María Paulina Rivero ya trasladó los contenidos del acuerdo que debían ser modificados según apreciación de Martínez Neira, contenidos que en buena medida coincidían con lo que posteriormente fueron las objeciones presidenciales presentadas por el presidente Duque a final del año 2018 a la Ley Estatutaria de la JEP aprobada por el Congreso de la República, objeciones también diseñadas por Martínez Neira —quien se erigió como el inspirador y

51. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

52. “Yo fui uno de los arquitectos de la JEP; me encomendaron (...) hacer el único proyecto que llevamos a La Habana para la negociación”, decía Néstor Humberto Martínez Neira en la edición del diario El Tiempo del 19 de mayo de 2019. Nunca participó en los trabajos o discusiones sobre el punto V sobre Víctimas en la Mesa de Conversaciones de La Habana, ni en la Comisión Jurídica que redactó la JEP. No se conoce ningún proyecto elaborado por él que llegara a la Mesa de conversaciones

mayor defensor de las mismas— y cuya presentación provocó la mayor crisis política y de implementación que haya sufrido el proceso de paz.

Los contenidos del acuerdo sobre la JEP que Martínez Neira ya pretendía modificar en el año 2017 con ocasión de la tramitación parlamentaria del Acto Legislativo 001 de 2017 que incorporó a la Constitución el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y garantías de No Repetición (SIVJR-NR), eran los relativos a la regulación de las reincidencias, las disidencias, los delitos continuados y/o de ejecución permanente —las anteriores únicamente respecto a excombatientes de las FARC EP—la competencia sobre terceros no combatientes con responsabilidades en el conflicto y la regulación de la unidad especial contra las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo.

La actitud de Martínez Neira se separó en mucho de la de un Fiscal General imparcial y respetuoso de la legalidad —el Congreso de la República ya había refrendado el Acuerdo de Paz y aprobaba el Acto Legislativo 002 de 2017 que obligaba a implementarlo fielmente y respetarlo—, para actuar *de facto* como jefe de la bancada de la oposición en el Congreso, en los últimos seis meses de la presidencia de Juan Manuel Santos. El entonces Fiscal General elaboraba los argumentos luego utilizados por los partidos políticos contrarios al Acuerdo de Paz. Estos mismos argumentos fueron usados en sede parlamentaria por estos partidos para oponerse a los contenidos del Acuerdo e intentar modificarlo durante la tramitación parlamentaria del Acto Legislativo 001 de 2017. Semejantes intentos de modificación continuaron posteriormente, como hemos visto, durante la tramitación de las normas de desarrollo del anterior acto legislativo, fundamentalmente las normas de implementación de la JEP: Ley Estatutaria y Ley de Procedimiento. A ello habría que añadir la absoluta ausencia de aplicación por la Fiscalía de la ley de amnistía un mes y medio después de ser aprobada, argumentando que era un texto legal confuso, cuanto la Ley 1820 de 2016 es infinitamente más clara y detallada que la que se aplicó, por ejemplo, en los años 90 en el proceso de paz con el M-19⁵³.

El tratamiento a los terceros⁵⁴ que proponía el fiscal Martínez buscaba excluirlos de la JEP para garantizar su permanencia en situación de impunidad,

.....

53. En febrero de 2017 la FGN únicamente había suspendido 900 órdenes de captura de guerrilleros concentrados en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) cuando debía haber suspendido 6.000, el número de los excombatientes ya trasladados a dichas zonas.

54. Se entiende por “terceros” aquellas personas que sin ser combatientes ni agentes del Estado han intervenido directa o indirectamente en el conflicto armado interno realizando conductas de las que pueden desprenderse responsabilidades: instigadores, organizadores o financiadores de grupos armados o de graves crímenes, por ejemplo.

impunidad histórica denunciada de forma constante por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en sus informes periódicos de observación sobre Colombia. Martínez Neira propuso la modificación del texto en tramitación parlamentaria del artículo transitorio 16 del Acto Legislativo 001 de 2017 para hacer imposible ejercer la competencia de la JEP sobre los terceros. Parecía que a la Fiscalía General se habían trasladado los despachos de los abogados defensores de los empresarios colombianos con responsabilidades en el conflicto. De hecho, la constante oposición de Martínez Neira a la creación de la Unidad especial de lucha contra las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo prevista en el numeral 74 del acuerdo de creación de la JEP, hizo que finalmente el Gobierno aceptará crear dicha unidad⁵⁵ sin dotarla de la necesaria autonomía funcional ni orgánica respecto a la Fiscalía General de la Nación —tal y como había sido acordado en La Habana⁵⁶—, lo que obviamente ha imposibilitado que esta alcanzara sus objetivos de dismantelar las organizaciones paramilitares. Precisamente porque durante décadas las competencias para combatir y dismantelar el paramilitarismo habían estado en la Fiscalía General sin que se cosecharan éxitos destacables, se convino necesaria la creación de la Unidad Especial que debía funcionar dentro de la Fiscalía General de la Nación pero con clara autonomía organizativa y funcional, lo que exigía una reforma constitucional que el gobierno de Juan Manuel Santos nunca se atrevió a realizar, aceptando así las presiones de Martínez Neira.

El hasta el año 2019 el Fiscal General siempre pretendió romper la inescindibilidad de la JEP, buscando mantener en el Fiscalía General de la Nación —institución integrada en la justicia ordinaria— la competencia exclusiva para perseguir los delitos cometidos por las FARC antes del Acuerdo Final, olvidando que dicha competencia ha correspondido a la Fiscalía durante 50 años y utilizando para ello —y de forma fraudulenta— distintos argumentos sobre delitos de ejecución permanente, reincidencias y disidencias. Nunca existió falta de definición sobre la regulación de estas conductas, tal y como se comprueba a la vista de lo establecido en el Acto Legislativo 001 de 2017⁵⁷.

55. Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, “Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento de lo dispuesto en el Punto 3.4.4. del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”.

56. Punto 3.4.3, p. 81 del Acuerdo Final.

57. Artículo transitorio 5.

Los reiterados intentos del gobierno de Iván Duque de modificar el Acuerdo sobre el Sistema Integral de Verdad. Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), en especial la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

El Proyecto de Acto Legislativo 024 de 2018. El reiteradamente anunciado intento del Centro Democrático por “hacer trizas” el Acuerdo de Paz y la JEP, se vio facilitado por la llegada a la presidencia de la República de Iván Duque en agosto de 2018. El primer proyecto legislativo con esta intencionalidad fue el Proyecto de Acto Legislativo 024 de 2018 que pretendía una reforma constitucional para modificar el Acto Legislativo 01 de 2017 de creación del SIVJRNR, iniciativa que fue archivada por falta de apoyo parlamentario a final del año 2018. El proyecto de reforma constitucional pretendía desincentivar la comparecencia de los miembros de la fuerza pública ante la JEP mediante la creación de una sala especial de juzgamiento para los miembros de esa institución que optaran por acogerse a la JEP. Para ello, se pretendía el nombramiento de al menos catorce nuevos magistrados con requisitos que solamente podían concurrir entre miembros o exmiembros de las fuerzas militares. Además, el proyecto pretendía eliminar la posibilidad que tiene cualquier juez para interpretar y valorar pruebas, en concreto si la sola confesión del compareciente se puede convertir en prueba suficiente para proferir una resolución que lo declare responsable. Todas las reformas pretendidas convergían en el mismo objetivo: ocultar la posibilidad de conocer la verdad procesal del conflicto armado, extendiendo la impunidad estructural en Colombia y evitando acabar con esta. El proyecto legislativo acabó hundiéndose por falta de mayoría parlamentaria suficiente para su aprobación.

Las objeciones presidenciales al proyecto de Ley Estatutaria. A continuación, se puso en marcha el más grave intento de modificar sustancialmente la JEP, intentando dejar sin efecto el núcleo del sistema de justicia acordado. Nos referimos a la presentación de seis objeciones al proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz por el Presidente Iván Duque —objeciones presidenciales—, una vez que el proyecto había sido declarado exequible por la Corte Constitucional⁵⁸ en el control de constitucionalidad previo a su entrada en vigencia⁵⁹.

Duque intentó justificar una actuación inédita en la historia jurídica colombiana bajo el argumento de la inconveniencia política, dado que tras ha-

58. Sentencia Corte Constitucional C-080/18 de 15 de agosto de 2018.

59. Las objeciones fueron presentadas en 11 de marzo de 2019. Duque objetó por “inconveniencia” el Artículo 7, el Inciso 8 del Artículo 6, el Literal J del Artículo 79, el Parágrafo 2 del Artículo 19, el Artículo 150 y el Artículo 153 del proyecto de ley.

ber sido declarada la exequibilidad constitucional del proyecto no podía argumentar la presunta inconstitucionalidad del texto legislativo. Las objeciones fueron rechazadas tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado y, posteriormente, la Corte Constitucional declaró su ineficacia y la obligación de Duque de firmar el proyecto de ley para garantizar su entrada en vigencia, lo que el Presidente realizó finalmente⁶⁰.

Sin duda alguna las objeciones fueron orientadas, cuando no expresamente preparadas, por el ex Fiscal General Martínez Neira, quien venía insistiendo en la modificación del acuerdo de paz en esos mismos contenidos de forma reiterada, como ya hemos explicado con anterioridad. Todas las objeciones eran abiertamente inconstitucionales pues no existía la supuesta inconveniencia jurídica alegada, habiendo sido previamente declarada la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria por la Corte Constitucional en su sentencia C-080-18. A mayor abundamiento, los contenidos de la Ley Estatutaria objetadas habían sido previamente declarados exequibles al dictarse las correspondientes sentencias de control constitucional respecto a los actos legislativos 01 y 02 de 2017 y respecto a la ley 1922 de procedimiento de la JEP⁶¹, expedida previamente el 18 de julio de 2018. No perdamos de vista que cualquier intento de dejar sin efecto el acuerdo sobre JEP supone un incumplimiento del Acuerdo de Paz y por tanto supondría un flagrante incumplimiento del Acto Legislativo N.º 2 de 2017⁶². Nuevamente se pretendió alterar el funcionamiento de la JEP para impedir el conocimiento de la verdad, esa verdad que tanto pánico causa en los vericuetos del Estado colombiano y entre los grupos económicos dirigentes.

Duque objetó el artículo 7º del proyecto de ley Estatutaria por supuestamente “no establecer con claridad” la obligación de los victimarios de reparar integralmente a las víctimas con sus bienes y activos, cuando ya la Corte Constitucional en su sentencia C 080-18 sobre la Ley Estatutaria, con fundamento en el artículo transitorio 18 del Acto Legislativo 01 de 2017, declaró las formas de reparación a las víctimas conforme al texto del acuerdo de paz, combinando diferentes mecanismos, judiciales y administrativos. Por ello la objeción a la norma controvertía la declaración de constitucionalidad que la Corte Constitucional ya había emitido sobre el mismo texto legal.

60. Ley 1957 de 6 de junio de 2019 Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

61. Declarada exequible por Sentencia Corte Constitucional C-112/19 de 13 de marzo de 2019.

62. Acto Legislativo 2 de 11 de mayo de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

La objeción al inciso tercero del literal j del artículo 79 era también claramente inconstitucional, y no de inconveniencia. La objeción presidencial señalaba que esa norma perjudicaba a las víctimas porque limitaba la capacidad de intervención de la Fiscalía General de la Nación en las investigaciones judiciales competencia de la JEP, cuando lo cierto es que el propio tenor literal de la norma objetada precisaba dichas competencias y mantenía varias de ellas a pesar de que la Fiscalía General de la Nación no es parte de la JEP ni de la SIV-JRNR. La argumentación de la Corte Constitucional en la sentencia C-080-10 echa por tierra la objeción de Duque:

(...) lo anterior no implica suspender las investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación, cuya competencia se mantiene vigente en relación con la búsqueda y recaudo de elementos materiales probatorios y evidencia física en orden a reconstruir la conducta motivo de averiguación (numeral 3 del artículo 250 de la Constitución). Tampoco implica que los responsables de las conductas objeto de los informes remitidos por la Fiscalía y demás órganos judiciales a la JEP queden liberados de obligaciones frente a las referidas investigaciones, pues de conformidad con este precepto (literales f, g y h), quedan a disposición del Sistema, en particular, deben rendir declaración de reconocimiento de verdad y responsabilidad en los plazos establecidos por la SRV, así como cumplir las demás condiciones que les resulten exigibles durante ese lapso ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

Nuevamente nos encontramos ante una objeción a la constitucionalidad de la norma que ya ha sido previamente decidida por la Corte Constitucional al declarar su exequibilidad.

La objeción al parágrafo 2º del artículo 19º de la Ley Estatutaria argüía que este permitía la renuncia a la acción penal en relación con delitos no amnistiables cometidos por quienes no son máximos responsables. Sin embargo, tal objeción resultaba contraria al tenor literal de la norma objetada, que prohíbe precisamente renunciar a la acción penal en caso de delitos no amnistiables. La objeción una vez más no era de inconveniencia, sino que buscaba cuestionar la declaración de exequibilidad dada previamente por la Corte Constitucional.

La objeción sobre el artículo 150 por omitir la prohibición para practicar pruebas en caso del trámite de extradición no era tampoco de inconveniencia, pues la Corte ya había declarado expresamente exequible la norma sin esa

prohibición, considerando que la Sección competente del Tribunal de Paz tiene la competencia propia de cualquier órgano judicial para disponer “del material probatorio necesario para realizar la evaluación que le corresponde dentro del perentorio término que le concede el Acto Legislativo 01 de 2017, sin perjuicio de que en ejercicio de sus competencias decrete las demás pruebas que considere necesarias para su decisión” (Sentencia C 080-18). De hecho con anterioridad a esta sentencia, la Corte Constitucional⁶³ había considerado que en el procedimiento de extradición, en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo transitorio 19 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, la Jurisdicción Especial para la Paz deberá resolver dentro del término de 120 días, periodo en el cual evaluará “la conducta atribuida para determinar la fecha precisa de su realización y decidir el procedimiento apropiado”. Para adoptar la decisión correspondiente la JEP, durante el término indicado, podrá decretar todas las pruebas necesarias de conformidad con las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución Política. En caso de ausencia del régimen jurídico probatorio, deberá someterse en esta materia al régimen probatorio previsto en el código de procedimiento y penal, y en subsidio a lo establecido en el código general del proceso (Ley 1564 de 2012), “en cuanto sea pertinente a la naturaleza de la actuación judicial”.

Al haber establecido en varias ocasiones la Corte Constitucional que la no inclusión de la prohibición de práctica de pruebas en el proceso de extradición no es contraria a la Constitución, no podemos más que concluir que también esta objeción de Duque resultaba claramente inconstitucional.

La objeción al artículo 63 de la Ley Estatutaria se justificaba porque esta norma supuestamente afectaría al Alto Comisionado de paz como el único órgano de la administración pública competente para el reconocimiento de miembros de las FARC-EP que se sometieran a la JEP. Tal exclusividad de la competencia carece de sustento constitucional alguno dado que dicha competencia es también constitucionalmente atribuida en determinados supuestos a la Sala de Amnistía e Indulto en el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2017. Se trataba nuevamente de una no aceptación de una norma constitucional vigente y declarada previamente exequible por la Corte Constitucional, camuflado el desacato a la norma en forma de objeción presidencial.

Por último, se objetó el artículo 156 de la Ley Estatutaria por condicionar el momento de ejecución de la extradición de cualquier persona a la conclusión

63. Auto 401 de 2018.

del proceso de ofrecimiento de verdad ante el SIVJRNR, norma que pretende evitar la repetición de las *extradiciones exprés* realizadas con ocasión del proceso de desmovilización de las AUC del que devino la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz. Entregas en extradición a los EE. UU. que no tuvieron más finalidad que impedir que los jefes paramilitares relataran públicamente sus relaciones y colaboraciones con la cúpula del Estado y la clase política y empresarial colombiana.

Ante este peligroso antecedente el Acuerdo Final, en consonancia con las normas de derechos fundamentales definidas en la Constitución Política —el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad que constituye el presupuesto de la norma objetada—, hace prevalecer los derechos de las víctimas sobre otros objetivos de la cooperación judicial internacional en los que se fundamenta la entrega en extradición. Dado que la Corte Constitucional en la sentencia C 080-18 había avalado la constitucionalidad, sin condicionamientos, del artículo 156 de la Ley Estatutaria, esta objeción también ocultaba un intento de anular la previa declaración de exequibilidad efectuada por la Corte Constitucional.

La nueva restricción de amnistía a los delitos políticos y sus conexos. Con fecha 15 de Julio de 2019 el Congreso de la República ha promulgado el Acto Legislativo 2 de 2019 “Por medio del cual se adiciona un inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política”.

Esta reforma constitucional tiene como única finalidad revertir la extensa y realista definición del delito político establecida en los textos normativos aprobados como consecuencia del Acuerdo de Paz, en especial en el Acto Legislativo 001 de 2017 y en la Ley 1820 de 2016 de Amnistía. Estas normas definieron como delitos conexos al delito político —y por tanto como delitos amnistiables— aquellas conductas propias de un conflicto armado interno que producen afectaciones a los combatientes y no son consideradas crímenes internacionales —la captura de combatientes en operaciones militares, por ejemplo— y las conductas que, estando exentas de lucro personal, tenían como única finalidad la financiación de la rebelión. Estas dos conductas son las que ahora se declaran no amnistiables, dificultando así futuros acuerdos de paz o desmovilización de grupos rebeldes. A pesar de que la reforma constitucional es clara en señalar que no podrá aplicarse retroactivamente a anteriores acuerdos de paz, existiendo aún cientos de excombatientes de las FARC pendientes de recibir la amnistía por la Sala de Amnistía e Indulto de la JEP, sin duda esta reforma abre de nuevo un escenario de incertidumbre e inseguridad jurídica en un contexto de evidente desconfianza de quienes dejaron las armas respecto al actual gobierno del presidente Duque.

Las perspectivas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, (SIVJRNRR) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

En estos meses hemos asistido a un clamor unánime de la sociedad civil colombiana exigiendo el cese de la masacre de líderes sociales y comunitarios que están siendo asesinados impunemente —prácticamente quinientos desde la firma del Acuerdo de Paz hasta hoy—. Por desgracia, a veces pareciera que no se reivindica con tanto énfasis el fin del asesinato de excombatientes de las FARC y sus familiares, asesinatos que en julio de 2019 ya superan la cifra de ciento cincuenta. Este asesinato de excombatientes guerrilleros y sus familiares es infortunadamente invisibilizado, al ser en muchos casos excluida la exigencia de finalización de las demandas públicas de las plataformas de derechos humanos y de las denuncias de medios de comunicación. Siendo, como es, apenas obvio que todas las vidas humanas valen lo mismo, y que también las personas y sectores sociales en rebeldía en un conflicto armado son susceptibles de sufrir victimización, debemos concluir que en la sociedad colombiana aún existe un gran miedo a reconocer y demandar públicamente todos los derechos humanos para todas las personas, pánico a cuestionar los relatos sobre víctimas y victimarios impuestos durante años por el establecimiento a través de su intensa maquinaria de propaganda de guerra.

En este contexto, no podemos concluir estas páginas sin mencionar una de las más importantes carencias del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, la negativa del Estado colombiano a reconocer como víctimas a aquellos excombatientes de las FARC y sus familiares que hubieran sufrido victimizaciones conforme al Derecho Internacional - DIH, al Derecho Penal Internacional o al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a pesar de ser una exigencia del derecho internacional y estar expresamente contemplado en los textos de los acuerdos de paz.

Llama también la atención que la sociedad civil, que se ha articulado en numerosas plataformas en defensa de la Paz en estos momentos complicados para el proceso de implementación, también sucumba ante este clamoroso olvido.

Lo cierto es que en el Acuerdo de Paz se estableció la obligación de modificar el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 de Víctimas, entre las medidas de implementación urgente, es decir, durante los primeros 12 meses de im-

plementación⁶⁴, plazo que concluyó al finalizar el año 2017 sin que a fecha de hoy se haya efectuado tal modificación legislativa con el fin de reconocer como víctimas a quienes hubieran sufrido victimizaciones entre los rebeldes, sus familiares y allegados: “(...) Reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH que también hayan sido combatientes (...)”⁶⁵.

La no modificación del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011⁶⁶ implica —además del incumplimiento del Acuerdo de Paz—, un desconocimiento de postulados básicos del derecho internacional y un grave impacto humanitario que supone un trato desigual de las víctimas en el marco de un conflicto armado. En aplicación del “principio de universalidad” deben reconocerse todas aquellas víctimas y victimizaciones consideradas como tales en el Derecho Internacional. El criterio aplicable es objetivo: el daño sufrido directa o indirectamente con ocasión de las graves violaciones de los derechos humanos o infracciones del DIH en el marco temporal y contexto material delimitado por el conflicto armado interno.

Durante los próximos meses y quizás años puede que el sector de la sociedad colombiana renuente a aceptar el acuerdo de paz continúe sus intentos de desconocer su cumplimiento e implementación a pesar de ser una obligación política y jurídica conforme al derecho interno⁶⁷ y también conforme al derecho internacional⁶⁸. De hecho, el Gobierno de Iván Duque ha paralizado la implementación del acuerdo, especialmente en los apartados que tienen que ver con

64. Apartado 6.1.10 del Acuerdo Final: Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016: (...)

“h. Modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

65. Apartado 5.1.3.7 del Acuerdo de Paz: “Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”.

66. Art 3: “Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos”.

67. Actos Legislativos 001 y 002 de 2017.

68. Declaración Unilateral de Estado efectuada por Colombia ante las Naciones Unidas en Documento S/2017/272 del Consejo de Seguridad de fecha 21 de abril de 2017; Depósito del Acuerdo de Paz como Acuerdo Especial del artículo 3 Común de las Convenciones de Ginebra de 1949 ante el Gobierno Suizo, depositario de las Convenciones de Ginebra de DIH; Incorporación del Acuerdo Final de Paz a la Resolución 2261 (2016) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

corregir las desigualdades y problemas estructurales del país, los problemas que pueden ser calificados como causas del conflicto. En concreto, no se ha adoptado ni una medida de implementación del acuerdo de reforma rural, del acuerdo de reforma política, de las medidas para erradicar la violencia de la vida política y, lejos de implementar correctamente los programas de sustitución de cultivos ilícitos, se han dado pasos para revertir los programas puestos en marcha hasta agosto de 2018 por la anterior administración presidencial. La paralización de la implementación también ha afectado la atención a las víctimas. El cuarto componente del SIVJNR, los programas de atención y reparación a las víctimas contemplados en el punto 5 del Acuerdo de Paz⁶⁹, tampoco han sido implementados ni se espera que se haga en breve, a pesar de que la ausencia de medidas concretas de reparación fue una de las excusas del presidente Duque para formular las ya mencionadas objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP.

Respecto a los apartados del Acuerdo que crearon la Jurisdicción Especial para la Paz así como la legislación aprobada implementando dicha jurisdicción, como hemos relatado a lo largo de estas páginas, los intentos de desmantelarla, alterarla seriamente o dejarla sin efecto han sido constantes, en una activa actitud de intento de revertir lo implementado. Algunos aspectos de la JEP han sido alterados unilateralmente a lo largo de la implementación legislativa como ya se ha indicado, lo que tendrá efectos negativos para toda esta jurisdicción entendida como un sistema, en el que al alterar una de las piezas de sus engranajes, resulta en consecuencia afectada otra u otras de ellas. Ejemplos de ello hemos dado sobradamente en estas páginas y, desgraciadamente, aún no hemos visto que la JEP haya aplicado el principal mecanismo constitucional en sus manos para preservar el núcleo esencial del sistema de justicia para la paz creado en La Habana, núcleo que no es otro que el intercambio de verdad completa detallada, temprana y exhaustiva y reconocimiento en su caso de responsabilidades por sanciones restaurativas diseñadas para cumplir e implementar el acuerdo de paz y por tanto reparar a las víctimas —en primer lugar y especialmente a aquellas a las que la victimización también les causó una situación de exclusión social— y a toda la sociedad colombiana. Nos referimos a la norma contenida en el numeral 15 del acuerdo sobre la JEP y en el artículo transitorio 27 del *Acto Legislativo 1/2017*, que indica:

En caso de que con posterioridad a la firma del acuerdo sobre Jurisdicción Especial para la Paz, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas

69. Punto 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz.

por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieran como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el presente texto respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme a lo establecido en este documento.

Esta norma permite a los jueces de la JEP aplicar directamente el texto del Acuerdo de Paz y del Acto Legislativo 01 de 2017 e inaplicar cualquier norma de desarrollo de dicho Acto Legislativo que tuviere como resultado la inaplicación de la JEP o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones contempladas en el Acuerdo de Paz. Es decir, permite la inaplicación de aquellas normas contrarias a lo acordado que hubieran sido introducidas unilateralmente por las instituciones colombianas.

▲ ▲ ▲

La disputa por la verdad en un escenario de transición por construir

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Abogada. Magíster en Sociología. Investigadora Centro de Pensamiento y Diálogo Político

César Augusto Muñoz Marín

Comunicador social y antropólogo. Integrante de Asfaddes y del Programa de Estudios Críticos de las Transiciones Políticas – PECT de la Universidad de los Andes.

«Desde el fondo de una roca venimos ascendiendo, llegando hasta este punto de la historia, sudorosos, difíciles pero venimos... »

Víctor Casaus

Presentación

El conjunto del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), y particularmente la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) establecida en el Acuerdo Final, es tal vez una de las figuras más importantes en aras de avanzar en la construcción de la paz. Lo anterior, bajo el entendido de que son las garantías de no repetición de los hechos que han desatado el extenso conflicto armado, lo que permitirá garantizar que se logre avanzar en el cierre de este ciclo de confrontación y promover formas de convivencia en cuyo marco los conflictos no se tramiten de manera violenta.

A dos años de la implementación del Acuerdo final se hicieron apreciables esfuerzos que permitieron definir una estructura institucional de la CEV, se eligieron los comisionados y las comisionadas que la conforman y, entre otros aspectos, se avanzó en la construcción de una hoja de ruta que permite orientar la misión a cargo de la entidad.

Sin embargo, el inicio del quehacer de la Comisión coincide con el periodo de gobierno cuyo partido ha sido sistemático en cuestionar, obliterar, ter-

giversar y desconocer el contenido del Acuerdo de paz que le da vida al SIVJR-NR. Esta postura —en esencia violenta— ha sido especialmente manifiesta en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), con lo cual se ha atacado el corazón de la entidad responsable de la garantía del derecho a la Justicia.

La fuerza transformadora del Sistema es el funcionamiento colectivo de las tres entidades que lo conforman —CEV, la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD)—. De esa forma se garantiza la consecución integral de los derechos de las víctimas, sobrevivientes y afectados/as por la confrontación armada. Sin embargo, los primeros meses del nuevo gobierno presagian para todas las entidades, y en el caso particular que nos ocupa, para la CEV, un camino complejo que exige de todas las fuerzas políticas, sociales e intelectuales que han respaldado el proceso de paz análisis y lecturas cualificadas que permitan generar mecanismos de respaldo, apoyo y aporte a la implementación del Acuerdo.

El desafortunado panorama en relación con la implementación sobre el que gran parte del país ha sentado esperanzas en la perspectiva de cerrar un ciclo de violencia, comenzar a construir otras formas de tramitación de los conflictos y garantizar entornos de acceso a la justicia, aún tiene un camino importante a ser apropiado, defendido e implementado para garantizar la no repetición de la guerra. En ese marco, la dimensión de la responsabilidad y el alcance que tiene la Comisión todavía está por ser divulgado y difundido.

El presente artículo tiene el propósito de destacar el importante rol a cargo de la CEV a partir de una exposición que se centra en dos asuntos centrales: en primer lugar, mostrar sus antecedentes, mandato y función, sus avances en materia metodológica y sus rasgos característicos como institución determinante para el aporte a la construcción de paz en el país. En segundo lugar, se destacan desafíos importantes a cargo de la Comisión que los autores consideramos de especial interés para abordar en la perspectiva de ubicar realidades, alcance, limitaciones y obstáculos al esclarecimiento de la verdad ante la persistencia y el recrudecimiento del conflicto. Finalmente, y en el contexto de los dos elementos esbozados anteriormente, se destacan posibles escenarios de actuación de relevancia en el ejercicio del esclarecimiento de la verdad, bajo el entendido de que su materialización sólo será posible en la medida en que esta sea asumida como de interés público, en tanto apropiación de la sociedad en su conjunto dado su valor indispensable para la construcción de paz.

En conclusión, consideramos que ante la imposibilidad de la CEV de funcionar en un escenario real de transición, su mandato y trabajo durante los

próximos dos años y medio es un principio de oportunidad para sentar las bases de la implementación efectiva del Acuerdo de Paz y desarrollar una agenda común de diálogos para el cierre de las conflictividades sociales, políticas y armadas.

La apuesta decidida del Acuerdo Final por la verdad, la convivencia y la no repetición

Una apuesta decidida por la construcción de la paz en el contexto de un conflicto armado complejo y extenso como el colombiano, implica concebir la consecución de la verdad y la explicación de los hechos que han configurado dicho estado de cosas, como una de los pilares para sentar las bases mínimas que lleven al cierre de los factores que inciden en la reproducción de la guerra.

Los inconmensurables esfuerzos y dolores de todas las partes en la confrontación, especialmente los de las víctimas, sobrevivientes y afectados/as (unos párrafos adelante se complejiza la categoría víctima), así como los inmensos gastos económicos e institucionales y los desgastes personales de ciudadanos/as comprometidos con el cierre del ciclo de violencia social y política en el contexto de un acuerdo de paz, cobrarán sentido en la medida en que dichos esfuerzos estén blindados por una comprensión crítica de lo ocurrido, así como por un compromiso irrestricto por parte de la sociedad en su conjunto para contener la repetición de los hechos que dan origen y sostienen el conflicto.

En ese sentido, son diversas las investigaciones y los esfuerzos institucionales que han buscado avanzar en la documentación de los múltiples hechos que han afectado a las víctimas y las particularidades de los efectos en cada uno de los territorios. Estos constituyen insumos indispensables para un proceso de transición como el que da vida al Acuerdo de La Habana; sin embargo, son aún insuficientes para explicar los patrones de la sistematicidad y la permanencia del conflicto (CHCV, 2015).

Los antecedentes recientes

El Acuerdo Final de La Habana ambientó la configuración de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) que estuvo conformada por doce expertos y dos relatores (Gobierno Nacional- FARC-EP, 2014)¹, los

1. Cabe destacar que este informe de la CHCV contiene la visión de 13 hombres, incluyendo los dos relatores, y una mujer, las 14 personas con importantes reconocimientos académicos y sociales en el estudio del conflicto. Pero es necesario reconocer que todavía falta por avanzar en los análisis del conflicto desde las múltiples visiones de las mujeres. Esta es una de las tareas más importantes que ha empezado a realizar la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No

cuales tenían como propósito principal producir un informe sobre tres aspectos relevantes para la comprensión del conflicto: i) los orígenes y las múltiples causas del mismo, ii) los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia y iii) los efectos e impactos más notorios del conflicto sobre la población.

Distinto al papel que tendrá la Comisión de la Verdad de entregar una versión sobre lo sucedido en los años de confrontación, la CHCV tuvo como propósito contribuir al entendimiento del conflicto desde las diversas miradas que los expertos aportaron sobre el origen, desarrollo e impactos de la confrontación en la vida de las personas. Esta contribución justamente fue solicitada por las partes en la Mesa de negociación con el fin de servir como un referente en relación con las funciones de esclarecimiento, hoy en día a cargo de la CEV.

En retrospectiva, es posible afirmar que la lógica de este ejercicio fue superar la visión de unanimidad en relación con la existencia misma y el desarrollo del conflicto y así darle sentido histórico a las diversas miradas que existen sobre los tres grandes asuntos que investigó la Comisión (origen, desarrollo e impactos del conflicto). Por otro lado, planteó consensos sobre diversos factores involucrados en la confrontación, lo cual constituye un avance valioso de cara a la función de la CEV; pero, además, reflejó disensos sobre el conflicto y sus características, los cuales plantean un amplio panorama analítico que se convierte en un referente para abordar de manera relevante, avanzando en elementos sustanciales del esclarecimiento.

El valor del informe final de la Comisión se podría apreciar como síntesis general del estado de cosas en relación con el conflicto, al menos en los puntos que se mencionan a continuación. Por un lado, los relatores destacaron los consensos en el análisis de los expertos sobre la cuestión agraria y el “cierre político” como dos de las causas o factores más incidentes en la emergencia del conflicto. La CEV ahora cuenta con insumos precisos a partir de los cuales puede avanzar con un mayor detalle en la perspectiva del esclarecimiento de estos elementos.

Por otro lado, en cuanto a los disensos, y a pesar de la legislación nacional que avanza en este sentido desde la Ley 1448 de 2011, es preciso que la CEV se pronuncie y cierre de una vez por todas el debate sobre la existencia de un conflicto armado, una guerra civil o una guerra acorde con las denominaciones

.....
Repetición a partir el proceso mismo de escogencia de los comisionados y las comisionadas. En ese campo ha sido prioritario el papel del movimiento de mujeres y de la Comisión de género del Acuerdo Final.

utilizadas por los expertos. Pero también resulta ser un reto para la CEV aclarar cuándo se origina el conflicto, ya sea que ese origen se sitúe en la Colonia, al inicio del siglo XX o en el periodo denominado como *La Violencia*. Así mismo, es preciso que se considere el debate sobre la existencia de causas objetivas o subjetivas que dieron origen a la confrontación; se comprenda su emergencia o desencadenamiento con ocasión del orden social vigente o a raíz de hechos independientes o autónomos en relación con él. De igual modo, varios expertos se ocuparon de la posible incidencia de la formación del Estado mismo como factor determinante en la existencia o persistencia del conflicto.

Como podrá advertirse, fue justo este marco de diversidad de miradas frente al conflicto recopiladas por los expertos lo que constituyó un aporte en tanto concreción de los hitos específicos de controversia y debates vigentes en relación con el conflicto, sobre los que resulta pertinente ahondar en el marco de los respectivos ejercicios de esclarecimiento que tiene a cargo la Comisión.

Desde esa perspectiva, el informe de la CHCV, junto con el foro nacional y los cinco encuentros de las delegaciones de víctimas que viajaron a La Habana para encontrarse con las partes, constituyeron los principales insumos del Acuerdo para establecer el SIVJRNR.

Este acuerdo en torno al Sistema es el eje del escenario transicional, en tanto se orienta a generar las respuestas pendientes en relación con la justicia, la verdad, la búsqueda de las personas desaparecidas, la reparación integral y las garantías de no repetición como ámbitos a partir de los cuales se aspira a dar paso a una comprensión y atención compleja de la realidad que ha caracterizado la historia nacional reciente y, de este modo, ambientar las condiciones de transicionalidad que están aún por ser configuradas.

Este Sistema tiene como principal característica el funcionamiento articulado de sus partes y está conformado, como se mencionó anteriormente, por la JEP, la UBPD y la CEV. Esta última fue creada como un órgano autónomo, imparcial e independiente, concebido para actuar durante tres años. Tiene un carácter extrajudicial en la medida en que busca conocer la verdad en términos de esclarecimiento de lo ocurrido, más no de hallar responsabilidades judiciales —asunto de competencia de la JEP— así como

Lograr un entendimiento amplio de las múltiples dimensiones de la verdad del conflicto, incluyendo la dimensión histórica, de tal forma que no sólo se satisfaga el derecho a la verdad sino que también se

contribuya a sentar las bases de la convivencia, la reconciliación, y la no repetición (Gobierno Nacional–FARC-EP, 2018: 244).

El Acuerdo reconoce a la CEV como una respuesta a la “necesidad ética, política e histórica de contribuir, junto con otras iniciativas, a crear las condiciones, los compromisos y las garantías de no repetición” (Gobierno Nacional–FARC-EP, 2018:244).

El mandato y los alcances de la labor de la CEV en el Acuerdo Final

El Acuerdo Final le asigna a la CEV tres objetivos generales:

- » *Contribuir al esclarecimiento* de lo ocurrido y ofrecer una explicación más amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto.
- » *Promover y contribuir al reconocimiento* de las víctimas como ciudadanos/as y sujetos políticos fundamentales en la transformación del país a quienes les fueron vulnerados sus derechos, por un lado, y, por otro, al reconocimiento de responsabilidades individuales y colectivas de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el desarrollo del conflicto. Finalmente, hacer lo propio en relación con el reconocimiento y rechazo por parte de la sociedad en su conjunto de las violaciones e infracciones, las cuales no se pueden volver a repetir.
- » *Promover la convivencia en los territorios*, en el entendido de que la convivencia no consiste en el solo hecho de compartir un mismo espacio social y político, sino también en la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia (Gobierno Nacional–FARC-EP, 2018: 245).

Desde ese punto de vista, además de su función de esclarecer la verdad —sin la cual el Acuerdo Final perdería lugar en su propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera— el quehacer de la CEV se orienta a la promoción de la convivencia en los territorios una vez avanza en el esclarecimiento de la verdad. En ese marco, su trabajo debe estar orientado a recoger, visibilizar y dar sentido a los hechos del pasado y

sentar unas bases de construcción de paz y convivencia en los territorios para impedir su repetición.

El mandato asignado a la CEV en el Acuerdo Final es amplio y detallado; se orienta a promover investigación de hechos y prácticas concretas desarrolladas en el marco del conflicto, pero también a comprender el contexto en el que estas fueron ejecutadas. Además de ello, asigna la responsabilidad de indagar sobre factores concretos que han incidido en el escalamiento del conflicto armado en Colombia, así como sobre la participación de los diversos actores y los efectos derivados del mismo. En ese sentido, la CEV se orienta a esclarecer y promover el reconocimiento de:

- » *hechos y prácticas violatorios* de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en particular los de carácter masivo;
- » *responsabilidades colectivas* de todos los actores intervinientes de origen nacional o internacional;
- » el *impacto humano y social* del conflicto en la sociedad, incluyendo el generado sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas de afectación derivadas del conflicto;
- » el *impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política* y el funcionamiento de la democracia en su conjunto;
- » *el impacto del conflicto sobre quienes participaron directamente en él*;
- » *el contexto histórico*, los orígenes y múltiples causas del conflicto, teniendo en cuenta como insumo los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, entre otros;
- » los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto;
- » el desarrollo del conflicto y la actuación de los *diversos intervinientes* y sectores de la sociedad;
- » *el fenómeno del paramilitarismo*, en particular sus causas, orígenes y formas de manifestarse; su estructura organizacional incluyendo a

quienes colaboraban, apoyaban y financiaban estas organizaciones; así como el impacto de sus actuaciones en el conflicto;

- » *el desplazamiento y despojo de tierras* con ocasión del conflicto y sus consecuencias;
- » *la relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito*, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados del fenómeno del narcotráfico;
- » *los procesos de fortalecimiento del tejido social* en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva; los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.

Bajo estos parámetros, el Acto Legislativo 01 de 2017, que tiene como objetivo crear el SIVJRNR, establece la naturaleza de la CEV. A su vez, el Decreto Ley 588 de 2017 “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición” establece las pautas mínimas para su puesta en marcha, su estructura institucional, el proceso de escogencia de los comisionados y la financiación de la entidad, entre otros aspectos.

Estas dos normas, en conjunto con el Decreto Ley 587 de 2017, dan vida al Comité de Escogencia para la selección de los miembros del SIVJRNR, el cual eligió a los seis hombres y cinco mujeres de variado origen, trayectoria y mirada frente al conflicto que hoy en día conforman la CEV (una indígena, una afrodescendiente, tres académicos, un militar, una periodista, una experta en arte y cultura, un ciudadano español y dos defensores de derechos humanos) de las 208 personas postuladas mediante convocatoria pública².

Valga decir que, dada la importancia del papel a cargo de la entidad, la institución misma de una comisión de la verdad ha contado con un importante respaldo de las víctimas y de diversas organizaciones sociales desde que fue considerada en La Habana, así como durante su estructuración en torno a la CEV, su respectiva conformación y el inicio de sus labores³.

2. Los comisionados de la CEV son: Francisco José de Roux (presidente), Alejandra Miller, Alejandro Valencia Villa, Ángela Salazar, Alfredo Molano Bravo, Marta Ruiz, Carlos Martin Beristain, Lucía González, Carlos Guillermo Ospina, Patricia Tobón Yagari, Saúl Franco.

3. Al respecto, ver entre otros, el Comunicado hecho público por parte de 64 organizaciones de respaldo a la CEV en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0580/pdfs/COMUNICADO.pdf>

Avances en la definición de una metodología por parte de la CEV

Acorde con el artículo 23 del Decreto Ley 588 de 2017, los comisionados elegidos tenían como una de sus funciones la adopción de la metodología de la CEV, los criterios de priorización y los planes territoriales que orientaran su funcionamiento. Para dicha tarea se concedieron 6 meses previos a los 3 años asignados a la CEV para desarrollar su misión, que finalmente llevaron a la concreción de un documento de “lineamientos metodológicos” publicado a mediados de noviembre de 2018.

Este documento, que hacía referencia más bien a unos criterios generales de trabajo, fue revisado y organizado en una nueva versión publicada en enero de 2019, el cual aportó de manera más estructurada a la comprensión de la estrategia general de trabajo de la CEV.

El documento de *Lineamientos metodológicos. Escuchar, reconocer y comprender para transformar* (CEV, 2019), más allá de establecer una estructura metodológica detallada, avanza en definir una hoja de ruta general del trabajo de la entidad, de la cual es importante destacar: i) un desarrollo del marco conceptual que sustentará el trabajo de la Comisión, en específico, el modo en que se orientan cada uno de sus cuatro objetivos, los enfoques, las estrategias y las dimensiones gruesas de su abordaje; ii) una presentación general de la estrategia de acción territorial que permitirá dar sustento y dinamizar el gran reto de la entidad, tanto en términos de promover la participación de las víctimas como de dar cuenta de las particularidades del conflicto en los diversos territorios, y iii) un cronograma de trabajo a partir del cual desarrollar la misión que le fue encomendada.

Además de los aportes gruesos de esta hoja de ruta, en particular, se destaca el carácter participativo y de diálogo permanente con la sociedad, así como el énfasis en la construcción de los contextos explicativos como variables que parecen sustentar el trabajo de la CEV, como lo anuncia su propuesta.

Por un lado, se abren las puertas para que sean las víctimas y sus organizaciones, las comunidades y diversos sectores quienes contribuyan, tanto en la priorización de hechos y prácticas a indagar, como en el aporte de información y en los escenarios de encuentro de verdad; de igual modo, se propone un énfasis en la recuperación de prácticas exitosas promovidas por las comunidades en la construcción de convivencia y reconciliación en los territorios. Bajo esta concepción de trabajo, las víctimas y las organizaciones sociales tienen un amplio campo para aportar en la construcción de la verdad.

Cuadro síntesis del documento de lineamientos metodológicos de la CEV⁴

| Síntesis documento lineamientos metodológicos ESCUCHAR, RECONOCER Y COMPRENDER PARA TRANSFORMAR | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LINEAMIENTOS GENERALES | |
| Objetivos y mandato | <p>Esclarecimiento</p> <p><i>Priorización de hechos</i> se hará de manera participativa con comunidades, organizaciones y sectores implicados.</p> <p><i>Período de tiempo a investigar:</i> 1958 referente por paso de violencia bipartidista a violencia insurgente-contrainsurgente. Pero dada la complejidad del conflicto, podrán abordarse hechos de décadas anteriores e incluso de siglos atrás en el caso de los pueblos étnicos.</p> <p><i>Establecimiento de patrones</i> de distintas formas de violencia y de violaciones a los DDHH e infracciones graves al DIH (esto es, quiénes, contra quiénes, la magnitud, frecuencia y el cómo, dónde, cuándo, así como el porqué de los hechos, considerando patrones territoriales, por cada uno de los grupos armados y para las diferentes etapas del conflicto interno armado), y la construcción de los contextos explicativos que permitan una mejor comprensión sociohistórica de lo acontecido al buscar superar la descripción de los hechos para indagar el por qué y para qué ocurrieron.</p> |
| | <p>Reconocimientos</p> <p>La CEV parte de reconocer a las víctimas, a los responsables individuales y colectivos y a la sociedad en la gravedad de la confrontación armada y sus consecuencias, y la necesidad de comprometerse en la construcción de la paz.</p> <p>Propone una hoja de ruta para la realización de los reconocimientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Encuentros de la verdad -Reconocimientos: <ol style="list-style-type: none"> a) Recepción e identificación de los procesos de reconocimiento b) Preparación c) Construcción participativa d) Encuentros por la verdad y diálogo social (encuentros privados víctimas responsables; encuentros públicos de responsabilidad, encuentros de escucha, diálogos sociales y encuentros de convivencia) |
| | <p>Convivencia</p> <p>Identificación y desarrollo de procesos y experiencias significativas sobre saberes para la convivencia; identificación de actores sociales claves para involucrarlos en el proceso de diálogo y construcción de confianza, y realización de diálogos sociales y promoción de acuerdos por la convivencia.</p> |
| | <p>No repetición</p> <p>Para avanzar en la no repetición de los hechos como requisito fundamental para la construcción de paz, la CEV propone: a) la construcción participativa de recomendaciones sobre reformas estructurales e institucionales necesarias para garantizar la no repetición a nivel regional y nacional; b) la construcción de consensos políticos para garantizar la no repetición; c) aprendizaje de experiencia sociales de no repetición y continuidad del proceso.</p> |
| Estrategias | <p>Participación</p> <p>Se buscará el contacto permanente con las víctimas y sus organizaciones, con los responsables y con los sectores sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales, a partir de un relacionamiento que se concreta a nivel nacional y territorial</p> |

4. Este cuadro propone una síntesis del documento de lineamientos metodológicos construidos por la CEV a modo de ilustración sobre su estructura, propósito y contenido, sin pretensión de dar cuenta de la integralidad y los detalles de cada uno de los apartados recogidos en el texto.

| | | |
|-------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estrategias | Pedagogía | “La pedagogía de la Comisión apelará a procesos de movilización social en torno a la necesidad que tiene el país de conocer la verdad, de reconocer el conflicto y la dignidad de las víctimas, de fortalecer capacidades para la convivencia pacífica y ayudar a hacer conciencia de lo que debe cambiar en Colombia para que la barbarie no se repita” (p. 23). |
| | Comunicaciones | Más allá de divulgar la información, la CEV entiende esta estrategia como la posibilidad de generar herramientas comunicativas que permitan dar “vida pública a historias y relatos que contribuyan a sensibilizar e impactar a la población, a transformar la mirada de los indiferentes y contradictores y a convocar al país a este ejercicio de verdad y convivencia” (p. 24). Adicionalmente propone buscar relacionamiento con los medios masivos, grandes y pequeños, nacionales y locales, en radio, televisión y web. |
| Enfoques | Género | “Herramienta de análisis para reconocer el impacto del conflicto armado en la vida de las mujeres y las niñas, en razón de su género, y de las lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) en razón de su orientación sexual, identidad de género y/o expresión de género” (p. 25). |
| | Étnico | Se orienta a identificar los impactos específicos del conflicto armado sobre estos pueblos y sus territorios en aras de aportar en la transformación de las condiciones de discriminación, exclusión, marginalización y destrucción que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes. A partir de ello, establece ruta de acción junto con los respectivos pueblos étnicos. |
| | Psicosocial | Es entendido por la CEV como “un campo de conocimiento y acción interdisciplinario, donde convergen y se complementan las miradas relacionadas con la dimensión psicológica, del pensamiento, emociones, mente, las conductas y sentimientos, con las miradas sociales relacionadas con los derechos, la política, lo cultural, sociológico, antropológico y medioambiental” (p. 28). A partir de allí se plantea un amplio abordaje de la planeación, diseño, atención y tratamiento antes, durante y después de las intervenciones para los respectivos intervinientes en consideración a estas variables. |
| | Curso de vida y discapacidad | Se entiende que el contexto socio histórico en el que se nace y se vive tiene repercusiones específicas en los ámbitos individual, familiar, laboral y social, en especial para ciertos sectores de la sociedad. Por ello se busca identificar patrones de violencia, impactos específicos en niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad e impacto intergeneracional, así como los procesos de resistencia liderados por estas personas. |
| Dimensiones | Cultural y artística | <ul style="list-style-type: none"> - Contextos culturales en los que se despliega el conflicto. - Transformaciones positivas y negativas producidas en las culturas por las acciones y efectos del conflicto. - Reconocer y visibilizar las expresiones culturales y artísticas que han acompañado la vivencia de la guerra. |
| | Sociohistórica | “La Comisión entiende que el conflicto armado interno no es una fatalidad, ni una serie desarticulada de acontecimientos violentos o de errores de los diferentes actores, sino un proceso complejo y cambiante, con raíces en la cultura del país, en su ordenamiento económico y en su estructura y dinámica políticas. Por tanto, abordará su estudio tratando de esclarecer tanto los hechos, sus víctimas y responsables directos e indirectos, como sus consecuencias colectivas, sus orígenes, sus causas más profundas y las posibles maneras de evitar que se siga repitiendo” (p. 33). |

Articulación con el SIVJNR: Respecto a las víctimas, a los responsables que acudan a la JEP, respecto a las metodologías de trabajo mediante permanente intercambio en lo pertinente y se trabajará con criterios de autonomía y complementariedad, evitando en todo caso las duplicidades y garantizando la intervención sin daño.

FUNCIONAMIENTO

El **enfoque territorial** por medio de las *Casas de la Verdad* (equipos móviles) para propiciar espacios de conversación y participación de los actores territoriales y entender las dinámicas integrales, orgánicas y complejas de las regiones. Las Casas estarán ubicadas en: Caribe Insular, Antioquia y Eje Cafetero, Pacífico, Territorios étnicos, Centroandina, Surandina, Amazonía y Orinoquía, Bogotá y Soacha, Nororiente, Magdalena Medio, Internacional.

Gestión de la información y del conocimiento: Ruta de gestión de la información y el conocimiento de carácter participativo, dinámico y plural. Debe promover: A) Herramientas tecnológicas especializadas que respaldarán procesos de exploración, modelamiento y contrastación de datos. B) Herramientas para la construcción colaborativa de conocimientos que permitirán sumar experiencias, aprendizajes y resultados. C) Dejar un sistema de información sobre la verdad y el conflicto armado interno y una memoria que podrá ser consultado públicamente.

Condiciones de seguridad comunidades y participantes: se creará grupo de trabajo dedicado a la prevención, protección y al análisis del entorno para reducir y evitar cualquier daño derivado de las actuaciones de la CEV, alertar de los riesgos en territorio y responder a situaciones sobrevinientes mediante contacto con las respectivas autoridades civiles, tradicionales y estatales.

Alianzas y cooperación con la comunidad internacional se busca lograr manifestaciones públicas de respaldo de todos los sectores, el posicionamiento de un diálogo público sobre temáticas que están directamente relacionadas con el conflicto armado interno y actualmente afectan la vida en comunidad, la apropiación social y el respaldo de la sociedad en torno a la verdad, así como los compromisos con la convivencia y la no repetición.

Informe final: Presentado a la sociedad de forma adecuada a la diversidad étnica, de género y a las particularidades de los pobladores de los territorios. El informe final se presentará a través de documentos escritos y diversas formas comunicativas que contemplen narrativas contemporáneas como las transmedia, los lenguajes del arte, entre otros, con el objetivo de llegar a los diferentes públicos y lograr mayor interacción con estos.

FASES DE TRABAJO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fase preparatoria (mayo y noviembre de 2018) | Escuchar la mayor cantidad posible de personas, alistamiento institucional, mapeo de fuentes secundarias y experiencias exitosas como insumo inicial para la construcción de la metodología, construcción de metodología, prueba piloto de instrumentos para recopilar la información, se dio inicio a la implementación de la estrategia de despliegue territorial |
| Fase escucha y sistematización (Primeros 14 meses del mandato) | Recolección de la información propia y externa y se llevará a cabo la primera etapa de sistematización de la información y de identificación de los patrones y contextos explicativos. Se avanzará en el análisis de la información sistematizada e identificada. Se dará inicio a procesos de acompañamiento y se realizarán diálogos para identificar propuestas de no repetición. |
| Fase de profundización (siguientes 10 meses) | Análisis de la información y en la consolidación y discusión pública en las regiones y a nivel nacional de los patrones y contextos explicativos. Se avanzará en experiencias de convivencia y reconocimiento de responsabilidades. Avanzar en la construcción de pactos de convivencia territoriales y nacionales. Se realizarán discusiones públicas de los grandes problemas que tiene que enfrentar el país para avanzar hacia la no repetición, a partir de los hallazgos preliminares de los procesos de investigación. |
| Fase de elaboración de informe Seguimiento (siguientes 12 meses) | Discusión pública de los informes sectoriales, territoriales y temáticos desarrollados por la Comisión. Culminarán las actividades y procesos de reconocimiento y convivencia y se fortalecerán los distintos frentes de trabajo en no repetición. Se pondrá en marcha Comité de monitoreo y seguimiento. |

Fuente: Elaboración propia a partir de CEV (2019).

Por otro lado, la estrategia pedagógica propone hacer uso de diversas formas comunicativas a partir de las cuales poner en sintonía al público en general sobre lo que se está desarrollando, en perspectiva de alentar la movilización social en torno a la necesidad colectiva de conocer la verdad. Este resultado será un importante desafío si se tiene en cuenta que más allá de los aportes académicos y de documentación puntual de casos, la CEV propone motivar a la sociedad en general a reconocer la verdad como un derecho humano y un bien público —común— que debe ser reconocido, exigido y compartido.

Finalmente, es de destacar el propósito de construir *contextos explicativos* como un ejercicio que propone ir más allá de los hechos puntuales —asunto más bien propio del ámbito judicial— para conocer las motivaciones y finalidades que los enmarcan. Se trata de una tarea necesaria para avanzar de manera rigurosa y fundamentada en el desentrañamiento de las causas y explicaciones del conflicto armado en Colombia.

No son aún conocidos los detalles sobre el funcionamiento de los equipos territoriales de la CEV denominados *Casas de la verdad*, tampoco el modo en que se identificará y propiciará la participación de las diversas víctimas, ni tampoco la manera en que se podrá reflejar el universo de las circunstancias que llevaron a la victimización; poco se conoce sobre la forma cómo se desarrollarán los *encuentros de la verdad* con los distintos intervinientes en el conflicto; tampoco se precisa cómo se recaudará y sistematizará la información de carácter territorial en perspectiva de identificación de patrones gruesos de acción. Sin embargo, lo cierto es que los primeros dos años de implementación del Acuerdo Final lograron consolidar una institución sobre la que se levantan grandes esperanzas por el papel inédito que puede jugar en la mitigación del conflicto y en la construcción de unas bases mínimas para pensar en un futuro lejos de la guerra.

Dado que es prematuro pronunciarse sobre lo que consideramos es apenas la ruta de un trabajo que recién inicia, se propone en este artículo un énfasis en los desafíos actuales de la entidad y algunas propuestas de acción provenientes del movimiento social, sin dejar de destacar que la elección de los 11 comisionados/as que la integran, el establecimiento de la estructura institucional mínima para su funcionamiento, la definición de la hoja de ruta de acción, la promoción y apertura de las primeras Casas de la verdad en el país como estrategia territorial de trabajo y la realización de algunos encuentros exploratorios por parte de los/las comisionadas para escuchar a los sectores sociales en los territorios, son bases sólidas para avanzar en la inmensa

tarea de esclarecer las razones de la confrontación, generar bases para nuevas formas de convivencia no violenta y garantizar la no repetición de nuevos episodios de confrontación.

Particularidades de la CEV y campos de disputa en torno al sujeto víctima

Si bien la constitución de una Comisión de la Verdad⁵ ha resultado ser propio de los procesos de paz de las últimas tres décadas, o al menos de su mayoría, en el caso colombiano existen unos rasgos característicos que por la particularidad del conflicto le otorgan a la CEV su propia identidad. En este apartado resulta importante hacer referencia al menos a dos de ellos que consideramos relevantes para el análisis.

En primer lugar, se destaca que, en comparación con otras comisiones o instituciones con funciones de esclarecimiento de la verdad, al menos en relación con otros procesos de paz en Latinoamérica, la CEV tiene el reto de cumplir su labor ante un proceso transicional que a su vez se caracteriza por dos realidades: por un lado, el que se haya propuesto con ocasión de un proceso de paz celebrado con solo uno de los actores de la confrontación, a pesar de la vocación que tiene el Acuerdo Final de abarcar toda la complejidad del conflicto a través del SIVJRNR, y, por otro lado, la dificultad que se ha presentado para concretar un real escenario de transición, dada la imposibilidad de lograr un consenso social en torno a la negociación de paz entre el Gobierno Nacional y las antiguas FARC-EP, los constantes incumplimientos por parte del Estado de lo pactado en materia de reincorporación, además de los múltiples obstáculos al funcionamiento del SIVJRNR, como lo describen otros artículos de esta publicación.

Estas circunstancias llevan a que la CEV se vea en el desafío de adelantar su labor en el marco de la implementación de un Acuerdo de Paz que aún está en proceso de concreción y ante la persistencia y recrudecimiento de un conflicto que se convierte en su mayor dificultad, dada la falta de voluntad de diversos actores para generar en el país un escenario de construcción de paz que posibilite, entre otras cosas, la comprensión profunda de lo ocurrido para impedir su repetición.

Es así como la CEV en comparación con otras comisiones que han

.....

5. Según Hayner (2008), desde 1974 se han establecido al menos 21 comisiones de la verdad en todo el mundo.

tenido lugar, al menos en América Latina⁶, intenta esclarecer la verdad de unos hechos que no terminan de ocurrir y ante la resistencia de diversos actores para que esa verdad sea esclarecida.

En segundo lugar, es preciso destacar la característica particular de las víctimas en el marco de un proceso de implementación caracterizado por las complejidades del que se adelanta en el país y su significado, además de los rasgos propios del conflicto armado colombiano.

A pesar de la unanimidad jurídica que existe actualmente en torno a la categoría “víctima” en el contexto del conflicto armado —particularmente recogida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011—, para llegar a este punto el proceso histórico y social ha desarrollado complejos escenarios de debate y disputa que actualmente están contenidos en las dificultades políticas por las que atraviesa la implementación del SIVJRNR.

Sin la pretensión de hacer un recorrido histórico detallado, es posible situar las discusiones más actuales a finales de los años 80, cuando algunas de las organizaciones⁷ compuestas por integrantes del movimiento social y sectores de izquierda empezaron a reconocer como afectados por la violencia sociopolítica o como sobrevivientes a las organizaciones mismas o a las comunidades para las que trabajaban. Estas organizaciones avanzaron en acciones de visibilización y denuncia de las violaciones a los DDHH⁸ sucedidas en un periodo de tiempo conocido popularmente como la “guerra sucia” (Palacios, 2012). Estas manifestaciones las realizaron en medio de amenazas, hostigamientos y hechos de violencia permanente.

Desde ese periodo se perpetró el genocidio de la UP y tuvieron lugar los homicidios y desapariciones de militantes de las diferentes expresiones de la izquierda en Colombia, se perpetraron masacres por parte de grupos paramili-

.....

6. Con sus particularidades, en los casos de Bolivia, Argentina, Uruguay, Chile, Haití y Honduras se constituyeron comisiones de esclarecimiento de la verdad de los hechos —principalmente desapariciones forzadas— que tuvieron lugar en el periodo de dictaduras militares o gobiernos represivos en cada uno de esos países que dieron paso a gobiernos más democráticos. En los casos de El Salvador y Guatemala, las respectivas comisiones de la verdad se constituyeron como producto del acuerdo de paz que puso fin a la guerra civil en esos países.

7. Entre las organizaciones defensoras de derechos humanos y de personas afectadas por la violencia más representativas a finales de los años ochenta se encontraban el Comité de Solidaridad de Presos Políticos, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES), el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

8. En ese marco, uno de los hechos importantes de finales los años 80 fue la visita realizada por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas en 1988.

tares, se intensificaron y recrudecieron las acciones militares de las guerrillas, los secuestros de civiles y militares, los hechos de desplazamiento forzado, así como las detenciones arbitrarias y masivas de líderes/as sociales.

En ese contexto se adopta la Constitución de 1991⁹ y, luego, como consecuencia de los ejercicios de denuncia de diversas organizaciones sociales, se expiden las leyes que por primera vez reconocen la existencia del desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997) en el país, al tiempo que en el nuevo Código Penal (Ley 589 de 2000) se tipifica dicho delito junto con los de genocidio, desaparición forzada y tortura. En ese entonces se hacía una caracterización de las víctimas por su autodenominación como desplazado, afectado y sobreviviente, entre otras.

Por su parte, en el espacio de denuncia, exigibilidad de derechos y visibilización se sumaron al movimiento de familiares de personas desaparecidas organizaciones defensoras de derechos humanos y sobrevivientes de acciones cometidas por parte del Estado y grupos paramilitares; asociaciones de familiares de policías y militares secuestrados, organizaciones de mujeres víctimas del conflicto armado y movimientos ciudadanos que rechazaban el secuestro.

Entrado el siglo XXI, diversas disposiciones jurídicas y acciones de reivindicación fueron definiendo y situando las tensiones entre los sujetos que se reconocían como afectados, víctimas, desplazados o sobrevivientes en torno, principalmente, a definiciones legales de tipo transicional como la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, con todas sus disposiciones y ausencias en materia de víctimas y administración del pasado. De igual modo se destaca la Ley 1448 de 2011, o ley de víctimas, que establece una definición de víctima en estricto sentido y una línea de tiempo para reconocer hasta qué año esta legislación reconocería a una persona como víctima en concordancia con las conclusiones de la Corte Constitucional en esta materia¹⁰, particularmente en las sentencias C- 250 de 2012 y C- 280 de 2013.

Entre esos dos marcos jurídicos sucederían en el año 2008 dos hechos políticos y sociales que marcarían las tensiones que han acompañado reciente-

9. Quizás por lo anterior, en el artículo 12 se prohíben las desapariciones forzadas, las torturas y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

10. "En Colombia encontramos la definición de víctima en varias normativas, sin ir muy lejos podemos mencionar la Ley 600 de 2000, la Ley 906 de 2004 y la Ley 975 de 2005 (sobre el concepto de víctima de hechos punibles), la Ley 742 de 2002 (aprobó el estatuto de la Corte Penal Internacional) y en la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras), la Corte por su parte se ha pronunciado sobre el tema al analizar la constitucionalidad de las respectivas leyes" (HCHR; 2013).

mente las discusiones en torno a las *víctimas, las personas sobrevivientes y afectadas por la confrontación*, entre otras. Estos hechos son la marcha del 4 de febrero, denominada “Un millón de voces contra las FARC”, que tuvo como principal propósito expresar el rechazo a los secuestros perpetrados por el otrora grupo armado, y la marcha del 6 de marzo, reconocida como el “Homenaje nacional a las víctimas del paramilitarismo, la parapolítica y los crímenes de Estado”, promovida por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) y que reivindicaba un amplio margen de comprensión de las víctimas en el marco del conflicto, que no se circunscribiera tan sólo a las de responsabilidad de las antiguas FARC como lo pretendió la primera marcha.

Al margen estas expresiones sociales en torno a un modo de situarse frente al conflicto armado, lo cierto es que estos referentes legales dieron lugar a la homogeneización del sujeto víctima, independientemente de la identidad construida por cada uno de los sujetos frente a los hechos por los cuales resultaron afectados (sobreviviente, desplazado, víctima de crimen de Estado, etc.), así como de modo indiferente en relación con el actor responsable de los respectivos hechos.

El tratamiento legal a las víctimas en este marco es hoy en día unívoco, y es bajo esa comprensión que, más allá de las discusiones y disputas, se da finalmente vida al acuerdo sobre las víctimas y el SIVJRNR.

En medio de estas tensiones y hechos que han ido definiendo la categoría víctima, es importante tener en cuenta que aquello que se reconoce como derechos de las víctimas en el marco de políticas transicionales (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) constituye a su vez dispositivos jurídicos y políticos de administración del Estado que cumplen funciones de recolonización y recodificación de los daños en políticas públicas (Aranguren, 2012: 114). Ello quiere decir que este proceso se puede entender jurídica y políticamente como garantía de derechos, pero a su vez somete los saberes (ibídem) y apuestas contrahegemónicas de algunos sectores sociales afectados por la violencia y, en cambio, enmarca sus apuestas en políticas de Estado que contradictoriamente se convierten en una nueva forma de exclusión vistas desde el lenguaje de la inclusión y el acceso a los derechos.

En suma, la complejidad del conflicto colombiano y su paulatina regulación legal derivan en una comprensión actual de la categoría víctima que, sin menoscabo de los legítimos derechos y reivindicaciones desde el propio lugar de afectación, requiere ser situada de cara al esclarecimiento de la verdad y a

la construcción de la explicación del conflicto. Lo anterior, sin perjuicio de los escenarios de fortalecimiento de la convivencia que deben ser propiciados por la CEV para que, una vez se reconozcan los múltiples escenarios de enunciación de las víctimas, sea posible abrazar en conjunto el compromiso de construcción de paz en perspectiva de no repetición.

Algunos retos del esclarecimiento de la verdad en el actual momento político

La CEV empezó a funcionar casi de manera concomitante con el inicio del nuevo ejecutivo y en escasos meses han tenido lugar diversos acontecimientos que ponen de presente no solo una postura clara del Gobierno de Iván Duque y de su partido por limitar el rol asignado a la CEV en el Acuerdo, si no que se advierte una estrategia de largo alcance para obstruir el ejercicio de su misión, al punto de poner en riesgo las responsabilidades del Estado en relación con la consecución del derecho a la verdad, así como la sostenibilidad y el éxito de la implementación misma del Acuerdo de paz.

Esclarecer la verdad en el contexto de un nuevo ciclo de desconocimiento del conflicto armado en Colombia

«La historia nunca ha sido universal; ha sido como mucho, una historia de los vencedores y siempre ha estado ausente una parte de la verdad, la de los vencidos, la de los que desaparecieron y no dejaron rastro.»

Walter Benjamin

A inicios del primer periodo de gobierno de Uribe se desarrolló una visión negacionista de las causas del conflicto armado, al categorizar este complejo proceso económico, social, político e histórico con la visión simplificada de “la amenaza terrorista”. Esta tesis fue sustentada en algunos documentos de corte académico escritos por el hoy senador José Obdulio Gaviria, sostenida en varios escenarios universitarios por el actual director del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Darío Acevedo, puesta en escena durante los dos periodos presidenciales de Uribe Vélez por los mensajes y las imágenes amplificadas por los medios masivos de comunicación, y acompañada y financiada por la supuesta lucha antiterrorista llevada a cabo por los Estados Unidos después del ataque a las Torres Gemelas.

La solución final, esto es, el exterminio total del enemigo, no fue posible por lo menos en el campo de batalla. Por esta razón, durante los años de negociación

en La Habana la visión de la “amenaza terrorista” fue hasta cierto punto derrotada, en la medida en que el proceso iba avanzando. El principal revés a esta tesis se da, sin embargo, con la publicación del informe de la CHCV. Este tiene como característica fundamental el reconocimiento de la existencia del conflicto y contiene diversidad de visiones conceptuales, metodológicas, políticas e ideológicas.

En palabras de cada uno de los relatores, Eduardo Pizarro Leongómez y Víctor Manuel Moncayo, el informe de la CHCV, evidenció:

La existencia de consensos pero, igualmente, de disensos en torno a los tres temas escogidos: origen, factores de persistencia y víctimas e impactos del conflicto. Estos disensos pueden suscitar un debate mucho más productivo, para ahondar en una cultura democrática fundada en el reconocimiento del otro y en el derecho al disenso y la diferencia, que una pretendida narrativa unánime (Pizarro, 2015: 9).

Y, por otro lado:

Prácticamente todos los contenidos son coincidentes aunque con matices de énfasis o de entendimiento. La realidad de la violencia se extiende, después de la conformación del Estado nacional a finales del siglo XIX y comienzos del XX hasta hoy (Moncayo, 2015: 190).

El aporte de este informe contribuye a desmontar la visión sostenida por José Obdulio Gaviria, según la cual en Colombia solo han existido dos guerras: “el levantamiento de los Comuneros, a finales del siglo XVIII y la guerra de la Independencia, a comienzos del XIX” y otras muchas “guerritas que fueron expresión del sectarismo religioso y político” (Gaviria, 2005: 27). Por el contrario, la pluralidad de visiones del informe complejiza todo el proceso de reconstrucción del pasado y lo sitúa en un campo en disputa que requiere, además de establecer los asuntos macrohistóricos que dieron origen y desarrollo al conflicto y sistematizar los impactos y las afectaciones de la confrontación, generar métodos para lograr escuchar en toda su complejidad a los territorios afectados y a los posibles responsables de estas afectaciones.

Esta primera idea aporta elementos de análisis sobre algunos hechos recientes que han rodeado el inicio del funcionamiento del SIVJRNR, y especialmente de la CEV, en este nuevo periodo presidencial. Ellos dan cuenta de las intenciones claras de revivir la tesis negacionista del conflicto, ahora desde el campo de la política, ante la imposibilidad de la derrota militar del “enemigo”.

Los actos de desconocimiento del conflicto mismo y la tarea de esclarecimiento de la verdad

En la columna de opinión “Verdad o posverdad”, publicada el 13 de noviembre de 2017 por el periódico *El Colombiano*, el hoy presidente Iván Duque afirmó:

El riesgo que existe es que las tendencias ideológicas conviertan a esa comisión en una comisión de la posverdad... Poca credibilidad tendrá una comisión en la cual no han participado otros sectores del país y se ha preferido un sesgo ideológico. Debe crearse una comisión paralela, de académicos, con el liderazgo de alguna universidad para no dejar que nuestra historia se escriba en función de las pretensiones de las Farc (...). (Duque Márquez, 2017).

Con las anteriores afirmaciones como telón de fondo, es importante comprender por qué la cúpula del ejecutivo en cabeza del presidente no asistió al acto de lanzamiento de la Comisión de la Verdad, evento que contó con la participación de más de 2000 personas de diversos sectores, personalidades públicas, congresistas y organismos internacionales, entre otros (Las2orillas, 2018).

Adicionalmente, llama la atención que en el caso del esclarecimiento de la verdad y de una comisión para dichos fines, el Gobierno actual proponga avanzar en la siguiente contradicción: “crear una comisión paralela” con las mismas instituciones diseñadas para el estudio de la historia y la memoria del conflicto, como son: el CNMH, la Biblioteca Nacional, el Museo Nacional y el Archivo General de la Nación, que, entre otras cosas, tiene la función de resguardar los archivos del extinto DAS. En ese marco contradictorio es posible entender las controversias que generó la selección del nuevo director del CNMH, Darío Acevedo¹¹, y las coincidentes solicitudes de renuncia por

11. La decisión para el encargo del nuevo director del CNMH ha estado rodeada de una gran controversia. En primer lugar, se divulgó el rumor de que el elegido por el presidente Iván Duque para dirigirlo sería el periodista Mario Javier Pacheco de quien se conocían opiniones en contra del quehacer y la independencia del propio CNMH. Frente a la posibilidad de su nombramiento hubo un pronunciamiento público por parte de una inmensa cantidad de organizaciones sociales y personas naturales que finalmente llevaron a declinar la selección de Pacheco (ver en: https://es.scribd.com/document/390990949/Comunicado-Nombramiento-Director-CNMH-Final#from_embed). Sin embargo, en días siguientes el presidente nominó al profesor Vicente Torrijos, uno de los integrantes de la Comisión Histórica del conflicto y de sus víctimas, quien ha asesorado en varias oportunidades a las fuerzas militares y, en específico, a la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia de las Fuerzas Militares. Sin embargo, el profesor Torrijos renunció al nombramiento dado que el día de su posesión fue desvinculado de la Universidad del Rosario por inconsistencias en sus títulos de doctorado y posdoctorado. Finalmente fue nombrado el profesor Darío Acevedo, quien nuevamente ha sostenido su opinión que niega el conflicto armado y defiende la existencia de una amenaza terrorista. Este nombramiento llevó a que 32 líderes sociales y 91 organizaciones sociales y de víctimas ratificaran mediante un comunicado que retirarán sus archivos del Centro Nacional de Memoria Histórica en protesta por este nombramiento y aduciendo falta de garantías reales para su salvaguarda y buen uso (Bohorquez, 2019).

parte de la Ministra de Cultura a los directores y las directoras de la Biblioteca Nacional, el Museo Nacional y el Archivo General de la Nación (Arévalo Domínguez, 2019).

Aunados a lo anterior se han presentado otros hechos tendientes a dificultar el acceso a la verdad. Uno de los ejemplos más claros en este sentido obedece a un planteamiento posicionado por el Partido Cambio Radical y que también fue defendido por el actual partido de gobierno cuando se surtían los debates de aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017 y de la Ley Estatutaria de la JEP, que finalmente fueron acogidas en las respectivas sentencias de revisión de constitucionalidad (Corte Constitucional, C- 674 de 2017; Corte Constitucional C-080 de 2018). Este tenía que ver con la modificación de los proyectos en discusión con el fin de evitar que la comparecencia de los terceros (civiles que participaron directa o indirectamente en el conflicto) a la JEP fuera voluntaria y no obligatoria como se establecía originalmente.

El respaldo a esta postura en la respectiva sentencia atentó de manera flagrante contra la integridad del Acuerdo Final, dado que una de las principales características que este le atribuía a la JEP era su capacidad de hacer pronunciamientos judiciales integrales en tanto se pretendía que cobijara hechos en el marco del conflicto, independientemente de sus responsables. Lo anterior se destaca en la medida en que el Acuerdo propuso un énfasis para ahondar en la participación de los civiles no combatientes, de quienes poco ha conocido la opinión pública a pesar de la multiplicidad de menciones que de ellos se hicieron, por ejemplo, en los procesos de justicia y paz. Conocer sobre los financiadores, determinadores y colaboradores de los grupos armados es un principio importante de la consecución de la verdad, asunto sobre el que la CEV aún tiene mucho que aportar.

En ese mismo sentido se puede leer la iniciativa de Acto Legislativo (actualmente archivada por el debate que generó), impulsada por el Representante a la Cámara del Centro Democrático Óscar Darío Pérez Pineda, que prohibía a las entidades que conforman el SIVJRNR acceder a información de carácter reservado de cualquier índole y relacionada con la seguridad nacional, así como a información personal de miembros de los servicios de inteligencia y contra-inteligencia de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de los organismos de seguridad e inteligencia del Estado¹².

12. Ver Proyecto de Ley en: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-08/P.A.L.087-2018C%20%28COMISION%20DE%20LA%20VERDAD%29.docx>

El proyecto añadía que el desconocimiento de lo señalado constituiría falta gravísima para quien solicitara y otorgara este tipo de información. En realidad, esta pretensión va en contravía del Decreto 588 de 2017 y de la sentencia C-017 de 2018¹³ en la que se examinó la constitucionalidad del mismo y en la que la Corte Constitucional señala que no existe restricción de acceso alguna para la CEV en relación con información relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y crímenes de lesa humanidad, además de señalar que dicha entidad se encuentra en la obligación de guardar reserva y abstenerse de reproducir la información reservada contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia.

Impedir al SIVJRNR el acceso a estos archivos implica sepultar las esperanzas de las víctimas de crímenes de Estado de saber qué pasó, por qué y quiénes fueron los determinadores. Es darle la espalda por parte del Estado al movimiento de familiares de desaparecidos —que desde hace más de 35 años vienen preguntándole a las instituciones públicas dónde están sus seres queridos detenidos desaparecidos— y, finalmente, es acallar lo que tienen para decir los muertos torturados y ocultados entre batallones y fosas de cementerios públicos¹⁴.

Este sector político de la derecha colombiana tiene claro que en este conflicto no hubo vencedores y que los vencidos fueron las víctimas y sobrevivientes empobrecidas, muchas de ellas victimizadas por el modelo político y económico que estos sectores de poder regentan. Es por esta razón que tienen claro cómo se desarrollaron táctica y estratégicamente las acciones contrainsurgentes que se llevaron a cabo en medio de la confrontación. Saben cuáles son las verdades que se han ocultado —con el argumento de la seguridad nacional— en los archivos de inteligencia y contrainteligencia de los organismos de seguridad del Estado¹⁵.

Ahora bien, en un aparente interés de ambientar un proceso social de obliteración del SIVJRNR por parte del actual Gobierno es preciso destacar que las Bases del Plan Nacional de Desarrollo actualmente en discusión, además de no incluir un capítulo específico que diera cuenta de la implementación

13. Sentencia de constitucionalidad C-017 del 21 de marzo de 2018. M.P. Diana Fajardo Montaña. Sobre estos temas se pueden consultar a (Muñoz y Castillejo, 2017; Muñoz, 2018; 2016. CCJ y CNMH, 2013; Asfaddes, 2003).

14. Sobre estos temas se pueden consultar a (Muñoz y Castillejo, 2017; Muñoz, 2018; 2016. CCJ y CNMH, 2013; Asfaddes, 2003).

15. Como sustento jurídico, histórico y político a la anterior afirmación se recomienda la revisión de los siguientes documentos entre muchos otros que han sido publicados en las últimas tres décadas: 1. Comisión Histórica del conflicto y de sus víctimas Capítulo “La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado de Renan Vega Cantor. 2. Desafiando la intransigencia CCJ y CNMH, particularmente el Cuarto período: 2001-2010. 3. Veredicto del Tribunal Internacional de Opinión sobre desaparición forzada <https://www.alainet.org/de/node/127235>.

del Acuerdo Final y su respectivo plan de inversiones, como lo establecen el Acto Legislativo 01 de 2016, el PMI y el Conpes 3932 de 2018, dispone una baja asignación de recursos para el rubro “Justicia y Verdad”, en el cual están incluidos los gastos destinados al funcionamiento general del SIVJRNR.

En ese marco, hay que deducir, entonces, que de un total de \$456.606 millones que se aprobaron para la JEP, la UBPD y la CEV en el presupuesto de 2019, apenas se propone para esta última una asignación de \$656.000 millones durante el cuatrienio presidencial, esto es, \$164.000 millones al año (Cepdipo, 2019).

Aunado a lo anterior, las bases del PND no avanzan en establecer medidas o estrategias tendientes a garantizar el funcionamiento de la CEV; por el contrario, dispone un enfoque que puede socavar la independencia, autonomía y credibilidad del SIVJRNR, en tanto se propone promover la articulación de este proceso transitorio con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) (DNP, 2019).

Se debe destacar que la razón de ser de una institucionalidad transitoria para el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda y localización de todas las personas desaparecidas, garantizar la no repetición y la convivencia en los territorios y administrar justicia, radica justamente en la desconfianza de las víctimas y sobrevivientes hacia las actuales instituciones encargadas de estas labores, justificada por la participación que por acción u omisión ha tenido el Estado colombiano en el origen y desarrollo del conflicto¹⁶. Adicionalmente, es preciso defender el carácter autónomo e independiente de la CEV en el desarrollo de su misión, en tanto que son estos los rasgos que permitirán ofrecer la confianza e imparcialidad de la entidad a cargo de la labor de esclarecimiento.

Por su parte, la reciente objeción por inconveniencia del artículo 153 de la Ley Estatutaria de la JEP, entre otras, que fuera presentada por el Presidente Duque, es también un atentado contra el derecho a la verdad. Este artículo establece que no

.....

16. Sobre estos temas es posible consultar varios de los informes publicados en el pasado por el CNMH. Además es importante retomar el veredicto que en el año 2008 diera el Tribunal Internacional de Opinión sobre las Desapariciones Forzadas en Colombia, en el que condenó al Estado colombiano y sus representantes por i) el incumplimiento de su mandato constitucional de garantizar la protección y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a los ciudadanos y ciudadanas, tanto por omisión, permisividad y acción directa; ii) por utilizar la desaparición forzada como arma política para eliminar al contradictor incurriéndose así en actos de terrorismo de Estado; iii) por los actos criminales y terroristas consideramos como crímenes de lesa humanidad cometidos en la detención y desaparición forzada por el Ejército, la Policía y el DAS; iv) por su participación en la creación e impulso de grupos paramilitares y por la complicidad en las acciones realizadas por estos grupos; v) por establecer leyes que aseguran la impunidad de autores de las detenciones y desapariciones.; vi) por la violación directa de las normas del Derecho Internacional en materia de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

se concederá la extradición de terceros que estén ofreciendo verdad en el SIVJNR antes de que terminen de hacerlo. Sobre el particular, el presidente argumenta que se está condicionando la extradición sin términos ni momentos claros, lo que produce un incentivo perverso a terceros que puede llevar a eludir responsabilidades frente a otros Estados. En este sentido, llama la atención que en un supuesto escenario de posacuerdo se estén privilegiando relaciones con otros Estados antes que garantizar la verdad sobre hechos del conflicto en la perspectiva de impedir su reproducción¹⁷.

Es así, entonces, como los hechos acá analizados —la ausencia del ejecutivo en el acto de apertura de la CEV; las intenciones de desnaturalizar el ejercicio de esta entidad y mantener el control pleno de las instituciones que son cruciales para avanzar en la ruta del esclarecimiento; las propuestas de denegar el acceso a información reservada por parte del Sistema Integral, y las pretensiones de menoscabar disposiciones existentes en el Acuerdo en la perspectiva de garantizar el derecho a la verdad— revelan, cuando menos, el carácter de disputa vigente inherente a la comprensión del pasado, así como las eventuales dificultades que tendrán las instituciones que realizan labores de esclarecimiento con ocasión del Acuerdo final de Paz.

En ese campo de tensión, los hechos recientes hacen evidente que la postura predominante en el actual partido de gobierno y en las bancadas afines consiste en desarrollar formas diplomáticas y violentas para hacer “trizas lo acordado”, como uno de sus miembros lo afirmara en referencia a un proceso que, no en vano, se ha venido construyendo desde ya varios años.

Es claro que el olvido no se decreta; es más bien un complejo proceso social que requiere del trabajo técnico y jurídico para construir las condiciones que permitan poner el acento en algunos asuntos del pasado, que terminan por ocultar hechos relacionados con las características estructurales propias de los modelos sociales, políticos y económicos que dieron origen a la confrontación. Luego se requiere posicionar patrones culturales que consoliden una historia oficial para, de esa forma, abrirle el paso a la profundización del modelo económico que da vida al conflicto y, nuevamente, inicio a otros ciclos de violencia más degradados¹⁸.

.....
17. Para profundizar en estos hechos es importante revisar el documento de prensa publicado por el periódico *El Espectador*, en la realización final de este artículo titulado *Detalles del desayuno entre Whitaker y congresistas*, haciendo referencia a las dos reuniones que el embajador de los EE. UU. tuvo con senadores y representantes a la Cámara colombianos para intervenir en temas como la extradición y el proceso de paz.

18. Sobre este tema son importantes los aportes que ha realizado el Programa de Estudios Críticos de las Transiciones Políticas (PECT) de la Universidad de los Andes, haciendo investigación comparada entre el proceso de transición Sudafricana, los casos de Centro América y aspectos de la Comisión de la Verdad peruana

En ese sentido, la consolidación de un olvido colectivo, o la construcción de una historia oficial desde un punto de vista negacionista, requiere de condiciones que van desde la administración y aniquilamiento de los archivos hasta el uso de elementos del lenguaje y la comunicación que reafirmen la postura a posicionar. En el caso colombiano, se parte principalmente de la idea de la “amenaza terrorista”; en otros casos, como el de España, se actúa “bajo el pretexto de que las políticas de memoria son peligrosas, y que pueden “desestabilizar la democracia” y “reabrir heridas” (Plataforma Comisión de la Verdad, 2018).

Prácticas de obliteración

Volviendo al episodio de ausencia del presidente en el acto de lanzamiento de la CEV, los estudios sobre las transiciones políticas en los diferentes lugares del mundo donde estas se han llevado a cabo dejan claro que la apertura y el acto de entrega del informe final de comisiones de la verdad son los momentos rituales de este tipo de instituciones, los cuales permiten materializar la idea de ir transitando de un estadio de confrontación a un escenario de convivencia pacífica.

En particular, Castillejo (2013; 2015) utiliza dos conceptos para hacer referencia a este tipo de procesos: “la imaginación social del porvenir” y la “noción de una nueva nación imaginada”. En palabras del autor:

Ambas constituyen una aproximación a la manera como sociedades y comunidades concretas, en plural, “imaginan el futuro como posibilidad” en momentos de cambios y transformaciones sociales (incluso en momentos de crisis) producto de la aplicación de políticas llamadas “transicionales”. Una comisión de verdad es uno de los posibles mecanismos, no sólo por lo que su arquitectura conceptual mira hacia el pasado, delimitando relaciones de causalidad que definirían el “futuro”, sino también porque está encuadrada por una serie de discursos que literalmente prometen un futuro mejor, un futuro post-violencia”. (Castillejo, 2015: 3).

El alto peso simbólico que tiene la falta de respaldo del Gobierno al funcionamiento de todo el SIVJNR, y en este caso de la CEV, junto con las disputas presentadas en los anteriores párrafos en torno al esclarecimiento, sumado todo a la profundización y la degradación de las conflictividades sociales, se pueden enmarcar en prácticas de obliteración que tienen como objetivo promover la negación del pasado instaurando una “historia oficial”.

En ese sentido, consideramos que es pertinente empezar a vincular la violencia dirigida contra líderes/as sociales con la relación o conocimiento que estas personas tenían de hechos violentos sucedidos en los territorios y que deberían ser materia de esclarecimiento. Hasta la fecha las diferentes investigaciones cualitativas y cuantitativas realizadas por el movimiento social y de derechos humanos, así como por instituciones del Estado y organismos internacionales¹⁹, no establecen una relación directa entre las variables esclarecimiento y causas de la violencia contra líderes/as sociales. No obstante, asesinatos y desapariciones forzadas recientemente ocurridas en los departamentos de Putumayo y Arauca generan llamados de alerta sobre la posibilidad de una relación causal directa o indirecta en la ocurrencia de estos hechos de violencia y en el efecto de miedo y silencio colectivo que estas acciones generan en las comunidades en el momento de desarrollar procesos testimoniales.

Para mencionar un ejemplo dramático, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), al finalizar el año 2018, estableció que:

Entre el 8 de septiembre de 2011 y el 26 de diciembre de 2018, 110 integrantes de La Asociación fueron asesinados a nivel nacional. De estos hechos violentos, 13 ocurrieron durante lo corrido del periodo del nuevo gobierno de Iván Duque (...) La mayoría de los homicidios se concentran en zonas o regiones con altos niveles de militarización en donde se está desarrollando desde el 1 de enero de 2017 el “Plan Victoria, por la consolidación y estabilización de las regiones” y está en marcha el Plan Horus. Los asesinatos ocurrieron en zonas de conflicto armado, mediante ataques indiscriminados, en el marco de la represión a protestas sociales, simulando enfrentamientos con la insurgencia armada y/o en el marco de detenciones previas. Según este mismo informe, 26 de los asesinatos fueron cometidos por agentes de la Fuerza Pública (Policía y Ejército Nacional) y 29 hechos fueron perpetrados por integrantes de grupos Paramilitares (Anzorc, 2018: 7, 10, 13).

19. Algunos de estos ejemplos son los trabajos realizados por: Consultoría para el Desplazamiento Forzado – CODHES, el CERAC, el Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, la Comisión Colombiana de Juristas - CCJ, Somos Defensores, el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional – IEPRI, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, La Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, Marcha Patriótica y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ, el Observatorio para la Protección de los defensores de Derechos Humanos de la OMCT y la FIDH entre otros; al igual que instituciones, como la Defensoría del Pueblo, La Procuraduría General de la Nación, la Misión de Observación Electoral – MOE, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia – OACNUDH, La Misión de Paz de las Naciones Unidas y La Misión de apoyo al Proceso de Paz en Colombia – MAPP OEA (ANZORC: 2018, 2).

Muchos de estos hombres y mujeres asesinados en los últimos años impulsaron acciones para hacer posible la implementación del Acuerdo desde los territorios: esta es una de las variables más utilizadas en los diferentes informes en el análisis de las causas de la violencia. Pero, además de lo anterior, estos campesinos/as integrantes de ANZORC resguardaban una parte importante de las historias relacionadas con el desarrollo del conflicto, las cuales hubiesen permitido aportar al esclarecimiento de lo ocurrido durante los años de confrontación. Con su desaparición, el olvido se ha ido materializando, a pesar de lo cual el Estado, que se ha apresurado a desconocer la sistematicidad de los hechos (*El Espectador*, 2018), ha realizado pocos esfuerzos, en concordancia con el bajo interés del actual Gobierno, para hacerle frente a este nuevo ciclo de violencia. Por el contrario, ha retornado a mecanismos de criminalización y estigmatización de la protesta y la movilización social.

Marcos de actuación y respaldo a la CEV

Parece ser una inmensa contradicción —de esas que suelen reiterarse en Colombia— que la creación de la CEV haya tenido lugar en uno de los escenarios políticos más adversos. Son ya varios los hechos acá analizados que se configuran en obstáculos y limitaciones para la actuación de la institución, razón por la cual está visto que su trabajo, como es de esperarse, debe estar blindado por la mayor rigurosidad y transparencia.

Bajo el entendido de que la CEV tiene la misión de ir más allá de la documentación de casos y superar los aportes ya proporcionados y avanzados en este sentido por varios ejercicios institucionales y por las mismas organizaciones, su oficio principal se concentra en recoger todos esos acumulados y experiencias de memoria y reconstrucción del pasado para desentrañar aquel telón de fondo sobre el cual se ha recreado la confrontación, ejercicio para el que el Informe de la CHCV se considera un importante y valioso referente. El desarrollo de dicha labor en el escenario político actual traza inmensos desafíos para la CEV.

En primer lugar, la CEV está compelida a recrear escenarios de convivencia y reconciliación en los territorios, no solo ante el escenario inminente de recrudescimiento del conflicto como se presentó en el anterior aparte, sino, además, ante la persistencia de condiciones de inequidad, desigualdad y favorecimiento de ciertos poderes que son la causa misma de la confrontación. Esto quiere decir que el reto más ambicioso que tiene la Comisión es establecer qué nos sucedió como país durante un periodo de tiempo de confrontación, en medio del recrudescimiento de nuevas —viejas— formas de violencia.

Esto implica establecer asuntos estructurales del pasado, pero, principalmente, generar mecanismos para comprender críticamente los elementos del presente que son constitutivos de las continuidades de las violencias. Parafraseando a Cortázar (1981), cuando hacía referencia a la situación de las desapariciones en Argentina, *hay que mantener en un obstinado presente, con toda su sangre y su ignominia, algo que ya se está queriendo hacer entrar en el cómodo país del olvido.*

Eso quiere decir que esta Comisión, *sui generis* por cuenta de la continuidad de la confrontación, deberá poner el énfasis en el presente para analizar el pasado, antes de hacer un inventario de hechos violentos del pasado sin relación alguna con el actual momento.

Para este caso, la Comisión ha iniciado dos labores que son fundamentales para desarrollar esta tarea. Primero, el enfoque territorial de la CEV permite poner el énfasis en las complejas realidades locales y regionales que se convierten en elementos de continuidad de la violencia.

Por ejemplo, en el proceso de esclarecimiento sobre la relación entre el narcotráfico y el conflicto armado, la Comisión deberá analizar variables históricas de este fenómeno social y dar cuenta de las victimizaciones ocurridas en un periodo de tiempo, el contexto de su comisión y sus responsables. Pero, además de eso, la CEV debería aportar elementos críticos para comprender en el presente las continuidades que tiene este fenómeno en territorios priorizados para el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito en los términos del Acuerdo. De esa forma, sería posible complejizar la mirada sobre el incumplimiento de lo acordado en este punto, la relación entre las economías legales e ilegales que se desarrollan en territorios de frontera (particularmente en el andén pacífico, desde el Chocó hasta Nariño), su estrecha articulación con los modelos económicos y políticos diseñados para el “desarrollo” de esas regiones y sus manifestaciones locales, permeadas incluso por actos de corrupción. De esa forma, es posible retomar la mirada sobre las responsabilidades estructurales y los aspectos necesarios para las garantías de convivencia en esos lugares²⁰.

Segundo, el carácter territorial de la comisión²¹ le permitirá recoger la información respecto a los hechos, las cifras y los testimonios²², además de es-

20. Sobre este tema se puede consultar el Informe “Asedio a las comunidades. Los impactos de una empresa catalana, Grup TCB, en Buenaventura, Colombia” en: <http://www.taulacolombia.org/es/noticias/informe-asedio-las-comunidades-los-impactos-de-una-empresa-catalana-grup-tcb-en>

21. Además del planteamiento expresado sobre el trabajo territorial de la Comisión en su documentos de “lineamientos metodológicos” es pertinente destacar las declaraciones del Comisionado Alfredo Molano, quien ha manifestado públicamente la realización de recorridos por los territorios (Colombia en transición, 2019).

22. Las organizaciones de sobrevivientes han tenido una postura crítica frente a esta forma de trabajo académico realizada por instituciones y universidades encargadas del trabajo de reconstrucción del pasado, incluso haciendo una analogía entre

tablecer un diálogo de saberes que permita a las organizaciones y comunidades fortalecer e instalar capacidades para documentar, sistematizar, caracterizar y establecer patrones de violencia que ayuden a estos sectores a generar y mejorar los mecanismos de prevención, protección y autoprotección existentes.

Por ejemplo, la estrategia de seguridad anunciada por la CEV en su hoja de ruta, debería considerar el reconocimiento y fortalecimiento de los mecanismos de protección territorial que ya han venido implementando las comunidades para garantizar la convivencia, como son las guardias indígenas, campesinas y cimarronas, los refugios humanitarios, los comités locales y veredales de derechos humanos, entre otros. De esta forma será posible menguar eventuales crisis humanitarias.

En tercer lugar, la exclusión de obligatoriedad de comparecencia de los terceros involucrados directa o indirectamente en el conflicto ante la JEP, le atribuye a la CEV la responsabilidad inmensa de dar respuestas en cuanto a los determinadores y a las estructuras económicas, políticas y sociales que se pretendieron, o se pretenden salvaguardar por medio de la guerra. Esto con mayor razón, si se tiene en cuenta que de los 61 acuerdos de paz que se han celebrado en los últimos 35 años en el país no ha habido un pronunciamiento claro sobre la participación de empresas en el desarrollo del conflicto (Dejusticia, 2018).

Aunque en el proceso de justicia y paz se hiciera mención a esta relación en las diferentes versiones libres entregadas por los paramilitares, no se profundizó en el esclarecimiento de estos hechos. Contrario a eso, los máximos comandantes de las autodefensas fueron extraditados a Estados Unidos para ser juzgados por delitos de narcotráfico, con lo cual se anuló una parte importante de la verdad sobre este capítulo de la historia del país. En ese marco, la CEV tendrá que avanzar en el saldo de esta deuda histórica esclareciendo el papel que han tenido los terceros, sean estos empresas, medios de comunicación, personalidades, políticos, inversionistas u otros civiles que influyeron en el recrudecimiento del conflicto o en su impulso mismo.

En cuarto lugar, las experiencias de reconstrucción de memoria y documentación de casos adelantadas en el país suelen ser conocidas por las propias víctimas y, en la mayoría de las veces, si acaso por un público muy especializado

.....
las economías de extracción de recursos y el proceso de recolección de información y conocimiento de las comunidades de víctimas y sobrevivientes. Particularmente para el caso de este artículo se reconoce la experiencia de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos ASFADDES, que durante todo el proceso del CNMH mantuvo una postura crítica frente a la labor de recolección de información, incluso llegando al punto de no entregar el archivo más grande que existe en materia de desapariciones forzadas en el país.

de investigadores, académicos y defensores de derechos humanos. La relevancia y el reconocimiento social de la labor y de los hallazgos de la CEV estarán muy supeditados a la construcción de lenguajes, mecanismos e ideas que permitan saber comunicar a la sociedad entera la tarea que está de por medio y sus repercusiones como un hito significativo en el cierre de un ciclo.

En esta perspectiva, el propósito de la CEV de generar movilización social en torno a la construcción de la verdad a través de la implementación articulada de sus estrategias de participación, pedagogía y comunicación, debe ser un asunto fundamental en el ejercicio cotidiano de las actividades a cargo de la entidad. Las amenazas en ciernes para el desarrollo de las actividades de esclarecimiento solo podrán ser sorteadas en tanto exista el respaldo social que permita blindar la tarea con la legitimidad que está por construirse en torno a este trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental que la CEV y el movimiento de medios comunitarios, regionales y alternativos retomen las discusiones en torno a garantizar lo establecido en el Acuerdo Final, especialmente, en lo referente al punto 2.2.3. sobre la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales. De esta forma será posible que en el ámbito territorial se promuevan las condiciones sociales para el respaldo y apoyo a las labores de esclarecimiento y convivencia.

En este marco, la CEV debería convertir la premisa del Acuerdo, según la cual las víctimas son el centro, en un horizonte ético que permita garantizar las condiciones sociales de respaldo y apoyo a su labor, asumiendo el contexto político adverso como una oportunidad para que en estos dos años y medio se puedan sentar las bases sólidas que permitan en el futuro cercano garantizar que los horrores causados en el pasado —y por los que están sucediendo mientras se desarrollan todas las acciones para hacer trizas lo acordado— no se repitan nunca más.

El escenario de la perfidia que se ha venido configurando desde el primer año de implementación del Acuerdo Final se encuentra aún en la posibilidad de sufrir un revés, en tanto la apropiación de esta oportunidad sin antecedentes en el país frente a la consecución de la verdad y su comprensión como un bien común se materialice en las múltiples expresiones de la sociedad tendientes a cobijar a la CEV y la labor que tiene en sus manos.

Para finalizar, un ejemplo. El trabajo que está realizando la CEV y que se materializa en el informe final debería presentar como horizonte de futuros

posibles una agenda pública de implementación e impulso a lo acordado y una ruta pedagógica para abrir escenarios de diálogos con las diferentes expresiones armadas de las insurgencias que aún permanecen en los territorios.



Bibliografía

- Aranguren Romero, J. (2012). *La gestión del testimonio y la administración de las víctimas: el escenario transicional en Colombia durante la Ley de Justicia y Paz*. Bogotá: Siglo del hombre editores y CLACSO.
- Arévalo Domínguez, María Camila. (28 de febrero de 2019). Ministra de Cultura: “No hay ninguna intención de refundar la memoria nacional”. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/noticias-de-cultura/ministra-de-cultura-no-hay-ninguna-intencion-de-refundar-la-memoria-nacional-articulo-842424>
- Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos. Asfaddes (2003). *Veinte años de historia y lucha. Asfaddes con todo el derecho*. Bogotá: Rodríguez Quito
- Bohorquez Contreras, Karen (29 de febrero de 2019). “Más de 30 líderes y 91 organizaciones retirarán archivos del Centro de Memoria”. *RCN Radio*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/mas-de-30-lideres-y-91-organizaciones-retiraran-archivos-del-centro-de-memoria>
- CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) (2019). *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Gentes de Común.
- Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la no repetición (2019). “Lineamientos Metodológicos. Escuchar, reconocer y comprender para transformar”. Recuperado de: <https://comisiondelaverdad.co/images/documentos/comision-verdad-lineamientos-metodologicos-2019-01-18.pdf>
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) 2015. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Comisión de la verdad (12 de diciembre de 2018). Orientaciones para una Comisión de la Verdad sobre los crímenes del franquismo en España. *Plataforma Comisión de la Verdad*. Recuperado de: <https://comisionverdadfranquismo.com/2018/12/12/orientaciones-para-una-comision-de-la-verdad-sobre-los-crimenes-del-franquismo-en-espana/>
- Cortázar, Julio (1981). “La negación del olvido”. Recuperado de: http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=402
- Corte Constitucional (14 de noviembre de 2017) Sentencia de constitucionalidad 674. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez].
- Corte Constitucional (15 de agosto de 2018) Sentencia de constitucionalidad 080. [MP Antonio José Lizarazo Ocampo].
- Dejusticia (2018). *Cuentas claras. El papel de la Comisión de la Verdad en la revelación de la responsabilidad de empresas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá D.C.: Anthropos.

- DNP (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duque Márquez, Iván (13 de noviembre de 2017). "Verdad o Posverdad". *El Colombiano*. Recuperado de: <https://m.elcolombiano.com/opinion/columnistas/verdad-o-posverdad-FH7678236>
- Colombia en transición (febrero 15 de 2019). "Comisión de la Verdad, con menos recursos para funcionar". *El Espectador*. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/verdad/comision-de-la-verdad-con-menos-recursos-para-funcionar>
- Comisión Colombiana de Juristas (2013). *Desafiando la intransigencia*. Bogotá D.C., Colombia: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- *El Espectador* (14 de septiembre de 2018). "Gobiernos de Santos y Duque coinciden: asesinato de líderes sociales no es sistemático". Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobiernos-de-santos-y-duque-coinciden-asesinato-de-lideres-sociales-no-es-sistematico-articulo-813250>
- Gaviria, José Obdulio (2005). *Sofismas del terrorismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Gobierno Nacional – FARC-EP (2014). "Comunicado conjunto No. 40". Recuperado de: https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/comunicadoconjunto40.pdf
- Gobierno Nacional – FARC-EP (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Gentes del Común – Centro de Pensamiento y Diálogo Político – Centro de Cooperación para la Paz.
- Hayner, Priscila (2008). *Verdades innombrables. El reto de las comisiones de la verdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HCHR (2013), Recuperado de <http://www.hchr.org.co/index.php/77-boletin/analisis/4441-quienes-son-victimas-en-colombia>
- *Las2orillas* (Noviembre 29 de 2018). "El Gobierno Duque deja metida a la Comisión de la Verdad". Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/el-gobierno-duque-deja-metida-la-comision-de-la-verdad/>
- Mèlich, J. C. (2001). *La ausencia del testimonio. Ética y pedagogía de los relatos del holocausto*. Barcelona y Guadalupe: Anthropos y Universidad Autónoma Nuevo León.
- Muñoz y Castillejo (2017). "Ante la imagen: etnografías de lo transicional y las mediaciones visuales del desaparecido en Colombia" en: *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. ISBN 9789586654272. Siglo del Hombre Editores.
- Muñoz, César (2016). "Historia social de la identificación de las personas desaparecidas en Colombia". Artículo publicado en dos entregas. Recuperado de: <http://cesjul.com/historia-social-la-identificacion-las-personas-desaparecidas-colombia/>
- Muñoz, César (2018). "La familia que le reclama a la Fiscalía la entrega del cuerpo de un médico guerrillero". *El Espectador*. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/desaparecidos/la-familia-que-le-reclama-la-fiscalia-la-entrega-del-cuerpo-de-un-medico-guerrillero>
- Palacios, Marco (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Thiong'o, Ngugi Wa (2015). *Descolonizar la mente: La política lingüística de la literatura africana*. Debolsillo.

Las cuentas pendientes de la política de víctimas: Desarrollos y retrocesos en materia de restitución de tierras

Lizeth Montero Piedrahíta

Abogada, defensora de derechos humanos, candidata a Magíster en Derechos Humanos y Democratización. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Diana Ximena Machuca Pérez

Politóloga y Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI – Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Presentación

La ley de víctimas y de restitución de tierras se ha constituido en un primer referente de política pública propia para un escenario de transición de la guerra a la paz. Aunque surge en el año 2011 en medio de la confrontación prevaleciente con las FARC-EP, la Ley 1448 se ha convertido, en los últimos ocho años, en un precedente importante en la adopción de medidas que buscan contribuir en el restablecimiento de los daños ocasionados como consecuencia del conflicto social, político y armado. Dado su impacto, el Acuerdo Final de Paz adoptado por las FARC y el Gobierno retoma en múltiples acápites y puntos medidas de la ley de víctimas y propone la continuación y fortalecimiento de esta legislación.

Uno de los aspectos centrales e innovadores de la política ha sido la restitución de tierras, la cual reconoció la relación persistente entre la tierra/territorios y la guerra. Varias sentencias de restitución han mostrado como el desplazamiento forzado y la pérdida de la propiedad rural no han sido un efecto secundario de la guerra civil colombiana; por el contrario, la tierra se ha convertido en ciertas regiones del país en el propósito de la guerra, de manera que el abandono forzado y el despojo han servido a los intereses militares, económicos y políticos de los distintos actores armados del conflicto (Álvarez, 2014; Grajales, 2011; F. Gutiérrez, 2015; Gutiérrez Sanín y Vargas Reina, 2016; Thomson, 2011).

Pese a los esfuerzos institucionales y de organizaciones no gubernamentales por implementar y defender la restitución de tierras, la continuidad

de la legislación se ha puesto actualmente en duda. En primer lugar, la misma Unidad de Restitución ha hecho énfasis en su gestión y ha indicado que la política se encuentra casi que finalizada (Judicial, 2018). Seguidamente, el Decreto 1167 de 2018 puso como fecha límite para presentar solicitudes de restitución hasta el 11 de octubre de 2018 en las zonas en las que la microfocalización se encuentra en curso, o a partir de la publicación del acto de microfocalización donde aún no se ha iniciado esta labor; un tiempo definitivamente insuficiente para que las víctimas puedan emprender su proceso. Por último, en el ámbito legislativo, se encuentra en trámite el proyecto de ley del Partido Centro Democrático que pretende modificar aspectos procedimentales que tienen la clara intención de beneficiar a los opositores en detrimento de las garantías de los reclamantes.

Tomando en consideración lo anterior, el propósito del presente documento es reconocer la importancia de la restitución de tierras en un escenario de transición, principalmente como una medida que fue pactada en el acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC y que hace parte de los propósitos de la reforma rural integral. En este sentido, el documento hace énfasis en las dificultades que durante la implementación de los acuerdos ha tenido la restitución para continuar su labor y fortalecer su institucionalidad. En consecuencia, se percibe un escenario actual de modificaciones y cambios sustanciales a la ley promovidos por el partido político de gobierno que representan retrocesos en materia de reparación y reconocimiento de los derechos de las víctimas.

El documento se encuentra dividido en tres partes: en la primera, se hace un balance sobre la restitución de tierras, tomando en consideración algunos antecedentes y elementos de contexto, los diseños institucionales que introdujo la ley, así como los impactos positivos y los desafíos que ha tenido el proceso. Seguidamente se exponen los compromisos del Acuerdo de Paz respecto a la restitución de tierras y las garantías de seguridad. Por último, el artículo se ocupa de las nuevas propuestas y reformas a la Ley 1448. Se advierte aquí la preocupación de nuevas medidas que pueden retroceder y violar claramente los derechos de las víctimas. Por último, el documento concluye destacando la importancia de la restitución y de la vigencia de este proceso en nuestro país.

La implementación de la restitución de tierras según la Ley 1448 de 2011

Antecedentes y contexto de la restitución de tierras en Colombia

Aunque existe un marco jurídico que ha reconocido en diferentes instrumentos del derecho nacional e internacional el fenómeno del desplazamiento forzado, y con ello la protección de los bienes y patrimonio de la población víctima, hasta la expedición de la Ley 1448, ese derecho de la población desplazada a retornar a sus territorios no se había hecho efectivo y, por el contrario, las acciones del Estado en años previos a la ley parecían dificultar el cumplimiento de dicho propósito.

Según la Comisión Colombiana de Juristas (2010), el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y el proceso de desmovilización paramilitar contribuyeron al desconocimiento del fenómeno del despojo y a los derechos de las víctimas al retorno y acceso a sus tierras. Los decretos reglamentarios de la Ley 975 de 2005 dispusieron un proceso de restitución inefectivo —e inexistente— a partir de un Fondo Nacional de Reparación (FNR), el cual dependía de los bienes y dineros que voluntariamente entregaran los paramilitares procesados. De igual manera, el Fondo fue permeado por los poderes regionales y los testaferros que heredaron las tierras despojadas. Lo anterior condujo a que en la práctica estos actores evadieran la restitución de tierras. Asimismo, el Fondo resultó inefectivo: entre 2007 y 2015 fueron recibidos 536 bienes rurales y solo se restituyeron 79 (Gutiérrez y Jaramillo, 2018).

Seguidamente, otra serie de decretos dieron mejores beneficios y ventajas a los paramilitares desmovilizados en cuanto al acceso a la tierra; ventajas que ni siquiera las mismas víctimas del conflicto tenían. El Decreto 4760 de 2005 introdujo la implementación de asignación de tierras y proyectos productivos a los desmovilizados por parte del INCODER. En algunos casos, los bienes rurales que fueron objeto de dichas medidas eran predios con extinción de dominio cuyos dueños anteriores habían sido narcotraficantes. Adicionalmente, el Decreto 4488 de 2005 dispuso un programa especial de acceso a la tierra dirigido a campesinos y personas desplazadas, para que se asociaran con desmovilizados e implementaran proyectos productivos de manera conjunta (Comisión Colombiana de Juristas, 2010).

En 2008 es expedido el Decreto 176, el cual desarrolló el Programa de Restitución de Tierras a través de las comisiones Regionales y la Comisión

Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Sin embargo, las funciones de ambas entidades, más que garantizar el derecho a la restitución, se limitaron al suministro de información a las distintas autoridades, así como a la asesoría de las víctimas (Comisión Colombiana de Juristas, 2010). Para el mismo periodo se presentó al Congreso de la República el “estatuto de las víctimas”, una ley que se concentraría en la restitución de bienes y patrimonios de las víctimas. Pese a esta iniciativa el proyecto se hundió en el Congreso. Asimismo, el programa de restitución a cargo del CNRR no avanzó lo suficiente; harían faltaría unos años más para lograr un borrador final (Uprimny-Yepes y Sánchez, 2010).

Contrario a estas determinaciones carentes de fuerza y voluntad para implementar la restitución, la Corte Constitucional ha tenido un papel central en el reconocimiento de los derechos de la población desplazada, principalmente a través de su sentencia C-025/2004, la cual propuso el *estado de cosas inconstitucional* generado por el desplazamiento forzado. Bajo este precedente, se buscó reformular la política pública en materia de desplazamiento y, principalmente, lo relacionado con el componente de tierras. En consecuencia, en el año 2005 se aprobó un nuevo Plan Nacional para la atención integral de la Población desplazada¹, el cual incluyó medidas de protección de los bienes abandonados por la violencia a partir de su inscripción en el Registro Único de Predios, con el fin de que las autoridades competentes impidieran cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos.

Desde 2005, la Corte Constitucional ha proferido diversos autos de seguimiento a la sentencia C-025/2004, resaltando que pese a registrarse importantes avances en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional (Auto de Seguimiento 028 /2009). En el auto referenciado, la Corte exige al gobierno Nacional: 1. la garantía efectiva de los derechos para un alto porcentaje de la población desplazada; 2. la corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, tales como la insuficiencia de recursos y la precaria capacidad institucional; 3. la demostración de que los desplazados y organizaciones civiles participan de manera efectiva en la adopción de las decisiones estatales. En este seguimiento de la Corte ha sido importante la conformación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento, la cual en sus diversos informes se ha dado a la tarea de registrar

.....
1. La Ley 387 postulaba la formulación de estos planes como una responsabilidad del gobierno nacional. La Corte ordenó formular un nuevo plan que reemplazase al adoptado en 1998

y visibilizar el fenómeno del despojo y el abandono de tierras en Colombia, y recomendar una serie de medidas importantes para mitigar los efectos del desplazamiento forzado.

Estas posiciones de la Corte Constitucional y las actividades e informes de la Comisión impulsaron de manera significativa la política de restitución en el gobierno de Juan Manuel Santos. Después de ocho años de seguridad democrática y negación de la existencia de un conflicto armado, el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos 2010-2014* planteó la necesidad de implementar una serie de medidas que contrarrestaran los efectos del conflicto armado en términos de la reparación integral de las víctimas de violaciones sistemáticas a los derechos humanos y de las infracciones al DIH, incluyendo los fenómenos del desplazamiento forzado, el abandono y despojo de tierra.

Sobre el tema particular del despojo y el abandono forzado de la tierra, el Plan propuso el siguiente escenario:

Dada la magnitud y la complejidad del fenómeno del despojo y el abandono de tierras y territorios por causa de la violencia, se requiere la puesta en marcha de la Gestión Integral de la Restitución. Ello supone la creación de una justicia especializada exclusivamente destinada a hacer valer los derechos de las víctimas sobre la tierra y los territorios de manera gratuita e integral. Para ello, el Estado recibirá los casos, prestará la asistencia jurídica, los documentará e impulsará los procesos en favor de las víctimas hasta su finalización.

Bajo este consenso sobre la necesidad de un proceso de restitución de Tierras (Uprimmy y Sánchez, 2010) y el advenimiento de un gobierno favorable a dichas pretensiones, se logra llegar a un acuerdo en materia de atención y reparación integral a las víctimas, que es acogido en la Ley 1448 del 2011.

La restitución de tierras en la Ley 1448

El proceso de restitución de tierras formulado bajo la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, puede resumirse en los diseños y procedimientos que se resaltan en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 1. Diseños Institucionales de la restitución de tierras ley 1448

| Artículo | Tema | Descripción |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 71 | <i>Restitución como una medida de reparación integral</i> | Bajo el cual es necesario emprender acciones para el restablecimiento de las situaciones anteriores al abandono o despojo. Para el caso de las comunidades étnicas, los decretos 4633 y 4635 de 2011 establecieron un mecanismo especial para la restitución de derechos territoriales relacionados con el despojo y el abandono de sus tierras. |
| Artículo 75 | <i>Titulares del derecho a la restitución</i> | Víctimas en su condición de propietarios, poseedores u ocupantes de baldíos que abandonaron sus tierras o fueron despojados desde el 1 de enero de 1991 hasta la vigencia de la ley. |
| Artículo 72 | <i>Acciones de Reparación</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Restitución jurídica y material de los predios • Restitución por equivalente • Compensación |
| Artículo 103 | <i>Creación Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas</i> | Funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Proceso administrativo: análisis de solicitudes, ingreso o rechazo de los casos al Registro de Tierras Despojadas y elaboración de demandas de restitución. |
| Artículo 79 | <i>Jueces y Magistrados especializados en restitución</i> | Funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Se encargarán del proceso judicial y de determinar si las pretensiones del solicitante o del opositor son válidas. |

Fuente: Elaboración Propia con base en la Ley 1448.

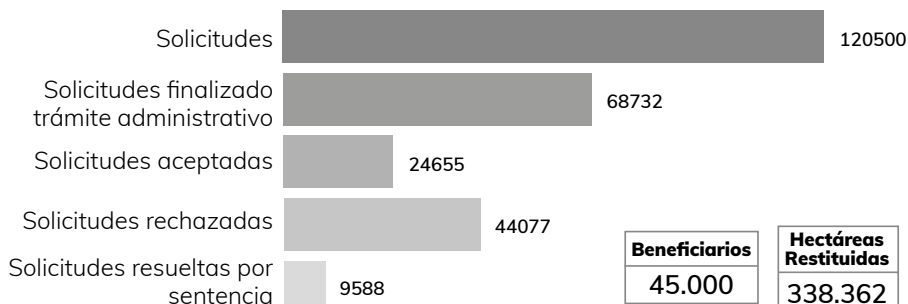
En relación con las metas de cumplimiento, el Conpes 3712 del 2013 propuso que bajo el proceso de restitución fueran resueltas cerca de 360 mil reclamaciones. Asimismo, el entonces director de la Unidad de Restitución, Ricardo Sabogal, dispuso que en el marco del conflicto armado fueron afectadas cerca de 6 millones de hectáreas, que corresponderían a su vez a 4 millones de hectáreas de tierras abandonadas y 2 millones de hectáreas despojadas (Amat, 2013). No obstante, estas cifras se han modificado con el tiempo y, en 2016, se estableció que el número de solicitudes a ser resueltas giraba alrededor de las 130 mil (Revista Semana, 2016).

Teniendo en cuenta los indicadores más relevantes, el proceso de restitución muestra a febrero de 2019 el siguiente panorama²:

2. Estas cifras tienen como fecha de corte el 14 de febrero del 2019. Consultar en <https://www.restitudiondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>. Estas cifras tienen como fecha de corte el 14 de febrero del 2019. Consultar en <https://www.restitudiondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>. De otro lado, cabe resaltar que estas cifras de hectáreas restituidas corresponden también a los procesos de restitución de tierras de comunidades étnicas. Según Verdad Abierta (2019) cerca del 57% de dichas hectáreas (194795 ha), corresponden a fallos de sentencias de restitución de derechos territoriales.

Cuadro N.º 2. Las cifras de la restitución 2019

Balance del trámite administrativo y judicial



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Unidad de Restitución de Tierras.

Alcances y limitaciones del proceso

Ahora bien, pese a que el proceso de restitución ha permitido el acceso a la tierra — y, en la práctica, la reparación de algunas víctimas del conflicto —, también se ha encontrado con múltiples tropiezos y enemigos, lo cual ha derivado en la deslegitimación del proceso, la falta de garantías para los beneficiarios y, en los escenarios más graves, en la violación del derecho a la restitución para muchas de las víctimas que han ingresado al proceso.

Partiendo de los impactos más positivos que ha tenido la ley en todo este periodo de implementación, se pueden señalar dos puntos importantes. En primer lugar, la formulación e implementación de la ley ha conducido a una reapertura del debate sobre la relación tierra/territorios y conflicto armado. Los fallos obtenidos y las caracterizaciones de derechos territoriales reconocidas comunidades étnicas han contribuido a la búsqueda de la verdad y la reparación de las víctimas, así como a la clarificación de las redes del despojo de tierras y el desplazamiento forzado. Dados estos resultados, la Ley 1448 se ha convertido en un punto de referencia para las negociaciones de paz y para la implementación del Acuerdo Final.

En segundo lugar, la creación de una nueva institucionalidad agraria ha tenido implicaciones importantes para el derecho de las víctimas a la tierra y al acceso a la justicia. En consecuencia, la ley ha permitido una inclusión del campesinado mediante la vía administrativa-judicial. Esta inclusión ha tenido como resultado que el campesino pueda tener algún tipo de injerencia en la

asignación de los derechos de propiedad agraria y ha logrado, así, superar ciertas barreras que han dificultado históricamente tramitar sus demandas ante el Estado (Observatorio de restitución y regulación de los derechos de propiedad agraria, 2016).

En contraste con lo anterior, las dificultades del proceso y algunos retrocesos en el reconocimiento del derecho a la restitución y a la justicia para las víctimas de despojo esconden las bondades y avances del proceso.

Al examinar con más detalle el proceso de restitución en su etapa administrativa, aparecen recientemente dos temas de preocupación: primero, un posible cierre anticipado de la Unidad de Restitución de Tierras (URT); segundo, que en la etapa administrativa sean más las solicitudes rechazadas que las aprobadas, sin que los solicitantes tengan claridad sobre los motivos de la negativa.

Según el informe de la Comisión Colombiana de Juristas (2018), existe una justificación para concluir la misión de la Unidad sustentado en el avance de las metas en términos de solicitudes atendidas y resueltas. En este sentido, se indica que desde el año 2015, la URT ha venido aumentando su “eficiencia” en términos de resolver con mayor prontitud las solicitudes en su etapa administrativa. Sin embargo, según el informe, estos cambios en la eficiencia pueden estar relacionados con las modificaciones de los procedimientos de inscripción de un predio en el registro (Decreto 1071 de 2015, el cual eliminó algunos trámites del proceso probatorio), al igual que con el aumento de la tasa de solicitudes rechazadas en los últimos años. Sobre este punto, el informe muestra lo siguiente: mientras en el periodo 2012-2014 el número de solicitudes aceptadas e inscritas en el registro era mayor al número de rechazadas (9.080 y 5.976, respectivamente), en el periodo 2015-2017 se rechazó casi el 70% de las solicitudes (29.800 contra 12.385 aceptadas).

La otra problemática que se ha presentado durante el proceso de restitución, y que es importante resaltar para los propósitos de este artículo, está relacionada con la seguridad de los reclamantes, solicitantes y beneficiarios de la política de restitución. El panorama tras la desmovilización paramilitar anterior a la expedición de la ley (2008-2011) configuró de por sí un escenario bastante hostil para el reclamo de las víctimas por sus derechos sobre la tierra: según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), entre 2008 y 2010, se contaron entre quienes reclamaban sus tierras con ocasión del proceso de Justicia y Paz 45 líderes campesinos asesinados (*Revista Semana, 2010*).

Durante mayo de 2010, en menos de 15 días fueron asesinados tres dirigentes campesinos relacionados con quienes mantenían el objetivo de recuperación de la tierra: 1) el 10 de mayo- se presentó el asesinato de Albeiro Valdéz, quien había sido restituido en noviembre de 2009 en la vereda de El Totumo en Necoclí (Antioquia) y se enfrentaba a ganaderos que aparecían con los títulos de la finca; 2) el 18 de mayo fue asesinado en la finca La Alemania del municipio de San Onofre (Sucre) el dirigente Rogelio Martínez, quien representaba a cerca de 52 familias en el proceso de reclamo de sus derechos sobre el predio que había sido usurpado por el paramilitar 'Rodrigo Cadena', y, 3) finalmente, el 23 de mayo fue asesinado Alexander Quintero, presidente de la junta de acción comunal de Alto Naya quien defendía el derecho de 5 mil familias por la titularidad de unas tierras ocupadas por empresas mineras (*Revista Semana*, 2010).

Esta violencia ha continuado en el periodo de ejecución de la ley. Apenas comenzaron los primeros procesos de restitución, en febrero del año 2012, aparecieron panfletos amenazantes contra los reclamantes en Nariño y Cesar y, posteriormente, en los departamentos de Magdalena, Sucre y Bolívar. Las amenazas se presentaron a través de una variedad de eventos, desde el patrullaje de hombres armados por los diversos predios hasta el envío de sufragios y encomiendas fúnebres a los líderes. “Por acá han pasado como cien hombres vestidos de negro, encapuchados y con armas largas. Van como una tropa por la carretera”, comentaba uno de los líderes de la finca La Europa en Ovejas, Sucre, predio que actualmente se encuentra en proceso de restitución. Uno de los mensajes atemorizantes en contra de los líderes decía: “Sabemos que eres uno de los h.p. que, con la excusa de ser defensor de derechos humanos, pretende despojar de sus terrenos a los verdaderos propietarios”, envuelto el mensaje en unas cuantas velas (*El Tiempo*, 2012)

En julio del mismo año, la idea de un *ejército antirestitución* comenzaba a configurarse a partir de una amenaza dirigida a diferentes personalidades políticas y sociales, entre ellas defensores de derechos humanos y de la restitución:

Nuestro ejército tiene instrucciones claras para dar de baja a estos malparidos [sic] que quieren quitarles la tierra a los ciudadanos de bien para dársela a guerrilleros igual que ellos (...) Quedan advertidos y en conocimiento pues tenemos plenamente identificado sus esquemas (...) Ejército Antirestitución (Revista Semana, 2012).

De acuerdo con el informe reciente de la Procuraduría (2018) sustentado en información de la URT, entre 2012 y 2017 fueron asesinadas 45 personas

relacionadas con los procesos de restitución. De esos 45, 35 eran campesinos, mientras que seis pertenecían a comunidades afrodescendientes y dos a pueblos indígenas. Con relación a su perfil, 29 personas eran titulares de la solicitud de restitución, 12 parientes en primer grado de consanguinidad y cuatro de ellos estaban asociadas a procesos de restitución, aunque no aparecían inscritos como solicitantes en el registro de tierras despojadas (Procuraduría, 2018, p. 20).

Los compromisos de la Paz con la restitución y las garantías de seguridad en los territorios

Como se mencionó en la introducción del texto, el acuerdo final de paz entre el Gobierno y las FARC hizo referencia en varias secciones al proceso de restitución de tierras y, con ello, a la política de reparación integral a las víctimas que la Ley 1448 había introducido. De esta manera, el tema de restitución de tierras está referenciado principalmente en el Punto 1 en el marco de la Reforma Rural Integral y en el Punto 5 como una medida de reparación integral que debe continuar y fortalecerse en la implementación del SNARIV. A continuación, se destacan esos apartes del acuerdo que promueven y comprometen tanto la restitución como la reparación integral de las víctimas en la implementación del AF.

Cuadro N.º 3. Aspectos contenidos en el Acuerdo Final en relación con la restitución y la reparación integral de las víctimas

| Parte del acuerdo de Paz | Tema | Desarrollo |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Preámbulo del Acuerdo</i> | La restitución como medida de transformación del campo | “Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma”. |
| <i>Punto 1. Reforma Rural Integral – 1.1.7 Restitución</i> | La restitución y la Reforma Rural Integral | “El Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra”. |

| Parte del acuerdo de Paz | Tema | Desarrollo |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Punto 5. Sobre víctimas - Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento</i> | El retorno de personas desplazadas | “El Gobierno Nacional, en desarrollo de este Acuerdo [...] fortalecerá su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras. Coordinación con PDTs”. |
| <i>Punto 5.1.3.6. Medidas sobre la restitución de tierras</i> | Confirmar medidas de restitución en acuerdo de paz | <ul style="list-style-type: none"> • La política de restitución de tierras obedecerá a criterios técnicos: densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno (macro y microfocalización). Los entes territoriales deberán participar activamente en la implementación de la política de restitución. • La población beneficiaria recibirá acompañamiento técnico y financiero para la reconstrucción de sus proyectos de vida y estrategias de generación de ingreso, sustitución de cultivos ilícitos, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social. • Se hará la inscripción en el registro único de víctimas de la información resultante del registro de tierras despojadas y abandonadas y de las sentencias que resulten del proceso |
| <i>Punto 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas</i> | Fortalecimiento y adecuación de la política de restitución a los compromisos del acuerdo de paz | |

Estos compromisos que mantenía el Acuerdo no solo buscaron la continuación de la restitución de tierras, sino la modificación y adecuación de la política de atención y reparación integral hacia un nuevo contexto de paz, el cual precisaba revisar conceptos básicos que había dispuesto la ley, así como los tiempos de implementación. En este sentido, también se necesitaba discutir algunos diseños institucionales que habían dificultado las actuaciones tanto de la Unidad de Víctimas como de la Unidad de Restitución (CODHES, 2017).

El gobierno de Santos desarrolló durante el año 2017 en cabeza de la Unidad para las Víctimas y la Subdirección de Participación del Ministerio del

cíficas como las siguientes:

- » La ampliación de la vigencia temporal de la ley.
- » La reapertura del período del registro.
- » La elaboración de mapas de victimización adicionales a los hechos.
- » Las adecuaciones normativas en materia de estructuración del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas tendientes a su fortalecimiento.
- » Las modificaciones al protocolo de participación y a los procedimientos para atención, asistencia, retornos, reubicaciones, restitución, rehabilitación, reparación colectiva e indemnización, que, en su mayoría, requerirían de ajustes al Decreto 1082 de 2015 “Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

Las “no” garantías de seguridad para el ejercicio político

El Acuerdo Final de Paz reconoció en su diseño que las garantías de seguridad pasan por la realización de un concepto que amplifica la seguridad clásicamente entendida como la ausencia de riesgos hacia la realización de la dignidad humana, la promoción y respeto de los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos. La concepción de seguridad dispuesta en el Acuerdo Final tiene como centro la persona; se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos; permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas contempladas en el Acuerdo, y adopta un enfoque diferencial y de género (CEPDIPO, 2019).

Bajo esta concepción, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), creado mediante Decreto 895 de 2017, dispuso una serie de instancias, programas y medidas específicas que fueron objetos de desarrollos reglamentarios posteriores. Ahora bien, la implementación material

4. El punto 6.1.10. del Acuerdo Final, estableció el calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016, incluyendo en su literal h: “Modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”

de los componentes del SISEP ha sido deficiente pues, pese a contar con instrumentos normativos, la carencia de voluntad política por parte del Gobierno Nacional ha conducido a órganos como la instancia de Alto Nivel del SISEP y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad a un estado de parálisis casi que absoluto respecto del cumplimiento de sus funciones.

Similar ha sido la suerte de otros componentes del Sistema, como el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios del subpunto 3.4.8 del Acuerdo Final, que pretendió desarrollar medidas integrales incorporando el enfoque diferencial territorial en materia de prevención y protección y que, pese a haber sido reglamentado mediante el Decreto 660 del 17 de abril de 2018, no ha sido puesto en marcha.

A través del Decreto 2137 de 2018 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas” y el *Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas*, el gobierno del actual presidente Iván Duque anuncia una reingeniería de los temas de protección. Dicha reconfiguración permite evidenciar que estos instrumentos jurídicos en lugar de “armonizar” competencias, desconocen los desarrollos normativos del punto del Acuerdo en materia de garantías.

En términos de designaciones presupuestales, el Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011. En la respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2016 21, el Gobierno presentó la proyección financiera requerida para la atención a la población desplazada en la que se planteó un nuevo escenario por un valor de \$148,34 billones de 2016, y se afirmó lo siguiente: “se necesitarían \$48,38 billones adicionales, es decir en promedio \$8,06 billones adicionales cada año. Sin embargo, estos requerimientos superan las posibilidades fiscales de la nación, definidas por la Ley 819 de 2003 y materializadas en el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) 2017-2027”. Si se tiene en cuenta que la población desplazada alcanza en el RUV el 88% de la población víctima, este costeo se aproxima a las necesidades de financiamiento de la ley (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2018). Los valores efectivamente asignados a la política pública de víctimas en el Presupuesto General de la Nación 2016-2021 presentan una

diferencia acumulada de \$38,2 billones de pesos constantes de 2018 frente a lo planteado en la respuesta al Auto 373 de 2016.

Ante este contexto, es claro que las instituciones del Estado se muestran incapaces de desarrollar medidas e instrumentos eficaces para consolidar condiciones de garantías en los territorios y, por el contrario, se percibe en estos una combinación de factores de riesgo que han exacerbado la violencia, especialmente contra quienes ejercen la defensa de los derechos humanos en los ámbitos locales y regionales. En consecuencia, ciertas regiones del país se encuentran en una situación crítica como consecuencia de la disputa del territorio por parte de múltiples actores, responsables de las agresiones contra líderes y lideresas, cuyas motivaciones se encuentran en estrecha relación con actividades ilegales, como el narcotráfico y la minería, así como con el control territorial de las zonas en las que históricamente hizo presencia la guerrilla de las FARC-EP antes de la dejación de armas.

La gravedad de esta situación ha sido referenciada en pronunciamientos de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones del Estado colombiano. La Defensoría del Pueblo, entidad del orden nacional ha evidenciado en varios de sus recientes informes⁵ la existencia de un ejercicio generalizado de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, materializado en 134 homicidios durante el año 2016. La mayor parte de estas muertes ocurrieron en los departamentos de Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño y Valle del Cauca. Adicionalmente, se reportaron 33 casos de atentados, 5 casos de desaparición forzada y, por lo menos, 500 amenazas individuales y colectivas (Defensoría del Pueblo, 2017).

Desde el 1 de enero de 2016 hasta el 27 de febrero de 2018, la Defensoría del Pueblo indicó que se presentaron 282 homicidios de personas dedicadas a la defensa de la comunidad o de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2018), situación sobre la que se había alertado ya un año antes cuando ese mismo organismo identificó que 345 organizaciones sociales compuestas por indígenas, afrodescendientes, campesinos, sindicalistas, víctimas, población con orientación sexual y de género diversa, ambientalistas, reclamantes de tierras, mujeres, jóvenes y estudiantes estaban en riesgo. Or-

5. La respuesta institucional a los Informes de Riesgo emitidos por esta entidad ha sido objeto de un fuerte debate. En comunicado emitido por la Defensoría el 8 de febrero de 2018, se señaló que contrario a lo afirmado por el Gobierno Nacional, el informe de riesgo 010 - 17 sobre violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, nunca fue elevado a la categoría de alerta temprana por el Ministro del Interior, conforme al protocolo establecido en desarrollo del Decreto 2890 de 2013, lo que constituyó una seria dificultad en relación a las medidas de prevención u protección que debieron ser adoptadas por el Estado. Ver <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7039/Comunicado-de-prensa-08-de-febrero-de-2018-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Ministro-del-Interior-alertas-tempranas.htm>

ganizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos señalan que la cifra de asesinatos ocurridos después de la firma del Acuerdo Final de Paz supera los 400⁶.

Las perspectivas de la restitución de tierras en el gobierno de Duque: retrocesos en detrimento de garantías constitucionales a favor de los derechos de las víctimas

La restitución de tierras como uno de los componentes del derecho a la reparación integral del que son titulares las víctimas de afectaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado conlleva en sí misma una relevancia significativa, tratándose de víctimas de uno de los hechos más representativos y de mayor impacto, como lo es el despojo y abandono forzado de tierras. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que el daño acaecido por la violación flagrante de los derechos humanos genera a favor de la víctima el derecho fundamental a la reparación de los perjuicios directamente ocasionados con la trasgresión, a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional (Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012)

Así, la exigencia y satisfacción del derecho a la reparación integral, en el que se encuentra comprendido el derecho a la restitución, se dan independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena del victimario, debido a que aquel deriva precisamente de la condición de víctima, cuyos derechos corresponde al Estado salvaguardar, sin perjuicio de que pueda repetir contra el autor⁷.

En términos más específicos, la Corte ha definido el derecho a la restitución como “la facultad que tiene la víctima despojada o que se ha visto obligada a abandonar de manera forzada la tierra, para exigir que el Estado le asegure, en la mayor medida posible y considerando todos los intereses constitucionales relevantes, el disfrute de la posición en la que se encontraba con anterioridad al abandono o al despojo” (Corte Constitucional, Sentencia C-820 de 2012), generando obligaciones que comportan acciones en favor del restablecimiento de sus derechos.

Así lo explica la sentencia T-085 de 2009, en la que se estudió un caso de desplazamiento forzado:

.....

6. Base de datos de la Subcomisión de derechos humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. 2019.

7. Ver Sentencia T-085 de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería y Sentencia T-367 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

El derecho a la restitución, dentro de la noción de reparación, de las personas víctimas del desplazamiento forzado comprende, entre otros, “el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma (...).”

Es precisamente sobre ese marco lógico, construido a partir de la categoría de “derecho fundamental de las víctimas”, que ha venido funcionando el proceso de restitución de tierras como pilar de la política de atención y reparación integral a las víctimas, resultado del modelo de justicia transicional adoptado por la Ley 1448 de 2011.

Con balances más o menos críticos, como vimos en la primera parte de este documento, la restitución de tierras en Colombia ha demostrado su absoluta vigencia en la agenda de políticas públicas tendientes a contribuir a la transición hacia la paz. Cada uno de los casos llevados a instancia judicial que logró ser exitoso representa un esfuerzo institucional, la superación de barreras tecnológicas y de información, una confianza depositada por las víctimas en el Estado, un equipo de profesionales interdisciplinario cualificado que aportó su trabajo, múltiples viajes de inspección a cada predio y un desafío al riesgo que significa recuperar el patrimonio despojado y apropiado de forma ilegal por actores armados, económicos y políticos en las regiones (CCJ, 2018).

En consecuencia, el escenario ideal de los ajustes normativos que deban ser llevados a cabo sería el de adecuaciones tendientes a fortalecer la implementación de las fases administrativa y judicial del proceso, y no a desestructurar los componentes sobre los cuales se cimenta. En ese sentido, es preocupante el enfoque contenido en el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del gobierno de Iván Duque en relación con la política de atención y reparación integral a las víctimas, pues pareciera que ubica un fenómeno de cierre casi obligatorio para los diversos componentes de la restitución, asumiendo que la característica de “temporal” de medidas de justicia transicional se encuentra agotada para el caso de las definidas por la Ley 1448.

El documento de bases del PND, que orienta la formulación de la ley del plan, señala la necesidad de avanzar hacia la “estabilización” como propósito general y hacia el paso del asistencialismo a la superación de las condiciones de vulnerabilidad e inserción de las víctimas en la visión de desarrollo de los territorios (DNP, 2018, p. 734). Esta perspectiva desconoce claramente dos puntos fundamentales: i. la vigencia de una conflictividad

social, política y armada que continúa incrementando las victimizaciones; ii. los componentes de la política pública que han presentado falencias estructurales impidiéndole a las víctimas el acceso a derechos.

Es alarmante que la lectura del nuevo gobierno de cara a lo que ha significado la restitución para el restablecimiento de derechos tome como punto de partida una supuesta instrumentalización de los intereses de los reclamantes:

En relación con los procesos de restitución de tierras, es menester evidenciar la disconformidad entre el número de casos de registro de tierras establecidos en la Ley 1448 y el número anunciado cuando se aprobó la Ley. Lo anterior es importante porque la realidad, verificada mediante sentencias judiciales, muestra cómo se ha utilizado a las víctimas y a los hechos victimizantes para estigmatizar y como herramienta política. Las víctimas son sagradas y no pueden ser usadas como herramienta política (DNP, 2018).

De ahí que las expectativas respecto del proceso de revisión y actualización de la política de atención y reparación integral no sean esperanzadoras. En el seno del poder legislativo se han iniciado pasos certeros hacia modificaciones que no apuntan precisamente hacia el reforzamiento del marco legal de protección del derecho a la restitución.

En septiembre del año pasado, María Fernanda Cabal, senadora por el Partido Centro Democrático, introdujo para discusión del Congreso de la República un proyecto legislativo⁸ que pretende la modificación de 30 artículos de la Ley 1448 de 2011, atacando la médula del proceso de restitución, a saber: los principios de inversión de la carga de la prueba, la buena fe exenta de culpa y la restitución como medida prevalente. Sobre el proyecto, que no ha sido archivado y cuya discusión sigue estando dentro de la agenda de debates a promover por el partido al que pertenece el presidente de la República, organizaciones defensoras de derechos humanos y que representan a víctimas del despojo y abandono forzado de tierras, han enlistado una serie de aspectos que a su criterio resultan regresivos, de los cuales destacamos por sus consecuencias jurídicas en relación con las garantías en favor de los derechos de las víctimas, solamente algunos, a saber:

.....
8. Proyecto de ley 131 de 2018 “Por Medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

1. Artículo 71, parágrafos 2 y 3: La incorporación de las expresiones “relación directa o indirecta con el despojo o agente generador de violencia” y la facultad para “continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo”. Con la introducción de estas dos acepciones, se pretende desconocer la naturaleza del despojo que ha estado ligada a dinámicas que representaron beneficios más allá de los despojadores inmediatos, y que fueron parte de estrategias de expansión política y económica que requerían de un proceso paulatino de acumulación de la tierra. Este mecanismo que no reporta necesariamente el ejercicio de la violencia, pues es adelantada por empresarios, inversionistas y comisionistas que se beneficiaron de las transformaciones en las relaciones de los despojados con su territorio, permite el funcionamiento de un mercado de tierras (Uribe Kaffure, 2014) que, evaluado objetivamente, merece un juicio de reproche que se fundamenta en la existencia de unas condiciones de aprovechamiento de las circunstancias de vulnerabilidad, necesidad, apremio y angustia que acompañan a las víctimas de la acción violenta inicial.

En estas circunstancias, los negocios jurídicos llevados a cabo por quienes resulten beneficiarios del despojo, así estos no tengan la calidad de responsables directos de los hechos violentos, o relación con el grupo o grupos armados responsables de los hechos victimizantes, se hallan viciados dada la carencia de consentimiento y causa lícita, al no configurarse los elementos que determinan la validez de las obligaciones que contraen las partes⁹.

Los fenómenos de desplazamientos colectivos se han generado como consecuencia de victimizaciones directas, pero también como efectos de la violencia generalizada y los contextos en los que se producen masivas violaciones de los derechos humanos. Resulta, entonces, perverso desde todo punto de vista que, si una persona es conocedora de estos elementos presentes y evidentes en el contexto y ejerce en su provecho propiedad, posesión u ocupación de estos predios, no le sea aplicable reproche alguno y, por el contrario, se lo “premie” protegiendo su explotación respecto de esa porción de tierra.

2. Artículo 88, párrafo: El cambio sustancial derivado de la incorporación del concepto de “buena fe” para referirse a la “buena fe exenta de culpa”. Esta modificación puede ser considerada como el golpe más certero en la intención de desestructurar la naturaleza del proceso de restitución, pues pretende desvirtuar el concepto de “buena fe exenta de culpa” que supone que, quien tiene la calidad de opositor deba no solo probar que actuó de buena fe respecto a la

9. Artículo 1502 del Código Civil.

adquisición o el ejercicio de otros derechos en relación con los predios despojados o abandonados forzosamente, sino también bajo la convicción producto de un proceso de verificación de que su actuación estuvo exenta de culpa, es decir, que fue correcta.

Así, las disposiciones constitucionales y legales sobre la buena fe¹⁰, que irradian el derecho comercial y civil, presumen la vigencia de un principio general del derecho que resulta aplicable a etapas contractuales, pero también previas al perfeccionamiento de cualquier negocio jurídico. Para el caso de la oposición que se ejerce en el marco de un proceso de restitución de tierras, al titular de este derecho le resulta exigible una obligación especial que se configura a partir de situaciones de violencia generalizada que hayan podido generar despojos y abandonos forzados, y es la de evaluar todas estas condiciones para así asegurarse de ser diligente y precavido respecto de su propia actuación, tomando como preocupación central no resultar beneficiado de esta situación irregular que puede en sí misma comportar una ventaja.

Al revisar la exequibilidad de algunas disposiciones, la Corte Constitucional ratificó la pertinencia de exigencias de este tipo en instrumentos procesales que desarrollan mecanismos de justicia transicional, así:

La expresión 'exenta de culpa' contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley de víctimas y restitución de tierras es un elemento relevante del diseño institucional del proceso, que obedece a fines legítimos e imperiosos: proteger los derechos fundamentales de las víctimas en materia de restitución de tierras, revertir el despojo y desenmascarar las estrategias legales e ilegales que se articularon en el contexto del conflicto armado interno para producirlo.

De lo anterior pueden extraerse algunas diferencias precisas entre la buena fe simple y la buena fe exenta de culpa. Si bien es cierto que en los dos eventos la buena fe simple se presume de todas las actuaciones o gestiones que los particulares realizan ante el Estado, de ahí que sea éste quien deba desvirtuarla. Por su parte, la buena fe exenta de culpa exige ser probada por quien requiere consolidar jurídicamente una situación determinada. Así, la buena fe exenta de culpa exige dos elementos: de

10. El principio de buena fe se encuentra establecido en el artículo 83 de la Constitución Política y, en materia contractual, en el artículo 1603 del Código Civil y en los artículos 863 y 871 del Código de Comercio.

un lado, uno subjetivo, que consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza.

En ese sentido (...) la regulación obedece a que el Legislador, al revisar las condiciones de violencia generalizada que se dieron en el marco del conflicto armado y que originaron el despojo, halló un sinnúmero de modos de dar apariencia de legalidad a los actos de usurpación y despojo y, en consecuencia, previó medidas estrictas hacia los opositores, dirigidas a evitar una legalización basada en tres factores inadmisibles constitucionalmente: el aprovechamiento abusivo de las condiciones de violencia, que viciaron el consentimiento jurídico de las víctimas; la corrupción, que puso parte de la institucionalidad al servicio de los despojadores; y el formalismo del derecho, que favoreció a la parte más poderosa en el ámbito administrativo y judicial (Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016). (Negritas fuera del texto original)

Al ser la buena fe simple una presunción que cobijaría sin mayor rigor los argumentos del opositor, el proyecto de ley plantea un marco regresivo para los derechos de los reclamantes, al suponer la inversión de la carga de la prueba quedando bajo la obligación de la víctima el demostrar que el opositor actuó de mala fe, con lo que se desconocen las complejidades que comporta el despojo y se legalizan actuaciones que incorporaron factores como el excesivo legalismo, el aprovechamiento de las condiciones de violencia y los fenómenos de corrupción institucional que estuvieron a favor de los despojadores.

3. Artículos 74, 81, 82, 97, 76, 77 numeral 3, 78 párrafo y 86 en su literal f: Introducción de concepto de “venta forzada” y otros mecanismos de participación para las personas beneficiarias del despojo o abandono forzado de tierras. La definición de “venta forzada” que propone el proyecto legislativo, que la caracteriza como aquella “llevada a cabo por una persona impulsada por el temor o el miedo propiciado en el marco de la violencia generalizada, sin que mediare de manera directa ninguna de las circunstancias consagradas en el artículo 3 de la presente Ley”, parte de una suposición tremendamente nefasta, al dejar implícito que el despojo o abandono forzado de la tierra no se dio como consecuencia de situaciones directas de victimización, sino de contextos generalizados de violencia que condujeron al vendedor a llevar a cabo negocios que, aun así, conservaban un ejercicio libre de la voluntad. Esta disposición obvia el reconocimiento de

lo que ya hemos descrito como amplios desarrollos jurisprudenciales, que han caracterizado el despojo y el abandono como componentes de estrategias de acumulación de propiedad y tenencia de la tierra, adelantadas por actores políticos y económicos armados.

De igual manera, la modificación incorpora una serie de mecanismos de participación a manera de derechos procesales a favor del propietario, poseedor u ocupante del predio en la etapa administrativa, como el derecho de conocer la solicitud, contradecir pruebas, formular alegatos, oponerse a la solicitud de inscripción del predio en el registro y la obligatoriedad de notificar la totalidad de las actuaciones. Dichas modificaciones desconocen de plano que el proceso de restitución se compone de dos etapas, una administrativa y otra judicial, otorgando una naturaleza litigiosa a ambas etapas, lo que comportaría un nivel de complejización que conllevaría impactos respecto de la economía procesal y de finalidad de cada una de las etapas.

En concepto de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ, 2018a), la propuesta de reforma introduce, adicionalmente, la eliminación de la ausencia de consentimiento como causal de inexistencia y la eliminación de las presunciones de despojo administrativo y judicial (artículo 77); v) la inclusión del concepto de acción sin daño, construido históricamente para la atención de las víctimas, pero enfocado en las personas vinculadas o beneficiadas con el despojo o el abandono (numeral 11 del artículo 73 y artículo 102); vi) la eliminación de la restitución para las víctimas que tenían la condición de poseedores (literal a del párrafo 1 del artículo 75 y numeral 4 del artículo 77) y ocupantes de predios baldíos (literal b del párrafo 1 del artículo 75); vii) la incorporación del concepto de “propietario del proyecto productivo” con el propósito crear un derecho real de superficie a favor de los responsables o beneficiarios del despojo o abandono de las tierras, incluso siendo responsables, y exigiendo un mínimo de “buena fe simple” como requisito para entregar el proyecto productivo al Ministerio de Agricultura para así extender el despojo a favor de los beneficiarios (artículo 99), y viii) la indicación de disposiciones que resultan inanes por ser esenciales a cualquier actuación pública y al normal desarrollo de los procesos de restitución de tierras (artículos 28A, párrafo 3 artículos 66, párrafo del artículo 68, numeral 9 del artículo 73).

De aprobarse estas modificaciones, la restitución de tierras quedaría sometida, como ha sido expuesto en detalle, a una desestructuración que conduciría a un proceso de desmonte paulatino a través de mecanismos como los descritos, que hacen nugatorios, en mayor o menor intensidad, los derechos de

los reclamantes. El siguiente cuadro resume estas disposiciones y modificaciones propuestas por el proyecto de ley en relación con el proceso de restitución.

Cuadro N.º 4. Modificaciones a la restitución Proyecto de ley del Centro Democrático

| Artículo Modificado | Conceptos | Problematización |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Artículo 71, párrafos 2 y 3</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Relación directa o indirecta con el despojo o agente generador de violencia” • La facultad para “continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo” | Cuestiona la Naturaleza del despojo y a los actores que participan en él, sin utilizar directamente la violencia. |
| <i>Artículo 88</i> | <ul style="list-style-type: none"> • “Buena fe” en lugar de “Buena fe exenta de culpa” | <ul style="list-style-type: none"> • Revierte la carga de la prueba en el solicitante; la víctima debe demostrar entonces que el opositor actuó de mala fe. • Se desconocen las complejidades del despojo. • Se incorpora un excesivo legalismo. • La Corte Constitucional en la sentencia T330 2016 ya reafirmó este tipo de instituciones aplicables en los casos de restitución de derechos sobre la tierra. |
| <i>Artículos 74, 76, 77 numeral 3, 78 párrafo, 81, 82, 86 en su literal fy 97</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Venta forzada | <ul style="list-style-type: none"> • Admite que, pese a que algunos negocios jurídicos ocurrieron en el marco del conflicto armado, pudieron realizarse bajo la clara y libre voluntad del vendedor. • Otorga un carácter litigioso a ambas partes del proceso: la administrativa y la judicial. |
| <i>Artículo 77</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de consentimiento y presunciones del despojo administrativo y judicial | <ul style="list-style-type: none"> • Se pretende modificar este artículo y retirar las causales de ausencia de consentimiento y las presunciones sobre las cuales versa el artículo 77. |
| <i>Artículo 73 numeral 11 y artículo 102</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Acción sin Daño | <ul style="list-style-type: none"> • Un concepto aplicado para los posibles beneficiarios del despojo. |
| <i>Artículo 75 párrafo 1 Artículo 77 numeral 4</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Poseedores • Ocupantes de Baldíos | <ul style="list-style-type: none"> • Excluye de la restitución a quienes se presentan como poseedores y ocupantes de baldíos. |
| <i>Artículo 99</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Propietario del proyecto productivo | <ul style="list-style-type: none"> • Crear un derecho real de superficie para quien desarrollaba en el predio despojado un proyecto productivo. |

Fuente: Elaboración Propia con base en el proyecto de ley.

Conclusiones

Como se ha mostrado en el documento, la política de restitución de tierras en Colombia ha tenido una trayectoria bastante dificultosa y llena de obstáculos que durante años se han opuesto a su implementación. El Acuerdo de Paz significaba un respiro para la restitución y la política de víctimas en general, de acuerdo con los compromisos para adaptar y modificar la Ley 1448 hacia un nuevo contexto político de transición. Era el momento para fortalecer las herramientas de justicia transicional y mejorar las medidas que la ley había dispuesto para la reparación integral.

Dejando de lado las intenciones del gobierno actual — que permiten entrever que la restitución y las garantías de seguridad de las comunidades no serán una de sus prioridades —, la tarea de devolver la tierra a los campesinos víctimas del conflicto y la protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos sigue pendiente en Colombia: no puede retrocederse ni revertirse. El terreno ganado en este ámbito de reconocimiento de los derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado, tanto por la Corte Constitucional como por el Acuerdo Final de Paz, deben convertirse en espacios de discusión y referentes para exigir su cumplimiento.

En el caso particular de la restitución de tierras no puede plantearse el debate sobre la “eficiencia” de la Unidad de Restitución como un argumento que favorece el cierre de la entidad, ni que su campo de acción esté definido por el número de solicitudes que resuelve. Por el contrario, si la tarea de restituir a las víctimas del conflicto armado ha presentado ciertas demoras en el trámite, esta situación debería convertirse en un argumento a favor de la política de restitución, mostrando que hay diseños por mejorar y que, definitivamente, la tarea de devolver la tierra en el marco de un conflicto de 50 años no sólo compromete a una entidad del Estado, sino que requiere contundentes esfuerzos institucionales, tanto en capacidades burocráticas como presupuestales. De otro lado, es claro que la defensa de la restitución en el Congreso debe retomar los planteamientos que la Corte Constitucional ha hecho al respecto. En este sentido se debería reivindicar que la puesta en duda de los diseños que creó la Ley 1448 para proteger los derechos de las víctimas, como la inversión de la carga y la buena fe exenta de culpa, hieren el corazón del proceso de restitución y modifican sustancialmente su propósito de devolver la tierra a la víctima despojada.

Por último, una verdadera política integral de verdad, justicia y reparación para las víctimas no puede desarrollarse en un escenario sin garantías po-

líticas y de seguridad. De ahí resulta la importancia de continuar en la defensa de las apuestas del Acuerdo Final relativas a un modelo de seguridad humana basada en la realización de la dignidad, la garantía de derechos fundamentales y el pluralismo. Sin lugar a dudas, este marco conceptual requiere partir del reconocimiento de las motivaciones políticas detrás de una violencia que sigue cobrando la vida de quienes reivindican sus derechos en contraposición a las prioridades del modelo de desarrollo económico en los territorios. Restituir las tierras y salvaguardar los derechos de los despojados sin combatir las formas renovadas de la criminalidad — que llegó para continuar el proyecto político del paramilitarismo de antaño — es una aspiración que carece de sentido histórico.



Bibliografía

- Amat, Y. (2013, abril 28). Política de restitución de tierras es irreversible: Ricardo Sabogal. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12766813>
- Comisión Colombiana de Juristas - CCJ (2010). Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.
- Comisión Colombiana de Juristas - CCJ (2018a). Algunos comentarios sobre el proyecto de ley que modifica la ley 1448 de 2011 en relación con el proceso de restitución de tierras despojadas o abandonadas. Recuperado de <http://www.coljuristas.org/documentos/tmp/19-10-11%20Consideraciones%20PL%20modificacion%201448%20Restitucion.pdf>
- Comisión Colombiana de Juristas - CCJ. (2018b). Cumplir metas, negar derechos.
- CEPDIPO (2019). La Paz Ausente Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz. Gentes del Común.
- CODHES. (2017, enero). 13 propuestas para la adecuación participativa de la normativa sobre víctimas al acuerdo final de paz entre las FARC EP y el gobierno de Colombia. Papeles para la Incidencia No. 3.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2018). Quinto informe de Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Defensoría del Pueblo. (2017, marzo 30). Informe de Riesgo 010-17.
- Defensoría del Pueblo. (2018, febrero 28). Alerta Temprana 026-18.
- DNP. (2018). Documento bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad.
- El Espectador (2018, septiembre 10). Demandan decreto de fechas límite para restitución de tierras| ElEspectador.com. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/demandan-decreto-que-fija-las-fechas-limite-para-proceso-de-restitucion-de-tierras-articulo-811359>

- El Tiempo (2010, junio 2). Ya son 45 los líderes de víctimas asesinados por reclamar sus tierras; en 15 días murieron tres. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7737280>
- El Tiempo (2012, junio 10). Así opera el «ejército» contra la restitución de tierras. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11933320>
- Estrada Álvarez, J. H. (2014). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas, p. 62.
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 771-792. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607701>
- Gutiérrez, F. (2015). ¿Una historia simple? Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Gutiérrez, F. G., y Jaramillo, M. M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿En el fondo cuál es el problema? *Análisis Político*, 31(92), 18-38.
- Gutiérrez Sanín, F., y Vargas Reina, J. (2016). El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué. Editorial Universidad del Rosario.
- Observatorio de restitución y regulación de los derechos de propiedad agraria (2016). Restitución de Tierras 4 años después. Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Rosario-COL-CIENCIAS.
- Procuraduría General de la Nación (2018). Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia.
- Revista Semana (2016, febrero 12). El reto de la restitución. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/restitucion-de-victimas-en-colombia/507746>
- Revista Semana (2012, julio 9). ¿Existe un grupo armado ilegal contra la restitución de tierras? Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/existe-grupo-armado-ilegal-contrarestitucion-tierras/260862-3>
- Thomson, F. (2011). The agrarian question and violence in Colombia: conflict and development. *Journal of Agrarian Change*, 11(3), 321-356.
- Uprimny-Yepes, R., y Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios socio-jurídicos*, 12(2), 305-342.
- Uribe Kaffure, S. (2014). Transformaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas del ámbito rural colombiano afectadas por el conflicto armado. Aproximación desde un estudio de caso. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 243-283. <https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.06>
- Verdad Abierta (2019, enero 17). Una sentencia judicial, la nueva esperanza del pueblo Ette Ennaka. Recuperado de <https://verdadabierta.com/una-sentencia-judicial-la-nueva-esperanza-del-pueblo-ette-ennaka/>

Capítulo IV

Configuraciones de la reincorporación socioeconómica

Ausentes de estrategia: La disputa entre el Gobierno Nacional y la FARC por dotar de un horizonte de sentido el proceso de (re)incorporación económico y social

Juan Pablo Torres-Henao

Abogado. Politólogo. Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos y candidato a Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia.

Presentación

Mientras este breve artículo está siendo escrito, cursa en el Congreso de la República el proyecto de ley por medio del cual se busca expedir el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2018-2022. En su texto, en no más de cinco páginas, el Gobierno Nacional borra de tajo los desarrollos que el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)¹ había alcanzado durante parte de 2018, fundamentalmente, la expedición del CONPES 3931², en gran medida, porque no incorpora ninguna meta o indicadores relacionados con este instrumento de política pública, dificultando con ello su seguimiento en los próximos cuatro años.

Este paso atrás dado por el Gobierno Nacional³ adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que a mediados del presente año —en el mes de agosto para ser más exactos— concluirán las garantías económicas otorgadas a los y las exguerrilleros de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil, esto es, renta básica y seguridad social; que aún no hay claridad sobre la continuidad de

.....
1. El Consejo Nacional de Reincorporación es la organización institucional creada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, regulada por el Decreto 2027 de 2016, mediante la cual se busca coordinar las distintas actividades del proceso de reincorporación económica y social. Está compuesta por dos delegados del Gobierno Nacional y dos delegados de la FARC.

2. Véase: http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf

3. Se encuentra íntimamente relacionado con el hecho de que a partir de la llegada de Iván Duque a la presidencia, el Gobierno Nacional ha adoptado como derrotero de su política de paz instrumentos ajenos al Acuerdo Final, tal como la política “Paz con Legalidad”.

los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y los bienes y servicios que en ellos se vienen prestando precariamente, y no existe un plan de transición que busque dotar de sostenibilidad este proceso.

A decir verdad, la terminación de estas garantías no constituiría más que una etapa que concluye dentro de un proceso si los exguerrilleros y las exguerrilleras de las FARC-EP hubieran logrado, por una parte, la materialización de sus proyectos productivos y, a través de ellos, su estabilización y normalización socioeconómica, y si, por otra, existiera un proceso en sí que habilitara programas, planes, proyectos e iniciativas que les garantizaran a ellos y a sus familias el acceso y goce efectivo de sus derechos como nuevos ciudadanos.

Sin embargo, la realidad se presenta adversa para quienes decidieron de manera colectiva apostarle a la construcción de una paz con justicia social en Colombia, pues, además de los asesinatos sistemáticos y el encarcelamiento, los exguerrilleros y las exguerrilleras de las FARC-EP y sus familias son presas de los amplios márgenes que deja el desigual andar de los tiempos políticos y los tiempos sociales. Los funcionarios del Gobierno Nacional, la mayoría de las veces abstraídos totalmente de la realidad, imponen los tiempos del paquidermo y corrupto Estado colombiano al discurrir de una nueva ciudadanía frágil que ha emergido gracias al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final).

Así, la alimentación, la atención en salud, los proyectos productivos, la educación, etc., se encuentra a merced de un funcionario aquí y otro allá, de un sinnúmero de reuniones y trámites. La maldición de los estados africanos en los procesos de construcción de paz se ha manifestado a través de la raquítica formación del Estado moderno, lo cual ha supuesto la necesaria intervención de terceros. En Colombia, parece ser que nuestra maldición es padecer un Estado hipertrofiado, neoliberal, profundamente centralizado y con una carga burocrática que relentiza todos los procesos, particularmente el de la construcción de paz, dado que este resulta nocivo para su funcionamiento tradicional, en tanto la apuesta por superar el conflicto armado depositada en el Acuerdo Final ha dejado en evidencia la corrupción de los círculos de poder y su impacto demoledor en la construcción de un Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional.

Sin perder de vista la realidad y la cotidianidad que viven miles de exguerrilleros de las FARC-EP, el presente artículo busca ahondar en las razones por las cuales ha sido tan complejo que las partes logren ponerse de acuerdo sobre la implementación del horizonte de sentido del proceso económico y social de rein-

corporación contenido en el Acuerdo Final, entendiendo aquel como el espíritu, la esencia, la naturaleza, el objetivo general que debe guiar este proceso. Esta disputa, signada en gran medida por posiciones políticas encontradas, se complejiza aún más durante la implementación del Acuerdo Final porque evidencia por parte del Gobierno Nacional la búsqueda a ultranza de imponer su modelo de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) tradicional⁴ bajo una estrategia de alto costo: no presentar una estrategia; y, por parte de la FARC, vacíos en la estructuración de una estrategia con enfoques territoriales, diferenciales y de derechos de las mujeres, que permita agenciar, incidir, coordinar, realizar seguimiento y evaluar de manera integral el proceso de reincorporación.

Para lograr dicho propósito, me propongo llevar al lector del pasado al presente para poder pensar el futuro. Esto se traduce en cuatro apartes, de los que hace parte esta breve introducción. En el primero, apelo a la historia del tiempo presente⁵ para elucidar el camino recorrido por el Estado y la sociedad en Colombia frente a procesos de reintegración a la vida civil por parte de excombatientes de fuerzas armadas irregulares. En el segundo aparte propongo un análisis político sobre las visiones encontradas entre el Gobierno Nacional⁶ y la FARC desde la negociación en La Habana, Cuba, hasta la implementación en suelo colombiano. Concluyo con un llamado a ambas partes a reconocer el altísimo riesgo en el que se encuentra la implementación del Acuerdo Final si no se dota al proceso de reincorporación con un horizonte de sentido. Es así como el Gobierno Nacional debe comprender que es el máximo responsable de este proceso, mientras que la FARC debe activar sus capacidades organizativas para poner en marcha proyectos, programas o iniciativas que les otorguen, junto con la cooperación internacional, un margen de maniobra —autonomía— ante la ineficiencia estatal, ya que, en estricto sentido, son los máximos interesados en que el proceso funcione.

4. No puede perderse de vista que la adopción a ultranza de las “enseñanzas” y “experticia” de la entonces ACR fue una “conquista” de quienes apoyaron el NO en el plebiscito. Paradójicamente, dicha exigencia representaría un salvavidas para dicha agencia, lo que explica su incorporación dentro de su discurso y arsenal argumentativo para justificar su mayor incidencia. Debe señalarse que el exdirector de la ahora ARN, Joshua Mitrotti, haría parte del equipo de empalme del electo Iván Duque en los temas relativos a reintegración/reincorporación.

5. Retomamos este planteamiento a partir de los trabajos del historiador Hugo Fazio Vengoa (2010), quien advierte que este es un tipo de historia interesada en el estudio del presente, enfocada en comprender y explicar el presente. Para el autor, este objetivo se desprende del reconocimiento de la dificultad que experimentan muchos analistas al abordar temas contemporáneos, fundamentalmente porque carecen de coordenadas. El incomprendido presente busca ser descifrado por la historia del tiempo presente, dado que esta línea de trabajo ofrece algunas herramientas conceptuales y analíticas “que permiten convertir la historia en una propuesta de interpretación y de explicación de la contemporaneidad”, un procedimiento para corregir el exceso de confusión, atacar la superficialidad argumentativa y abrir las compuertas de la posible historización del presente.

6. Tanto de Juan Manuel Santos como de Iván Duque. Precizando que los mandos medios se encuentran en una encrucijada. Con Santos ponían el freno y con Duque se lo ponen, siendo conscientes del riesgo que se corre.

Los exguerrilleros y las exguerrilleras de las FARC-EP, de no recibir una atención oportuna y efectiva por parte del Estado colombiano, se encuentran en un altísimo riesgo de encontrarse en un *estado de cosas inconstitucional*, dado que sus derechos están siendo vulnerados, pues, en efecto, las instituciones han omitido el cumplimiento de sus obligaciones y el Estado ha sido negligente en la expedición de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que eviten la vulneración de esos derechos. De no recibir una atención oportuna e idónea, el grado de vulnerabilidad de los excombatientes los expone a una vulneración masiva de sus derechos fundamentales y a una exposición creciente a las economías ilegales y a los actores armados activos en las regiones.

Recordar para no olvidar

Colombia posee experiencias de reintegración de fuerzas armadas irregulares como iniciativas de acuerdos de paz o por la persistencia misma del conflicto social, político y armado. Si bien la literatura especializada se remonta hasta la desmovilización de las guerrillas del llano para dar cuenta sobre la experticia que sobre la materia poseen las instituciones, nos concentraremos a continuación en la breve revisión de las experiencias más recientes. Hablo de las desmovilizaciones de la década de 1990 y de aquella de algunos grupos paramilitares ocurrida en la primera década del siglo XXI.

Las desmovilizaciones de organizaciones guerrilleras durante la década de 1990, producto de acuerdos de paz, constituyen el antecedente más idóneo para el actual proceso de reincorporación de los exguerrilleros y las exguerrilleras de las FARC-EP, pero aun así guardan profundas diferencias que precisaremos más adelante. El Observatorio de Paz y Conflicto ha documentado diez casos de desmovilizaciones, la mayoría de ellas (ocho), en la primera mitad de 1990 como se señala a continuación:

Tabla N.º 1. Organizaciones guerrilleras firmantes de acuerdos de paz (1990-1998)

| Nombre | Fecha | Desmovilizados |
|--------------------------------------------------|----------------------|----------------|
| Movimiento 19 de Abril (M-19) | Marzo 9 de 1990 | 900 |
| Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) | Diciembre 28 de 1990 | 200 |
| Ejército Popular de Liberación (EPL) | Febrero 15 de 1991 | 2.000 |

| Nombre | Fecha | Desmovilizados |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) | Mayo 27 de 1991 | 157 |
| Comandos Ernesto Rojas (CER-EPL) | Marzo 20 de 1992 | 25 |
| Corriente de Renovación Socialista (CRS) | Abril 9 de 1994 | 433 |
| Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra, Milicias Metropolitanas de la Ciudad de Medellín | Mayo 26 de 1994 | 650 |
| Frente Francisco Garnica (EPL) | Junio 30 de 1994 | 150 |
| Frente Pedro León Arboleda (EPL) | 1996 | 60 |
| Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados (MIR-COAR) | Julio 29 de 1998 | 200 |
| Total | | 4.775 |

Fuente: Castro, M. C. (2015). Salidas de integrantes de organizaciones guerrilleras (2002-2015). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Dentro de este mismo marco temporal y temático, el Instituto Luis Carlos Galán (2000) al realizar un análisis detallado de estos procesos concluyó que el acuerdo sobre las medidas estuvo guiado por la búsqueda de garantizar condiciones dignas de vida a la población desmovilizada a través de programas específicos, tales como auxilio de sostenimiento, créditos para proyectos productivos, capacitación y asistencia técnica, dotación de tierras y ubicación laboral⁷.

No obstante, se reconoce que una evaluación precisa de estos procesos evidenció y ratificó la “tradicional incapacidad [por parte del Gobierno Nacional] para administrar, ejecutar y resolver los problemas de la sociedad y que ha prevalecido una visión mezquina y reducida de las potencialidades del proceso (...)” (Instituto Luis Carlos Galán, 2000, pp. 123-124). En resumidas cuentas, se plantea que los principales obstáculos de estos procesos fueron: la ausencia de estrategia, la individualización, el aislamiento y la centralización, la carencia de una lectura próxima a la realidad de los excombatientes y la inexistencia de un dispositivo de seguimiento y evaluación.

7. Una revisión detallada de estas medidas nos conduce a la conclusión de que de los años 90 al presente las cosas han cambiado para empeorar. Esto es porque si bien es posible encontrar identidad entre auxilios de sostenimiento y renta básica o entre créditos para proyectos productivos y subsidios para proyectos productivos, hoy por hoy el proceso de reincorporación económica y social de las FARC-EP no cuenta con una ruta clara y ordenada de capacitación y asistencia técnica, mucho menos de dotación de tierras y de ubicación laboral, factible en gran medida en la década de 1990 por la existencia de las distintas entidades que, siendo propiedad del Estado, gozaban de la capacidad de incorporar esta fuerza laboral emergente, pero también a la opinión pública del momento.

Me detendré en la noción de *ausencia de estrategia*⁸, dada su identidad con el proceso actual. Al respecto, se advierte que tal ausencia fue resultado de que el Gobierno Nacional privilegiara una evacuando paulatina de los acuerdos pactados, desconociendo a todas luces que lo que estaba andando era un proceso social, económico y productivo con una alta potencialidad de generar importantes cambios directamente en las personas, el colectivo y los territorios. No podemos perder de vista que estos procesos ocurren en el marco de una transición promovida por la Constitución Política de 1991, de forma tal que de haberse previsto una estrategia para los procesos de reintegración, al menos en lo que se refiere a los planos económico y del ordenamiento territorial, la coyuntura y los cambios pudieron haberse aprovechado como oportunidades⁹ para la solución política de conflictos sociales, económicos y políticos aún activos.

Frente a este pasado inmediato, deben tomarse en cuenta especialmente dos aspectos, dado que deberían incidir directamente en el diseño de la respuesta estatal actual. El primero de ellos corresponde al número de excombatientes que se desmovilizaron en toda la década de 1990, el cual no alcanza ni a la mitad de todos los exguerrilleros de las FARC-EP que optaron colectiva y voluntariamente por dejar las armas para movilizarse hacia la construcción de la paz. Esto nos conduce a afirmar que la institucionalidad encargada de estos procesos en Colombia no posee experiencia alguna en relación con una reincorporación colectiva. El segundo tiene que ver con que, con excepción del EPL, la mayoría de las otras organizaciones guerrilleras se conformaron en la década de 1970 o 1980, lo cual se traduce en que, en términos generales, la permanencia de los excombatientes en las filas de las organización insurgentes no fue mayor a 10 años. En contraste, según los resultados del Censo Socioeconómico realizado en 2017 por la Universidad Nacional de Colombia, en promedio, de los integrantes de las FARC-EP que se acogieron al Acuerdo Final más del 50% de los hombres militó entre 8 y 20 años en la organización, mientras que el mismo porcentaje de mujeres estuvo en ella entre 8 y 18 años (Universidad Nacional de Colombia, 2017, p. 30). Siguiendo esta línea, se infiere también que la institucionalidad no dispone de experiencia, pero tampoco ha realizado los ajustes normativos

8. Tomamos por “estrategia” el conjunto de acciones planificadas que orientan un determinado proceso hacia un objetivo preestablecido.

9. Encuentro en lo planteado una alta identidad con el momento actual, dado que si bien la transición que vivimos actualmente es primordialmente política, de dotarse de una estrategia al proceso de reincorporación, puede ser posible ligar este a la búsqueda de cambios territoriales en conjunción con los PDET, el PNIS y demás iniciativas que buscan cerrar las brechas entre campo y ciudad, y generar oportunidades reales de acceso y goce efectivo de derechos a la población rural en general.

requeridos para atender a un número importante de exguerrilleros por fuera de su edad laboral ni a otro mayor que por primera vez entra en contacto con las entidades del Estado. Finalmente, no puede perderse de vista la naturaleza misma del Acuerdo de Final construido entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el cual contiene una potencia transformadora que trasciende la culminación del conflicto armado y hunde sus raíces en la búsqueda de soluciones integrales para cerrar los conflictos sociales y políticos que subsisten en Colombia. Desde mi punto de vista, ello supone la nuez del asunto: i.) todos los acuerdos que componen el Acuerdo Final están íntimamente relacionados, tan así que en el caso de la reincorporación se señala que las medidas específicas para este proceso son complementarias a “todo lo acordado”; ii.) el proceso de reincorporación ocurre principalmente en la ruralidad, territorio olvidado por el Estado colombiano, y iii.) ni los directamente implicados en el proceso de reincorporación ni el proceso en sí puede ser visto como un programa de atención a población vulnerable, dado que como el Acuerdo Final lo señala, este busca transformar los territorios.

Partiendo de estas precisiones, debe señalarse que la experticia que se abrogan las entidades del Estado en materia de reintegración se ciñe a una lectura restringida: en el mejor de los casos cumplir con los acuerdos pactados, sin estar prestos a la flexibilidad que pueden suponer estos procesos o a los imprevistos que pueden acarrear. De por sí, esta experiencia resulta insuficiente en relación al proceso de reincorporación económico y social de las FARC-EP, porque, como veremos a continuación, esta organización no asimila este proceso a una contraprestación por la dejación de las armas y, a su vez, se inscribe en un acuerdo de paz que busca transformar las causas que originaron y dinamizaron el conflicto armado en Colombia. Dicho de manera más directa, y teniendo como referencia los enfoques de DDR tradicionales —IDDRS, Stockholm Initiative y CCDR—, estos se trazan como objetivos generales contribuir a la seguridad y estabilidad en situaciones de posconflicto; contribuir a un ambiente seguro y estable para la sustentación de un proceso de paz; contribuir al restablecimiento de la seguridad, estabilidad, legalidad y ayudar a crear la base de una paz sostenible, respectivamente. Evidentemente, todo ello dista del proceso de reincorporación actual, dado que este se propone ser “un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 83).

Ires y venires en la negociación e implementación

La tensión existente en la concepción de la reincorporación entre el Gobierno Nacional y la FARC radica en que para el primero no es concebible que este proceso trascienda el silenciamiento de las armas y la disminución del riesgo de la reincidencia¹⁰. Es decir, más allá del ejercicio semántico, el Gobierno Nacional conserva la lógica establecida por el DDR¹¹. Mientras tanto, para la FARC, este proceso está pensado bajo la lógica del “fortalecimiento del tejido social en los territorios, la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan, [...] y el despliegue y desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local” (ibídem). En pocas palabras, para el Gobierno Nacional la reincorporación es un problema que debe tramitarse de manera privada, mientras que para la FARC es una oportunidad que debe involucrar a las comunidades con las que convive en los territorios y junto con las que padece el abandono estatal, buscando con ello desplegar una reincorporación de carácter comunitario.

Esta realidad debe comprenderse desde los intereses de las partes, pero también a partir de la coyuntura que vivía el país al momento en que iniciaron las discusiones sobre la reincorporación económica y social (agosto de 2016). Las presiones políticas provenientes de Colombia, originadas en los sectores contrarios a poner fin a 50 años de conflicto armado y sus causas políticas y económicas, hicieron mella en la Mesa de conversaciones. La premura del tiempo y la presión política quedan en evidencia al contrastar el subpunto de *reincorporación económica y social con el de cese al fuego y hostilidades*. El nivel de detalle del último no encuentra reciprocidad en el primero. Tan solo se definieron unos mínimos con el compromiso de que serían desarrollados en el marco del CNR con base en herramientas como los resultados del Censo Socioeconómico. En estricto sentido, a la fecha, dicha tarea aún no se ha realizado, como tampoco se ha cumplido siquiera la cuestión principal, a saber, la definición de un plan nacional de reincorporación que mitigue la desconfianza y la incertidumbre, el establecimiento de un cronograma y la creación de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, a pesar de los reiterados requerimientos tanto de la Segunda Misión ONU, como del Instituto Kroc y la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional.

.....

10. Hoy en día se traduce, en palabras del Gobierno Nacional, en que se conserve el rumbo de la legalidad. Dicho de otra manera, el objetivo central del Gobierno Nacional es la no reincidencia. El de la FARC, la reconciliación, el desarrollo local y la profundización de la democracia en los territorios.

11. Actualmente, tal como se construye el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se equipara ya en sus bases generales la reintegración a la reincorporación, buscando el condicionamiento de este proceso, la prelación de la individualización y la asimilación de la población en proceso de reincorporación a población vulnerable.

A pesar de ser conscientes de las limitaciones del subpunto de *reincorporación económica y social*, con la expedición unilateral por parte del Gobierno Nacional del Decreto 2027 de 2016 las partes se embarcaron en el primer trimestre de 2017 en un debate estéril sobre si el CNR era o no una institución. En el marco de esta discusión, la anteriormente llamada Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) allanó el camino —agradecida con los ajustes impuestos por los detractores del Acuerdo Final, quienes, prevalidos de los resultados del plebiscito de octubre de 2016, solicitaron tener en cuenta la “experiencia” en estos procesos de las instituciones existentes— y cerró el espacio a una nueva institucionalidad.

El CNR iniciaría sus funciones poniendo sobre la mesa dos aspectos esenciales: la reincorporación de los menores de edad y la realización del censo socioeconómico. A la cabeza de la primera tarea estaría la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con la que delegados de FARC, otras entidades del Estado y organizaciones sociales diseñarían el Programa Camino Diferencial de Vida¹² y pondrían en práctica los protocolos para la salida de los menores de 18 años de las distintas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). En el caso del censo socioeconómico, esta tarea se le confiaría a la Universidad Nacional de Colombia en la etapa de ejecución y análisis de los datos, mientras que en la preparación y administración de los mismos participarían también delegados de FARC y otras entidades del Estado, como el DANE y el SENA.

Traigo a colación estas dos actividades porque, además de constituir funciones expresas del CNR, representaban en lo político y lo técnico pasos esenciales para dotar de un *horizonte de sentido* al proceso de reincorporación. No obstante, sucedió todo lo contrario. En efecto, el programa Camino Diferencial de Vida presenta a la fecha serias deficiencias como producto, principalmente, de la inflexibilidad en la oferta y la falta de ajustes institucionales, ambos advertidos y reclamados en el Acuerdo Final. Así, este programa, pasados ya casi dos años, no posee recursos propios, no se encuentra formalmente constituido y está a cargo de una oficina sin recursos ni presencia territorial, dos requerimientos indispensables para la adecuada implementación del programa, dada la atomización de los beneficiarios. Muchos jóvenes que salieron de las ZVTN fueron expuestos a dinámicas que acentuaron su vulnerabilidad en lo económico, jurídico y físico y que, en términos concretos, los marginaron del proceso de

12. Véase: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180309-lineamientos-reclutamiento.pdf>

reincorporación, puesto que la mayoría de las escasas actividades programadas —en algunos casos de forma unilateral— por el Gobierno Nacional sucedían únicamente en las ZVTN y en las posteriores ETCR. Siendo esto así, el grupo poblacional sobre el cual se estimaba iba a recaer la mayor atención por parte del Estado ha sido en gran medida el más olvidado.

Por su parte, el destino del censo socioeconómico no ha sido más alentador. Este instrumento —diseñado para “suministrar la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil como comunidad y como individuos” (ibídem, 90)— tan pronto fue entregado se relegó a dormir el sueño de los justos, valga precisar, por ambas partes. A pesar de su altísimo costo, \$4.298.000.000, los resultados presentan dificultades de orden endógeno y exógeno. Las primeras, debido a que en razón del incumplimiento del Gobierno Nacional en la construcción de las ZVTN muchos de los exguerrilleros optaron por re-encontrarse con sus familias o buscar medios de subsistencia por fuera de estas zonas. Como consecuencia de ello, por un lado, se redujo la población objeto del censo, pero, por otro, con posterioridad a la publicación de los resultados, cuando el éxodo fue mayor y el horizonte más turbio, surgió un velo de duda sobre la vigencia de los mismos. Los intereses habían cambiado, el ánimo con que miles y miles de colombianas y colombianos habían abrazado la paz se transformó.

A lo anterior se suman dos aspectos contenidos en la segunda dimensión: primero, las recomendaciones de los expertos que analizaron el censo y, segundo, la capacidad institucional para sistematizar los resultados y traducirlos en programas o proyectos, como prevén el Acuerdo Final y el contrato celebrado entre la ARN y la Universidad Nacional de Colombia. En relación con el primer aspecto, la mayoría de las recomendaciones no se basan en un principio de realidad, quizás por no tomar en consideración la disputa que tiene lugar en el CNR entre las partes, la cual dificulta su implementación. De esa manera, muchas de las recomendaciones se realizaban partiendo del *deber ser*, y no de lo que el Gobierno Nacional está, efectivamente, dispuesto a conceder. Así es como la discusión de los resultados del censo socioeconómico y las recomendaciones de los expertos no ocuparon ninguna sesión del CNR. Y, en cuanto al segundo, la ahora denominada Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)¹³ dispuso apenas un pequeño equipo para la sistematización y análisis de los datos, sin que de ahí saliera un producto útil. Debe señalarse que si bien la mayor responsabilidad recae en el Gobierno Nacional, y más concre-

13. Cambio de nombre como producto de la expedición del Decreto Ley 897 de 2017

tamente en la ARN, la FARC tampoco fue capaz de darle un uso adecuado a dichos datos¹⁴.

Entre tanto, y debido a que la realidad que viven los exguerrilleros y las exguerrilleras de las FARC-EP en los ETCR y por fuera de ellos demanda urgente atención, en el seno del CNR se fueron aprobando diversos proyectos de salud, educación y protección del medio ambiente, entre otros, gracias a la ayuda de la cooperación internacional y la autogestión de los y las excombatientes. Sin embargo, estos han operado de forma desarticulada y sin acompañarse con las iniciativas, complementarias o no, que pueden brindar las entidades del orden nacional. A la fecha, muchos de estos proyectos continúan desarticulados, impactan solamente algunas regiones y carecen de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Conscientes de esta realidad, solamente hasta mediados de 2017 las partes entran en una tarea maratónica de expedir dos decretos ley que pudiesen otorgar mayor precisión al proceso de reincorporación. Luego de sendas reuniones se expiden los Decretos Ley 897 y 899 de 2017. En relación con el primero, el Gobierno Nacional establece en el considerando que la expedición de esta norma es de carácter necesario, dado que la entidad que va a ejecutar la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP debe contar con las herramientas y el andamiaje institucional suficiente.

En esta línea, este decreto ley modificaría el nombre de la institución y su objeto e introduciría elementos del mayor interés: creación del programa de reincorporación económica y social de las FARC-EP; creación de la Unidad Técnica de Reincorporación de las FARC-EP (UTR), y, dentro de los lineamientos de funcionamiento de la UTR, la potestad del coordinador o coordinadora de este grupo interno de trabajo de participar en los comités internos de la ARN para la administración de los recursos del programa de reincorporación económica y social de las FARC-EP.

El sentido de estas modificaciones respondía a la búsqueda de un punto intermedio entre el CNR como institución y la ARN como ejecutora del proceso. La desconfianza de la FARC en la ARN buscaba ser moderada con una participación directa en el diseño, ejecución y monitoreo del programa. Sin

.....
14. Debido al uso inadecuado del censo socioeconómico y a las necesidades imperiosas de obtener información fidedigna sobre el proceso, a finales del año 2018 e inicios del 2019 se realizó un nuevo censo denominado “Registro Nacional de Reincorporación”, quizás con la esperanza de subsanar los errores cometidos en anteriormente

embargo, hasta ahora, el programa para la reincorporación económico y social de las FARC-EP no ha sido diseñado¹⁵; la UTR, formalizada a través de la Resolución 2181 de 2017, solo dispuso de personal a mediados de 2018, no cuenta con coordinación y presenta serios obstáculos en su funcionamiento. Además, la noción primigenia presente en su creación ha sido desvirtuada, dado que la mayoría de los funcionarios allí contratados provienen de la misma ARN y, finalmente, el comité interno para la administración de los recursos de la reincorporación económica y social de las FARC-EP no ha sido creado, inhabilitando con ello a la FARC de participar en la definición de los recursos para su propia reincorporación. Ello es aplicable para las vigencias fiscales 2017, 2018, 2019 y, de no conformarse con prontitud, para la vigencia fiscal 2020.

Mientras tanto, el Decreto Ley 899 de 2017 presenta una seria contradicción interna y externa, dado que si bien busca definir los criterios, medidas e instrumentos del programa de reincorporación económico y social no ha podido, por un lado, desarrollar adecuadamente instrumentos que hagan viable su aplicación y, por otro, no dialoga directamente con el Plan Marco de Implementación (PMI), contemplando entonces acciones que no son parte del seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo Final.

La primera contradicción adquiere concreción a través de las serias dificultades que atraviesan las Economías Sociales del Común (ECOMUN) para adelantar su objeto social: promover el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP. Difícilmente este objeto social ha podido realizarse, debido, principalmente, a la ausencia de ajustes institucionales que reconociesen las características particulares de los exguerrilleros en proceso de reincorporación y la ausencia de recursos para estructurar su trabajo a nivel nacional. A esto se le suma el pequeño número de proyectos productivos en marcha y la ausencia total de los planes y programas sociales de los que habla el artículo 17 de la norma previamente citada, así como del acompañamiento psicosocial. El error cometido en la década de 1990 al pretender que los exguerrilleros fueran empresarios de la noche a la mañana, se ha reproducido en esta ocasión con la pretensión de que sean expertos en economía solidaria, estructuradores de proyectos y no tengan antecedentes que les permitan acceder al sistema bancario de la noche a la mañana.

.....
15. Aun así, la ARN reporta en sus gastos de funcionamiento, según su Subdirección Financiera, que a 30 de agosto de 2018, por el concepto *costos programa de reincorporación*, del que hacen parte Implementación Programa de Reincorporación, infraestructura y logística y operación logística y gastos de viaje, un total de \$27.701.200.000 ejecutados. El Decreto Ley señala que debe haber cuatro subprogramas: prestaciones económicas y seguridad social, proyectos productivos, planes y programas de atención de los derechos de la población beneficiaria y organización territorial y comunitaria. Nada de esto está formalmente constituido.

Además de estos instrumentos normativos, el 29 de mayo de 2017 las partes acordaron expedir un comunicado conjunto sobre el cumplimiento de compromisos y la siguiente fase de implementación. En relación al proceso de reincorporación se señaló lo siguiente: conversión de ZVTN en ETCR, seguridad física, seguridad jurídica, seguridad socioeconómica. A pesar de tratarse de compromisos del Gobierno Nacional, todos estos aspectos presentaron incumplimientos, algunos más complejos que otros. Los ETCR conservaron los mismos problemas de las ZVTN, con mayor impacto ahora, pues pasarían a ser espacios para la reincorporación¹⁶; la seguridad jurídica permanece hasta la actualidad en vilo, dada la férrea oposición del Gobierno Nacional a la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) y la permanencia de cientos de exguerrilleros en las cárceles de Colombia y del mundo; la seguridad física es precaria si se considera que a la fecha se han registrado más de 50 asesinatos de excombatientes, mientras que en lo que respecta a la seguridad socioeconómica hasta hoy apenas se han efectuado desembolsos para menos de tres proyectos productivos, cubriendo escasamente el 5% de la población en proceso de reincorporación.

Un último esfuerzo por encauzar el proceso de reincorporación fue el diseño del CONPES 3931, el cual se caracteriza por ser escrito en tiempo récord¹⁷, contar con la participación directa de los delegados de FARC y evidenciar nuevamente la ausencia de articulación y ajustes en las entidades del orden nacional. A pesar de haber transcurrido más de un año desde la instalación del CNR y celebrado más de 60 sesiones, el borrador presentado por el Gobierno Nacional desconocía totalmente lo avanzado y retrotraía, de forma soslayada, a conceptos y lógicas más próximas al DDR tradicional. Ello evidencia el escaso aprendizaje organizacional de las entidades del Gobierno Nacional, particularmente de la ARN. A su vez, en el diagnóstico presentado se desconocen totalmente los hallazgos del censo socioeconómico, el cual, si bien en muchas de sus preguntas puede presentar variaciones, es desatendido en aspectos demográficos tan sensibles como género, edades, dependencia económica y permanencia en la organización, entre otros, al momento de hacer proyecciones o trazar un plan.

16. Ello condujo a que, en el mejor de los casos, la infraestructura aun no se concluyera, mientras que en ZVTN, como en Policarpa, Nariño; Tierralta, Córdoba, y Vidri, Chocó, estos debieran trasladarse y cerrarse por motivos de seguridad o garantías para el desarrollo de la reincorporación. Pasados casi dos años, ahora el Gobierno Nacional incorpora en la política "Paz con Legalidad" un plan de choque para mejorar las condiciones de los ETCR, subsistiendo interrogantes sobre su continuidad y sobre la desigual atención del programa de reincorporación de aquellos y aquellas excombatientes que se encuentran por fuera de los ETCR

17. En gran medida dado el ocaso del gobierno de Juan Manuel Santos y la incertidumbre de si un nuevo gobierno abriría esta oportunidad.

Por su parte, FARC contravirtió la lectura inicial del Gobierno Nacional haciendo énfasis en el carácter colectivo y comunitario de este proceso, la profusa vocación agraria de sus emprendimientos y el llamado a aproximar al Estado a las zonas donde los distintos ETCR albergan a la mayoría de los exguerrilleros y las exguerrilleras. Desafortunadamente, esta respuesta se da en forma de reacción, más que como una réplica sosegada producto de la planeación, por lo cual carece de los análisis prospectivos en lo económico, lo social y lo político que permitiesen trazar una hoja de ruta clara y concisa que implementase el *horizonte de sentido* contenido en el Acuerdo Final en relación con el proceso de reincorporación. No obstante, esta responsabilidad debe matizarse, dado que a diferencia del Gobierno Nacional el componente FARC en el CNR cuenta con menos de 10 profesionales, en la mayoría de los casos con una altísima inestabilidad laboral, sin la logística para realizar seguimiento en tiempo real en los distintos ETCR y sin tener acceso a toda la información con la cual cuentan las entidades del orden nacional involucradas en el proceso de reincorporación de las FARC-EP. A todo ello se le suma que la máxima responsabilidad en este punto del Acuerdo Final le corresponde al Estado colombiano.

Así, producto de las carencias de articulación de las entidades del orden nacional, de la ausencia de ajustes de la oferta pública a las necesidades y características particulares de los exguerrilleros de las FARC-EP y los territorios, y la falta de preparación de la FARC al abordar el diseño de este instrumento de política pública, se traza un plan de acción compuesto por cuatro grandes tareas: i.) fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación de los actores involucrados; ii.) promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio; iii.) estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, y iv.) condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

La primera de estas tareas parte del reconocimiento del Gobierno Nacional de lo que el componente FARC en el CNR denunció insistentemente: ausencia de articulación entre los distintos actores involucrados, indefinición de las competencias de cada actor involucrado, inexistencia un sistema que permita la articulación. La segunda supone la búsqueda de poner en práctica el mandato contenido en el Acuerdo Final relativo al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan, así como el desarrollo de la actividad productiva y la democracia local. La tercera y la cuarta suponen la participación activa de las capacidades estatales, brindando acompañamiento técnico, generando escenarios propicios para la productividad —lo cual incluye la dotación de tierras— y el reconocimiento

y garantías de acceso a los derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los exguerrilleros y las comunidades históricamente abandonadas por el Estado con quienes cohabitan en los territorios.

De estos objetivos, de acuerdo a la plataforma SISconpes¹⁸, el objetivo 4 es el que presenta mayores avances con un cumplimiento del 52,7%, seguido del objetivo 2 con un 40%, el objetivo 1 con un 16% y, finalmente, el objetivo 3 con tan solo un 9,6% de cumplimiento. Aun así, se requiere un seguimiento detallado del CONPES 3931 por parte de los directamente implicados pero también por la ciudadanía en general, dado que hay acciones completadas de las cuales no se conoce ningún nivel de implementación e impacto, tales como el programa para la atención de enfermedades graves de alto costo, lesiones derivadas del conflicto armado y enfermedades crónicas, el programa de atención psicosocial, medidas para la incorporación del enfoque de género y derechos de las mujeres y acciones para reducir la estigmatización, entre otras.

Considero que, en estricto sentido, el CONPES 3931 no puede tomarse como la estrategia para el proceso de reincorporación. Este no es más que un instrumento de política pública que de ser bien administrado puede permitir alinear y comprometer a los distintos actores que intervienen, así como estimar un costo global del proceso de reincorporación. Ello es ratificado por el hecho de que el Gobierno Nacional actual no le presta especial atención, como quedó en evidencia en la falta de apropiación presupuestal para la ARN en el Presupuesto General de la Nación 2019, dado que muchas de las acciones contenidas suponen inversión; en que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no incorpora metas o indicadores relacionados con el CONPES, y, por último, en el componente de reincorporación en la política *Paz con Legalidad*, que supone la vulneración del principio que guía este proceso de acuerdo a lo consignado en el Acuerdo Final: partir de los intereses de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

A pesar del esfuerzo realizado por las partes, el proceso de reincorporación aún carece de un *horizonte de sentido*, y ello por múltiples razones, entre las cuales la más protuberante sea quizás la falta de voluntad política por parte del Gobierno Nacional. Este proceso se presenta, en un sentido metafórico, como una bicicleta estática, porque si bien no puede desconocerse el esfuerzo por sacarlo adelante, sobre todo del componente FARC en el CNR, las actividades continúan desarticuladas y carecen de sostenibilidad en el tiempo por la ausencia de recursos, materiales y financieros, por la falta de un programa concreto

18. Véase: <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/Seguimiento/Detalles?idDocumento=95>

y de un mecanismo de seguimiento, mientras que la instancia de coordinación comienza a perder sentido por el altísimo desequilibrio entre las partes que la componen¹⁹.

Tabla N.º 2. Gastos de funcionamiento ARN (2019-2022)

| Descripción de gasto | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Beneficios Económicos (*) | 172.571.714.436 | 71.225.538.693 | 74.765.263.796 | 79.251.179.624 |
| Renta básica 1 (primeros 24 meses) | 75.219.148.498 | 587.777.231 | 0 | 0 |
| Renta básica 2 (sujeto a cumplimiento ruta educativa) | 22.180.727.872 | 70.533.267.732 | 74.765.263.796 | 79.251.179.624 |
| Pagos al Sistema de Seguridad Social en Pensión | 13.372.293.066 | 104.493.730 | 0 | 0 |
| Proyectos productivos | 61.800.000.000 | 0 | 0 | 0 |
| Costos Programa de Reincorporación | 78.135.219.493 | 58.117.782.305 | 58.976.067.724 | 61.347.277.257 |
| Costos Consejo Nacional de Reincorporación y Consejos Territoriales de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.3) Reincorporación Institucional | 4.692.227.000 | 4.884.231.000 | 5.082.277.000 | 5.286.162.000 |
| Implementación Proceso de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.7. Planes y Programas) | 41.110.494.191 | 4.884.809.017 | 42.631.954.034 | 43.910.912.655 |
| Infraestructura y Tecnología | 8.662.866.666 | 8.656.855.288 | 8.961.962.690 | 9.781.331.602 |
| Operación Logística y Gastos de Viaje | 2.167.850.000 | 2.232.887.000 | 2.299.874.000 | 2.368.971.000 |
| Administración zonas (ETCR) | 21.341.781.636 | 6.402.534.491 | | |
| Total | 250.706.933.929 | 129.343.320.996 | 133.741.331.519 | 140.598.456.880 |

Fuente: Subdirección Financiera. Agencia para la Reincorporación y Normalización, 2019.

Como lo muestra la tabla N.º 2, el CNR y los CTR son mantenidos por la ARN, que ejerce como juez y parte, con los peligros que ello conlleva. A su vez, es posible identificar la apropiación de recursos para proyectos productivos de manera escasa y tan solo para la vigencia de 2019. De ser esto así, solamente se financiarían los proyectos productivos de 7.725 exguerrilleros de las FARC-EP, quedando por fuera de esta garantía económica más de 5.000. Resulta también

19. Frente a esta realidad resulta importante revisar la experiencia del Consejo Nacional de Normalización constituido en los procesos de reintegración de los años 90 (Decreto 314 de 1990), en los que, en últimas, este se erigió como un obstáculo pero nunca como una instancia con una función orientadora, directora, evaluadora y de control, en ese caso en concreto, del trabajo realizado por la Oficina Nacional de Reinserción.

sumamente preocupante el altísimo costo del rubro que se denomina “costos Programa de Reincorporación”, primero, porque como ya se señalaba en líneas superiores, dicho programa no existe y, segundo, porque casi un 50% de estos recursos se destinan a aspectos administrativos, mientras que en ocasiones no les ha sido consignada la renta básica a los exguerrilleros y las exguerrilleras, dejándolos, incluso, sin los precarios mecanismos de protección económica.

Siendo el proceso de reincorporación económico y social un pilar en la implementación del Acuerdo Final, y al contemplarse muchas de sus actividades como de corto y mediano plazo, el hecho de que, habiendo transcurrido dos años, no se cuente con programas diseñados a la medida de los excombatientes, ni con soluciones de vivienda o tierra para sus proyectos productivos colectivos, ni se avance en su estabilización socioeconómica o en el goce efectivo de sus derechos fundamentales, expone seriamente a este grupo poblacional a encontrarse en un *estado de cosas inconstitucional* que, a su vez, expulsa a estas nuevas ciudadanías a las economías ilegales que pululan en las regiones más apartadas del país y, con ello, se estimule el reciclaje de la violencia. Sostengo que los exguerrilleros y las exguerrilleras de las FARC-EP pueden encontrarse en un *estado de cosas inconstitucional* de no atenderseles mediante un programa integral concreto, pues de persistir la ausencia de un plan que guíe su transición a la vida civil se acentúa su vulnerabilidad en lo referente a sus derechos fundamentales, tales como la vida, dada su altísima exposición a los grupos armados ilegales que operan en las zonas que habitan; la igualdad ante la ley, puesto que su desprotección es manifiesta de no definirse acciones sostenibles en el tiempo que los atiendan, y sus derechos de segunda generación, esto es, la seguridad social, la vivienda, la alimentación, la asistencia médica y la educación.

Aun así, no puede desconocerse que, ante la negligencia del Estado colombiano, las nuevas ciudadanías que han emergido con la reincorporación de las FARC-EP han allanado el camino para autogestionar su reincorporación apelando a la construcción colectiva. Los exguerrilleros y las exguerrilleras han optado por invertir parte de los recursos de la renta básica, e incluso de la asignación única de normalización, para apalancar proyectos productivos mientras se realizan los desembolsos acordados, y han pactado con las comunidades facilidades para tener acceso a la tierra con el propósito de sacar adelante sus proyectos productivos en beneficio de ambas partes. Todo ello ha supuesto la puesta en práctica de conocimientos previos logrados en el marco del conflicto armado, hoy puestos al servicio de la construcción de paz en y desde los territorios. Sin embargo, sus esfuerzos no pueden dar lugar a la suspensión de las responsabilidades del Estado.

La (re)incorporación como consecuencia de decisiones colectivas de paz

Creo oportuno concluir este artículo planteando algunos aspectos que estimo claves para que las partes reflexionen sobre la importancia y la necesidad de implementar el *horizonte de sentido* del proceso de reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP contenido en el Acuerdo Final.

Lo primero es que, si bien el proceso de reincorporación resultó ser un salto al vacío dados los escasos desarrollos que recibió en la mesa de diálogos de La Habana, Cuba, hoy se requiere una red de seguridades (económicas, jurídicas y físicas) que reduzcan la alta desconfianza existente entre los exguerrilleros y las exguerrilleras con relación al Estado y la incertidumbre *in crescendo* producto del paso del tiempo. Es responsabilidad del Estado crear las condiciones políticas, sociales y económicas para que quienes dejaron las armas no sientan la necesidad de volver a ellas. Lo segundo es que mientras tanto no se puede continuar haciendo lo a la inercia. *Ad portas* de la culminación de algunos acuerdos pactados sin que se hayan logrado los objetivos esperados, se hace imperativo que la sociedad colombiana asuma nuevas actitudes y compromisos con el proceso de reincorporación. Quienes estamos con la paz no podemos ser espectadores pasivos del despedazamiento del Acuerdo Final, en general, y de la reincorporación socioeconómica, en particular.

Asumir una posición activa pasa, entre otras cosas, por superar la noción de que el Acuerdo Final es un acuerdo privado. A este debe otorgársele la dimensión y la proyección del gran hecho político que, realidad, constituye: haberle puesto fin a una confrontación armada de más de medio siglo, desterrar la violencia del ejercicio de la política y trazar el camino para superar las causas históricas de los conflictos sociales en Colombia. Por consiguiente, se hace necesario exigir un balance riguroso sobre el cumplimiento del Estado en materia de reincorporación en lo jurídico, así como en la preservación de la seguridad física y socioeconómica: urge una veeduría ciudadana que le realice monitoreo y seguimiento a este proceso; un Pacto por la Consolidación de la Paz que permita revisar con detalle los acuerdos en materia de reincorporación y, de ser necesario, impulse su reformulación, partiendo de su comprensión como un proceso de integración económica y social de trascendencia para el país y los territorios, y no como una contraprestación por la dejación de las armas.

Este llamado resulta extensible para la cooperación internacional y las organizaciones encargadas del seguimiento y la verificación, dado que una revi-

sión integral de sus informes en lo concerniente a reincorporación económica y social —me refiero tanto al de de la Segunda Misión ONU, como a los del Instituto Kroc y la Secretaria Técnica de la Verificación Internacional— muestra que son reiterativos en la necesidad de una estrategia de mediano y largo plazo que mitigue la creciente incertidumbre entre los excombatientes de las FARC-EP, recalcando sobre la necesidad de que en ella se incorpore la dotación de tierras teniendo como base una lógica integral y no estrictamente desde el enfoque de acceso al uso de la tierra para proyectos productivos, en tanto que lo que está en juego no es tan sólo la manutención de quienes se encuentran en el proceso de reincorporación y sus familias, sino su vida misma. Como bien lo advierte la Segunda Misión ONU, la viabilidad de la reincorporación en las zonas rurales es inseparable del acceso a la tierra. Pocas medidas serán más eficaces para estabilizar el proceso de reincorporación y garantizar la sostenibilidad a largo plazo que facilitar el acceso a la tierra a los exguerrilleros, las exguerrilleras y sus familias.

El proceso de reincorporación debe vincularse al desarrollo local y nacional, su articulación a los PDET y el PNIS resulta esencial, y todo ello debe contar con que se dote el proceso de elementos de sostenibilidad, tales como el fortalecimiento de las capacidades técnicas, el acceso a mercados y la inclusión efectiva del enfoque territorial, diferencia de género y derechos de las mujeres.

Hacer viable la reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP es hacer viable la construcción de paz en Colombia en y desde los territorios. Ello constituye la expresión más clara del compromiso de las extintas FARC-EP y el Gobierno Nacional para contribuir a la terminación del conflicto armado.



Bibliografía

- Castro, María Clemencia (2015). Salidas de Integrantes de organizaciones guerrilleras (2002-2015). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Documento CONPES 3931 de 2018.
- Fazio Vengoa, Hugo (2010). La historia del tiempo presente: historiografía, problemas y métodos. Bogotá: Uniandes.
- Gobierno Nacional y FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá.

- Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia (2000). De las armas a la democracia: evaluación de los programas de reinserción de los grupos insurgentes desmovilizados desde la administración Betancur hasta el presente. Perspectivas ante el actual proceso de paz. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia (2017). Caracterización de la comunidad FARC-EP para la formulación de una Política Nacional de Reincorporación. Bogotá.

Capítulo V

Condiciones económicas e institucionales de la implementación

¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final

José Francisco Puello-Socarrás

Politólogo. Magister en Administración Pública y doctorante en Ciencia Política. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

*Locura es hacer las mismas cosas una y otra vez,
esperando un resultado distinto.*

Rita Mae Brown (1983) "Sudden Death"

Breve síntesis sobre el (nuevo) Acuerdo final para la Paz

Entre los meses de febrero y agosto del año 2012, el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) sostuvieron los llamados *encuentros exploratorios*, con el propósito de “poner fin al conflicto armado nacional” (Mesa de Conversaciones, 2017a: 1).

Para ese momento, el último ciclo de guerras internas en Colombia se había prolongado ininterrumpidamente por más de medio siglo, al menos desde 1966, fecha en la cual se registra la “Declaración política de la II Conferencia del Bloque Guerrillero del Sur”, documento constitutivo y fundacional de las FARC-EP (Villamizar, 2017: 777-779).

A partir de los diálogos exploratorios y en adelante, el *Acuerdo General para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera* marcaba la agenda de las conversaciones entre las partes que tuvieron como epicentro La Habana (Cuba). Tras cuatro años de negociaciones, concertaciones,

incluso desacuerdos ¹, en agosto de 2016, el Gobierno nacional y las FARC-EP suscribieron el *Acuerdo Final*.

Este documento, no obstante, debió ser sometido a una consulta popular para la aprobación —o la desaprobación— de sus disposiciones, a través de un *plebiscito*², en virtud del mandato jurisprudencial de la Corte Constitucional, instancia judicial encargada de velar por la integridad, supremacía y cumplimiento de la Carta Política vigente desde el año 1991 y la cual consagra: *La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento* (artículo 22) para el Estado y los ciudadanos colombianos.

El resultado electoral de la consulta, realizada el 2 de octubre de 2016, obtuvo los siguientes resultados:

Tabla N.º 1. Resultados Plebiscito para refrendar electoralmente el Acuerdo final de Paz en Colombia (octubre 2016), ante la pregunta: ¿Apoya el acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera?

| Elección | Total de votos | Porcentaje |
|---------------------------|-------------------|------------|
| Sí | 6.377.464 | 49,79% |
| No | 6.431.372 | 50,21% |
| Votos nulos | 170.946 | 1,97% |
| Votos sin marcar | 86.243 | |
| Registro electoral (2016) | Total de votantes | Porcentaje |
| Participación total | 13.066.025 | 37,44% |
| Votantes habilitados | 34.899.945 | 100% |
| Abstención electoral | 21.833.920 | 62,56% |

Fuente: Con base en página virtual de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018).

Ante el resultado mayoritario del NO en la consulta —por un margen exiguo (0,42%) que, además, registró un alto índice de abstención electoral (63%

1. Las diferencias en aspectos del Acuerdo pueden ser consultadas en el apartado: “Constancia de las salvedades de las FARC-EP” (Gobierno Nacional – FARC-EP, 2018: 510-524), edición preparada por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común y el Centro de Cooperación para la Paz. Entre las publicaciones sobre el texto del Acuerdo, esta edición figura ser el documento de divulgación más completa, en tanto compila todos los insumos fruto del proceso de conversaciones.
2. Según la Constitución política hoy vigente en Colombia, el Plebiscito es uno de los mecanismos de participación popular que es convocado por el Presidente de la República y mediante el cual se formula una pregunta (genérica) ante el electorado, con el fin de que avale (o no) una decisión tomada por el Ejecutivo.

circa)—, uno de los escenarios operativos previstos por la Corte Constitucional fue garantizar la competencia del Presidente de la República (en ese momento: Juan Manuel Santos) para continuar con el proceso de paz.

Por ello,

Luego del plebiscito... el Gobierno Nacional sostuvo una serie de intensas reuniones con representantes del NO, para oír sus observaciones y preocupaciones sobre el Acuerdo Final (...) Como consecuencia de esas reuniones, las delegaciones del Gobierno y las FARC acordaron una serie de importantes y numerosos cambios, ajustes y precisiones al texto del Acuerdo, y en consecuencia firmaron un nuevo Acuerdo (Mesa de Conversaciones, 2017b: 3).

Cumplidos estos protocolos, el nuevo documento final fue ratificado entre las partes y elevado como Acuerdo Especial para efectos de las obligaciones internacionales del Estado colombiano respecto al Derecho Internacional Humanitario, aunque sin introducirlo automáticamente al ordenamiento jurídico (Mesa de Conversaciones, 2017b: 22)³.

La transición hacia la Paz, ¿estable y duradera? Del diseño a la implementación del Acuerdo final

El contenido del Acuerdo final de Paz abre la posibilidad para construir un nuevo capítulo en la historia del país.

El texto definitivo, a pesar de no implicar directamente cambios radicales — es decir, de raíz— que modificaran las estructuras del régimen socioeconómico y el sistema político colombianos, ambos caracterizados históricamente por la impronta autoritaria y las profundas desigualdades de todo tipo (v.gr. ingresos, género, étnica, territorial, propiedad de la tierras, etc.) (ver CHCV, 2015; Puello-Socarrás y Puello-Socarrás, 2017), significa desatar un “potencial transformador” (Estrada, 2017); más puntualmente:

3. Mediante Sentencia C-322/17, la Corte Constitucional de Colombia aclaró que: “el Acuerdo carece de un valor normativo en sí mismo, por lo que su aplicación concreta y con carácter vinculante para los demás poderes públicos, diferentes al Presidente, así como para la sociedad en su conjunto, depende de su implementación normativa” [*énfasis propio*] (Corte Constitucional, 2017). La decisión de la Corte fue motivada a partir de la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo Número 01 de 2016 (“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”), interpuesta -entre otros- por el senador del Centro Democrático, Iván Duque Márquez, quien fuera elegido como Presidente de la República para el período 2018-2022.

(...) una fase de transición [que contribuyera] a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social —en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto— y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se transmiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (Mesa de Conversaciones, 2017a: 6).

Entendiendo este horizonte político, el diseño del Acuerdo contemplaba seis “puntos” fundamentales, los cuales incluían aspectos, tales como: 1) la Reforma Rural Integral; 2) la Participación política y la Apertura democrática; 3) el Fin del conflicto (armado); 4) la Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) un Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, incluido un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; la Jurisdicción Especial para la Paz y compromisos sobre Derechos Humanos, y 6) los principios generales para la Implementación del Acuerdo Final en el que preveían los mecanismos y criterios para su monitoreo y verificación.

Complementario a los “puntos”, el Acuerdo final se estructuraba en forma sistémica e integral a partir de los enfoques transversales (género, étnico, territorial) y enmarcado implícitamente en una perspectiva de Derechos humanos en un sentido amplio: libertades individuales, derechos políticos y colectivos, además de sociales, culturales, incluso ecológicos y socioambientales.

El proceso de transición y la puesta en marcha de las acciones acordadas precisaba entonces dos cuestiones claves relativas al proceso de implementación.

Por un lado, y a través de diferentes tipos de producción legislativa (v.gr. reformas constitucionales, leyes, normatividad procedimental, entre otras), propiciar reformas en la institucionalidad estatal heredada con el propósito de iniciar la fase de la implementación temprana, la cual, a su vez y en el corto plazo, permitiera avanzar rápidamente en la consecución de las acciones prioritarias contempladas el Acuerdo final (especialmente, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial). Estos ajustes institucionales permitirían seguir desatando, en el mediano y largo plazos, la fase de implementación tardía, asegurando el cumplimiento de los objetivos consignados en el Acuerdo.

Por otro lado, la segunda cuestión crucial para la implementación (tardía) precisaría la traducción de los demás aspectos del Acuerdo en clave de la producción de “políticas / medidas públicas”.

Resultaría preciso atender —primero— la dimensión específica de las reformas organizacionales al nivel de la institucionalidad estatal.

Uno de los principales instrumentos para lograr tal propósito es el Plan Marco de Implementación (PMI), elevado como la “Hoja de Ruta” y bitácora para adelantar las políticas públicas⁴. El PMI sería el criterio para elaborar un capítulo especial para la Paz, en cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos venideros (cuatrienales) y, en esa forma, materializar los propósitos del Acuerdo durante los diez años consecutivos a la implementación prioritaria, tal y como se había pactado (ver Punto 6: “Implementación, verificación y refrendación”; Mesa de Conversaciones, 2017a: 193-205).

Aunque sin acotaciones expresas en el texto, el sentido común dictaba que, en segundo lugar, los ajustes y las reformas tendrían que dirigirse paralela y simultáneamente hacia cambios al nivel de las formas, fórmulas y relaciones gubernamentales y, más allá, en la organización estatal; de lo contrario, las imposibilidades para materializar integralmente un proceso de paz exitoso podían aumentar paulatina pero sostenidamente.

Estas dimensiones (gubernativa y estatal, organizacionalmente hablando) permanecen hoy por hoy relativamente desatendidas en los análisis sobre la implementación. Una situación análoga aparece en cuanto a la planeación y planificación relacionada con la construcción de la Paz que rige en todo este proceso.

Avatares del proceso de implementación: fases temprana y tardía

Después de más de dos años de haberse iniciado formalmente la etapa temprana de la implementación, se esperarían avances sustanciales. Con ello, resultados e impactos concretos derivados del Acuerdo Final en la perspectiva de una construcción de la paz estable y duradera.

Sin embargo, conforme pasa el tiempo, los hechos muestran un panorama bien distinto, incluso, sombrío desde las responsabilidades asumidas por el Estado colombiano en general y los gobiernos de la implementación en particular.

.....
4. Así lo propone la Corte Constitucional (2017a): “en relación con la sección procedimental del AFP (Acuerdo Final de Paz), en particular el punto 6.1.1, describe el alcance y las características del “Plan Marco de Implementación de los Acuerdos” (Plan Marco) como la *hoja de ruta* para la formulación, ejecución, seguimiento y financiamiento de las medidas requeridas para dar cumplimiento al Acuerdo Final” (*énfasis propio*).

Paralelo a los avances registrados por el proceso de implementación, los cuales se muestran modestos y, sobre todo, erráticos, las indefiniciones se vienen acumulando.

Contrario a lo sugerido por varios informes que evalúan la implementación⁵ en relación con niveles de cumplimiento del Acuerdo, el caso colombiano viene consolidando una tendencia hacia el incumplimiento, la cual puede ser caracterizada, al menos, desde cinco atributos: retrasos, dilaciones, desconocimientos, distorsiones y simulaciones de lo acordado.

Contando con lo efectivamente alcanzado hasta este momento, en principio, se podría asumir que el proceso se aproxima limitándose a uno de *pacificación* (imposición de un tipo de interpretación de la paz, concebida unilateralmente y que, desde luego, contraría el esquema de consenso político negociado, como el formulado por el AFP), centrado casi exclusivamente en uno de los actores del conflicto armado: las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) —hoy partido político: la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)—, y no desarrollándose como un proceso de Paz robusto, convocado para superar las condiciones sociopolíticas y económicas que propiciaron la persistencia del conflicto social y armado en Colombia durante más de medio siglo.

El futuro se carga entonces de incertidumbres a la hora de pronosticar los rumbos efectivos de la implementación desde la coyuntura de las trayectorias, y en perspectiva de resoluciones estratégicas.

Al día de hoy, la fase de la implementación proyectada por el Acuerdo Final para las próximas décadas atraviesa por momentos críticos cruciales.

Entre los temas urgentes, el tipo de construcción de la Paz (*peace-building*) en el país, al parecer, se ha tornado secundario, desestimando varios asuntos claves.

5. Existen tres categorías de Informes sobre la Implementación, a saber: 1) los Informes sobre la implementación *previstos* por el Acuerdo final: el Componente de Verificación del Acuerdo final (Punto 6.3.2.), por un lado: el Apoyo técnico (AtCVI), a cargo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame - Estados Unidos); y, por otro lado, la Secretaría Técnica (StCVI) encargada por la CSIVI en coordinación conjunta entre el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), ambas entidades colombianas; 2) los Informes sobre la implementación *derivados* del Acuerdo final: recoge los estudios y los análisis derivados del proceso de implementación. En virtud del mandato del Acto Legislativo 01 de 2016, la Contraloría General de la República tiene la responsabilidad de presentar ante el Congreso de la República, “un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones” (CGR, 2017); 3) Otras investigaciones sobre el proceso de implementación del Acuerdo final sobre aspectos del proceso de implementación del AF por parte de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Corporación Viva La Ciudadanía y Fundación Paz y Reconciliación (PARES). Para una observación crítica de la metodología del Informe Kroc que aplica relativamente a los demás informes, ver Puello-Socarrás (2017).

Los escenarios en los que se han discutido aspectos fundamentales, tanto al nivel político como técnico, (v.gr. las definiciones erráticas contenidas en el Plan Marco de la Implementación (PMI) durante el gobierno de J.M. Santos o la inexistencia de compromisos cruciales, como la ausencia de un Capítulo especial para la Paz en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, iniciando el gobierno de I. Duque) (ver CSIVI-FARC y CEPDIPO, 2019) parecerían ratificar que las modalidades de gobierno y organización institucionales previstas para hacer de la Paz una realidad social, seguirán limitándose a reproducir los viejos esquemas proneoliberales adoptados por el régimen político económico de la guerra, hoy plenamente vigentes: la gobernanza y la nueva gestión pública.

En vista de que estas orientaciones aparecen con frecuencia como formulaciones poco conocidas, reconstruimos una breve síntesis sobre su significado sociopolítico actual y su relación potencial y latente frente a las expectativas de consecución de una Paz estable y duradera.

Gobernanza y Nueva Gestión Pública en perspectiva

Dos de las principales transformaciones que se registran, a nivel global y con implicaciones regional y local, en las estructuras y el funcionamiento de los Estados-nación durante el último tercio del siglo XX están emparentadas con mutaciones sustanciales en las formas gubernamentales y organizativas sociopolíticas y económicas surgidas desde la década de 1970⁶.

Entre ellas, el tránsito desde la Gobernabilidad y la Administración Pública (estructuras típicas del Estado Keynesiano de Bienestar: EKB, *Welfare state*, de la época de posguerra en los Estados Unidos y los países del capitalismo central europeo) hacia nuevas estructuras globales contemporáneas: la Gobernanza y la nueva Gestión Pública, ejes paradigmáticos del Estado Schumpeteriano de Trabajo (EST, *Workfare State*) (ver Jessop, 1999 y 2008) y

6. Desde la década de 1970, la estrecha relación entre gobernanza y nueva gestión pública, y la construcción del Estado gerencial/empresarial, fueron anticipadas política e ideológicamente por el informe: *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies of the Trilateral Commission* (Crozier, Huntington, y Watanuki, 1975). Más recientemente, el conjunto de las Instituciones Financieras Internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo del Banco Mundial (BM) han promocionado -condicionado e impuesto- ambos enfoques. Se destacan en ello, los roles jugados, a nivel global por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés), en su informe: *Governance in transition. Public Management reforms in OECD countries* (OECD, 1995) y local: *Colombia: La implementación del buen gobierno* (OECD, 2014); a nivel regional, por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) en el "documento doctrinario", titulado: *Una nueva gestión pública para América Latina*. Para una síntesis teórica e histórica en torno a las nociones de gobernanza y nueva gestión pública, ver Serna de la Garza (2010).

su correlato punitivo (*Prisonfare state*) (ver Wacquant, 2009); en su conjunto: el Estado Neoliberal, comprensivo del siglo XXI (Puello-Socarrás, 2018)⁷.

A diferencia de los países del capitalismo central, donde, fruto de la crisis del EKB, se abrió paso al EST, en América Latina y el Caribe, geografía donde nace y se reproduce inauguralmente el proyecto neoliberal que paulatinamente se torna global, las transformaciones no se desencadenaron a partir de la crisis del EKB por ser una experiencia inverosímil e inexistente para estas latitudes.

En contraste, el Estado neoliberal latinoamericano evoluciona, primero, bajo el trasfondo del Estado Burocrático-Autoritario (EBA) (O'Donnell, 1982), o también como lo caracteriza Ruy Mauro Marini (2008): Regímenes Tecnocrático-Militares (RTM)⁸.

Esta forma estatal trasciende en la década de 1980 y 1990, en *locus* e intensidades, e institucionaliza nuevas formas gubernamentales y esquemas post-burocráticos y neogerenciales que mantienen y potencian los rezagos autoritarios⁹ bajo nuevas modalidades y según la singularidad exhibida en casos específicos¹⁰.

-
7. Nos referimos al Estado neoliberal comprensivo para subrayar que la nueva configuración del ETS debe entenderse bajo la fórmula: *Workfare State + Prison State*, cuestión que con frecuencia varios análisis omiten. El armazón del Estado Neoliberal tiene como referentes estructurantes el Trabajo y lo Punitivo, tal y como lo explica Wacquant (2009: 80 y 437) "(...) el reemplazo gradual de un (semi)Estado de bienestar por un Estado policial y penal para cual la criminalización de la marginalidad y el encarcelamiento punitivo de las categorías desfavorecidas funcionan a modo de política social en el nivel más bajo del orden étnico y de clase (...) el neoliberalismo produce no el recorte del gobierno sino la instalación de un Estado centauro liberal hacia arriba y paternalista hacia abajo que presenta caras radicalmente diferentes en los dos extremos de la jerarquía social: un rostro bello y atento hacia las clases media y alta, y un rostro temible y sombrío hacia la clase baja" [énfasis propio].
 8. Solís (2016: 122), anota, en relación con los procesos de legitimación del poder: "(...) los regímenes políticos de la periferia latinoamericana han sido en su mayoría, hasta los años noventa del siglo XX, *dictaduras policiaco-militares*" [énfasis propio]. Mientras que Rouquié (2011: 116) sintetiza para la década de 1960, en adelante: "(...) La ambición de estos Estados terroristas es nada menos que reestructurar la economía y la sociedad con el objeto de *establecer un orden contrarrevolucionario permanente*, así como una vida política y social sin riesgos para el statu quo". [énfasis propio]
 9. Varias aproximaciones que defienden y promueven los enfoques de gestión pública han llamado la atención sobre los presupuestos sociohistóricos y el "contexto de aplicación" en las sociedades latinoamericanas y sus configuraciones resultantes (ver Ramío Matas, 2001). Cabrero (1998: 31), por ejemplo, refiriéndose a las recomendaciones operativas desde la NGP y el diseño de estructuras organizacionales, subraya "(...) el argumento no tiene la misma repercusión en sociedades que surgieron históricamente de sistemas en los que *la autoridad vertical es el elemento básico de referencia en cualquier acción organizada. La autoridad es el elemento de cohesión - al menos simbólicamente hablando - a través del cual se genera la cooperación*" [énfasis propio]. Otra muestra del pensamiento convencional, a propósito de las reformas gestionarias a la administración pública en América Latina y el Caribe, declara: "(...) la mayoría de las administraciones de los países de la región *siguen operando según un modelo patrimonial con baja autonomía y efectividad, donde apenas se destacan algunos países o algunos enclaves de racionalidad y eficacia*" (Echebarría y Cortázar, 2007: 143); no obstante, estos enclaves intelectuales continúan insistiendo sobre la necesidad de profundizar estas reformas.
 10. Nos referimos a dos tendencias típicamente latinoamericanas y caribeñas consolidadas durante las últimas décadas del siglo XX: 1) los regímenes de las *democracias delegativas* (ver O'Donnell, 1992), donde se supera formal aunque no sustancialmente, los gobiernos autoritarios instalados *manu militari* por las dictaduras cívico-militares (tempranamente Argentina, por ejemplo); y, 2) los *regímenes anacróticos* donde el gobierno autoritario trasciende, se profundiza y consolida, recurriendo a mecanismos "democráticos" (formales, no sustanciales) mientras convive y "gestiona" simultáneamente escenarios de conflicto letal, tales como guerras civiles, de guerrillas, entre otros (el caso paradigmático sería precisamente Colombia) (ver Puello-Socarrás y Puello-Socarrás, 2017).

El componente punitivo del “lado de la oferta” del EST muestra cómo la impronta autoritaria no sólo perdura sino que se renueva incesantemente.

El ETS, forma-estatal globalizada, hoy realmente existente y actualmente vigente fruto la crisis del EKB en el capitalismo central y de la sucesión potenciada desde el EBA en el capitalismo periférico latinoamericano y caribeño, ha venido siendo respaldado y doblemente condicionado por las dinámicas, las lógicas y, especialmente, las contradicciones, por un lado, de la gobernanza (governance) como enfoque de gobierno político, y, por otro lado, de la Nueva Gestión Pública (NGP o NPM, por sus siglas en inglés: new public management) como arquitectura organizativa estatal. Por ello, le asiste toda la razón a O. Guerrero (2008) cuando captura lo esencial de los cambios experimentados por las burocracias estatales precedentes, al caracterizar este fenómeno: “Nueva gerencia pública: Neoliberalismo en Administración Pública” (véase también Puello-Socarrás, 2008: 109-130; Mirowski, 2013: 87).

Esta precisión resulta igualmente válida para el caso de la Gobernanza: la forma de gobierno emergente en la etapa del capitalismo neoliberal para el nuevo milenio.

Más allá de sus variantes específicas, aunque considerando sus dimensiones formales (jurídicas y legales), concretas (organizacionales) y materiales (sus efectos sobre las relaciones sociales, ampliamente consideradas), la combinación Gobernanza y Nueva Gestión Pública ha significado, entre otras cosas:

1) La creciente *empresarialización* y *mercantilización* de los espacios, esferas y dimensiones de la vida social. La introducción de lógicas de mercado y cuasimercados a través del relativo abandono (y menor vigencia) de la *intervención* o *planificación estatales*, consagrando la acción del Estado neoliberal en torno a dos modalidades: a) la *desregulación*; y, más recientemente, b) la *regulación*¹¹.

Los primeros enfoques formulados para acceder a las reformas estatales en la primera fase de la era neoliberal, directamente desreguladores como el caso de “Reinventar el gobierno” (Osbourne y Gaebler, 1992; Osbourne y Plas-

11. Conceptualmente hablando, deben distinguirse cuatro (4) formas paradigmáticas de acción estatal. Fueron selectivamente desplegadas a lo largo de los siglos XX y XXI y se sintonizan con fases históricas específicas de los regímenes político-económicos estatales: 1) *desregulación* (Neo/Liberalismo ortodoxo); 2) *regulación* (“Nuevo” neoliberalismo heterodoxo); 3) *intervención* (Keynesiana); 4) *planificación centralizada* (Socialismos “reales”). Debe subrayarse que 1) y 2) son ejemplos típicos de la *Planeación Descentralizada*. Esta categorización se alimenta de las discusiones sostenidas por Jan Tinbergen (1964) y Charles Bettelheim (1965).

trick, 2006), fueron poco a poco perdiendo vigencia. Por mediación de nociones más ajustadas y funcionales como el “Estado modesto” (Crozier, 1992), es decir: “regulador”, y el postburocratismo (Barzelay y Armajani, 1998), abrieron paso a la construcción parsimoniosa pero sostenida del *Estado emprendedor* (Mazzucato, 2014), fase superior del Estado neoliberal y síntesis de la gobernanza del sector público: la *gobernanza emprendedora* de la nueva gestión pública (ver Lane, 2000: 3)¹².

Durante el nuevo milenio estas orientaciones han respaldado, técnica, política e ideológicamente las relaciones contemporáneas entre el Estado y la Sociedad, suscitando nuevos esquemas de gobierno y la reorganización institucional intra y extraestatal. Hoy por hoy se tornan una realidad palpable (Puello-Socarrás 2018b).

Antes que adecuaciones exclusivamente “técnicas”, tal y como se quisieron presentar originalmente, este tipo de contrarreformas significan una reconfiguración política con profundos impactos al nivel de las sociedades (ver Oxfam, 2016, 2017 y 2018).

2) El trance hacia el EST de la Gobernanza y la NPM registra dos tendencias convergentes: 2.1) la deconstrucción/destrucción paulatina de los (ahora considerados “caducos”) derechos del bienestar (las “ciudadanías plenas”); y, complementariamente, siguiendo la necesaria articulación global con el caso latinoamericano, 2.2) la preservación gradual —en tiempos, lugares e intensidades— de las situaciones sociopolíticas y económicas producidas por la condición autoritaria. Más puntualmente: la anulación/suspensión de los derechos humanos, concebidos comprensivamente como libertades civiles, políticas y, especialmente, sociales y culturales, incluso, ecológicas y ambientales.

Una de las principales consecuencias de lo antes enunciado puede describirse a partir de la paulatina disolución de los antiguos complejos sistemas de políticas públicas vistos a mediados del siglo XX. En medio del EKB, los sistemas de políticas públicas funcionaban para la estabilización legitimada de

12. Aunque el llamado de Standing (2018) para revivir una fase de “re-inserción” y nuevas regulaciones, alusión que seguramente se encuentra basada en una asunción acrítica de Polanyi y en nuestra opinión problemática, su diagnóstico sobre este particular es acertado: “Contrariamente a lo que se afirma de modo generalizado, no ha habido ninguna desregulación del mercado, sino más bien una re-regulación del Estado. Así, por ejemplo, la autorregulación de las ocupaciones profesionales (en buena medida ignorada por los economistas convencionales del trabajo) se ha visto desplazado por la regulación estatal por medio de complejos sistemas de concesión, mientras que el mercado de trabajo y la política social se han ido desplazando hacia la evaluación condicionada a los medios económicos o el comportamiento y hacia programas de trabajo para desempleados... Toda apariencia de política social universalista asentada en derechos se ha ido batiendo en retirada en casi todas partes” [énfasis propio].

la acumulación capitalista mediante la promoción de los servicios públicos estatales orientados a “derechos” (especialmente, con la institucionalización de los derechos sociales).

A la inversa, el Estado neoliberal en el siglo XXI activa la *gestión* de simples medidas públicas (por lo general, incompetentes, incoherentes e incompletas) cuando trata de “regular” las problemáticas en las zonas sociales medias y, especialmente, bajas. Una situación que, en términos de la acción estatal, marca un contraste cada vez más pronunciado pues los aparatos de Estado a la hora de activar su brazo punitivo se tornan abiertamente eficientes, eficaces y competentes¹³.

La segmentación formal y la obstrucción material de los derechos en general son el resultado de esta convergencia.

El Estado neoliberal comprensivo licúa entonces las nociones “fuerte” de ciudadanía plena del EKB y “débil” y errática del EBA, instalando la versión más funcional de *cliente* (últimamente, matizada en los “ciudadanos-clientes”) para reforzar estratégicamente la despolitización basada en el individualismo extremo. El “contrato” (empezando por el contrato “de gestión”) se eleva como *la* mediación fundamental del actual relacionamiento social, incluyendo aquel materializado en los aparatos de Estado, y su funcionamiento estructural.

Las emergentes esferas públicas-no-estatales y el dominio público-privado, donde se promocionan como protagonista *axis mundi* la llamada “Sociedad civil” (*stricto sensu*, el mundo organizado de la sociedad económica) ensalzando como valor la *co-operación*, avanzan en detrimento de lo público estatal pero sobre todo corroyendo las alternativas comunales¹⁴.

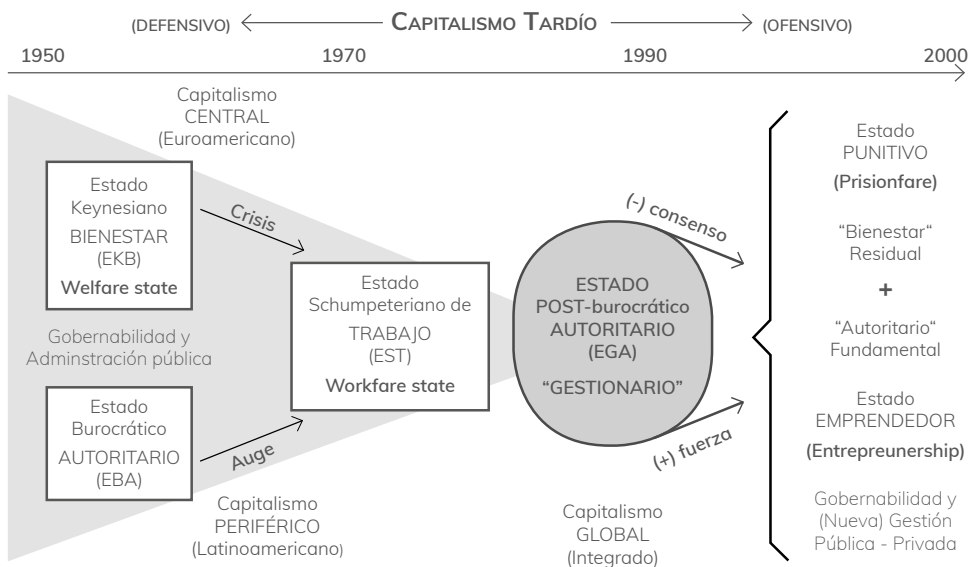
13. En esto radica la debilidad de las hipótesis sobre la “ausencia estatal” o la “falta de voluntad gubernamental”, las cuales interpretan en ello déficits (técnicos o políticos) del Estado en la era neoliberal. Se equivocan al no contemplar que la no-decisión (ver Bachrach y Baratz, 1962) es la contracara -a la vez excluyente y complementaria- en la toma de decisiones institucionales del tipo de acción reguladora típica de esta forma estatal. De hecho, tomando en cuenta la dimensión de las no-decisiones se evidencia que allí donde se interpreta “ausencia del Estado” habría todo lo contrario: “presencia”; y, donde se diagnostica “falta de voluntad”, se evidencia “voluntad firme”.

14. Aunque poco se señala, esto también significa la destrucción de otros tipos de espacios, dominios, esferas. En particular, obstruyendo el tipo de acciones políticas y solidaridades alternativas, especialmente de naturaleza comunal. Hay que distinguir, por un lado, la “co-operación” bajo la semántica neoliberal: corporativa basada en la lógica de los cuasimercados como sustituto imperfecto de la competencia (vía sistema de precios) (ver Coase, 1994: 33-49), es decir, convocando Lo común pero sin Comunidad; y, por el otro, la cooperación comunal que tiende a sostener solidaridades basadas en Lo Común. La primera acepción viene siendo reiterada por las teorías y modelos de la gobernanza, desde las primeras formulaciones contemporáneas hechas por R. Coase, hoy por hoy, convocadas por la Gobernanza neoliberal - por ejemplo: E. Ostrom, J. Tirole, J. Rifkin - (ver Jiménez y Puello-Socarrás, 2017). Este contraste esencial, lo sintetiza Olin Wright (2014: 94): “(...) En un mundo en el que la gente sólo está motivada por el egoísmo, es muy costoso impedir la gorronería, pues precisa gran capacidad de coacción o incentivos especiales. Cuando la gente está motivada por un sentido de comunidad - obligaciones compartidas, reciprocidad, atención mutua, etc. - la gorronería resulta ser asunto menos grave”.

En esta forma, no sólo se actualiza la (“vieja”) semántica de las responsabilidades políticas de la institucionalidad estatal anterior, la cual, sin ser sustancialmente emancipadora, en todo caso y dependiendo de los casos, respaldaba el pacto social de bienestar: demandas, reivindicaciones y conflictividades colectivas (inexistente para el capitalismo periférico latinoamericano). La recodificación neoliberal que hoy se consolida, se blindo porque la precarización: los problemas de aglutinación, cohesión y desintegración sociales, imponen tensiones crecientes a partir de la exacerbación de las contradicciones estructurales inherentes a esta nueva fase (capitalismo de mercado) que se internalizan (individualizan) pretendiendo ponerlos entre paréntesis, “disolviéndolos” (sin éxito; al contrario: prorrogándolos y agravándolos) como problemáticas socialmente relevantes¹⁵.

El referencial del emprendimiento (*entrepreneurship*) y la forma estatal que lo respalda: el Estado emprendedor, vienen jugando un rol político fundamental antes descrito.

Figura N.º 1. Trayectoria histórica desde el EKB y el EBA hacia el EST y el EGA



Fuente: Elaboración propia con base en distintos autores.

15. “(...) es desde esta racionalidad política que el Estado desarrolla nuevos modelos de gobernanza que buscan crear un ‘régimen de Verdad’ que es necesario para lograr lealtad y consenso. De esta manera, el Estado busca reconstruir la base de su legitimación a través de la relocalización, y desde luego la despolitización del poder estatal de los individuos y los grupos. El neoliberalismo con su énfasis en el “emprendedor de sí mismo” (enterprising-self); llega a convertirse en un mecanismo clave para el proceso de despolitización” (Bonaf, 2003: 9). [énfasis propio]

Gobernanza y nueva gestión pública, entonces, no son solamente dos dispositivos que explicarían la clausura y no progresividad de los derechos (al menos, bajo la semántica que alcanzaron en el capitalismo durante el siglo XX); aquello que, entre otros, Wacquant denomina la “retracción del Estado de Bienestar”—allí donde efectivamente existió—.

De la mano de sus resultados e impactos concretos, Gobernanza y Nueva Gestión Pública son formas organizacionales cruciales para *gestionar el gobierno* de la conflictividad y la creciente inseguridad social provocados, a través de la combinación de esquemas simples de medidas públicas (limitados, segmentados, inactivos y siempre actuando en el “límite”; v.gr. pobreza y desigualdad *extremas*) y aparatos punitivos complejos (expansivos, intrusivos y proactivos) en las regiones “más bajas del espacio social” (Wacquant, 2009: 431).

En este escenario, la intensificación del consenso de la fuerza y la normalización de las expresiones autoritarias como fuente *no excepcional* de la legitimidad, al mostrar límites infranqueables, son elementos arquitectónicos dentro de la fase actual.

¿Ajustes o desbarajustes institucionales para la implementación temprana? Los gobiernos Santos y Duque

Un balance diagnóstico de corto y mediano plazos en concreto sobre la introducción de reformas en la organización institucional del régimen político en Colombia, de acuerdo con las exigencias y necesidades del AFP, evidencia una fuerte continuidad en el sendero histórico. Si bien este proceso se acompaña de rupturas excepcionales (selectivamente de gran significado), en tendencia se sugiere una gran resistencia al cambio. Se sostienen entonces las lógicas y especialmente las contradicciones que sintetizábamos anteriormente como signo de época en términos técnicos, pero, sobre todo, político y para las “políticas / medidas” públicas.

El recambio de los gobiernos ha contrastado con las expectativas de trascender la implementación en intensidad y profundización.

Los dispositivos postburocrático-autoritarios en la fase postacuerdo han quedado intactos; peor aún, se han consolidado, reforzándose:

i. El enfoque de la “gobernanza”¹⁶,

16. “El actual esquema de gobernanza de Colombia se basa en la total separación de los tres poderes del Estado, un compromiso con una economía de libre mercado, y el papel de liderazgo que juega el poder Ejecutivo en la articulación e implementación de reformas para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos” [énfasis propio] (OCDE, 2015: 64).

- ii. la conducción operativa de los aparatos estatales refuerza el esquema de la Nueva Gestión Pública “orientada a resultados” (DNP, 1995), y
- iii. los formatos de “cadena de valor”¹⁷ como guía para la generación de acciones públicas (DNP, 2015).

Es necesario interrogarse acerca de si la construcción de la Paz y las expectativas respecto a su materialización social, precisarían o no, de una transición básica en el sistema estatal-administrativo hoy existente, convocando otro —renovado y diferente, amplio y complejo— para asumir los desafíos que representaría este reto histórico, a todas luces, inédito.

El nuevo Plan de Desarrollo (2018-2022): “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, iniciativa clave dentro de la perspectiva política y de las políticas (en realidad, simples medidas públicas) del gobierno de Iván Duque, vale decir, de la segunda administración gubernamental desde el inicio del proceso de implementación del AFP, permitiría sintetizar varias trayectorias coyunturales pero, especialmente, las contradicciones que se mantienen retrospectivamente y se derivan prospectivamente en torno a la materialización de la Paz estable y duradera en el futuro próximo.

- i. El enfoque de la gobernanza (“interno” denominado multinivel; y “externo” llamado multidimensional y plural, para los asuntos de política exterior) no sólo se sostiene, sino que se profundiza. Temas como la integración regional y el transporte; la prestación de servicios públicos, como energía y gas; salud y educación; seguridad alimentaria y nutrición y trabajo, y la ruralidad, son ilustrativos de esta orientación (ver Bases del PND, 2019: 116, 205, 259, 302, 307, 308, 312; PND, 2019).
- ii. La conducción operativa de los aparatos estatales insisten en el esquema de la Nueva Gestión Pública “orientada a resultados”. Se destaca el Pacto XV: “Por una nueva gestión pública”, renombrado como: “Pacto por una Gestión Pública efectiva” (PND, 2019).

17. “La cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Se puede decir que en una primera etapa de la cadena de valor se toman insumos, que tienen unos costos asociados, y bajo alguna tecnología y procesos (llamados actividades), se transforman en productos (bienes y servicios). Luego, en una segunda etapa, los productos, bajo condiciones específicas, generan resultados que deben cumplir parcial o totalmente los objetivos formulados” (DNP, 2017: 5).

A nivel organizacional también se introducen reformulaciones claves dentro de la conducción de asuntos de la paz que previenen sobre distintos tipos de cambios que no sólo deforman sino que además reformulan, contradiciendo los referenciales adoptados inicialmente por el AFP.

Las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como la sustitución unilateral de la Hoja de Ruta de la Implementación (el PMI) por parte del gobierno de I. Duque a través del PND (art. 281: “Hoja de Ruta Única”), entre otros, serían dos casos recientes que ilustran la trayectoria de desbarajustes institucionales que ratifican los signos del proceso de implementación. A lo anterior se debe adicionar las reformas introducidas a los niveles de “alto gobierno”, como en el caso de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto —ahora: Consejería Presidencial la Estabilización y Consolidación— y en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), los cuales afectan sensible y negativamente la reconducción de la implementación en esas instancias, y en concordancia con lo contemplado en el AFP (ver anexos).

¿Gobernanza y Nueva Gestión Pública para la Paz? Liminar

Más allá de los debates teóricos disponibles o de las evaluaciones empíricas que gran parte de la literatura especializada viene ofreciendo recientemente sobre el tema, y que visibilizan un consenso claramente desfavorable al desempeño global de las oleadas de reforma pro nueva gestión pública¹⁸ y, justamente como lo plantean Dunleavy et al. (2006: 468): “han conducido a desastres en términos de políticas”, la respuesta a la interrogante sobre la conveniencia o no, de adelantar una *transición* durante la etapa de posacuerdos en Colombia, estaría en principio fuera de toda discusión y anticipada, simplemente recurriendo al sentido común.

Realizar cambios y transformaciones en la estructura del Estado, en las lógicas que definen el funcionamiento de sus aparatos y en la generación de acciones institucionales, tanto a nivel legal como organizacional, con las implicaciones que esto representaría al nivel de las relaciones sociales, sería el presupuesto por

18. En el caso de las experiencias de NPM, se estiman toda clase de problemas (Christensen y Læg Reid, 2007; Van Gestel y Teelken, 2004). Dunleavy et al. (2006) no han dudado de calificar este periodo como “desastroso” en términos de políticas, formulando “la muerte de la nueva gestión pública”. Sin que, en nuestra opinión, sean auténticas alternativas superadoras -de hecho, parecerían ser “críticas” domesticadas bastante funcionales, sin capacidad para generar nuevos paradigmas epistémicos ni rupturas concretas del status quo neoliberal al reforzar la lógica de la gobernanza (ver Dahl y Soss, 2014)- resultan sintomáticas las continuas reiteraciones a la “Post-nueva Gestión Pública” (ver Chica y Salazar, 2016) y al Valor Público (Moore, 1997; Bozeman, 2007).

autonomasia para desatar la fase de implementación de los Acuerdos y el insumo primordial para el inicio del proceso de construcción de la Paz.

Para transitar desde una *condición de Guerra* indeseada en retrospectiva hacia una *situación de Paz* en construcción —deseada, pero incierta en perspectiva— se requiere sostener cambios cuantitativos y cualitativos robustos en las dinámicas y lógicas estatales antes vigentes.

Incluso, se trata de revertir las dinámicas. Por un lado, desactivando las expresiones de la condición autoritaria heredada, hoy vigente, recapitando la actual gobernanza gestonaria del Estado y, simultáneamente, por el otro, activando la reconstrucción estatal, por la vía de la instauración institucional de los sistemas de políticas públicas orientadas a los derechos humanos, en sentido amplio y en todas sus dimensiones civiles, políticas, sociales, culturales, hoy por hoy residual.

El propósito de la transición sería asentar las nuevas bases para tramitar las contradicciones y la conflictividad sociales, y sus expresiones asociadas, entre ellas, la armada, tanto estatal y paraestatal como insurgente (ver CHCV, 2015), en torno a una *institucionalidad posacuerdo* (Puello-Socarrás y Puello-Socarrás, 2017). Es una verdad de Perogrullo que la arquitectura estatal constituida para la guerra no puede persistir bajo un armazón idéntico para alcanzar una Paz estable y duradera.

Sería no sólo ilógico sino también poco sano —mentalmente hablando (insane), pues el tema convoca ya responsabilidades en relación con la vida, en general, y la humana, social, incluso, natural, en particular— esperar un resultado distinto si las cosas se continúan haciendo de la misma forma, trayendo a colación la frase del epígrafe de autoría de Rita Mae Brown.

Al respecto, el Acuerdo Final fue un diseño modesto que no introdujo demasiada complejidad para facilitar la transición hacia la construcción de la Paz. Antes bien, relajó las precondiciones para el cabal cumplimiento de lo pactado por parte del Estado colombiano.

A diferencia de otras experiencias, orientadas por pactos maximalistas donde se negociaron cambios (relativamente) estructurales —al menos, formalmente y en la letra—, en el caso colombiano, bajo una óptica claramente minimalista, se acordaron “reformas y ajustes institucionales” mínimos que permitieran “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha *un nuevo*

marco de convivencia política y social” (AF, 2016: 7). A lo largo del texto, se insiste en ello, refiriéndose a varios asuntos en particular (AF, 2016: 17, 37, 42, 44, 49, 52, 53, 73, 89, 92, 97, 108, 119, 121, 122, 181, 185, 190 y 196).

Si se analiza con cuidadosa rigurosidad el contenido de lo pactado —más allá de los detalles inéditos que, por obvias razones, se inscriben dentro de la singularidad histórica fruto de las negociaciones entre las antiguas FARC-EP y el gobierno colombiano— sería justo interpretar que el AF no implica otra cosa que cumplir con las promesas incumplidas de la Constitución política hoy vigente. Más puntualmente: la expectativa de materializar el Estado Social de Derecho, deuda histórica aún por cristalizar.

No obstante, partiendo de lo antes registrado durante el proceso de implementación temprana y lo que se pronostica hoy para la fase *tardía*, con base en el diagnóstico realizado, por ejemplo, en el Plan Marco de Implementación, el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2022), nombrando dos situaciones cruciales, las *reformas* institucionales son casi inexistentes y los *ajustes* institucionales tímidos, cuando no han resultado en desbarajustes que validan la hipótesis de una Paz ausente, incluso, de perfidia¹⁹.

Insistiendo que se trata de un Acuerdo de Paz minimalista, habría que advertir que cada posible desviación (distorsiones, desconocimientos, simulaciones) —por pequeñas que sean— lógicamente introducirían a los procesos de implementación y construcción de la Paz, considerados integralmente, un nivel de incertidumbre apreciable en el presente y un grado significativo de volatilidad hacia el futuro.



19. El debate sobre la (des)financiación del PMI, tal y como se consigna en las “Salvedades – FARC”, es paradigmático e ilustrativo (CONPES, 2018, pp. 225-229). En términos de la discusión sobre el orden presupuestal de la paz y la guerra, David Cortright, actual director del programa *Barómetro del Kroc Institute for International Peace Studies*, institución que apoya “técnicamente” el seguimiento a la implementación por mandato del AF, aun siguiendo enfoques de *gobernanza* y a partir de análisis convencionales, alerta sobre las denominadas “situaciones de posconflicto”, lo siguiente: “*El presupuesto militar elevado es parte del problema en las situaciones de post-conflicto, no parte de la solución*. En lo substancial, lo hace más propenso al conflicto. *Los Estados que priorizan los gastos militares en vísperas de un acuerdo de paz están apostando*, incluso inadvertida o intencionalmente *mostrando una voluntad de incumplir los acuerdos negociados*. Priorizar los programas sociales tales como educación y salud, de otra parte, podría mostrar una intención de concentrarse en el desarrollo de la paz y el crecimiento económico en lugar de más conflictos armados. La importancia del gasto social aparece constantemente en las investigaciones sobre la relación entre gobernanza y paz” [*énfasis propio*] (Cortright et al., 2013: 10). En contraste con los recursos asignados al Plan Marco, el presupuesto militar del Estado aumenta. Esta situación, se corrobora a través de un análisis en materia presupuestal para el año 2018 y que se puede resumir como: “*MinDefensa, el que más ganó en el presupuesto 2018... Inclusión social, sector que más perdió*” [*énfasis propio*] (*El Tiempo*, 2017). Otros temas, como la reincorporación temprana son abiertamente gravosos. Y, no sólo por sus posibles implicaciones sociopolíticas sino en sentido elementalmente humanitario frente a la población de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, en materia de salubridad, salud, etc.

Anexos

Tabla N.º 2. Institucionalidad y Ajustes institucionales referidas a la Paz preacuerdo y post-AFP (2010-2018)

| Decreto / Ley/ Acto legislativo | Entidad Creada |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4802 de 2011 | Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas |
| 4912 de 2011 | Unidad de Restitución de Tierras - URT |
| Art 146 de la ley 1148 de 2011 y Decreto 4158 de 2011 | Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH |
| 4138 de 2011 | Agencia Colombiana para la Reintegración |
| 897 de 2017 | Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización** |
| 4065 de 2011 | Unidad Nacional de Protección*** |
| 2364 de 2015 | Agencia de Desarrollo Rural (ADR) |
| 2363 de 2015 | Agencia Nacional de Tierras (ANT) |
| 2366 de 2015 | Agencia Para la Renovación del Territorio - ART* |
| 154 de 2017 | Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final |
| 1592 de 2017 | Justicia Especial para la Paz |
| 589 de 2017 | Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado |
| Acto legislativo 01 de 2017 | Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición |
| 885 de 2017 | Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia |

Fuente: Elaboración propia.

* Reemplaza al INCODER

** Reemplaza a la ACR

*** Reestructuración

Tabla N.º 3. Cambios en la estructura al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) en el Gobierno Duque (2019)

| Despachos | Decreto 672 de 2017 (Santos) | Decreto 179 de 2019 (Duque) | Balance |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Dependencia Creada | Dependencia Creada | |
| Vicepresidente de la República | 2.1 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos 2.2 Consejería Presidencial de Seguridad Para el apoyo de las funciones asignadas al Vicepresidente de la República | 2.1. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2.2. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad | Las funciones de la Vicepresidencia cambian de perspectiva y enfoque, en tanto Santos fortalece 1) seguimiento y evaluación de la implementación de los acuerdos y 2) drogas ilícitas. |
| Vicepresidente de la República | contará con las siguientes direcciones: 2.3 Dirección de Seguimiento y Evaluación a los Acuerdos de Paz. 2.4 Dirección de Política Integral para la Lucha contra las Drogas Ilícitas 2.5 Dirección de Proyectos Especiales | 2.3. Secretaría de Transparencia | Y por su parte Duque fortalece 1) equidad para la mujer, 2) personas con discapacidad y 3) transparencia. |
| Despacho del Director del Departamento | 3.2. Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto 3.2.1. Dirección para el Posconflicto. 3.2.2. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia 3.2.3. Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos 3.2.4. Dirección Inversión Privada para el Posconflicto | 3.7. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. 3.14. Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional. | Santos crea la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (direcciones de posconflicto, minas antipersonales, cultivos ilícitos e inversión privada para el posconflicto); Duque elimina la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto “ministerio para el posconflicto” y crea Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N.º 4. Consejería Presidencial la Estabilización y Consolidación vs Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto

| Decreto | Artículo | Funciones | Direcciones adscritas |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto 672 de 2017 (Gobierno Santos). | Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (Art. 12) | 1) Articulación institucional, internacional y gestión de recursos (cooperación internacional) 2) Asesoría en desminado, reinserción, sustitución, cultivos ilícitos 3) Sistema de información para el posconflicto (SIIPO) | Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal “Descontamina Colombia” Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos Dirección Inversión Privada para el Posconflicto |
| Decreto 179 de 2019 (Gobierno Duque). | Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Art. 19) | 1) Articulación institucional. 2) Asesoría en materia de seguridad 3) Reincorporación. 4) Fortalecimiento SIIPO y seguimiento y control de recursos. 5) Gestión de recursos (cooperación internacional). 6) Implementación de PDET. 7) Revisión jurídica propuestas normativas derivadas del AF. 8) Ordenador del gasto del fondo Colombia en Paz. | Ninguna |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N.º 5. Comparativo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Gobiernos Santos vs Duque)

| Decreto | Artículo | Funciones |
|------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto 672 de 2017 (Santos) | Artículo 21. Oficina del Alto Comisionado para la Paz | 1) Asesoría en política de paz 2) Verificar voluntad de paz 3) Facilitación de acuerdos de paz con grupos armados ilegales 4) Gestiones para cooperación internacional |
| Decreto 179 de 2019 (Duque) | Artículo 18. Oficina del Alto Comisionado para la Paz | 1) Asesoría política de paz y verificación de voluntad de paz 2) Apoyar el cumplimiento del AFP 3) Gestionar la cooperación internacional 4) Proponer normas jurídicas en materia de procesos y acuerdos de paz 5) Coordinar acciones contra minas antipersonal- AICMA |

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Bachrach, P. y Baratz, M. 1962. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, Vol. 56 (4): 947-952.
- Barzelay, M. y Aramajani, B. 1998. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: FCE.
- Bettleheim, Ch. 1965. *Planeación y crecimiento acelerado*. México: FCE.
- Bonal, X. 2003. The neoliberal educational agenda and the legitimation of crisis: old and new state strategies. *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 24, No. 2.
- Bozeman, B. 2007. *Public values and public interest*. Counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press.
- Moore, M. 1997. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Cabrero, E. 1998. Estudio introductorio: Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?, en Bozeman, B. *La gestión pública: su situación actual*. México: FCE: 19-36.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1998. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento doctrinario suscrito por el Consejo Directivo del CLAD. URL <https://bit.ly/2pOHldr>.
- Chica, S. y Salazar, C. 2016. Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, vol. 46, No. 1: 100-125.

- Coase, R. 1994. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). 2015. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 2018. *CONPES 3932: lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Coltright, D., Seyle, C. y Wall, K. 2013. *Governance, Democracy and the Peace. How state capacity and regime type influence the prospects for war and peace*. Broomfield: One Earth Future Foundation.
- Crozier, M. 1992. *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México: FCE.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Christensen, T. y Lægred, P. 2007. Reformas Post nueva gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, XVI (2): 539-564.
- Corte Constitucional de Colombia. 2017a. Auto 414/17. Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios. Bogotá: Corte Constitucional. URL <https://bit.ly/2VHyvQC>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2017. Sentencia C-332/17. Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo Número 01 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Demandante: Iván Duque Márquez y otros. Bogotá: Corte Constitucional. URL <https://bit.ly/2M9rEaE>.
- CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). 2019. *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Gentes de Común.
- Dahl, A. y Soss, J. 2014. Neoliberalism for the Common Good? Public value Governance and the downsizing of democracy. *Public Administration Review*, Vol. 74 (4): 496-504.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 1995. *Gestión Pública orientada a resultados*. Documento CONPES 2790 (21 de junio).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2017. *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de Valor*. Bogotá: DNP – Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Versión 5.0 (enero).
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. 2006. New public management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* (16): 467-494.
- Eagleton-Pierce, M. 2016. Governance, en: *Neoliberalism. The key concepts*. New York: Routledge.
- Echebarría, K. y Cortázar, J. 2007. Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina, en: Lora, E. (ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: Banco Inter-americano de Desarrollo.

- *El Tiempo*. 2017. MinDefensa el que más ganó en el presupuesto 2018 (28 de julio). URL <https://bit.ly/2HmWE86>.
- Jiménez, C. y Puello-Socarrás, JF. 2017. Las disputas en torno a Lo Común. Experiencias comunales de gobierno desde abajo como alternativas contrahegemónicas, en: *Lo común: alternativas políticas desde la diversidad*, editado por Proyecto Agenda Común para Construir Paz, 29-50. Bogotá: Corporación Derechos para la paz.
- Jessop, B. 2008 ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 6, No. 7: 7-44.
- Jessop, B. 1999 ¿Hacia un Estado Schumpeteriano de Trabajo? Observaciones preliminares sobre la economía política post-fordista, en *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Gobierno Nacional – FARC-EP. 2018. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Gentes del Común – Centro de Pensamiento y Diálogo Político – Centro de Cooperación para la Paz.
- Guerrero, O. 2004. *La nueva gerencia pública*. Neoliberalismo en Administración pública. México: Fontamara.
- Lane, J. 2000. *New Public Management*. London: Routledge
- Marini, RM. 2013. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular.
- Mazzucato, M. 2014. *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. Barcelona: 2014.
- Mesa de Conversaciones. 2017a. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Torreblanca (incluye folleto: *Nuevo Acuerdo Final*).
- Mesa de Conversaciones. 2017b. *Nuevo Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Notas sobre los cambios, ajustes y precisiones...* Bogotá: Torreblanca (incluye folleto:).
- Mirowski, P. 2013. *Nunca dejes que una crisis te gane la partida. ¿Cómo ha conseguido el neoliberalismo, responsable de la crisis, salir indemne de la misma?* Barcelona: Planeta.
- Moore, M. 1997. *Creating Public value. Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olin Wright, E. 2014. *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. *Colombia: La implementación del buen gobierno*. OECD Publishing. URL <https://bit.ly/2Ibwr9d>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1995. *Governance in transition. Public Management reforms in OECD countries*. Washginton: OECD Publications and Information Center.
- O'Donnell, G. 1992 (1997). ¿Democracia delegativa?, en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. 1982. *El Estado Burocrático-Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

- Osbourne, D. y Gaebler, T. 1992. *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Osbourne, D. y Plastrick, P. 2006. *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OXFAM. 2018. *Premiar el trabajo, no la riqueza. Para poner fin a la crisis de desigualdad, debemos construir una economía para los trabajadores, no para los ricos y poderosos*. Oxford: Oxfam International.
- OXFAM. 2017. *Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. Oxford: Oxfam International.
- OXFAM. 2016. *Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. Oxford: Oxfam International.
- Puello-Socarrás, GE. y Puello-Socarrás, JF. 2017. ¿La época de los ‘post’? Conflicto social-armado, acuerdo de paz y anocracia neoliberal en Colombia, en: Vidal De La Rosa, G., *Política Latinoamericana Contemporánea*. México: Universidad Autónoma Metropolitana: 305-346.
- Puello-Socarrás, JF. 2018a. ¿Heteronomía relativa? Esbozos en torno a la inversión de la “lógica” en las políticas públicas en la era del Capitalismo neoliberal (en edición).
- Puello-Socarrás, JF. 2018b. Nuevo Neo-Liberalismo y Administración Pública. Reinención gubernamental, Post-burocracia y Nueva Gestión Pública. *Vademecum de la Administración Pública*. (en edición).
- Puello-Socarrás, JF. 2017. *Pacta sunt servanda* y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc. *Revista Izquierda*. No. 72, 57-61.
- Puello-Socarrás, JF. 2008. *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – UNIJUS.
- Ramío Matas, C. 2001. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista Reforma y Democracia*, No. 21: 1-24.
- Rouquié, A. 2011. *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: FCE.
- Serna de la Garza, JM. 2010. El concepto de gobernanza, en *Globalización y Gobernanza*. México: UNAM.
- Solís, JL. 2016. El Estado como categoría de la crítica marxista de la economía política: el debate sobre la “derivación”, en Artous, A., Hai Hac, T., Solís, J. y Salama P., *Naturaleza y forma del Estado capitalista*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 99-129.
- Standing, G. 2018. El precariado bajo el capitalismo rentista. *SinPermiso* (15/4). URL <https://bit.ly/2Hq1513>.
- Tinbergen, J. 1964. *Central Planning*. New Haven y London: Yale University Press.
- Van Gestel, N. y Teelken, C. 2004. Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos. Institucionalismo y Nueva gestión política. *Gestión y Política Pública*, XIII (2): 427-467.
- Villamizar, D. *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Debate.
- Wacquant, L. 2009. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

La política fiscal y la construcción de paz: Reflexiones desde el Acuerdo Final, los derechos y los conflictos sociales

Andrés Felipe Mora Cortés

Politólogo. Ph.D. en Desarrollo y en Estudios Políticos. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Presentación

El mainstream (o la denominada “corriente principal”) rechaza el déficit fiscal por considerarlo ineficiente e ineficaz para impulsar la actividad económica o por interpretarlo como el reflejo de grupos sociales interesados en la captura de rentas particulares. Desde la economía neoclásica, se asume el déficit fiscal como incapaz de generar efectos de largo plazo sobre la producción y el empleo, y como origen de desequilibrios macroeconómicos relacionados con la inflación, la apreciación de la tasa de cambio y el desbalance comercial.

Por su parte, desde las lecturas de la elección pública, se insiste en que el presupuesto público es el resultado de la interacción entre diversos grupos de la sociedad con intereses disímiles y en competencia. Bajo esta óptica, el Estado se compromete con cierto tipo de facciones sociales que, al captar rentas particulares, sobreexplotan el presupuesto público. El resultado es una tendencia clara hacia un mayor déficit fiscal y hacia incrementos continuos en el nivel de deuda pública. La denominada “tragedia de los comunes” emerge, porque cada grupo social, aunque percibe los beneficios de explotar la política fiscal a su favor, no enfrenta directamente los costos asociados con dicha explotación, pues puede diferirlo intergeneracionalmente evitando los impuestos y aumentando el endeudamiento público. Estas consideraciones llevan a que, desde ambas perspectivas, se prescriba la instauración de reglas fiscales que comprometan a las autoridades económicas con la búsqueda del

equilibrio fiscal, minimizando las distorsiones macroeconómicas que puede provocar el déficit y llevando a un aprovechamiento más racional de las finanzas públicas.

Sin embargo, en el marco del neoliberalismo, la traducción práctica de estas nociones y prescripciones teóricas ha consistido en impulsar recortes selectivos del gasto público, en función de los intereses políticos, sociales y económicos de los grupos sociales dominantes. Esto explica por qué, por ejemplo, se intenta privatizar la educación superior pública (aduciendo la falta de recursos públicos), pero se mantienen altos niveles de gasto público en defensa y seguridad, servicio de deuda pública y sostenimiento de modelos de política social asistencialistas y clientelistas. Estos elementos comprueban que la política fiscal es un asunto político que no puede ser reducido a simples problemas contables o de racionalidad económica de los actores, sino que está condicionado por un orden establecido (hoy neoliberal) al interior del cual los actores sociales despliegan acciones orientadas a reproducir, ajustar o confrontar los procesos presupuestales derivados de dicho orden.

De otra parte, gracias a la suscripción de un Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), Colombia ha dado un paso fundamental para superar más de medio siglo de conflicto armado interno. Dicho acuerdo está constituido por una serie de arreglos orientados a estructurar una sociedad más igualitaria, incluyente y democrática. Por parte del gobierno, avanzar en la implementación del Acuerdo significa disponer de los ajustes institucionales, presupuestales y de políticas públicas conducentes a honrar los compromisos adquiridos, en el marco del orden neoliberal imperante. Estos aspectos presupuestales constituyen un factor determinante, pues ante la ausencia de recursos es imposible impulsar las reformas institucionales y diseñar y ejecutar las políticas públicas conducentes a implementar lo acordado. En pocas palabras, sin recursos, se hace trizas el Acuerdo.

Bajo estos parámetros, ¿es el modelo de austeridad selectiva (o “austeridad inteligente”) consistente con las exigencias de la construcción de una paz estable y duradera en Colombia? Este artículo pretende responder a esta pregunta y mostrará que la estructura fiscal colombiana, soportada en una regla cuantitativa comprometida con la búsqueda del equilibrio mediante recortes selectivos, resulta totalmente contradictoria si se quieren asegurar las bases presupuestales de una paz estable y duradera. En este sentido, se propone un análisis de economía política que se aleje de los conceptos de irracionalidad y tragedia

de los comunes, con el que tradicionalmente se interpreta el vínculo entre política y presupuesto público, y que se pregunta por la funcionalidad de la estructura fiscal neoliberal para contribuir a la construcción de paz en Colombia.

El documento consta de cuatro secciones. La primera de ellas define qué se comprende por construcción de paz, acudiendo a la distinción entre los conceptos de paz negativa, paz positiva y paz maximalista. Seguidamente, se describen la estructura fiscal colombiana y sus implicaciones en materia de gasto público. En tercer lugar, se muestra cómo dicha estructura fiscal neoliberal niega las posibilidades de avanzar hacia un proceso de construcción de paz territorial consistente con las orientaciones que se derivan de los conceptos de paz positiva y paz maximalista. Esto por cuanto se exponen los efectos nocivos de la regla fiscal en términos del ejercicio de los derechos, de la implementación y sostenibilidad del Acuerdo Final de Paz, y de la regulación de los conflictos territoriales emergentes.

Finalmente, se concluye afirmando que la política fiscal resulta ser fundamental para la regulación de los conflictos sociales y que, por lo tanto, no debe analizarse simplemente como un problema contable de sumas y restas. De ahí la importancia de recurrir a la cláusula de escape prevista en la regla fiscal para suspender su aplicación y de llamar la atención sobre el peligro que los conceptos emitidos por las agencias calificadoras de riesgo (Moody's, Fitch y Standard and Poor's) representan para la construcción de paz en Colombia en el contexto del orden neoliberal.

¿Qué clase de construcción de paz? Paz negativa, paz positiva y paz maximalista

Los estudios sobre la violencia convergen en definirla como un tipo específico de relación social que, de acuerdo con las características que se le atribuyan, puede dar origen a concepciones amplias o restringidas. El cuadro N.º 1 resume las diversas acepciones de violencia. De ellas pueden derivarse distintos conceptos de construcción de paz. En este sentido, y apelando al primer significado de violencia presentado, puede considerarse la paz como la suspensión de la violencia física y, en general, de las situaciones de guerra. La paz podría alcanzarse por medio de la victoria de alguno de los actores contendores o por un acuerdo que cese las acciones militares de las partes involucradas. Los intentos de derrota militar de los grupos insurgentes en Colombia, o la búsqueda de su rendición, pueden ser una manifestación de este tipo de construcción de paz.

En la literatura especializada, esta es la concepción de paz negativa, pues bajo esta óptica, y dada su intención de concentrarse en los actores y sus interacciones, no se contempla la transformación de las relaciones y estructuras sociales que provocaron la guerra. Además, se ignora la existencia de otros tipos de violencia que, sin vincularse necesariamente al daño físico observable, pueden llegar a vulnerar los derechos humanos de las personas y su dignidad (Parra, 2003).

Esta concepción de paz negativa puede llegar a ser aún más restringida si se deriva de un concepto que considera que únicamente el daño físico provocado por actores ilegales o ilegítimos puede ser caracterizado como violencia (concepciones estrictas o legitimistas de la violencia). En ese sentido, solamente ciertas conductas de los grupos armados ilegales en Colombia serían definidas como violentas. Las acciones de la fuerza pública estarían exentas de esta calificación: en definitiva, bastaría con suspender las prácticas violentas de los actores ilegales para construir la paz (Arostegui, 1994).

El denominado “embrujo autoritario”, a partir del cual se ha intentado eliminar a la insurgencia (catalogada como “amenaza terrorista”) y se ha criminalizado y reprimido en las últimas décadas toda forma de disidencia, oposición política y movilización social crítica, negando la existencia del conflicto social y armado, tanto como sus orígenes sistémicos, constituye un ejemplo de la concreción histórica de estas nociones restringidas y estrictas de violencia. De allí se derivan, en consecuencia, las aspiraciones igualmente restringidas y estrictas de la consecución de la paz por rendición o por represión (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2003). Sin embargo, la acción contrainsurgente no es reciente en Colombia. Esta ha cubierto prácticamente todo el siglo XX y posee distintos momentos históricos relevantes, como la Ley 69 del 30 de octubre de 1928 (“Ley heroica o de defensa nacional”), el “Plan Lazo” de 1964, la Ley 48 de 1968, el Estatuto de Seguridad de 1978, el Decreto 356 de 1994 que autorizó las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada “Convivir” y la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015).

En Colombia, una mezcla de estos conceptos restringidos y estrictos de violencia y construcción de paz son los que han justificado el aumento del gasto en seguridad y defensa, los intentos de derrota militar de las fuerzas insurgentes, la búsqueda de acuerdos de paz basados en principios de rendición y la diferenciación estricta entre los daños cometidos por miembros de la fuerza pública y

Cuadro N.º 1. Concepciones sobre la violencia

| | |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concepciones restringidas u observacionales | <i>Violencia como fuerza.</i> Toda relación mediada por el uso directo de la fuerza física que acarrea la producción de un daño personal o material es violencia. Este concepto se restringe a las acciones directas y visibles identificables en términos de daño destructivo físico o material provocado por actores igualmente identificables o “perpetradores”. Esta definición es caracterizada como “observacional” en tanto atiende a los resultados visibles de la acción y no a su origen o propósito. |
| Concepciones estrictas o legitimistas | <i>Violencia como fuerza ilegítima o ilegal.</i> Relación social mediada por el uso de la fuerza que no tiene legitimación social ni legalidad. La violencia es fuerza empleada por un actor ilegal contra un orden legítimo interno. Así, este concepto es <i>restringido</i> en cuanto asume la violencia como fuerza, y es <i>estricto</i> en tanto acepta que la fuerza física ejercida por una “autoridad debidamente constituida” no constituye violencia. Así, el término violencia solo debe ser aplicado a actos de coerción física ilegal. La violencia será aceptada socialmente y definida como legítima (es decir como no violencia) cuando se trata de control o castigo ejercido por la autoridad, de acuerdo con prácticas familiares a la sociedad y de forma que el daño destructivo sea medido y sus límites claramente expuestos. |
| Concepciones amplias o extendidas | <p><i>Violencia como violación.</i> Hace referencia a situaciones sistémicas o estructurales de las que se derivan conflictos que se regulan produciendo daños o vulneraciones a la satisfacción de las necesidades humanas básicas y de los derechos. La causa de la violencia se halla en los procesos de estructuración social (desde los producidos a escala del sistema mundo, hasta los que se producen al interior de la familia o en las interacciones individuales), y no necesita de ninguna forma de violencia directa o visible para que tenga efectos negativos sobre las oportunidades de supervivencia, libertad, bienestar e identidad de las personas. Además de reconocer la existencia de formas <i>directas de violencia</i>, esta concepción subraya que las formas de <i>violencia estructural</i> anteriormente anotadas se ven reforzadas por lógicas de <i>violencia cultural</i> expresada por la multiplicidad de medios que legitiman o invisibilizan las violencias directa y estructural, o que inhiben o reprimen la respuesta de quienes la sufren. El orden social y cultural vigente, defendido y confrontado por los actores, produce violencias y conflictos que, a su vez, son susceptibles de ser regulados violentamente.</p> <p><i>Violencia como regulación no consensuada de conflictos.</i> Toda resolución, o intento de resolución, por medios no consensuados de una situación de conflicto es violencia. Esta comporta esencialmente una acción de imposición que puede efectuarse, o no, con presencia manifiesta de fuerza física. Aquí se establece un vínculo directo entre conflicto y violencia indicando, por una parte, que la violencia es siempre consecuencia del conflicto y, por otra, que pueden existir conflictos sin violencia y conflictos resueltos sin violencia. En esta perspectiva, la cuestión es hasta qué punto y por qué medios, la imposición y el acuerdo emergen en el marco de procesos democráticos de distinta extensión y profundidad. Dado el modelo democrático existente y su vínculo con los conflictos sociales emergentes del orden social vigente, se definen grados de violencia y no únicamente clases de violencia.</p> |

Fuente: Arostegui (1994), Galtung (1996), Parra (2003), Mora (2013).

aquellos provocados por integrantes de grupos al margen de la ley. Más aún: estas concepciones ignoran las causas sociales que provocaron la guerra y la necesidad de solucionarlas de manera estructural. También se invisibilizan aquellos conflictos y violencias que no están vinculados al conflicto armado, o se tiende a interpretarlos como simples reflejos o apéndices de este último (Kalmanovitz, 2010). En especial, se ignoran las dinámicas de violencia y conflictividad que les son inherentes a la instauración y desarrollo del orden social y económico capitalista en Colombia y a su expresión neoliberal:

(...) el orden capitalista en sus fases de transición, instauración, consolidación y desarrollo genera necesariamente conflictividad que, en el caso colombiano, históricamente ha significado expresiones de insurgencia o subversión que han transitado por las vías de la normalidad institucional, o han asumido modalidades que han supuesto el ejercicio de la violencia, por oposición a la violencia que se afirma como legítima monopolizada por el Estado del mismo orden (Moncayo, 2015: 114).

Al desdeñar la existencia de conflictos arraigados históricamente en el orden social, las nociones restringidas y estrictas de violencia niegan también la existencia de los sujetos sociales que emergen al interior de tales conflictos. En este sentido, se rechaza la existencia de víctimas del conflicto armado y de insurgentes que deben ser reincorporados. Por ejemplo, en el marco de la denominada “política social moderna” —impulsada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del presidente Iván Duque Márquez— surgen los eufemismos de “poblaciones vulnerables” para referirse a las víctimas y las personas reincorporadas en un juego de palabras que hace opaco el vínculo de estos grupos sociales con el conflicto armado y que los reinterpreta en términos de los dispositivos de la política social neoliberal que se profundiza en el país. Al no existir el conflicto armado, Colombia no tiene víctimas que reparar ni insurgentes que reincorporar. En el “Pacto por la construcción de Paz” que se define en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ambos grupos son poblaciones vulnerables que superarán sus condiciones de vulnerabilidad cuando obtengan ingresos que superen el umbral de los U\$10 diarios (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

El reconocimiento de los límites de las concepciones restringidas y estrictas de la violencia, y de los conceptos de construcción de paz que de ellas surgen, ha significado la emergencia de acepciones más amplias de la violencia y, en consecuencia, de propuestas de construcción de paz más integrales. Se han propuesto, entonces, definiciones que, además de aceptar la existencia de

situaciones de violencia física, insisten en la necesidad de estudiar los procesos de violencia estructural y simbólica que, generalmente, se invisibilizan o se naturalizan en el marco de sociedades golpeadas por la guerra. La clave consiste en comprender que el orden social vigente puede ser violento en sí mismo y que de él se derivan conflictos y confrontaciones que, también, pueden ser reguladas de manera violenta: “el orden social es violento por la naturaleza de las relaciones que lo sostienen y por las consecuencias que de ellas se derivan” (Moncayo, 2015: 127)¹.

Desde estas perspectivas, la violencia es asumida, en primera instancia, como la violación de la dignidad de las personas por cuenta de sistemas sociales, económicos y políticos históricamente construidos; también, como el conjunto de normas culturales o estereotipos que normalizan y naturalizan tales violaciones (violencia estructural y violencia cultural). Estas concepciones rechazan además las situaciones en las que los conflictos se solucionan mediante coacción, imposiciones o apelando a la eliminación física o simbólica de los adversarios. De estas nociones de violencia, surgen, entonces, conceptos más integrales y ambiciosos de paz: construir la paz significa avanzar en la superación de toda forma de violencia física, estructural y cultural (paz positiva); así mismo, denota encontrar mecanismos para atender los conflictos sociales emergentes reconociendo procesos democráticos extensos y profundos que estimulen la participación política bajo una estricta observancia de garantías de seguridad, oposición y movilización social, y regulando dichos conflictos apelando a criterios claramente identificables de justicia social (paz maximalista) (Mora, 2013).

El Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado colombiano y las FARC-EP le apuesta a estas concepciones amplias de construcción de paz (Mesa de Conversaciones, 2016). En primer lugar, atiende a los principios de la paz negativa mediante la instauración de un acuerdo de cese al fuego y hostilidades que facilite, además, la reincorporación colectiva, económica, política y social de la insurgencia (Punto 3 del Acuerdo).

De otra parte, introduce claros criterios de paz positiva en tanto comprende que el sector rural en Colombia no ha sido golpeado únicamente por las

1. Bajo esta óptica, la noción de “amenaza terrorista” que subsume la comprensión de la insurgencia es totalmente rechazada. Se reconoce, por el contrario, la naturaleza política de sus orígenes, objetivos y accionar: “Las guerrillas representan una modalidad, ciertamente violenta, de la alternativa subversiva inherente al orden social capitalista, que no puede contraponerse a otras, sino que coexiste con ellas. Su naturaleza social y política no puede desconocerse por la práctica tributaria sobre las organizaciones de la economía de los narcóticos, o por otras formas de captación de recursos de algunos sectores de la sociedad, seguramente tipificadas como delictivas pero esencialmente conexas o asociadas al propósito subversivo del orden y no a finalidades independientes y autónomas de lucro o enriquecimiento” (Moncayo, 2015: 120).

dinámicas del conflicto armado, sino que históricamente ha sido devastado por la violencia estructural que se reproduce en la extremadamente concentradora tenencia de la tierra, la presencia predominantemente militarista del Estado y la ausencia de una noción de desarrollo rural integral y diferenciada territorialmente (Punto 1). De ahí la necesidad de instalar una nueva comprensión del problema de los cultivos de uso ilícito y de las políticas requeridas para disminuir y regular la producción, comercialización y demanda de drogas ilícitas (Punto 4). En esta misma apuesta por la paz positiva se propone poner fin al enorme sufrimiento causado por el conflicto armado y reparar integralmente a las víctimas mediante la conformación un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Punto 5).

Finalmente, en un contexto maximalista de paz el Acuerdo Final establece compromisos en materia de derechos y garantías para ejercer la oposición política, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, promover la representación de los grupos sociales afectadas por el conflicto y el abandono y fortalecer y proteger a los movimientos políticos y sociales (Punto 2).

Como es de suponer, cada concepto de violencia y de construcción de paz implica procesos más o menos amplios de cambio y transformación social. Es evidente que la paz negativa del “embrujo autoritario” resulta ser sumamente estrecha y restringida frente a los fundamentos y objetivos del Acuerdo Final de Paz. Por consiguiente, las transformaciones producidas tanto desde el punto de vista de las dimensiones negativas —en cuanto salvan vidas y silencian las armas—, como de las positivas —que proponen transformaciones para corregir las injusticias que provocaron la guerra y de las que, a su vez, fueron provocadas por ella— y las maximalistas —que se asocian con la posibilidad de consolidar una democracia participativa, crítica y con oposición en Colombia—, que integran el Acuerdo Final, van más allá de los cambios que se configurarían bajo un modelo de derrota militar y rendición.

Estas aspiraciones transformadoras del Acuerdo Final deberían tener un correlato en las instituciones y las políticas públicas. Tal es el caso de la política fiscal. En efecto, es posible afirmar que, basada en cada concepto de construcción de paz, la política fiscal podría cumplir un determinado papel: desde el punto de vista de la paz negativa, la política presupuestal se conformaría con asegurar los recursos suficientes para garantizar la suspensión de la violencia física por medio de la derrota militar o la rendición de los grupos armados ilegales; en relación con la paz positiva, la política fiscal se comprometería a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos, corrigiendo las injusticias que provocaron la guerra (po-

breza, exclusión, desigualdad), así como las injusticias provocadas por la guerra (desplazamiento forzado, víctimas, personas reincorporadas). Finalmente, desde el punto de vista de la paz maximalista, la política fiscal podría ser concebida como un mecanismo de regulación de los conflictos sociales producidos en el marco de lógicas de acción colectiva que, mediante distintos procesos de democratización política y movilización social, demandan la edificación de una sociedad más justa en sus diversas dimensiones.

¿Es el modelo de austeridad selectiva consistente con las exigencias de la construcción de paz fijadas en el Acuerdo Final? ¿Con qué concepción de construcción de paz es consistente la estructura fiscal colombiana? Dicha pregunta será resuelta en las siguientes secciones del documento. Para ello, será analizada la estructura fiscal del país, definiendo los principios presupuestales que le brindan fundamento, así como sus perspectivas en materia de gasto público. Con ello, podrá definirse cuáles son las posibilidades de maniobra que dicha estructura ofrece para avanzar en la consolidación de la paz negativa, positiva y maximalista en Colombia.

La estructura fiscal colombiana: la regla fiscal y su impacto sobre el gasto público

Desde el Consenso de Washington de 1990 y sus reacomodos posteriores, la política fiscal fue concebida como la piedra angular del ajuste macroeconómico. Un presupuesto público austero y tendiente al equilibrio garantizaría el flujo de recursos financieros adecuado para fortalecer la inversión privada, mantener una inflación baja y estable, controlar el endeudamiento público, disminuir las tasas de interés y garantizar la estabilidad cambiaria y externa. La política fiscal austera constituiría el complemento fundamental de las políticas de internacionalización de la economía, competitividad microeconómica e inversión en recursos humanos sobre las que se sustentaba el orden económico neoliberal (Mora, 2005).

En el neoliberalismo, la política fiscal se ha constituido en un espacio esencial de regulación capitalista. Sobre ella recaen el objetivo de acumulación relacionado con la promoción de las dinámicas de privatización y mercantilización de bienes públicos y comunes, así como el favorecimiento de ciertos sectores económicos mediante la reducción o la exención de impuestos y, también, el objetivo de legitimación asociado a la búsqueda de una relativa armonía social anclada en el sostenimiento presupuestal de políticas sociales neoasistencialistas. Por último, la política fiscal ha debido mantener la confian-

za del capital financiero nacional e internacional asegurando los procesos de captura de rentas mediante el cumplimiento irrestricto del servicio de deuda. La búsqueda de los objetivos de acumulación, legitimidad y confianza ha provocado una crisis fiscal manifiesta en un déficit persistente y en la introducción de recortes selectivos al gasto público con el fin de gestionarla (Mora, 2015).

Sobre estos objetivos contradictorios se ha fundamentado la dirección de la política fiscal durante los últimos veintisiete años en Colombia. Recientemente, el interés por controlar el déficit estructural se ha hecho manifiesto en la formulación de una regla de política fiscal orientada a convertirse en un instrumento que comprometa a la autoridad fiscal ante los mercados nacionales e internacionales, para anclar las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país y alcanzar el grado de confianza exigido por el capital financiero nacional e internacional, el cual es evaluado por las agencias calificadoras de riesgo (Moody's, Fitch y Standard and Poor's).

La formulación de reglas fiscales no es una novedad para Colombia. Desde 1997 —e, incluso, desde la promulgación misma de la Constitución Política de 1991 con la definición del régimen de transferencias de recursos de la Nación hacia los departamentos y municipios—, el país ha diseñado e implementado en el ámbito nacional y subnacional reglas fiscales de carácter cuantitativo, cualitativo o procedimental con el fin, por ejemplo, de:

- i. limitar el endeudamiento de los gobiernos territoriales (Ley 358 de 1997),
- ii. fortalecer los ingresos de las entidades territoriales (Ley 488 de 1998),
- iii. profundizar el ajuste territorial, limitar los gastos en funcionamiento e incrementar el esfuerzo fiscal nacional y subnacional (Ley 617 de 2000) y
- iv. garantizar superávits en un contexto responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003).

Sin embargo, con el propósito de fortalecer y consolidar la tendencia de ajuste y austeridad fiscal que ha experimentado el país en las últimas décadas, se propuso una regla fiscal cuantitativa que compromete a la autoridad fiscal con el cumplimiento de compromisos explícitos de balances primarios plurianuales.

Los defensores de este nuevo arreglo institucional insistieron en la necesidad de eliminar la discrecionalidad de la que gozaba la autoridad fiscal para fijar año tras año una meta de balance primario del Sector Público no Financiero en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. También reiteraron la necesidad de consolidar un superávit primario en el Gobierno Nacional Central (GNC) y ajustar las metas indicativas del déficit primario a la influencia del ciclo económico y a los precios externos del petróleo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la regla fiscal es la siguiente:

$$B_t = B^* + 0,3 Y_t + CCIP_t$$

Donde,

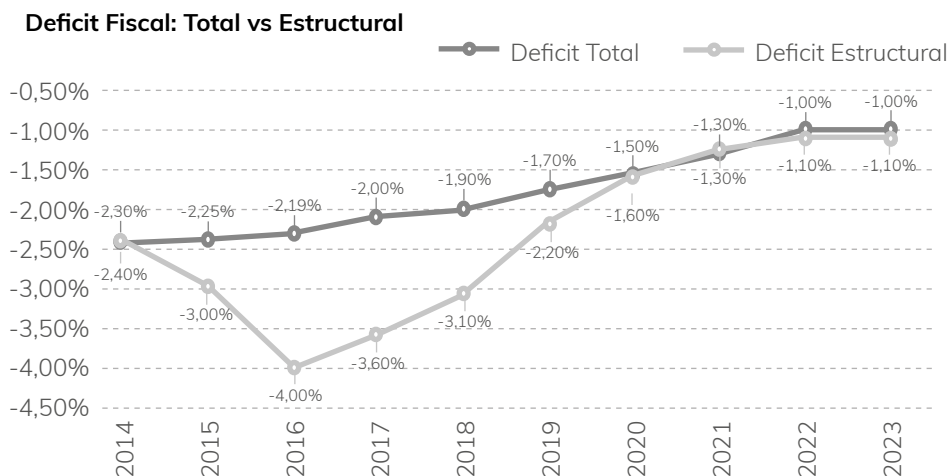
- » B_t : es el balance fiscal primario del Gobierno Nacional Central.
- » B^* : es el balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo.
- » Y_t : es la brecha del producto en la economía colombiana.
- » $CCIP_t$: es el componente cíclico de los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central.

De esta forma, la regla fiscal establece el nivel del balance fiscal primario que debe lograr la autoridad fiscal en cada momento del tiempo, una vez descontados los efectos del ciclo económico y de los ingresos petroleros sobre sus finanzas. Se espera que la regla apoye los esfuerzos de estabilización de la autoridad monetaria, realice un manejo adecuado de los excedentes procedentes del sector minero-energético y obligue a la autoridad fiscal a cumplir una meta cuantitativa públicamente conocida que fortalezca el compromiso y la credibilidad de la política fiscal con respecto al capital financiero local y global.

Este arreglo se sustentó en distintas reformas de carácter constitucional y legal. En primer lugar, el Acto Legislativo 03 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal” constituye la culminación de un proceso de reformas tendientes a garantizar la estabilidad macroeconómica y el equilibrio en las finanzas del GNC. En desarrollo del cambio constitucional mencionado, fue formulada la ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011), que, aprobada en julio de 2011, entró en vigencia a partir del primero de enero de 2012.

Específicamente, la Ley 1473 de 2011 ha establecido que el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. En el mediano plazo, dicha meta consiste en que el déficit estructural del GNC no será mayor a 1% del Producto Interno Bruto (PIB) a partir del año 2022. Para ello, el GNC seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022 (gráfica N.º 1).

Gráfica N.º 1. Regla Fiscal para Colombia – Proyecciones y Cumplimiento Déficit Total y Estructural GNC (porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, la Ley 1695 de 2013 —que desarrolla el reformado artículo 334 de la Constitución Política— establece el *Incidente de Impacto Fiscal*. De acuerdo con la ley, una vez pronunciada la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, el Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno podrá solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

De acuerdo con la mencionada ley, el incidente de impacto fiscal procederá cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado en el transcurso del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun si no hubiera participado dentro del mismo. Asimismo, la Ley 1695 de 2013 establece que, después de surtidos los plazos estable-

cidos en su articulado, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia, sin que pueda cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal.

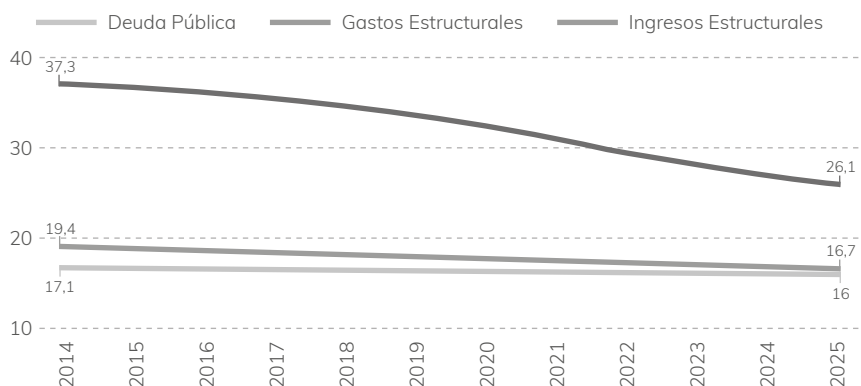
Bajo los principios constitucionales introducidos por el Acto Legislativo 03 de 2011, las metas establecidas por la Ley de regla fiscal y lo dispuesto por la Ley 1695 de 2013 en cuanto al *Incidente de Impacto Fiscal*, es claro que el GNC se compromete con la consolidación del equilibrio en las finanzas públicas y la consecuente disminución del gasto público hacia el futuro, un aumento en sus ingresos o una combinación de ambas estrategias. Erigir este entramado fiscal en un contexto en el que, paralelamente, se desarrollaban encuentros exploratorios orientados a establecer una mesa y agenda de negociaciones con las FARC-EP (particularmente, entre los meses de febrero y agosto de 2012), pone en evidencia que el “inamovible” establecido por el Gobierno en cuanto a su negativa de incluir el modelo económico imperante como objeto de negociación era real (Mesa de Conversaciones, 2016).

En este contexto, y dejando de lado las inversiones que se requerirían para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera, el MHCP proyectó una disminución del gasto público en cerca de tres puntos del PIB entre los años 2014 y 2025. Esto con el fin de reducir el porcentaje de la deuda pública como proporción del PIB y acompañar la puesta en marcha de las reformas tributarias que se requieran para alcanzar las metas establecidas (gráfica N.º 2). De hecho, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, los gastos del GNC deban restringirse y mantenerse constantes como porcentaje del PIB entre los años 2018 y 2029 en un 15,2% del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

No obstante, aunque se ha planteado la necesidad de adelantar varias reformas tributarias para corregir el impacto fiscal generado por la caída de los precios internacionales del petróleo y fortalecer los ingresos corrientes de la Nación, se asume que el mayor ajuste provendrá del gasto público. Esto explica por qué, mediante el Decreto 320 del 28 de febrero de 2017, se ha conformado una Comisión de Estudio del Gasto Público y la Inversión, cuyo objetivo fundamental consiste en corregir las ineficiencias del gasto público del GNC. Esto en consonancia con las previsiones de recorte cercanas al 2% del PIB que realizó el MHCP en el año

2014: “La caída que se espera [en los gastos estructurales del GNC] se descompone, como proporción del PIB en: 0,6% para intereses y servicios personales, 0,8% en transferencias, 0,3% en gastos generales y 0,2% en inversión” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014: 159).

Gráfica N.º 2. Evolución de Gastos e Ingresos del Gobierno Nacional Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¿Qué implicaciones tiene el ajuste previsto en el gasto público en términos de la construcción de paz en Colombia? ¿Cómo se vincula dicho ajuste con los conceptos de paz negativa, paz positiva y paz maximalista introducidos anteriormente?

La regla fiscal contra la construcción de paz territorial: derechos, acuerdos, conflictos

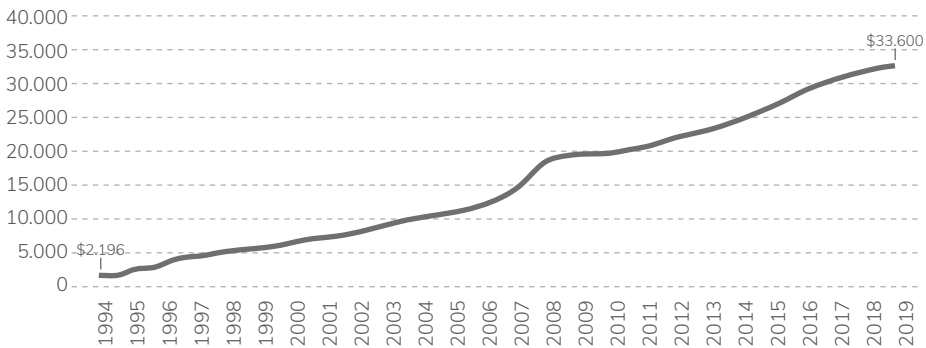
Con el fin de establecer qué tan consistente es la estructura fiscal colombiana con los conceptos de construcción de paz analizados en la primera parte del documento, se analizará cómo los ajustes previstos en materia de gasto público por cuenta de la implementación y observancia de la regla fiscal afectan las posibilidades de respuesta del GNC en dos aspectos:

- i. el sostenimiento del gasto en seguridad y defensa (que permite realizar una aproximación desde el punto de vista de la paz negativa),
- ii. el aseguramiento de los recursos necesarios para facilitar la implementación y la sostenibilidad del Acuerdo Final de Paz y sus apuestas en materia de paz negativa, positiva y maximalista.

Como se mostrará, solo el primer aspecto parece tener una estabilidad clara en el corto y mediano plazo, por la cual podrá concluirse que la estructura fiscal colombiana es consistente con un concepto de paz negativa y disfuncional si se analiza desde el punto de vista de la construcción de paz positiva y paz maximalista.

En términos del gasto del GNC en seguridad y defensa, es posible observar un aumento estable en términos corrientes, pasando de \$2,1 billones en 1994 a \$33,6 billones en 2019 (gráfica N.º 3). Este comportamiento es el reflejo de la acción decidida del gobierno de eliminar por medios militares a los grupos armados ilegales o de debilitarlos para llegar a eventuales negociaciones en el marco de procesos de rendición (Arias y Ardila, 2003).

Gráfica N.º 3 Gasto en Defensa y Seguridad del Gobierno Nacional Central (miles de millones de pesos de 2019)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como lo registra el Documento Conpes 3127 de 2001, esta tendencia alcista del gasto en defensa y seguridad se mantuvo constante a pesar de los férreos ajustes fiscales a los que fue sometida la economía colombiana después de la suscripción del Acuerdo Extendido con el Fondo Monetario Internacional en el marco de la crisis económica de 1999 y las políticas de ajuste y reforma estructural que debieron ser promovidas durante la primera década del siglo XXI (Departamento Nacional de Planeación, 2001).

Esta apuesta se reafirmó con toda claridad durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018), pues de los \$661 billones constantes que el GNC ha gastado en defensa y seguridad entre 1964 y 2016 —52 años de conflicto armado—, el 40% ha sido ejecutado entre 2002 y 2016, esto es, \$264 billones (Otero, 2016).

Desde el comienzo, la mayor parte de este presupuesto —cerca del 85%— se emplea en gastos de funcionamiento, lo cual niega la posibilidad de recortes importantes de este rubro en el corto y mediano plazo (Isaza y Campos, 2008). A ello hay que sumar las demandas concernientes a la necesidad de reforzar el gasto en seguridad y defensa para combatir a los grupos delincuenciales que intentarán copar los espacios dejados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) después de la suscripción de los Acuerdos de Paz (ANIF, 2016). Es evidente, entonces, que la construcción de paz negativa ha gozado de un apoyo decidido del GNC desde el comienzo mismo del conflicto armado. Y es claro que este apoyo se mantendrá inalterado en los próximos años en el país. Mora (2015) ha señalado que el comportamiento del gasto en defensa y seguridad, conjugado con el incremento del gasto social asistencialista y el cumplimiento irrestricto del servicio de deuda pública, permite pensar en la configuración de un Estado bélico-asistencial y de confianza inversionista en el marco del neoliberalismo en Colombia.

Al contrario, desde el punto de vista de la concepción de paz positiva y maximalista, la voluntad presupuestal del GNC no es nada clara. De acuerdo con lo establecido en el Plan Marco de Implementación y con la ratificado en el Documento Conpes 3932 de 2018, los recursos requeridos para ejecutar los compromisos del Acuerdo Final de Paz entre los años 2017 y 2031 asciende a \$129,6 billones. Es decir, un esfuerzo presupuestal anual promedio equivalente al 0,94% del PIB (cuadro N.º 2).

Cuadro N.º 2 Montos indicativos por Fuente para la Implementación por punto del Acuerdo CONPES 3932 (2017-2031)

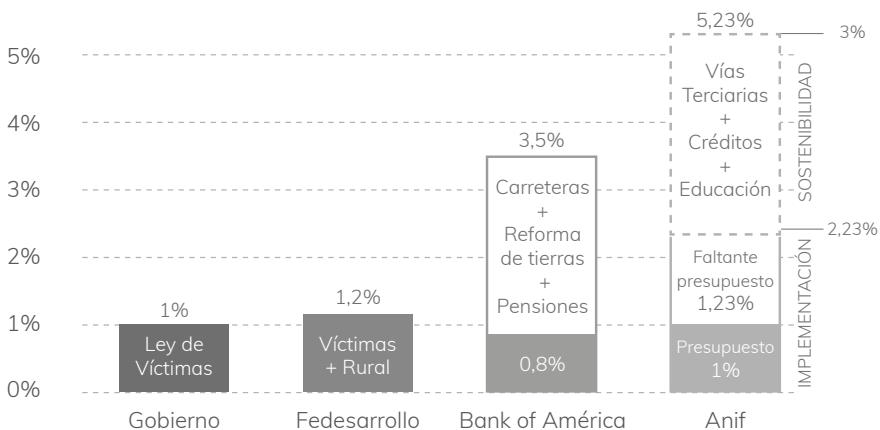
| Fuente de Financiación | Monto | Participación (%) | Total (% del PIB) | Promedio Anual | Promedio Anual (% del PIB) |
|------------------------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|----------------------------|
| 1. Sistema General de Participaciones | \$47,7 | 36,8% | 5,2% | \$3,2 | 0,35% |
| 2. Presupuesto General de la Nación | \$46,7 | 36,0% | 5,0% | \$3,1 | 0,33% |
| 3. Sistema General de Regalías | \$18,1 | 14,0% | 2,0% | \$1,2 | 0,13% |
| 4. Cooperación Internacional | \$11,6 | 9,0% | 1,3% | \$0,8 | 0,09% |
| 5. Recursos Propios de Entidades Territoriales | \$4,3 | 3,3% | 0,5% | \$0,3 | 0,03% |
| 6. Sector Privado | \$1,2 | 0,9% | 0,1% | \$0,1 | 0,01% |
| Totales (Billones de Pesos de 2016) | \$129,6 | 100% | 14,0% | \$8,64 | 0,94% |

Fuente: Documento CONPES3932 (pp.12) Cálculos Propios

Al analizar las fuentes de financiación de dicho monto indicativo, es evidente que el esfuerzo fiscal no se compadece con las exigencias de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, pues los cálculos realizados por el componente FARC de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI), los mencionados \$129,6 billones no deberían ser considerados como una meta, sino como un piso para asegurar las inversiones requeridas para la implementación del Acuerdo de Paz entre los años 2017 y 2031. De hecho, se resalta que “el Gobierno nacional extendió de manera unilateral el tiempo de la implementación de 10 a 15 años, manteniendo el mismo monto del PMI. Lo que en la práctica significó que de una asignación anual promedio aritmético de 12,9 billones de pesos, se descendió a 8,63 billones de pesos de 2016” (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2018: 133).

La preocupación por la insuficiencia de recursos resulta más clara si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la gráfica N.º 4, según distintos actores y tomando como referencia los escenarios más básicos —esto es, los que analizan únicamente los costos de la implementación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011)— hasta las perspectivas más refinadas —que introducen en el análisis los costos de la implementación y la sostenibilidad de los acuerdos—, se concluye que los recursos demandados oscilarían entre el 1% y el 5,2% del PIB para cada año en el periodo 2017 y 2027. En este mismo sentido, la Contraloría General de la República (2018) ha insistido en que se requieren \$76 billones adicionales a los \$129,6 billones definidos en el Plan Marco de Implementación.

Gráfica N.º 4. Previsiones con respecto a los costos anuales de la implementación del Acuerdo Final de Paz (porcentaje del PIB)



Fuente: ANIF (2016).

Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), “la implementación de los Acuerdos de Paz acarrearía costos presupuestales “inmediatos” del 2.23% del PIB por año durante el próximo quinquenio (2017-2022) y los costos de la “sostenibilidad” del posconflicto (vías terciarias, elementos de créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año, luego los costos presupuestales de la paz estarían entre el 2.23% del PIB y el 5.23% por año durante la próxima década” (ANIF, 2016: 5) ¿Cómo asegurar estos recursos si la regla fiscal exhorta al GNC a realizar un ajuste de al menos el 1% en el gasto público cada año? ¿Cómo construir paz positiva sin asegurar los recursos suficientes para garantizar la implementación y la consolidación de los Acuerdos de Paz?

Pero los problemas van más allá. Siguiendo con lo definido en el cuadro N.º 2, la implementación del Acuerdo Final requiere de la concurrencia de departamentos y municipios, del sector privado y la cooperación internacional para asegurar el monto indicativo de los recursos. Sin embargo, las transferencias que se canalizan hacia los entes territoriales para el financiamiento de gastos en educación, salud, agua potable y alcantarillado y asignaciones especiales no deberían ser contabilizadas pues —con Acuerdo Final o sin él— tienen que ser transferidos por mandato expreso de la Constitución y la ley.

Por su parte, los recursos de regalías dependen del dinamismo de la economía extractiva del país, de los precios internacionales de las materias primas y de la puesta en marcha de procesos extractivos costosos económica y ambientalmente, que muchas veces son rechazados por las poblaciones que habitan en los territorios: “Esto explica por qué en el país se han adelantado consultas populares que han frenado proyectos extractivos que dejaban regalías de por lo menos \$250.000 millones. De los 1.122 municipios del país, en por lo menos 92 se han impulsado consultas, según cifras de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado. De ellas, han prosperado nueve, se han suspendido seis y otras 54 estaban en trámite hasta la nueva jurisprudencia de la Corte Constitucional que les quita a los entes territoriales la potestad de frenar dichos proyectos extractivos. Esto muestra la complejidad y conflictividad política que caracteriza al extractivismo en los territorios” (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2018a).

En cuanto a los recursos de los entes territoriales, su monto y evolución dependen de reformas lentas e inciertas, como el mejoramiento de su recaudo tributario, la implementación del catastro multipropósito y la actualización del impuesto predial. Ambos elementos que hacen parte del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz y que, a la fecha, no han sido cumplidos. Finalmente, los recursos de cooperación internacional y los aportes del sector privado dependen de la

buena voluntad de estos actores y es factible que estén condicionados por sus intereses particulares.

Lamentablemente, ante la inestabilidad de los recursos provenientes de fuentes distintas al PGN, el Gobierno no prevé ningún mecanismo de compensación que asegure anualmente los montos requeridos para implementar el Acuerdo Final. La observancia de las metas establecidas por la regla fiscal impide cualquier posibilidad de aumento de los compromisos financieros por parte de la Nación. Por este motivo, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el año 2017 fueron apropiados \$6,94 billones para la implementación del Acuerdo Final. Esta cifra es inferior a los \$8,64 billones que, de acuerdo con el Documento Conpes 3932 de 2018, se requerirían anualmente. Más aún: en el PGN existió un desfinanciamiento de \$700.000 millones, pues de los \$3.1 billones previstos, solo se aseguraron \$2.4 billones (cuadro N.º 3).

Las prioridades en materia de paz negativa y paz positiva en el marco del ajuste fiscal selectivo resultan evidentes para el Gobierno Nacional Central: mientras que el gasto en seguridad y defensa ronda los \$33 billones en 2019, el compromiso asumido para la implementación del Acuerdo Final asciende únicamente a \$2,3 billones (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2018b). Con ello las promesas de transformación en el sector rural colombiano (puntos 1 y 4 del Acuerdo) quedan en el limbo, pues entre ambos compromisos concentran el 92% del total de las inversiones estimadas en el Plan Marco de Implementación. Los procesos de reincorporación (fin del conflicto), apertura democrática para construir la paz (participación política) e instauración del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (víctimas) pierden relevancia dentro de las inversiones proyectadas para los próximos quince años (cuadro N.º 4).

En definitiva, las restricciones fiscales que se imponen desde la supuesta racionalidad económica de la regla fiscal se tiñen de la voluntad política y de los intereses del gobierno en cuanto a la puesta en marcha de un modelo de austeridad presupuestal selectivo que, como ha ocurrido históricamente, le apuesta a un modelo de paz negativa y desdeña las aspiraciones de justicia social y democracia que brindan fundamento a los conceptos de paz positiva y paz maximalista sobre los que se edificó el Acuerdo Final de Paz.

La política fiscal de Colombia no se compromete con la garantía plena de los derechos de las personas que han padecido las injusticias que provocaron la guerra, ni de las injusticias provocadas por la guerra. Tampoco se asume como

Cuadro N.º 3. Recursos por pilar ejecutados en 2017 para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz. (miles de millones de pesos de 2016)

| Punto / Pilar del Acuerdo Final | Total 2017 | PGN | SGP | ET | SGR | Coop. |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. Reforma Rural | \$5,060 | \$1.297 | \$2.346 | \$339 | \$741 | \$293 |
| 1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | \$79 | \$35 | \$0 | \$0 | \$15 | %29 |
| 1.2 Infraestructura y adecuación de tierras | \$954 | \$500 | \$59 | \$164 | \$231 | \$0 |
| 1.3 Desarrollo social: salud | \$842 | \$62 | \$694 | \$46 | \$37 | \$2 |
| 1.4 Desarrollo social: educación rural | \$2.093 | \$172 | \$1.512 | \$85 | \$287 | \$39 |
| 1.5 Desarrollo social: vivienda y agua potable | \$331 | \$185 | \$50 | \$17 | \$72 | \$7 |
| 1.6 Producción agropecuaria y economía solidaria | \$378 | \$111 | \$25 | \$10 | \$78 | \$153 |
| 1.7 Garantía progresiva del derecho a la alimentación | \$80 | \$33 | \$6 | \$16 | \$22 | \$4 |
| 1.8 Planes de acción para la transformación regional | \$259 | \$199 | \$0 | \$0 | \$0 | \$60 |
| 2. Participación Política | \$116 | \$14 | \$5 | \$11 | \$0 | \$86 |
| 2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la política | \$5 | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | \$5 |
| 2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana | \$81 | \$4 | \$5 | \$11 | \$0 | \$61 |
| 2.3 Promover una mayor participación en política | \$30 | \$10 | \$0 | \$0 | \$0 | \$20 |
| 3. Fin del conflicto | \$525 | \$465 | \$0 | \$0 | \$0 | \$60 |
| 3.1 Cese al fuego y de hostilidades y dejación de armas | \$259 | \$258 | \$0 | \$0 | \$0 | \$1 |
| 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | \$138 | \$109 | \$0 | \$0 | \$0 | \$29 |
| 4. Drogas | \$1,01 | \$586 | \$2 | \$0 | \$0 | \$427 |
| 4.1 Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) | \$1,009 | \$585 | \$2 | \$0 | \$0 | \$422 |
| 4.2 Prevención del consumo y salud pública | \$4 | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | \$4 |
| 4.3 Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | \$1 | \$1 | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 |
| 5. Víctimas | \$193 | \$60 | \$1 | \$1 | \$0 | \$131 |
| 5.1 Reparación integral para la construcción de paz | \$71 | \$48 | \$0 | \$0 | \$0 | \$22 |
| 5.2 Derechos humanos | \$33 | \$11 | \$0 | \$0 | \$0 | \$21 |

| Punto / Pilar del Acuerdo Final | Total 2017 | PGN | SGP | ET | SGR | Coop. |
|----------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|----------------|
| 5.3 Justicia y verdad | \$89 | \$1 | \$0 | \$0 | \$0 | \$45 |
| 6. Implementación , Verificación, Referendación | \$78 | \$33 | \$0 | \$0 | \$0 | \$45 |
| 6.1 Mecanismos de implementación y referendación | \$14 | \$9 | \$0 | \$0 | \$0 | \$5 |
| 6.2 Capítulo étnico | \$1 | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | \$1 |
| 6.3 Componente internacional de verificación de la CSIVI | \$2 | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | \$2 |
| 6.4 Componente de acompañamiento internacional | \$28 | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | \$28 |
| 6.5 Herramientas de difusión y comunicación | \$33 | \$24 | \$0 | \$0 | \$0 | \$9 |
| Total | \$6,941 | \$2,454 | \$2,353 | \$351 | \$741 | \$1,042 |

Fuente : Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MFMP 2018.

Cuadro N.º 4. Costos e Inversiones estimadas PMI (2017-2031)

| Punto del Acuerdo | Monto | Participación (%) | Promedio anual | Promedio anual (%PIB) |
|--------------------------------------------|-----------------|-------------------|----------------|-----------------------|
| 1. Reforma rural Integral | \$ 110,6 | 85,5% | \$ 7,37 | 0,80% |
| 2. Participación Política | \$ 4,3 | 3,3% | \$ 0,29 | 0,03% |
| 3. Fin del Conflicto | \$ 1,9 | 1,5% | \$ 0,13 | 0,01% |
| 4. Solución al problema de drogas ilícitas | \$ 8,3 | 6,4% | \$ 0,55 | 0,06% |
| 5. Víctimas | \$ 4,3 | 3,3% | \$ 0,29 | 0,03% |
| Totales (billones de pesos de 2016) | \$ 129,4 | 100,0% | \$ 8,63 | 0,94% |

Fuente: Plan Marco de Implementación (pp 217). Cálculos Propios

un mecanismo de regulación de los conflictos sociales que emergen en el marco de los ejercicios de democratización política y movilización social. El presupuesto público se comprende, más bien, como un instrumento de consolidación territorial del Estado bajo principios de asistencialismo social y seguridad civil. Esto explica por qué para el año 2019 se calcula un déficit acumulado de \$3,3 billones en materia de implementación, y por qué, contrario a la normatividad constitucional surgida del Acuerdo Final de Paz, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no se presenta un capítulo especial de paz acorde con lo establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018 (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019).

De hecho, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se indica que durante el próximo cuatrienio serán invertidos \$37,1 billones en la implementación del Acuerdo Final de Paz. Esta cifra resulta ser totalmente insuficiente, pues desatiende el mencionado rezago acumulado de \$3,3 billones y contabiliza recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías del orden de \$17,8 billones que técnicamente no deberían ser contabilizados, pues, como ya se ha indicado, estos recursos deberían llegar a los entes territoriales con Acuerdo o sin Acuerdo Final de Paz. En otras palabras, de los \$37,1 billones únicamente \$17,9 billones resultan ser recursos frescos para cumplir con lo consignado en el Plan Marco de Implementación: únicamente el 45% de los recursos que deberían ser ejecutados en el periodo 2018-2022 (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019).

Conclusión

Siempre existe la tentación de entender la política fiscal como un simple problema de sumas y restas en el que el nivel de ingresos debe ser igual al de los gastos. Sin embargo, la política fiscal no es un problema contable y requiere ser evaluada desde el punto de vista de las funciones económicas, sociales y políticas que cumple. La política fiscal es clave para la búsqueda de un crecimiento económico con pleno empleo, para la instauración de una sociedad más igualitaria socialmente y, en el caso colombiano, para la garantía de una paz estable y duradera. Casi siempre, la búsqueda de estos objetivos requiere del mantenimiento de déficits presupuestarios, pues la búsqueda del equilibrio se convierte en una restricción que impide canalizar el volumen de recursos adecuado para impulsar los objetivos mencionados y obliga al gobierno a promover reformas que tributarias que, en términos generales, terminan golpeando a quienes menos posibilidades de cabildeo y presión democrática poseen: la mayoría de los sectores sociales y populares. El equilibrio presupuestal se impone, entonces, como una barrera para el crecimiento económico, el pleno empleo, la igualdad y la construcción de paz

La estructura fiscal de Colombia, sustentada en la regla fiscal y las consecuentes reducciones del gasto público resulta ser totalmente disfuncional para garantizar la construcción de la paz positiva y maximalista en los territorios del país. Sin una base material para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas; sin recursos para facilitar la implementación y la sostenibilidad de los Acuerdos de Paz, y sin un margen de maniobra financiero que permita regular los conflictos sociales, será imposible garantizar una paz estable y duradera. En otras palabras, la política fiscal estará sometida a los alcances estrechos de las concepciones de paz negativa.

¿Se requiere trascender las visiones fiscalistas que entienden el problema de la política fiscal simplemente como un problema contable de ajustes selectivos? Definitivamente: las implicaciones que tiene la estructura fiscal sobre la construcción de paz en Colombia así lo demuestran. Es por ello que, en virtud de las exigencias que se imponen desde el punto de vista de la paz positiva y la paz maximalista, se precisa acudir a la cláusula de escape de la regla fiscal (artículo 11 de la Ley 1473 de 2011), que sostiene: “Artículo 11. Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis [Consejo Superior de Política Fiscal], se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal”.

El 27 de marzo de 2019, por iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal decidió relajar el cumplimiento de la regla fiscal acudiendo a la mencionada cláusula de escape. Esto con el fin de atender la crisis migratoria venezolana que se considera tendrá un costo promedio de 0,5% del PIB anual para atender a los cerca de 2,7 millones de venezolanos que se proyecta llegarán al país en los próximos cuatro años. El espacio de déficit adicional definido por el Comité será del 0,5% del PIB para 2019. Así las cosas, el déficit fiscal podrá ser del 2,7% del PIB en 2019 y no del 2,2% como estaba previsto en la regla fiscal (Comité Consultivo para la Regla Fiscal, 2019).

Adoptar esta decisión en el caso mencionado, pero negarla para asegurar la implementación adecuada del Acuerdo Final de Paz, reitera que la construcción de una paz estable y duradera no constituye una prioridad política ni presupuestal para el actual gobierno. El argumento esgrimido por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal en cuanto a que la desviación de la meta presupuestal no representa graves riesgos, debido a que el choque migratorio venezolano “es finito tanto en años como en magnitud”, es aplicable también al “choque” que representaría el Plan Marco de Implementación (0,94% del PIB anual durante 15 años). Desde este punto de vista, no habría otro motivo que la voluntad política para asegurar el presupuesto requerido para ejecutar el Acuerdo Final de Paz. Voluntad política que podría, además, aprovechar las indefiniciones que existen en la cláusula de escape:

(...) el Comité [Consultivo de la Regla Fiscal] encuentra que la normatividad y legislación vigentes no contemplan mecanismos que permitan adaptar las metas de déficit ante choques como éste con criterios claros. Por eso, el Comité recomienda al Gobierno y al Congreso que en una futura revisión de la Ley de la Regla Fiscal se sustituya la cláusula de excepción (Artículo 11) por una de

ajuste ante choques fiscales inesperada y transitoria de magnitud considerable, como el ocasionado por la agudización de la inmigración venezolana a Colombia. En este sentido, el Comité sugiere que, en el caso de una modificación a la ley, ésta deberá precisar: la naturaleza del choque, los requisitos para invocar una cláusula de escape transitorio, los criterios para determinar los límites fiscales y fijar el período máximo de las desviaciones permitidas. Todo lo anterior con el propósito de garantizar la sostenibilidad fiscal y la convergencia a las metas estructurales de la regla (Comité Consultivo de la Regla Fiscal, 2019: 15).

Sin embargo, en realidad, el choque migratorio venezolano sirve de excusa para esconder la crisis fiscal del Estado colombiano que se manifiesta en una tendencia recurrente al déficit y en la necesidad de introducir recortes selectivos de gasto en aquellos rubros que carecen de importancia en términos de acumulación, legitimación y garantías de confianza. Es decir, en áreas que no son estratégicas para el gobierno, o sobre los cuales no existe una fuerte presión gremial, social ni parlamentaria. Relajar la regla fiscal le permite al Gobierno nacional liberar recursos por valor de \$5 billones para 2019. Con esto intentará cubrir el faltante que dejó la Ley de Financiamiento aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2018, con la que se esperaba recaudar \$14 billones para cubrir el presupuesto de 2019, pero que aseguró solamente \$7 billones.

En las circunstancias históricas actuales del país, el déficit fiscal no es solo una necesidad económica; es también, una necesidad política. Es este el costo que se debe asumir para garantizar una paz estable y duradera; es esta la disputa que se configura con las agencias calificadoras de riesgo. ¿Estará el capital financiero nacional e internacional a la altura del momento histórico que vive Colombia? ¿Podrá el mainstream comprender y aceptar esta dimensión de la política fiscal? ¿Tendrá el gobierno, en el marco de sus condicionalidades, la voluntad política de honrar presupuestalmente el Acuerdo Final de Paz? Por sí mismos, estos interrogantes demuestran, una vez más, que los ciclos de violencia vividos a lo largo de la historia de Colombia nacen del orden social vigente y, al interior de él, del modelo de política fiscal imperante.



Bibliografía

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2016). Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia. Bogotá: ANIF.
- Arias, A. y Ardila, L. (2003). Military expenditure and economic activity: the colombian case. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Arostegui, J. (1994). “Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia”. En Revista Ayer, 13, pp. 7-49.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019). La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2018a). El Sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo N.º 8.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2018b). Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo N.º 3.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Comité Consultivo para la Regla Fiscal (2019). Acta No. 11. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Contraloría General de la República (2018). Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2018a). Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2018b). Documento Conpes 3932: lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2001). Documento Conpes 3127: balance macroeconómico a junio de 2001 y perspectivas para 2002. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Galtung, J. (1996). Peace by peaceful means. Peace and conflict, development and civilization. London: Sage.
- Isaza, J. y Campos, D. (2008). “Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto”. En Revista Economía Colombiana, Edición 322, enero de 2008, Contraloría General de la República, pp. 46-58.

- Kalmanovitz, P. (2010). "Corrective Justice versus Social Justice in the Aftermath of War". En: M. Bergsmo, C. Rodríguez-Garavito, P. Kalmanovitz & M. Saffon (Eds.) *Distributive Justice in Transitions*, (pp. 71-95). Oslo: Torkel Opsahl Academixc EPublisher.
- Mesa de Conversaciones (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: Gentes del Común - Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Regla fiscal para Colombia. Bogotá: Comité Técnico Interinstitucional.
- Moncayo, V. (2015). "Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente". En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, pp. 111-202.
- Mora, A. (2015). "Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal". En *Revista Papel Político*, 20(1), (enero-junio de 2015), pp. 63-99.
- Mora, A. (2013). "Conflicto, violencia socio-económica y desplazamiento forzado en Colombia". En *Revista Cuadernos de Economía*, 32(61) (Edición Especial 2013), pp. 375-398.
- Mora, A. (2005). *El Consenso de Washington como prescripción política. Aspectos históricos, teóricos y críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Otero, D. (2016). *Gastos de guerra en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- Parra, D. (2003). "Violencia estructural: una ilustración del concepto". En: *Documentación Social*, 131, pp. 185-193.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003). *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

“Modelo económico”, contradicciones fiscales e implementación del Acuerdo de paz

Diego Fernando Carrero Barón

Economista, Magíster en Estudios Políticos. Profesor de la Universidad Externado de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública. Investigador del Centro de Pensamiento de Política Fiscal.

Presentación

Este documento reflexiona alrededor de las tendencias generales del modelo de desarrollo en Colombia basado en el extractivismo y la llamada disciplina fiscal estableciendo los retos que en materia de desarrollo y fiscalidad debe asumir el país en un contexto de búsqueda de superación de la guerra para la construcción de la paz estable y duradera, haciendo una reflexión en cuatro secciones.

En la primera sección se parte de la agenda del *establishment* en la última década en relación al modelo económico extractivista y la conexas con la llamada sostenibilidad fiscal.

En segundo lugar se analiza cómo mientras perduren los déficits gemelos, en la cuenta corriente y el balance fiscal originados por un modelo en función del extractivismo y el rentismo financiero, así como el disciplinamiento que impone la gestión fiscal, se restringirá de manera estructural tanto la implementación de los Acuerdos de Paz como los derechos sociales de las colombianas y colombianos.

En tercer lugar se analiza la manera en que se ha concebido desde la visión estatal el Plan Marco de Implementación (PMI), encontrando que los diferentes documentos CONPES que se han publicado sobre esta materia y el marco normativo vigente evidencian una resistencia sistemática a cualquier medida que

comprometa al Estado en términos de esfuerzos y transformaciones institucionales, así como de resultados y compromisos financieros que se desprenden de la implementación integral del AF.

En cuarto lugar, y a manera de conclusión, se hace una presentación en la que se establecen unas líneas generales respecto a las transformaciones del modelo de desarrollo que se hacen necesarias para llevar a cabo la implementación del Acuerdo Final y la construcción de la paz estable y duradera en Colombia.

El modelo rentista en tiempos del posacuerdo: Un pacto mafioso-financiero-extractivista

Desde que se instaló la mesa de conversaciones entre el Gobierno de Colombia y la insurgencia de las FARC-EP en Oslo, en octubre de 2012, el equipo negociador del *establishment* ubicó como un inamovible la discusión del modelo económico, señalando que el mismo no estaba en debate en el contexto de los diálogos de paz. Semejante postura lleva implícito el mensaje de que, en últimas, la inequidad y la pobreza que trae consigo el esquema de despojo promovido por el neoliberalismo nada tiene que ver con la violencia que ha estado presente en las últimas décadas de la vida republicana.

La realidad de un *Acuerdo Final de Paz* (AF) al que no subyace una discusión sobre el modelo económico nos enfrenta a la paradoja de una paz sin cambios en el régimen de acumulación, escenario contradictorio ya que la lógica neoliberal mina la posibilidad de sentar las bases de una sociedad más democrática. En efecto, no existe algo más antidemocrático que el rentismo financiero, el cual genera la tendencia a la concentración de la riqueza y la precarización de las condiciones materiales de vida del conjunto de la población en beneficio de un sector privilegiado de clase, y todo ello en un país donde el modelo económico ha llevado a que el 1% de la población concentre cada año más del 20% del ingreso (Acosta, Azuero y Concha, 2017).

Asistimos a una fase implementación de los acuerdos en la que están en juego tres modelos: i) El de ganaderos, terratenientes, mafiosos y sectores de ultraderecha que ven en la implementación un obstáculo para mantener la captura de rentas a partir del ejercicio de la violencia paramilitar, el narcotráfico y la ganadería extensiva; ii) el del gran capital financiero transnacional que ve en el *Acuerdo Final* la posibilidad de orientar las lógicas de los territorios en función del extractivismo, el monocultivo, las economías de enclave y el desarrollo de grandes proyectos minero-energéticos en consonancia con las tendencias internacionales de las *commo-*

dities, y iii) el del movimiento social, las comunidades organizadas y del acumulado político de la insurgencia que tiene el reto de convertir el *Acuerdo Final* en la oportunidad de construir una economía para el buen vivir, a la luz de nuevas miradas y caminos para alcanzar el bienestar para por lo menos el 90% de la población que, según la CEPAL, percibe en promedio menos de 5 salarios mínimos mensuales.

Los modelos 1 (terrateniente-mafioso) y 2 (financiero-extractivista), si bien presentan contradicciones, no son completamente antagónicos y han encontrado, por el contrario, la forma de convivir sobre la base de un ejercicio sistemático de utilización de la represión y la violencia para favorecer el despojo del conjunto de la población mediante diferentes dispositivos de control social, explotación del trabajo, extracción de recursos y apropiación de rentas, como lo demuestra la historia reciente a partir del pacto constitucional de 1991.

El nuevo pacto mafioso-financiero-extractivista que se ha venido tejiendo desde la victoria del NO en el plebiscito por la paz el 2 de octubre de 2016 y que se evidenció durante el *fast track*, no solamente descansa sobre la idea de un relato amañado del conflicto y la impunidad para terratenientes, empresarios y banqueros, así como para altos funcionarios del Estado y mandos de las fuerzas militares, sino también sobre una idea, según la cual pueden convivir la cultura rentista latifundista con la apuesta del modelo extractivista en el marco de una gestión fiscal sustentada en el disciplinamiento del gasto social, la focalización y los privilegios tributarios para los grandes tenedores de riqueza, como se evidencia en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por la Equidad, Pacto por Colombia* (DNP, 2019).

Extranjerización del territorio, financiarización y agronegocios

En el caso de la ruralidad colombiana, el terreno abonado por la lógica financiero-extractivista ha permitido que esta se haya venido asentando desde la apertura neoliberal de la década del noventa, deteriorando más el débil desarrollo agrario que se presentaba en el país. Desde la apertura económica que se da bajo el gobierno de Cesar Gaviria, el país pasa de importar 600.000 toneladas de alimentos a importar, según datos de la Sociedad de Agricultores de Colombia, 11,4 millones toneladas de alimentos en 2016, es decir el 30% de los alimentos totales que se consumen en el país, afectando la producción de cereales y, por ende, los ingresos y empleos derivados de esta actividad.

De manera contraria, se incentiva el monocultivo (aceite de palma, caña de azúcar, caucho, frutas y banano, sorgo, entre otros), implicando que el

fenómeno de la *urbanización de las ganancias del agro se haga más común*. Este hecho se evidencia como consecuencia de que los propietarios de esos monocultivos son los empresarios que viven en las ciudades y las grandes transnacionales interesadas particularmente en el negocio de la denominada *agricultura energética*. De ahí el interés de la política gubernamental por propiciar el fortalecimiento de zonas empresariales, como sucedió a través de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), creadas mediante la Ley 1776 de 2016 y destinadas exclusivamente a la gran inversión de dichas cadenas productivas.

La lógica es, entonces, propiciar el control territorial en función de grandes empresas transnacionales agrícolas, posibilitando que tanto las tierras expropiadas de manera violenta por el narcoparamilitarismo, así como las rentas obtenidas en los mercados ilegales del narcotráfico, se involucren al circuito formal de los agronegocios.

Es aquí precisamente donde esa separación entre elites regionales y nacionales se hace borrosa en cuanto a la utilización de la violencia paramilitar como dispositivo que permite la captura de rentas y capital que se articulan al proceso de acumulación a nivel global. Esta es la razón que explica el pacto de impunidad y su oposición a la Jurisdicción Especial de Paz.

El neoliberalismo confluye con la violencia paramilitar, generando un régimen de acumulación que reprimitiza y financiariza la economía colombiana en el marco de la configuración de un régimen de acumulación que pasa por profundizar un modelo ligado a actividades primarias, como la producción de minerales y productos agrícolas, y que articula tal producción a la especulación propia de los mercados financieros a escala global, a la luz de los cambios espaciales requeridos por la actual fase del capital, en un proceso de acumulación por desposesión, como explica Harvey (2007).

El modelo que se gesta y desarrolla liga la producción de hidrocarburos, minerales, cultivos tropicales y agrocombustibles y es comparable con lo sucedido en el último cuarto del siglo XIX, periodo durante el cual se consolida la idea del modelo *agroexportador*, con la diferencia de que tal producción se pretende encadenar ahora con la especulación de *commodities* en un mercado global financiarizado.

Desde los noventa, los *agronegocios de corte energético* en Colombia han estado ligados a la violencia, en la perspectiva de la acumulación por despose-

sión. Como lo señala Tolosa (2012), el caso de la palma aceitera es ilustrativo de este fenómeno ya que durante la última década creció a una media anual de 10% por encima de otros productos, superando hoy una extensión de 500.000 hectáreas en 160 municipios de 20 departamentos, mientras que en el caso de la caña de azúcar se encuentran sembradas aprox. 172.241 hectáreas orientadas hacia la obtención de etanol y propiedad de un puñado de grupos económicos, de entre los cuales el consorcio Ardila Lule controla una parte importante de la producción a través de Incauca S.A.S.

Junto con la producción de la *canasta de productos agroenergéticos*, se viene estimulando en los llanos orientales la siembra de maíz y soya, como sucede en zonas que se han caracterizado por ser escenario del conflicto interno, en las que se ha empezado a ver el florecimiento de alianzas entre organizaciones como Corficolombiana de Luis Carlos Sarmiento Angulo y capital transnacional, combinando producción de agrocombustibles con explotaciones agroforestales y siembra de maíz y soya. En este contexto, la Organización Pajonales, que dispone de 22.000 hectáreas en los llanos orientales, constituye el caso emblemático. Ella se encuentra controlada en un 90% por Corficolombiana, con lo cual se violan los topes legales por acumulación irregular de predios de origen baldío, un tipo de acumulación de baldíos que pretendió ser legalizado mediante la propuesta de ley de tierras impulsada en 2017 por la administración de Santos en el marco del procedimiento *fast track*, y que finalmente fue retirada gracias a la presión de las organizaciones sociales y sectores de la opinión pública.

La ley de tierras intentó superar uno de los principales obstáculos para el proyecto del gran capital financiero ligado a la transnacionalización de la economía, cual es la inexistencia de titulación y legalidad de los predios que son aptos para la producción agroenergética, una situación que genera inestabilidad jurídica y no permite que se desarrolle la dimensión especulativa del mercado de tierras, como ha sucedido con los capitales foráneos que se han abstenido de la compra de tierras en Vichada ante la inexistencia de títulos de propiedad. Uno de los grandes retos de la formalización de los siete millones de hectáreas del Acuerdo de Paz es no convertirse en el instrumento para la legalización de la expropiación de tierras en la lógica de la extranjerización-especulación.

De esta manera, se presenta una connivencia entre el capital transnacional, los grupos económicos nacionales, las elites regionales y la orientación de las políticas públicas en el contexto del posacuerdo de paz, en función de

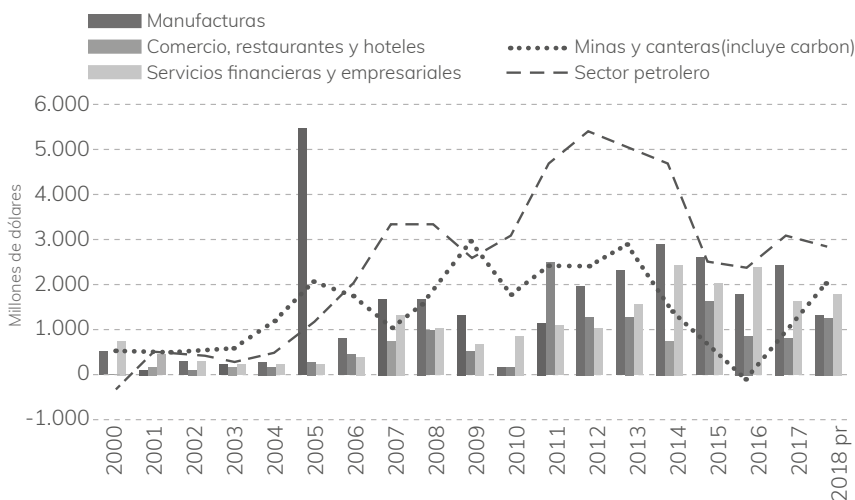
reafirmar el papel secundario que dentro de la división social del trabajo le ha correspondido a Colombia en el sistema-mundo en la fase neoliberal.

De la locomotora al pacto minero-energético

La llamada *locomotora minero-energética*, presente en los dos gobiernos de Juan Manuel Santos, encuentra continuidad en el denominado *Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades* presentado por Iván Duque en su Plan Nacional de Desarrollo, en el cual persiste en la reconversión productiva de país cafetero a país minero, como viene sucediendo desde finales de 1980.

A partir de la consolidación de la política de seguridad democrática y confianza inversionista, la producción de carbón, oro, petróleo, platino, ferróniquel, uranio y materiales de construcción ha venido creciendo en Colombia; de esta manera, cerca del 44% de la Inversión Extranjera Directa (gráfica N.º 1) que ha entrado al país en la última década se ha dirigido hacia para proyectos minero-energéticos. No obstante, el sector genera apenas algo más de 250.000 empleos directos, es decir, apenas 1,3 % de la población ocupada.

Gráfica N.º 1 principales destinos de la inversión extranjera directa en Colombia 2000-2018pr



Fuente: Construcción propia con base en Banco de la República.(pr: Cifras preliminares)

La poca generación de empleos por parte de la economía minera no es fortuita, pues recordemos que la minería encuadra a la perfección dentro de lo que denominamos economía de enclave: producción de un bien primario para la exportación, inversión del capital transnacional, poco desarrollo regional, connivencia con diferentes formas de violencia local y devastación ambiental significativa.

Es en medio del estímulo al capital transnacional en el marco del discurso de la confianza inversionista que la explotación minera ha crecido de forma importante, al punto de tener controlado, como lo señalan las cifras de la Agencia Nacional Minera, el 4,6% del territorio nacional con una superficie de 5,2 millones de hectáreas y más de 9.594 títulos mineros, es decir, un espacio mayor que el utilizado en el país para la producción de bienes agrícolas.

En medio del desastre ambiental y social provocado por la explotación de minerales desde 2011, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido advirtiendo sobre el impacto de la explotación minera en zonas con vocación agrícola correlacionada con círculos de violencia ligados a la captura de rentas y las economías ilegales, en un contexto en el que la Defensoría del Pueblo (2010 y 2013) afirma que la mitad de títulos mineros tienden a tener dificultades en la formalización de los terrenos que explotan, ya que están precedidos por el despojo al que fueron sometidos sus antiguos propietarios.

Nuevamente la acumulación por desposesión aparece en la escena nacional mediante la apropiación por parte del gran capital de territorios históricamente campesinos, de comunidades indígenas, afrodescendientes o de minería artesanal (Vega, 2012). En otros casos se ubicará sobre zonas de reserva forestal e hídrica de las que se benefician indirectamente las comunidades locales aledañas, que serán desplazadas al tiempo que los ecosistemas serán destruidos con prejuicios incalculables para el conjunto de los colombianos.

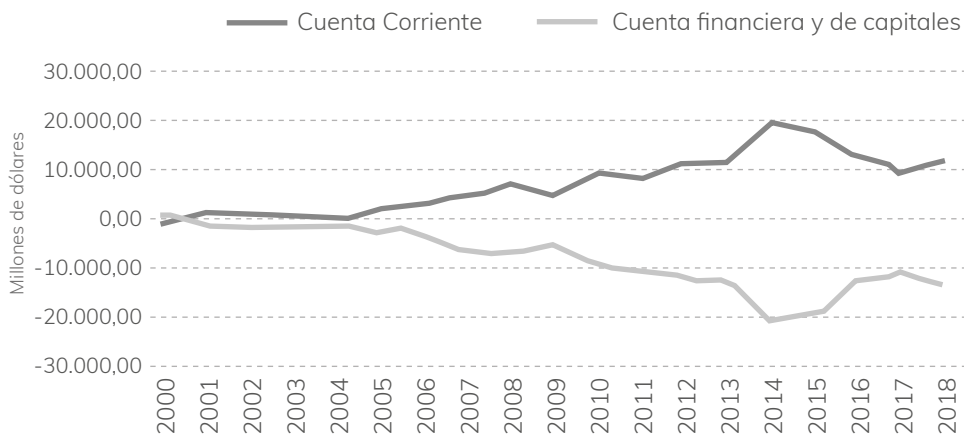
Diferentes empresas transnacionales han sido señaladas por organizaciones sociales por participar en el financiamiento de grupos paramilitares y promocionar acciones violentas contra habitantes y trabajadores de las zonas donde se llevan a cabo los procesos de explotación minera, o por hacer gala del soborno como estrategia para posibilitar licencias que permitan la explotación ambiental. Ello explica la sistemática oposición a que terceros involucrados en el conflicto pasen por la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) para reconocer sus crímenes y reparar a las víctimas, al tiempo que se intenta construir un relato distorsionado de la historia del conflicto social y armado en Colombia bajo la

premisa de la amenaza narcoterrorista, al tiempo que se intenta restarle fuerza a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV).

Del déficit de cuenta corriente a la promoción de la inversión extranjera para el modelo extractivista

Luego de las reformas económicas de la década de los noventa, la economía colombiana generó las condiciones que conllevaron un déficit estructural de la cuenta corriente como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio y del balance negativo de la balanza comercial ante la bancarrota de la sector agropecuario, la cual, a su vez, es el resultado de la importación masiva de productos extranjeros subsidiados, del proceso de desindustrialización que llevó a que la industria manufacturera pasará de representar el 22% del PIB al comenzar los noventa a constituir apenas el 12% en 2018, así como de los mayores niveles de extranjerización de las ganancias que debilitan la cuenta de renta de los factores, conllevando un déficit que en los últimos 12 años ha venido creciendo hasta alcanzar el 3,9% del PIB (gráfica N.º 2).

Gráfica N.º 2 Cuenta corriente VS cuenta financiera y de capitales en Colombia 2000-2018



Fuente: Construcción propia con base en Banco de la República y DANE.

Dado el déficit estructural de la cuenta corriente, la Inversión Extranjera Directa (IED) se convierte en la forma de subsanarlo, pues, como se infiere de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y de las cifras del Banco de la República, representa entre el 88% y el 97% de dicho déficit,

de donde resulta la necesidad que tiene el bloque de poder en su conjunto de garantizar la llamada confianza inversionista, que es lo que en últimas cierra el *pacto terrateniente-financiero extractivista*.

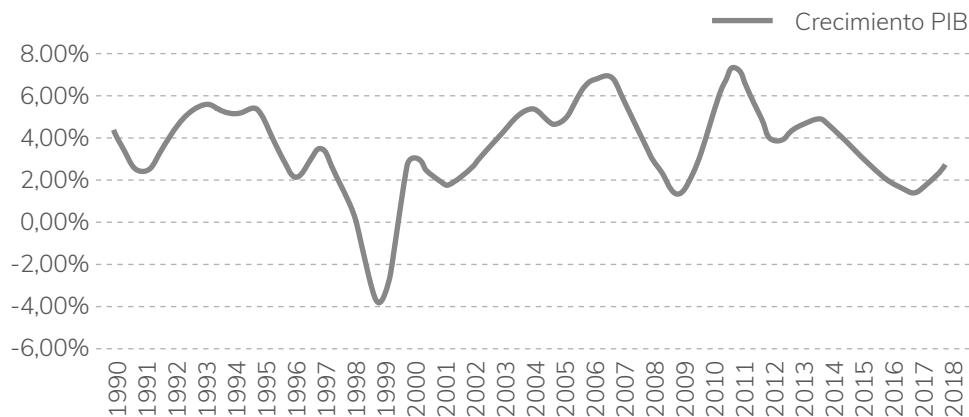
Mientras, por un lado, el modelo extractivista genera un déficit en las cuentas comercial, de remuneración de los factores de producción y corriente, por otro lado compromete al país en términos de su mercado de capitales y balance fiscal para poder hacer sostenible el equilibrio macroeconómico, en tanto la única posibilidad de cubrir el déficit de la balanza de cuenta corriente es mediante el financiamiento por la vía de la inversión o del endeudamiento externo, o a través de ahorro interno tanto público como privado. De esta manera, no solamente se compromete el modelo productivo sino en general toda la organización fiscal del Estado, haciendo del extractivismo y del despojo la columna vertebral del modelo, en medio de una mayor vulnerabilidad frente a choques externos, como viene sucediendo en los últimos tres años como consecuencia de la caída del precio internacional del petróleo, lo que dificulta no solo el crecimiento económico sino la generación de divisas e ingresos fiscales.

En este sentido el *Plan Nacional de Desarrollo pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022 (PND)*, parte de unas proyecciones excesivamente optimistas que estiman un crecimiento económico potencial promedio del 4,1 % anual apalancado por la producción de bienes intermedios, materias primas y de capital para las industria, agricultura, minería y construcción. Según el DNP, las entradas netas de IED oscilarían entre USD 10.500 y USD 13.000 millones, como resultado de entradas entre USD 14.353 y USD 17.600 millones y salidas alrededor de US 4.500 millones (ver DNP, 2019, p. 1.113).

Bajo este escenario, el DNP es también excesivamente optimista respecto al contexto internacional en tanto señala que este es favorable a pesar de la dinámica política y económica del último año, partiendo de asegurar que la economía mundial mantendrá la fase expansiva del ciclo económico hasta 2020, pese a que el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido enfático frente a la vulnerabilidad de la economía mundial y los riesgos estructurales de largo plazo que tiene nuestra economía, como se evidencia en el comportamiento del ciclo económico en los últimos 30 años (gráfica N.º 3).

Dicho optimismo frente al escenario internacional conduce a construir un modelo macroeconómico sustentado en la recuperación de los precios del petróleo y de las materias primas en general, al tiempo que considera que es posible apalancar la economía mediante el despegue del crecimiento manufac-

Gráfica N.º 3 Crecimiento económico Colombia 1990-2018



Fuente: Construcción propia con base en Banco de la República y DANE.

turero y del sector agropecuario con tasas de crecimiento del 3,5%, pero concentrando la gran apuesta en crecimientos del sector de minas y canteras gracias a la recuperación de la inversión en el sector de hidrocarburos por cuenta de los mejores precios del petróleo (gráfica N.º 4).

**Gráfica N.º 4 Precio internacional de petróleo
Marzo 2004 a Febrero de 2019***

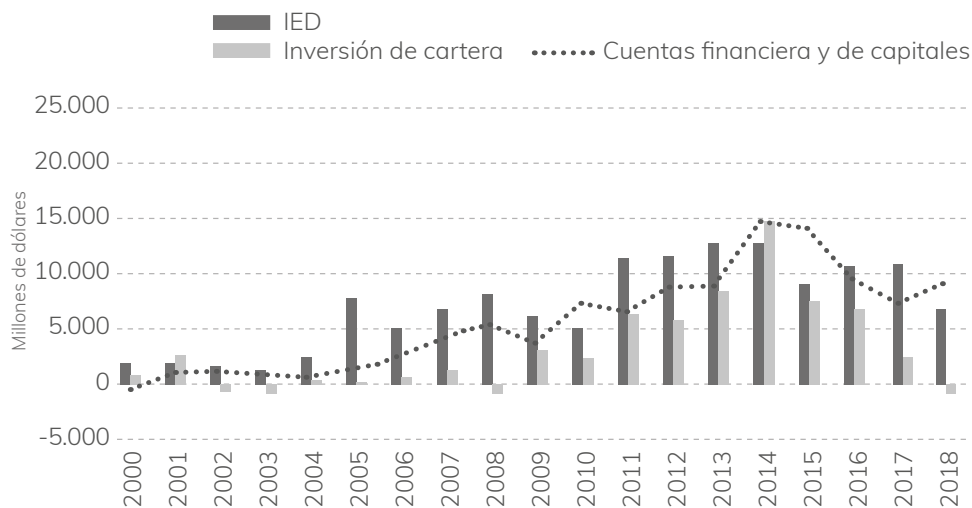


Fuente: Construcción propia con base en Banco Mundial.

* Petróleo crudo, promedio de tres precios; Brent Fechado, Intermedio de Texas Oeste y Dubái Fateh, dólares americanos por barril.

Según las bases del PND 2018-2022, el 30 % de la IED se orientará al sector de hidrocarburos y el restante 70 % a otros sectores de la economía, lo cual demuestra que las entradas de capital estarán cada vez más diversificadas en el resto de sectores.

Gráfica N.º 5 Inversión extranjera directa e inversión de portafolio en Colombia 2000-2018



Fuente: Construcción propia con base en Banco de la República y DANE.

Represión y extractivismo

La senda de disciplinamiento fiscal se encuentra acompañada por un modelo sustentado en la generación de divisas mediante la exportación de materias primas, en particular recursos minero-energéticos, en un contexto de expectativas sobredimensionadas respecto a las posibilidades de reducción del servicio de la deuda pública y el comportamiento de la economía mundial.

Los requerimientos de ahorro interno, según el *PND 2018-2022*, aumentarán desde 18,9 % del PIB en 2018 a 23,0 % del PIB en 2022. De esta manera, la estrategia macroeconómica busca elevar los niveles de ahorro para aumentar la inversión pública, pero, especialmente, la privada, junto con el incremento de la productividad.

El PND 2018-2022 estima un crecimiento de las exportaciones tradicionales del 13,3 % en 2019, el cual se moderará en los años siguientes debido al menor crecimiento de la producción de hidrocarburos a través de la explotación de

yacimientos convencionales y no convencionales que, en últimas, significan abrir la vía al *fracking*, así como la explotación de minas en veinte millones de hectáreas.

Para sostener el déficit estructural de la cuenta corriente se pretende incentivar el mercado financiero y de capitales mediante la promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) relacionada con los agronegocios, las actividades minero-energéticas y los servicios turísticos, al tiempo que se desarrolla una lógica de control de los territorios sustentada en el ejercicio de la fuerza bajo un esquema de seguridad ligado a la represión social.

Para este propósito es fundamental garantizar el binomio control territorial por la vía de las intervenciones cívico/militares y el fomento del crecimiento económico, partiendo de una perspectiva según la cual la movilización social se convierte en un obstáculo para el desarrollo de economías extractivas relacionadas con la producción minera y de hidrocarburos.

De esta manera, el objetivo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se transforma *de facto*, pasando de la gestión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Acuerdo Final de Paz —que tenían por propósito el fomento del desarrollo y la superación de la pobreza de los territorios más vulnerables— a una lógica encajada en el marco de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), cuyo propósito es la estabilización asociada a la consolidación de la seguridad y el control social.

Esta visión empata con una institucionalidad agraria ligada a los agronegocios, como se infiere de los nombramientos de funcionarios ligados a la de Federación de Palmicultores de Colombia (Fedepalma) y a las actividades mineras en entidades relacionadas con el desarrollo rural y territorial.

Así, pues, el despojo por la vía del rentismo financiero, la sobreexplotación del trabajo y la puesta en marcha de clústeres empresariales apoyados en cadenas de valor para negocios sustentados en economías de enclave es la receta que se mantiene para la sociedad colombiana.

Finanzas públicas en función del rentismo financiero-extractivista

La característica central de la política económica del país en los últimos treinta años ha sido la del despojo, entendido este no solamente como la expulsión de sus tierras de trabajadores del campo, sino más bien como el conjunto de medidas que empobrecen a los trabajadores y sectores subalternos.

El neoliberalismo es un modelo de despojo, que en palabras de David Harvey debe ser entendido como la utilización de métodos propios de acumulación originaria, no en la perspectiva de implantar un nuevo sistema, sino en la vía de mantener y profundizar la acumulación de capital en el modo de producción actual, haciendo que sobre los trabajadores de los países periféricos, recaigan los costos de la crisis de sobre acumulación del capital, manteniendo así la explotación sobre el trabajo (Carrero, 2017, párr. 10).

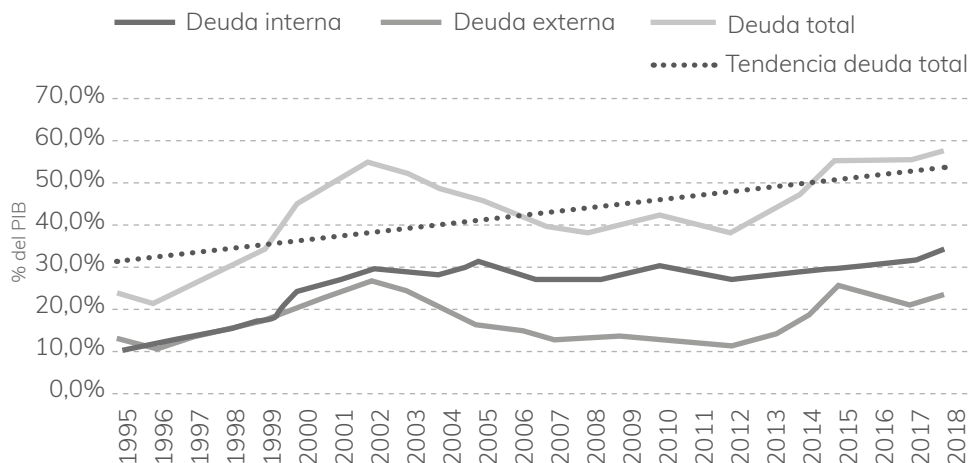
Asistimos de esta manera a un nudo de contradicciones, en los que se enfrentan a una idea de paz estable y duradera con la reprimarización financiera de la economía, en cuyo contexto el modelo de despojo se convierte en política de Estado dada la organización y gestión de las finanzas públicas.

Al respecto una de las contradicciones de la política económica neoliberal en Colombia en relación al post-acuerdo de paz está enmarcada en el modelo de gestión fiscal, que en el marco de la Ley 1473 de 2011 de sostenibilidad fiscal contempla la llamada reducción progresiva del déficit estructural que es un requisito fundamental para que las calificadoras internacionales de riesgo aprueben la gestión macroeconómica de los mercados en el país. Se trata de un diseño de las finanzas públicas en función del servicio de la deuda pública y el rentismo financiero por encima de los derechos sociales. (Carrero, 2017, párr. 12).

A través de la disciplina fiscal y la focalización del gasto público, necesarias desde la lógica del modelo dado el déficit estructural de la cuenta corriente, se busca de manera progresiva que el Estado central se desligue de la responsabilidad de proveer derechos sociales a sus ciudadanos, garantizando de este modo más espacios en la esfera social para la reproducción del capital y, a la par, la existencia de recursos suficientes para pagar la deuda adquirida con el capital nacional y transnacional, ya que los recursos que redistribuía el Estado en inversión social pasan a ser propiedad de sus acreedores.

Siguiendo esta lógica, para 2019 el Gobierno Nacional organizó las finanzas públicas en la perspectiva de seguir incentivando la reducción del déficit fiscal, al tiempo que garantiza el pago de la deuda pública que ha logrado alcanzar los niveles históricos de 57,6% del PIB para el Sector Público No Financiero (SPNF), sobre todo si tenemos en cuenta que, según cifras del Banco de la República, cuando arrancó la década de 1990 la misma no superaba los 14,5 puntos del PIB.

Gráfica N.º 6 Deuda pública del SPNF como porcentaje del PIB en Colombia 1995- 2018



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco de la República.

A pesar de un ajuste presupuestal del 1% del PIB a finales de 2018, el cual significó el canje de deuda pública de corto a mediano plazo extendiendo la amortización de la misma hasta 2028, el presupuesto público del Gobierno Nacional Central (GNC) mantuvo un déficit de aproximadamente 14 billones de pesos, 1,5% PIB, que obligó a realizar a finales de 2018 una nueva reforma tributaria, conocida como *Ley de Financiamiento*.

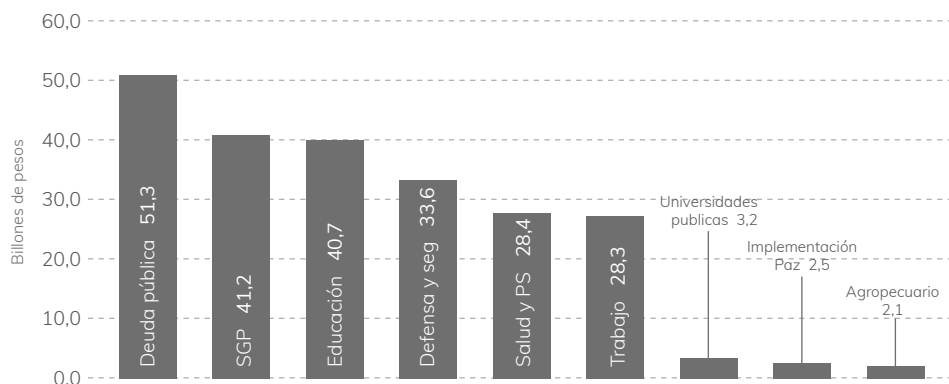
En medio de este panorama, el creciente endeudamiento del Gobierno Nacional Central (GNC) en los últimos años no puede pasar inadvertido. Como se señaló renglones atrás, dicho endeudamiento ha significado en los últimos 8 años un incremento de las acreencias por parte del Estado colombiano en un 18% del PIB, esto es, cerca de \$180 billones a precios de 2018, explicados por el incremento de la deuda externa como resultado de la depreciación de la tasa de cambio y de una emisión mayor de títulos en el mercado doméstico.

Como consecuencia de este fenómeno el Estado ha estado pagando anualmente por concepto de servicio de deuda pública entre 4 y 6 puntos del PIB, una tercera parte de este monto en intereses, lo que equivale a 25 veces el presupuesto para agricultura.

En el año 2019 pagaremos por concepto de deuda pública \$52,4 billones, esto es, 20% del PGN (aproximadamente 4,8% del PIB), lo que sumado a las inversiones en seguridad y defensa (12,8 % del PGN y 3,1% del PIB) lleva a la conclusión de que en Colombia la fiscalidad, que se expresa en rentismo financiero a través del endeudamiento público y dispositivos de control por la vía del gasto en seguridad y defensa, asciende a 8 puntos del PIB, lo que representa el 40% del gasto público.

Teniendo en cuenta el reducido tamaño del Estado colombiano —representado como proporción del gasto público del GNC en el PIB (24,5% para 2019)—, el hecho de que una tercera parte de este se utilice en amortizaciones de deuda y seguridad, y que, según la Contraloría General de la Nación, cerca de 5 puntos del PIB se pierdan en corrupción (\$50 billones), nos lleva a concluir que los recursos que quedan disponibles para garantizar derechos sociales y acciones para transformar los territorios mediante la inversión son realmente limitados; ello sin entrar en el debate respecto al modelo de gestión pública en el país.

Gráfica N.º 7 Principales rubros PGN ajustado 2019



Fuente: Construcción propia con base en MinHacienda (2018).

Se destaca el hecho de que los recursos para el sector agropecuario y la implementación del Acuerdo Final de Paz son de apenas 0,2% del PIB, 25 veces menores que el servicio de deuda pública y 15 veces menores que lo dispuesto para seguridad y defensa.

La débil estructura fiscal colombiana tiene como objetivo el apalancamiento de actividades financieras y el control represivo de la población, ya que del total del PGN 23% se destinará al pago del servicio de la deuda y 17,6 % se

utilizará en seguridad y defensa, convirtiendo a Colombia —luego de Estados Unidos, Canadá y Brasil— en el país que más invierte en la fuerza pública en toda América. Es de destacar que dicho presupuesto para defensa tiene como uno de sus objetivos fortalecer el aparato represivo, que se manifiesta, por ejemplo, en el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), para contener la protesta social que, en el posacuerdo, tendrá como epicentros las ciudades y las regiones donde se desarrollarán los grandes proyectos de extracción minero-energética.

Pero como si las paradojas no fuesen suficientes, lo más escandaloso de la actual arquitectura presupuestal de la nación tiene que ver con la reducción de los recursos que se destinan al sector agropecuario. En efecto, como consecuencia de una reducción relativa del 16,3% de los mismos, lo que equivale a una disminución de la inversión de \$0,8 billones, la inversión en este sector representa apenas el 0,89% del PGN total.

La posibilidad de construir la paz pasa por superar la talanquera que el gobierno colombiano impuso en los acuerdos, al sujetar los mismos al *cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas* (AF, 2016, p. 196l), lo cual plantea un debate más de fondo en relación con la sostenibilidad en el largo plazo del modelo al que pretende darle continuidad la facción de clase dominante y, por supuesto, la compatibilidad de este con la idea de la paz estable y duradera.

La visión estatal del Plan Marco de Implementación desconoce lo acordado entre las partes

Como se ha observado hasta esta sección, la implementación del Acuerdo Final de Paz se da en medio de un panorama en el que la correlación de fuerzas del campo social y popular no permitió la transformación del modelo económico ni en lo productivo ni en las relaciones de dependencia frente a los países metropolitanos y, mucho menos, en la gestión fiscal. Es en el contexto de ese principio de realidad política que debe entenderse la implementación del Acuerdo Final.

En este sentido vale la pena traer a colación que el Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y la otrora guerrilla de las FARC-EP estableció en su punto 6.1.1 la necesidad de construir un Plan Marco de la Implementación (PMI), que debería contener un conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades, indicadores, recomendaciones de política y medidas para la implementación de todos los acuerdos, incluyendo cronograma,

priorización, instituciones responsables, fuentes de financiación y montos indicativos para el desarrollo de todos los planes y programas del Acuerdo.

A pesar de que el PMI debía ser presentado a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) a los cuatro meses de la creación de la misma luego de la firma del Acuerdo Final, fue hasta el 29 de junio de 2018 que el país conoció el Plan Marco de Implementación a través del anexo B del Documento CONPES 3932.

Además de los sinsabores por los retrasos en la emisión del PMI, la presentación del mismo ante el país pasó sin pena ni gloria, quizás de forma intencionada, dado que los alcances consignados en el mismo se convertían en una de las mayores afrentas al Acuerdo que pretendía garantizar la construcción de la paz estable y duradera.

El lenguaje, las metas, los objetivos y la financiación consignados en el PMI expresan una visión del ejecutivo según la cual nos encontramos ante un plan que corresponde a un Acuerdo entre el gobierno y la otrora insurgencia de las FARC-EP, pese a que lo consignado en el Acto Legislativo 02 de 2017 le da un alcance de Acuerdo de Estado con el que las diferentes instituciones colombianas deberían estar comprometidas.

Al mismo tiempo, el PMI cuenta con apenas 22 metas trazadoras y 501 indicadores, de los cuales la mayoría son de gestión y no de producto, impacto o resultado, evidenciando así el insuficiente compromiso asumido por el Gobierno Nacional al momento de construir este instrumento que permite traducir el Acuerdo Final en lineamientos de política pública y acción institucional.

Frente a la financiación el Gobierno Nacional estimó a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 (MFMP) una cifra de implementación que finalmente quedó consignada en el PMI por valor de \$129,5 billones —medidos a precios de 2016— para un periodo de 15 años, a pesar de que el Acuerdo Final (AF) estipulaba un plazo máximo de 10 años para llevar a buen término la implementación.

Estos \$129,5 billones distribuidos en 15 años ascienden al 10,68% del PIB de ese periodo, es decir, a un 0,7% del PIB anual, el cual solo equivale a la quinta parte de la asignación presupuestal actual para seguridad y defensa, lo que significa que los recursos proyectados para la implementación a 15 años son equivalentes al presupuesto de 3,5 años de seguridad y defensa.

Este esfuerzo fiscal es muy inferior al que estiman estudios hechos por gremios como ANIF (2016) y Fedesarrollo (2017), el Bank of América (2014), a las cifras de la Contraloría General de la República (2018) y a las salvedades de la FARC consignadas en el mismo PMI, entre otros, que calculan un monto de recursos entre el 2,5 y 5.2 % del PIB anual en un horizonte temporal de 10 años para la implementación del AF. De la misma manera, la cifra consignada en el PMI desconoce los resultados en relación con esfuerzos fiscales hechos por la Misión para la Transformación del Campo (2015) y las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2017 y 2018) en lo que respecta a la reparación de víctimas.

Estimaciones propias fundamentadas en la literatura señalada sitúan escenarios de inversión para la implementación del Acuerdo Final que oscilan entre 2,8% y 3,5% del PIB anual durante 15 años, lo que se traduciría en una necesidad de inversión total que oscilaría entre los 420 y los 525 billones de pesos, es decir, por lo menos 3,25 veces lo estipulado por los técnicos del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las administraciones de Santos y Duque.

Cuadro N.º 1 Costos Plan Marco de Implementación

| Punto | Costo total (\$billones*) | Participación sobre el total |
|---------------------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 1. Reforma Rural Integral | 110,6 | 85,4% |
| 2. Participación política | 4,3 | 3,3% |
| 3. Fin del conflicto | 1,9 | 1,5% |
| 4. Solución del problema de drogas ilícitas | 8,3 | 6,4% |
| 5. Víctimas | 4,3 | 3,3% |
| 6. Implementación | | |
| Total | 129,5 | 100,0% |

Fuente: Min Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2018.

* Billones de pesos de 2016

Según el PMI y el MFMP (2018), los recursos estimados en el caso de la Reforma Rural Integral (RRI) sobre un cálculo de 170 municipios —desconociendo el universo de los planes nacionales para la RRI de por lo menos 665 municipios con población rural y rural dispersa que analizó la misión para la superación de la pobreza rural—, centralizan \$110,6 billones de pesos,

que sumados a la solución del problema de las drogas ilícitas (\$8,3 billones) terminan concentrando \$119,9 billones, el 91,8% de los recursos de toda la implementación.

De los 110,6 billones para la RRI, el 81% de los recursos —90,2 billones— están concentrados en la estrategia de tierras y en los planes nacionales de salud y educación, lo cual llama la atención si tenemos en cuenta que los recursos para salud y educación tienen como fuente de financiación el Sistema General de Participaciones que ya tiene destinaciones específicas comprometidas, dejando apenas \$20,6 billones —\$1,3 billones/año— para el resto de la RRI.

Al mismo tiempo, las víctimas, que supuestamente estaban en el centro del Acuerdo, contarán apenas con \$370.000 millones distribuidos durante 15 años, vale decir, \$24.600 millones/año, dado que el resto de los recursos —\$3,8 billones— está comprometido fundamentalmente para el funcionamiento de la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), lo que no quiere decir que estos recursos sean suficientes para el funcionamiento de estas entidades.

Llama la atención que, mientras en la actualidad la política de víctimas implica aproximadamente 1,2% del PIB anual, la implementación del Acuerdo Final contemple inversiones de apenas 0,7% del PIB como consecuencia del legado de la administración de Santos.

Una paz desfinanciada

El PMI y el CONPES 3932 de 2018 contemplan que el 36% de los recursos de implementación del Acuerdo Final de Paz provienen del Presupuesto General de la Nación (PGN), unos \$47,7 billones, que, a decir verdad, pueden ser la única fuente de recursos nuevos derivados del sector público para la implementación del AF, en tanto los recursos originados en el Sistema General de Participaciones (SGP) y en el Sistema General de Regalías (SGR) no constituyen realmente nuevas asignaciones para los territorios del posacuerdo y corresponderán, en el mejor de los escenarios, a reasignaciones, mucho más flexibles en el caso del SGR y más rígidas en el del SGP, si se tiene en cuenta que ya tienen destinaciones específicas.

De hecho, en el caso del SGP, los 47,7 billones de pesos —36,8%— que se destinaron para la implementación del Acuerdo Final se gestionan en el con-

texto de las consecuencias que trajeron el Acto Legislativo 04 y la Ley 1176 de 2007 en materia de transferencias a los municipios, que implican un escenario adverso en tanto en el marco de la normatividad existente los municipios tendrán que hacer más con menos recursos.

En el caso del SGR tampoco estamos hablando de recursos nuevos, sino más bien del traslado de \$18,1 billones para los fines de la implementación.

Cuadro N.º 2 Fuentes de financiación proyectadas para la implementación del Acuerdo Final de Paz a 15 años

| Fuente | Costo total (\$billones*) | Participación sobre el total |
|-----------------------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 1. Presupuesto General de la Nación | 46,7 | 36,% |
| 2. Sistema General de Participaciones | 47,7 | 36,8% |
| 3. Sistema General de Regalías | 18,1 | 14% |
| 4. Entidades Territoriales - Recursos propios | 4,3 | 3,3% |
| 5. Cooperación internacional | 11,6 | 9,0% |
| 6. Inversión privada | 1,1 | 0,9% |
| Total | 129,5 | 100,00% |

Fuente: CONPES 3932 de 2018, PMI, y Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2018.

* Billones de pesos de 2016

La situación para los municipios no es la mejor, no solo por lo que se ha explicado ya respecto a lo que sucede actualmente con el SGP, sino adicionalmente porque, tal y como se consigna en el MFMP (2017), los municipios tendrán que hacer la gestión para garantizar \$4,3 billones (3,3%) de cara a la implementación del AF:

Este ejercicio estima que parte de los recursos propios de los departamentos y de los municipios PDET, concurrirán a las inversiones en los sectores priorizados en los acuerdos y que se han definido como estratégicos en los planes de desarrollo territorial... Este análisis buscó medir la capacidad de los gobiernos territoriales, para invertir en proyectos dirigidos a la implementación de los acuerdos. La capacidad se determinó teniendo en cuenta los recursos de los que disponen las entidades territoriales, después de cubrir sus gastos de funcionamiento y el pago de sus obligaciones financiera (MFMP, 2017, pp. 232-233).

No deja de impresionar el hecho de que se les exijan recursos para la implementación a municipios categoría 5 y 6 con baja capacidad financiera, a pesar de que se señala que dicho monto se determinó sobre la base de *los recursos de los que disponen las entidades territoriales*, sobre todo si tenemos en cuenta que los municipios PDET fueron seleccionados en aquellos territorios con los mayores niveles de pobreza y debilidad institucional, por lo que resulta contradictorio que esos entes sean los que tengan que cargar financieramente con parte de la implementación, aun cuando el debate frente a los costos que ha traído el tipo de descentralización que se ha realizado en Colombia sigue estando inconcluso.

En la gestión de Santos y Duque la paz siempre ha estado desfinanciada

A este panorama se suma el *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018*, presentado por la Contraloría General de la República (CGR, 2018), en el que queda en evidencia la desfinanciación de la implementación del AF.

Tomando tanto las cifras presentadas por el MHCP en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 (MFMP), como las presentadas por la CGR, persiste una desfinanciación para la ejecución del PMI. Si partimos del hecho de que los recursos para la implementación del AF debían ser de \$8,48 billones para 2017, es claro que hubo un déficit de \$1,6 billones, según las cifras del propio MinHacienda, y de \$3,6 billones, según la CGR, lo que representaría un déficit para ese año de 41,8% (ver cuadro N.º 3).

Tal y como lo señala el Centro de Pensamiento y Dialogo Político en sus documentos de seguimiento a la implementación durante 2018, del informe de la CGR se desprende la conclusión de una desfinanciación estructural para garantizar la implementación efectiva del AF por tres razones:

- i. Los recursos del Sistema General de Participaciones ya están comprometidos en destinaciones específicas, razón por la cual no representan recursos nuevos para la paz y la implementación del AF.
- ii. Las inversiones estimadas por el Gobierno Nacional en el CONPES 3932 de 2018 y su anexo B, PMI, tanto para la implementación de la RRI como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS, no son suficientes para llevar a cabo todas las

actividades propuestas. El valor de la RRI para los 665 municipios con población rural y rural dispersa, incluyendo el desarrollo de los PDET, es de \$195,5 billones, al tiempo que las inversiones asociadas a 11 de los 15 Planes Nacionales Sectoriales ascienden a un valor de \$89,9 billones.

- iii. El costo estimado adicional para la implementación de la política pública de víctimas asciende a por lo menos \$115.6 billones (CEPDIPO, 2019, p. 134).

Cuadro N.º 3 Comparativo de ejecución Ministerio de Hacienda frente a balance de la Contraloría General de la República*

| Fuente | Monto total programado (15 años) | | Programado para 2017 | | Ejecución 2017 | |
|-----------------------------------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------|---------------|----------------|---------------|
| | MFMP 2017 | MFMP 2018 | MFMP 2017 | MFMP 2018 | MHCP | CGR |
| 1. Presupuesto General de la Nación | \$ 46,6 | \$ 46,7 | \$ 3,0 | \$ 2,9 | \$ 2,5 | \$ 2,5 |
| 2. Sistema General de Participaciones | \$ 37,8 | \$ 47,7 | \$ 1,8 | \$ 2,7 | \$ 2,4 | N.A |
| 3. Sistema General de Regalías | \$ 19,7 | \$ 18,1 | \$ 1,6 | \$ 1,0 | \$ 0,7 | \$ 0,7 |
| 4. Entidades Territoriales - Recursos propios | \$ 5,5 | \$ 4,3 | \$ 0,5 | \$ 0,5 | \$ 0,4 | N.A |
| 5. Cooperación internacional | \$ 11,6 | \$ 11,6 | \$ 1,1 | \$ 1,1 | \$ 1,0 | \$ 1,7 |
| 6. Inversión privada | \$ 8,3 | \$ 1,2 | \$ - | \$ - | \$ - | N.A |
| Total | \$ 129,5 | \$ 129,5 | \$ 8,0 | \$ 8,2 | \$ 6,9 | \$ 4,9 |

Fuente: Construcción con base en Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y 2018 y el MHCP.

* Billones de pesos

La ruta tomada por Duque en materia de financiación del AF profundiza la desfinanciación que ya había dejado Santos, dado que finalmente coincide en la perspectiva macrofinanciera de este.

El texto definitivo del Presupuesto General de la Nación 2019, en lo relacionado con los montos asignados para la implementación del Acuerdo Final de Paz, manteniendo la ruta que impone el principio de sostenibilidad fiscal y su regla, privilegió las rentas financieras expresadas en el servicio de la deuda pública, al tiempo que hacia prevalecer la desfinanciación del PMI en por lo menos un 40% anual.

En la ley de presupuesto para 2019 quedó clara la asignación de \$1,63 billones con destinaciones rastreables en relación con las entidades y programas directamente ligados con la implementación del Acuerdo Final de Paz: Para el punto 1, Reforma Rural Integral (RRI), \$723.408.22.436; para el punto 3, Fin del Conflicto, \$385.096.252.803, y para el punto 5, Víctimas, \$530.217.676.022, que se podrían sumar a \$0,9 billones adicionales de recursos provenientes de la cartera de Min-Hacienda, con lo que en el escenario más optimista podría hablarse de un total de \$2,53 billones para la implementación del AF en el año 2019, según el PGN.

Siguiendo la ruta que impone el principio de sostenibilidad fiscal y su regla, el monto de distribución del PGN aprobado para 2019 privilegió las rentas financieras expresadas en el servicio de la deuda pública, al tiempo que existe una desfinanciación del PMI en por lo menos un 40% anual y un déficit estructural de por lo menos 1,7% del PIB por año en lo relacionado con inversiones que permitan el éxito en la implementación del AF hasta 2031.

La invisibilización a la que se somete al PMI en la proyección de gastos realizada por el Gobierno Nacional Central (GNC) se presenta a pesar de las indicaciones establecidas en el Documento CONPES 3932 de 2018 en cuanto a la obligación del MHCP de hacer explícitos los compromisos financieros relacionados con el PMI, y de lo establecido en el artículo 150 del texto del PGN aprobado por el legislativo, el cual señala que dicho presupuesto se entenderá enmarcado dentro del Plan Plurianual de inversiones para la Paz. Se trata, además, de inversiones que no tienen ninguna posibilidad de seguimiento, ya que el Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO) creado por el AF no se ha puesto en marcha (CEPDIPO, 2018a).

Las inversiones para la paz en el periodo 2019 y 2022 Del incumplimiento a la desidia

Continuando la senda de la desfinanciación y del incumplimiento del Acuerdo Final, el artículo 4.º del proyecto de ley, el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022, no hacía explícitos los recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, ni de lo que podrían ser los enfoques transversales del plan cuatrienal de implementación expresados de alguna manera en los pactos de género y étnico.

De esta manera no solo se desconoce el artículo 3.º del Acto Legislativo 01 de 2016 que exige un capítulo especial de inversiones para la paz en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que el Estado pasa a incumplir lo contemplado

en el numeral 6.1.1 de los Acuerdos de Paz del 24 de noviembre de 2016, que estipulaba la construcción de un plan cuatrienal de inversiones para la implementación del Acuerdo Final en los Planes Nacionales de Desarrollo a partir de la firma de las partes.

La ausencia de un capítulo específico en el plan cuatrienal de implementación del Acuerdo Final de Paz con recursos nuevos evidencia nuevamente —y a todas luces— los rasgos autoritarios que amenazan el orden democrático e institucional, como sucedió en el caso de las seis objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz, en tanto las decisiones del ejecutivo se ponen por encima de la Constitución Política Nacional.

Cuadro N.º 4 Plan plurianual de Inversiones para la Paz según DNP

| Implementación del Acuerdo de Paz en el PND 2018-2022 | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------|
| Punto/Pilar | Miles de millones de pesos 2018 | Participación |
| 1. Reforma Rural Integral | 24.970 | 67,3% |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 632 | 1,7% |
| 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras | 3.961 | 10,7% |
| 1.3. Desarrollo social: SALUD | 3.284 | 8,9% |
| 1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL | 12.218 | 32,9% |
| 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE | 2.290 | 6,2% |
| 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa | 1.580 | 4,3% |
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 941 | 2,5% |
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 63 | 0,2% |
| 2. Participación Política | 86 | 0,23% |
| 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final | 3 | 0,01% |
| 2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 83 | 0,22% |
| 2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 1 | 0,00% |
| 3. Fin del Conflicto | 746 | 2,0% |
| 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | 700 | 1,9% |
| 3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 47 | 0,1% |
| 4. Solución del problema de las drogas | 43 | 0,1% |

| Implementación del Acuerdo de Paz en el PND 2018-2022 | | |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------|
| Punto/Pilar | Miles de millones de pesos 2018 | Participación |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito | 40 | 0,1% |
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 3 | 0,0% |
| 5. Víctimas del conflicto | 3.580 | 9,7% |
| 5.1. Justicia y Verdad | 656 | 1,8% |
| 5.4 Reparación integral para la construcción de Paz | 1.854 | 5,0% |
| 5.6 Derechos Humanos | 1.070 | 2,9% |
| 6. Implementación, Verificación y Refrendación | 5 | 0,01% |
| 6.1. Mecanismos de implementación y verificación | 5 | 0,0% |
| 7. Recursos para la construcción de paz por distribuir | 4.800 | 12,9% |
| 7.1. Recursos para la construcción de paz por distribuir | 4.800 | 12,9% |
| OCAD PAZ | 2.852 | 7,7% |
| OCAD PAZ | 2.852 | 7,7% |
| Total general | 37.083 | 100,0% |

Fuente: Construcción con base en *Plan Plurianual de Inversiones para la Paz*. DNP, febrero de 2019.

Adicional a lo anterior, es de precisar que el Plan Marco de Implementación (PMI) y el documento CONPES 3932 de 2018 señalan la importancia de que las inversiones previstas para garantizar el éxito de las políticas públicas que se derivan del Acuerdo Final se hagan explícitas tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo, como en cada uno de los presupuestos generales de la nación hasta 2031.

De esta manera, continuando la ruta de incumplimiento y desfinanciación del Acuerdo Final de Paz (AF), ni las bases del PND ni su articulado dan cuenta de lo pactado entre las partes, al tiempo que desconoce tanto lo estipulado en los actos legislativo 01 de 2016, 02 de 2017, los documentos CONPES 3931 y 3932 de 2017, así como en el Plan Marco de Implementación (PMI).

A partir de los cálculos derivados del PMI, en el PND las inversiones para la paz ascienden a \$37,1 billones de 2018, apenas el 3,38% de los \$1.096,1 billones de todo el PND.

Tal como se desprende de los análisis hechos por CEPDIPO (2019), de los \$37,08 billones existentes en el Plan Plurianual de Inversiones para la paz (PPI-paz), apenas \$24,9 billones, vale decir, el 67,3% de los recursos, corresponden a la RRI, cuando lo estipulado en el PMI para esta materia del total de inversiones es del 85,4%.

Descontada la financiación por SGP que se encuentra en el orden de los \$13 billones y los recursos que pasarían a discrecionalidad de MinHacienda, los \$1,3 billones de recursos propios de los municipios, los \$2,5 billones de financiación privada y los \$4,1 billones de cooperación internacional, las inversiones públicas para la paz no superarían los \$8,6 billones para la implementación del AF en los próximos 4 años, menos de 1% del PIB.

Al mismo tiempo en lo que respecta a las víctimas, el PND no es claro en diferenciar los recursos que serán necesarios para sacar adelante la reforma de la Ley 1448 de 2011 y la adecuación de toda la política de víctimas según el AF. De hecho en materia de reparación se desconoce por completo el déficit de más de \$115 billones que ha señalado la Comisión de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1448.

A manera de conclusión: La paz puede salir del laberinto. Apuntes para un modelo económico y de gestión fiscal para la paz

Lejos de lo anecdótico, el énfasis en la gestión y no en los resultados e impacto del Plan Marco de Implementación, la desfinanciación estructural del Acuerdo Final de Paz, la ausencia y tergiversaciones de la implementación de la Reforma Rural Integral en el contexto de la lógica extractivista obedecen a la existencia de un modelo económico dependiente de la demanda de materias primas en los países metropolitanos y los ciclos de precios de las *commodities*.

De esta manera, es preciso señalar que el gran reto en términos de la implementación del Acuerdo Final de Paz y su marco general de implementación está atravesado por la superación de un modelo económico que imposibilita el desarrollo, la generación de riqueza de manera sustentable y una gestión fiscal en función de los derechos y el bienestar del grueso de la población.

En términos macroeconómicos, la existencia de déficit gemelos, esto es, déficit en la cuenta corriente y déficit fiscal, obligará permanentemente a depender de la financiación extranjera mediante IED y del ahorro fiscal mediante políticas de ajuste que focalizan el gasto, limitando la posibilidad de acción estatal para la generación de desarrollo.

Ante tal escenario, la necesidad de IED en el contexto internacional actual y la ausencia del desarrollo de la industria en el territorio nacional conllevan la estructuración de un modelo sustentado en la producción de materias primas,

particularmente de una canasta minero-energética que se convierte en antípoda de los principios sobre los cuales se estructuró el punto uno del Acuerdo Final de Paz, sin mencionar lo que significa en términos de los ciclos de violencia territorial la presencia de economías de enclave.

Al mismo tiempo la necesidad de austeridad fiscal para buscar equilibrios macrofinancieros en un contexto de déficit en la cuenta corriente conlleva a la reducción estructural del gasto que genera presiones de incumplimiento en materia de reparación de víctimas —recordemos que el AF señalaba la necesidad al primer año de la implementación de reformular de manera participativa dicha política— así como de cumplimiento del Acuerdo Final.

A diferencia de la percepción que ha proyectado el bloque de poder en el país, para garantizar la paz estable y duradera resulta inimaginable no replantear el modelo económico que profundiza el carácter antidemocrático de la estructura de la propiedad de la tierra, pero que, además, hace inviable la construcción de un modelo de desarrollo que permita la dignificación del ser humano y la sustentabilidad ecosistémica.

Para lograr esto es necesario replantear el *modelo de desarrollo*, el cual solo podrá transformarse en la medida en que deje de imperar el constitucionalismo y la normatividad neoliberal que data de inicios de los noventa, pero que contiene las constantes históricas de un modelo excluyente y limitado en su visión de crecimiento y desarrollo.

Es necesario, en últimas, poner los mercados al servicio de la sociedad, y no a la sociedad al servicio de los mercados. Es preciso, en consecuencia, que el mercado actúe en función de la paz. Esta no se puede sacrificar ante el dogma del libre mercado, y para ello se impone recuperar las nociones de las teorías de la dependencia en Latinoamérica y del Buen Vivir.

Cerrarle el paso a la gran minería, al *fracking*, a los monocultivos y la extranjerización de la tierra se constituye en estos momentos en un requisito para avanzar en la construcción de la paz, sobre todo si tenemos en cuenta que la implementación de economías de enclave no genera desarrollo local, sino que, al contrario, multiplica las expresiones de violencia regional.

De ahí que se vuelve fundamental darle un giro a la política económica que busca vincular el sector rural directamente con el mercado internacional. El libre comercio en el país ha estado ligado a la importación de alimentos y,

en consecuencia, al desplazamiento de antiguos campesinos productores hacia las ciudades en búsqueda de mejores oportunidades, o, por otro lado, al sometimiento de las comunidades rurales a economías ilegales articuladas al cultivo-procesamiento de drogas ilícitas, que resultan las únicas rentables.

En un contexto que imposibilita la vinculación de los productores rurales a los encadenamientos productivos y de comercialización nacionales del mercado interno por la presencia de productos extranjeros subsidiados en su países de origen, lo que los hace mucho más baratos, la cuestión de la paz nos hace pensar, necesariamente, en una revisión- renegociación de los tratados de libre comercio que ha firmado el país, retomando las salvedades de las antiguas FARC-EP al momento de firmar el Acuerdo Final de Paz.

Si tenemos en cuenta que cerca del 68% de la producción agrícola es generada por la economía campesina, que representa menos del 25 % de la superficie de tierras aptas para la agricultura en el país, el fortalecimiento de la economía campesina tiene todo el potencial para convertirse en una apuesta interesante en la perspectiva de alcanzar la paz por la vía del Desarrollo Humano Integral y Sustentable (DHIS) en por lo menos los 665 municipios rurales de población dispersa en todo el país, pero todo depende de las combinaciones adecuadas de economías comunitarias, públicas y privadas ¹.

El reto pasa no solamente por pensar desde una perspectiva nacional, sino a partir de un enfoque de desarrollo territorial capaz de convocar la participación de las comunidades y las particularidades de diferentes zonas del país, ligando la idea de desarrollo con la propuesta de democracia.

Sobre esta premisa —y saliéndose de los cánones establecidos por el llamado disciplinamiento fiscal—, se debe reconsiderar el esfuerzo fiscal total para la implementación del Acuerdo Final, ya que existe suficiente evidencia de que los recursos asignados y los proyectados son insuficientes. Dicho esfuerzo fiscal debe ser justificado sobre la base de lo que cuesta el desarrollo de cada uno de los puntos de lo acordado y, en ese plano, debería girar alrededor del 3% del PIB anual. Para alcanzar este propósito se hacen necesarias medidas relacionadas con la reestructuración de la política tributaria, la auditoria y reestructuración de la deuda pública, la reorganización de los diferentes componentes del gasto público

1. Según cálculos de la FAO, la economía campesina, a pesar de ocupar un espacio inferior al 35% de las tierras aptas para la producción agrícola, representa más del 70% de la producción de bienes agrícolas en el mundo, lo que demuestra que, a diferencia de lo que se suele pensar, el monocultivo no solo no es deseable en términos de sostenibilidad y sustentabilidad ya que agota la fertilidad de las tierras de mejor calidad, sino que además es menos eficiente que la economía campesina.

y la flexibilización de la regla fiscal; en caso contrario, persistirá una implementación con recursos fiscales insuficientes para su desarrollo.

La paz estable y duradera está amenazada mientras perdure la desfinanciación del Acuerdo Final, tal como quedó en el Plan Marco de Implementación de la administración de Santos y como está quedando en el Plan de Desarrollo del gobierno de Duque.

En este escenario, la construcción de la paz pasa necesariamente por la discusión hasta ahora no zanjada acerca de la necesidad de un modelo económico que supere la dependencia y la lógica extractivista y de uno de gestión fiscal en función de un proyecto de sociedad menos desigual, condición ineludible para la democratización del país, que es lo que se juega doscientos años después de nuestro nacimiento como república.



Bibliografía

- Acosta, Olga, Azuero, Francisco y Concha, Tomás (2017). Documentos de Proyectos. El ingreso y su distribución en Colombia Hogares o empresas: ¿quién debe tributar? CEPAL: Santiago de Chile.
- *Acuerdo Final de Paz* (24 de noviembre de 2016). Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo. Alto Comisionado para la Paz. Bogotá.
- Acto Legislativo 01 del 7 de julio De 2016. *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf> Consultado por última vez el 23/01/2018.
- Acto Legislativo 02 del 11 de mayo 2017. *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf> Consultado por última vez el 23/01/2018.
- ANIF (2016). “Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz en Colombia”. Clavijo Sergio (Coord.). Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecolda-paz1016.pdf> Consultado por última vez el 23/11/2018.

- Carrero, B. Diego F. (2017). "Post-acuerdo, neoliberalismo y finanzas públicas en Colombia", en Gentes del Común. Disponible en <https://gentesdelcomun.com/economia/item/104-post-acuerdo-neoliberalismo-y-finanzas-publicas-en-colombia>. Consultado por última vez el 17/03/2017.
- Carrero, B. Diego F. (2015). "Transformar el modelo para lograr la paz estable y duradera. Una aproximación a la economía política del conflicto colombiano", en Wilches T., Jaime y Guerrero S., Hugo (comp.). *Perspectivas Multidimensionales de la Paz en Colombia*. ISBN: 978-958-8561-83-7. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, pp. 55-86.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019). *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: CEPDIPO.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2018a). *La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019: La paz desfinanciada*. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo N.º 10, noviembre de 2018.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2018b). *Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019*. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo N.º 3, 28 de septiembre de 2018.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento e implementación de la Ley 1448-2011 de víctimas y restitución de tierras (2018). *Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 al Congreso de la República 2017-2018*. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018a). Conpes 3931: *Política Nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018b). Conpes 3932: *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018c). Anexo B CONPES 3932, *Plan Marco de Implementación: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Contraloría General de la República (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República de Colombia (2005, 9 de junio). *Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz*. Intervención del Dr. Luis Bernardo Flórez Enciso, Vice-Contralor General de la República, en la instalación del Foro *La Extinción de la Propiedad Ilícita: ¿Una Vía para la Reforma Agraria?* Bogotá.
- Defensoría del Pueblo Colombia (2013). *Minería al Derecho*. Bogotá: autor.
- Defensoría del Pueblo Colombia (2010). *La Minería de Hecho en Colombia*. Bogotá: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: DNP.

- Giraldo, César (2003). “Rescate de lo Público”. En C. Giraldo (Comp.). *Rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, pp. 13-36.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Isaza, Jairo (2012). “Hacia una escuela de pensamiento alrededor del desarrollo humano, integral y sustentable”. *Revista de la Universidad de la Salle*, 58, 183-209.
- Junguito, R., Perfetti Del Corral, J. y Delgado, M. (2017). *Acuerdo De Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo. Disponible en: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3331> Consultado por última vez el 23/11/2018.
- Libreros, Daniel y Sarmiento, Libardo (2007). La hegemonía de la oligarquía financiero-terrate-niente. *Revista CEPA*, 2, 15-24
- Max-Neef, Manfred (2000). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Santiago de Chile: Centro de Alternativas para el desarrollo (CEPAUR).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la Republica de Colombia (2017). *Marco Fiscal De Mediano Plazo 2017*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf> Consultado por última vez el 23/11/2017.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Bogotá.
- Tolosa, Francisco (2012). *Reprimarización y Financiarización en Colombia*. Manuscrito.
- Vega, Renán (2012). “Colombia, un ejemplo contemporáneo de acumulación por desposesión”. *Theomai*, 26.

La (des)financiación del Acuerdo de paz como expresión de la tendencia a la consumación de la perfidia

Jairo Estrada Álvarez

Economista. Ph.D. en Ciencias Económicas. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Director académico e investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Acuerdo de paz y marco normativo de la implementación y la financiación

Con el propósito de habilitar mejores condiciones para la implementación del Acuerdo de paz suscrito entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional, en el capítulo de implementación (Punto 6) se consideró la necesidad de traducir todo el contenido de lo convenido a procesos de planeación y de política pública. En es sentido, se acordó la formulación de un Plan Marco de Implementación – PMI, para un período de implementación concebido inicialmente a 10 años. Asimismo, por ser el PMI un plan indicativo, se pactó por las partes que en el Plan Nacional de Desarrollo de los sucesivos gobiernos debía incorporarse un capítulo específico de la implementación del Acuerdo, para que de esa manera los contenidos del Acuerdo hicieran parte de las políticas públicas a adelantar durante los respectivos cuatrienios presidenciales y pudieran concretarse en programas y proyectos de inversión. Se buscaba garantizar al mismo tiempo que el proceso de implementación contara con la correspondiente financiación y asignación de recursos de presupuesto.

En la fase de implementación temprana del Acuerdo, las partes elaboraron conjuntamente el PMI. El Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el 29 de junio de 2018 el Documento CONPES 3932 de “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y segui-

miento a políticas públicas del orden nacional y territorial”¹. El texto íntegro del PMI quedó incorporado a tal documento. Por parte del componente FARC de la CSIVI se dejaron sentadas salvedades², dentro de las cuales se destacan - para efectos del presente texto - su desacuerdo con la extensión unilateral del tiempo de la implementación a 15 años y con el monto estimado del valor de la implementación de 129,5 billones de pesos, el cual indicaba un insuficiente compromiso de inicio por parte del Gobierno con la financiación del Acuerdo (que adujo razones de una situación fiscal crítica) y se encontraba distante de las estimaciones de financiación formuladas por la Contraloría General de la Nación, institución que estimó el costo de la implementación en más de 220 billones de pesos.

A la existencia del Documento CONPES 3932 de 2018, que señaló cómo debería ser el capítulo de la implementación en sus contenidos específicos y se acompañó de las proyecciones de los compromisos fiscales en términos de destinación de recursos por capítulos del Acuerdo, así como de fuentes de financiación, se le agregan los fundamentos normativos del orden constitucional, que le dan carácter obligatorio y vinculante a la incorporación de un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció:

“ARTÍCULO TRANSITORIO. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (...)

-
1. Ver, Consejo Nacional de Política Económica y Social/ Departamento Nacional de Planeación. “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018.
 2. Ver, Plan Marco de Implementación. Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, cap. VII, Bogotá, 2018.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.” [énfasis propio]” (AL 01/2016).

Además de la obligación de incluir el componente específico, debe destacarse el mandato constitucional de disponer recursos adicionales a las inversiones ya programadas a fin de financiarlo. El acto legislativo prevé en ese sentido la necesidad de un esfuerzo presupuestal distinto a los compromisos ya existentes, incluidos los recursos derivados del sistema general de participaciones y del propio sistema general de regalías (a no ser que hubieren desarrollos legales en esas materias que pudiesen constiuirse en fuentes nuevas de financiación).

Por otra parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 consagró que “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final” (AL 02/2017, Art. 1).

De esa forma, puede afirmarse que -con las salvedades ya indicadas- quedó diseñado un marco normativo relativamente robusto de la implementación y su financiación en la fase de implementación temprana del Acuerdo de paz. Desde luego que las normas por sí solas no representan garantía de que lo consagrado en el ordenamiento efectivamente se vaya a cumplir.

Las definiciones del Plan Marco de Implementación sobre la financiación

En el PMI se definió la asignación de recursos para cada uno de los puntos del Acuerdo, tal y como se aprecia en la Tabla N.º 1:

Al hacer una anualización de promedio aritmético, entre 2017 y 2031, se deberían destinar al menos 8,63 billones de pesos de 2016 para la implementación del Acuerdo. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, la anualización ajustada a las condiciones fiscales de ese momento se estimó en los términos de la Tabla N.º 2.

Tabla N.º 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final (Pesos constantes de 2016)

| Punto del Acuerdo | Monto/ Billones de pesos | Participación/ % |
|-----------------------------------------|--------------------------|------------------|
| Reforma Rural Integral | 110,6 | 85,5 |
| Participación Política | 4,3 | 3,3 |
| Fin del conflicto | 1,9 | 1,5 |
| Solución al problema de drogas ilícitas | 8,3 | 6,4 |
| Víctimas | 4,3 | 3,3 |
| Total | 129,4 | 100 |

Fuente: Plan Marco de Implementación, ob. Cit., p. 213

Tabla N.º 2. Costos anuales de la implementación del Acuerdo Final y esfuerzo fiscal. (Pesos constantes de 2016)

| Año | Monto |
|--------------|----------------|
| 2017 | 8,022 |
| 2018 | 7,610 |
| 2019 | 7,549 |
| 2020 | 7,395 |
| 2021 | 7,767 |
| 2022 | 8,205 |
| 2023 | 8,384 |
| 2024 | 8,656 |
| 2025 | 8,859 |
| 2026 | 9,027 |
| 2027 | 9,250 |
| 2028 | 9,356 |
| 2029 | 9,606 |
| 2030 | 9,805 |
| 2031 | 10,010 |
| Total | 129,502 |

Fuente: MFMP 2018

En cuanto a las fuentes de financiación, el PMI estableció su composición, según se observa en la Tabla N.º 3.

Tabla N.º 3. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo

| Fuente | Costo Total | % de Participación |
|------------------------------------------------|--------------|--------------------|
| 1. Presupuesto General de la Nación | 46,7 | 36,0% |
| 2. Sistema General de Participaciones | 37,8 | 29,2% |
| 3. Sistema General de Regalías | 19,7 | 15,2% |
| 4. Recursos Propios de Entidades Territoriales | 5,5 | 4,3% |
| 5. Cooperación Internacional | 11,6 | 8,9% |
| 6. Privados | 8,3 | 6,4% |
| Total | 129,5 | 100% |

Fuente: DNP-MHCP

Cifras en Billones de pesos de 2016

Sin entrar aún a realizar una valoración del estado y las perspectivas de la financiación de la implementación, debe advertirse previamente que la cifra de 129,5 para los 15 años previstos en el PMI representa un compromiso muy bajo del Estado colombiano en comparación con las necesidades reales y materiales del proceso. Sin duda, la implementación quedó sometida a las restricciones propias de la política neoliberal de la sostenibilidad fiscal y de la regla fiscal (lo cual es, entre otros, una consecuencia de la renegociación del Acuerdo de paz tras la derrota del plebiscito en 2016). En ese aspecto, hay un margen de discrecionalidad muy grande por parte del Gobierno, lo cual posibilita que las definiciones sobre financiación de la implementación se encuentren completamente sometidas a las orientaciones de la política fiscal en general.

A lo anterior se suma, cuando se analizan las fuentes de financiación, que el compromiso fiscal del gobierno central apenas alcanza el 36% del total de los recursos a financiar. Igualmente que 29,2% de tales recursos técnicamente no son recursos nuevos para la implementación como lo mandata el Acto Legislativo 01 de 2016, por corresponder a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, el cual tiene definiciones precisas -constitucionales y legales- acerca de su destinación específica, y dentro de las cuales no están contemplado por razones obvias la implementación del Acuerdo de paz. Distinta es la situación de los recursos que puede aportar el Sistema

General de Regalías (15,2% del total de las fuentes de financiación), por las disposiciones existentes sobre la materia, es más factible y viable la asignación específica de recursos para la implementación, aunque éstos estarán sujetos al monto total de la regalías y a las definiciones presupuestales que sobre la materia se realizan cada dos años. En este caso, los montos asignados dependerán en gran medida del comportamiento de los precios internacionales de los recursos minero-energéticos que como es sabido se encuentran sujetos al comportamiento en el mercado de los llamados commodities y a la especulación financiera.

Por otra parte, no hay regulaciones que obliguen a los entes territoriales a destinar recursos para la implementación (5,5% del total), a lo cual se agrega la precaria situación fiscal de la gran mayoría de los departamentos y municipios del país. Desde luego, que se esperarían compromisos de los entes territoriales con la implementación del Acuerdo de paz, pero esto queda también sujeto a la voluntad política y la discrecionalidad.

Salvo la fuente de la cooperación internacional, que en la fase de implementación temprana ha jugado un papel central, y seguramente lo continuará haciendo por su declarado compromiso con el Acuerdo de paz, en lo que tiene que ver con recursos distintos a los públicos es poco lo que se puede esperar. Hasta el momento, con excepciones, es muy bajo el compromiso del sector privado con la financiación de la implementación.

En suma, más allá de una valoración puntual de la financiación de la implementación es preciso advertir sobre una *precariedad de origen*, que se deriva tanto de los montos asignados, como de las fuentes que le dan sustento a los recursos. En ese sentido, si en verdad se pretendiera un proceso exitoso de implementación del Acuerdo de paz, sería preciso considerar no solo una redefinición sustancial del compromiso inicial del Estado, 129,5 billones de pesos, que debería entenderse como un piso de financiación inicial, sino una redefinición de las mismas fuentes de financiación, estableciendo un mayor compromiso del gobierno central, el cual tendría como condición cuando menos una flexibilización de la regla fiscal, dada la excepcionalidad que implica la implementación de un acuerdo de paz. El estado real de la financiación indica que se está lejos de ese propósito. A las tendencias a la desfinanciación del Acuerdo de paz que se registraron durante el Gobierno de Santos, en la actualidad le agregan los límites políticos derivados del carácter del gobierno actual, que por su orientación política e ideológica ha demostrado ser contrario al Acuerdo de paz en los términos convenidos por

las partes, no obstante su reiterado discurso de compromiso con la implementación. Es evidente, como se verá más adelante que se está frente a un claro incumplimiento de las obligaciones de financiación y, por esa vía, que se está transitando el camino de la consumación de la perfidia.

El estado actual de la financiación

Para una mejor comprensión de las tendencias concretas de la financiación del Acuerdo de paz es preciso señalar que en el Documento CONPES 3932 de 2018 se estableció “a partir de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) incluirá un artículo dentro de la ley de presupuesto, según la cual las entidades del PGN que ejecuten recursos destinados al cumplimiento del Acuerdo Final, para efectos de seguimiento y control financiero, deberán establecer dentro del SIIF-Nación y en los demás aplicativos que para este propósito el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrolle, las apropiaciones presupuestales que se utilizarán para el desarrollo de los mismos. A partir de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá elaborar reportes periódicos sobre los aportes de los recursos de funcionamiento a la construcción de la paz”.³

En el señalado documento CONPES se recomendó que el Departamento Nacional de Planeación elaborara “cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo Final, para los periodos presidenciales 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, e incorporar un capítulo de paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones, que guarde coherencia con la estructura del PND y con los componentes del PMI”. Asimismo, se estipuló que, “a partir de los desarrollos normativos requeridos, y hasta 2031, coordinar el adecuado funcionamiento del SIPO⁴ y su interoperabilidad con otros sistemas de información (...)”⁵.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y 2018, instrumento de programación de los compromisos fiscales del gobierno y de establecimiento de un plan financiero de la política pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluyó un acápite correspondiente a la implementación del Acuerdo de paz, que constituye un referente para el seguimiento a la financiación de la implementación.

3. Documento CONPES 3932, ob. cit, p. 41.

4. El SIPO es el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, concebido en el Acuerdo de paz como un instrumento para hacer seguimiento y verificación a la implementación y los recursos invertidos (Acuerdo Final, Punto 6.1.5.) en tiempo real. En Decreto Ley 672 de 2017 se le corresponde a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (hoy Consejería para la Estabilización y la Consolidación) “diseñar, desarrollar, administrar y mantener” el SIPO (...) (Art 12, numeral 6).

5. Ibid, p. 45.

No obstante, en los presupuestos de 2018 y 2019 no se atendieron por parte del Gobierno nacional las indicaciones ya señaladas, con lo cual se está frente a un incumplimiento del Acuerdo de paz en esa materia. A la fecha, el SIIPO no se encuentra en funcionamiento y se ha afirmado que la responsabilidad sobre este instrumento se encuentra ahora en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

Lo anterior permite afirmar que existe una enorme dificultad -por ausencia de información consolidada y disponible- para hacer seguimiento a la financiación específica real y efectiva del Acuerdo de paz, en general, y de cada uno de sus capítulos, en particular. En este texto nos apoyamos en la información suministrada por la Contraloría General de la República - CGR⁶ y en los informes de seguimiento a la financiación del Centro de Pensamiento y Diálogo Político⁷.

De los estudios realizados por estas instituciones se puede concluir que el proceso de implementación se ha acompañado de una desfinanciación desde su inicio. En efecto, en 2017, de los 8,022 billones previstos en el MFMP, según el MHCP se habrían ejecutado 6,9 billones de pesos. Por su parte, a juicio de la CGR el monto ejecutado apenas habría ascendido a 4,9 billones de pesos. Lo que significa que en el primer año de la implementación se habría presentado una desfinanciación de entre 1,12 y 3,12 billones de pesos según la fuente. La diferencia se explica porque para la CGR los recursos del SGR no cuentan como recursos nuevos. En lo referente a la obligación específica del Gobierno, que son los recursos del PGN, tanto el MHCP como la Contraloría coinciden en una ejecución de 2,5 billones de pesos, en todo caso inferior en 500 mil millones de pesos a lo establecido en el MFMP 2017⁸.

De acuerdo con el MFMP de 2018 (ver Tabla N.º 4), en 2018 se requerían 8,2 billones de pesos para la implementación. No hay información consolidada que permita evaluar la ejecución de recursos en ese año. Según el MHCP, de acuerdo con las cifras preliminares y lo disponible a la fecha, “se apropiaron recursos del PGN por valor de \$2.352 mm, Así mismo, se identificaron trans-

6. Ver, Contraloría General de la República, “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018”, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto, 2018.

7. Ver: Mora, Andrés Felipe/Valencia, Marcela/Puello-Socarrás, Jose Francisco/Carrero, Diego “Implementación del Acuerdo de paz sin recursos. A propósito del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019”, Documento de Trabajo No. 3, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Bogotá, septiembre 28 de 2018. Y de los mismos autores, “El sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: Entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial”, Documento de Trabajo, No. 10, Bogotá, noviembre 14 de 2018, y “La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019. La paz desfinanciada”, Documento de Trabajo No. 10, Bogotá, noviembre de 2018.

8. Contraloría General de la República, ob.cit. p. 20.

ferencias del SGP por valor de \$4.243 mm y recursos propios de las Entidades territoriales por valor de 366 mm⁹. Si estas apropiaciones se comparan con las previsiones del MFMP, mientras del PGN se dejaron de apropiar 550 mil millones y de los entes territoriales 134 mil millones de pesos, en el caso del SGP se imputaron transferencias superiores en 1,53 billones de pesos a las previstas en el MFMP de 2018. Si se considera, como ya se dijo, que los recursos del SGP responden a precisas definiciones constitucionales y legales acerca de su destinación, todo indica que esta fuente se está convirtiendo en una especie de comodín de la financiación, con la que es muy posible que se esté inflando en nivel de apropiación y de ejecución de recursos para la implementación.

En cuanto a la financiación proveniente del SGR, como se aprecia en la Tabla 4, mientras que el MFMP de 2017 programó 1,6 billones, solamente se ejecutaron 741 mil millones, es decir, 859 mil millones de pesos menos; con lo cual es evidente la desfinanciación de la implementación con esta fuente.

Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que para los años 2018, 2019 y 2020 los recursos más estables que provienen del SGR resultarán totalmente insuficientes para alcanzar las metas previstas. Basta observar las asignaciones que se otorgaron por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Paz en el bienio 2017-2018, y las partidas que se prevén para el bienio 2019-2020 de acuerdo con el “Proyecto de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. En primer lugar, en el bienio 2017- 2018 el OCAD de Paz recibió recursos por valor de \$511.000 millones de pesos, lo cual indica una brecha de \$1,8 billones en relación con el promedio anual establecido en el Documento CONPES 3932 de 2018. Por su parte, el proyecto de presupuesto de del SGR para el bienio 2019-2020, muestra una brecha de \$600.000 millones.

Para la vigencia 2019 la información disponible, se encuentra en la Tabla N.º 5¹⁰.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019¹¹ presentado en junio de este año se excluyó de la programación presupuestal el acápite de los compromisos gubernamentales con la implementación del Acuerdo de paz, que se

9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la CSIVI sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y la financiación del Acuerdo de paz dirigidas al Gobierno nacional”, Bogotá, julio 18 de 2019.

10. Respuesta del MHCP a la Bancada de Oposición frente a requerimientos sobre recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, Bogotá, octubre de 2018.

11. Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, Bogotá, junio de 2019.

Tabla N.º 4 Ejecución frente a programación en el MFMP 2017.
Cifras en billones de pesos

| Fuente | Monto total Programado (15 años) | | Programado para 2017 | | Ejecución 2017 | |
|------------------------------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------|---------------|----------------|---------------|
| | MFMP 2017 | MFMP 2018 | MFMP 2017 | MFMP 2018 | MHCP | CGR |
| Presupuesto General de la Nación (PGN) | \$ 46,6 | \$ 46,7 | \$ 3 | \$ 2,9 | \$ 2,5 | \$ 2,5 * |
| Sistema General de Participaciones (SGP) | \$ 37,8 | \$ 47,7 | \$ 1,8 | \$ 2,7 | \$ 2,4 | N.A**** |
| Sistema General de Regalías (SGR) | \$ 19,7 | \$ 18,1 | \$ 1,6 | \$ 1,0 | \$ 0,7 | \$ 0.741** |
| Recursos entidades Territoriales | \$ 5,5 | \$ 4,3 | \$ 0,46 | \$ 0,5 | \$ 0,4 | N.A**** |
| Cooperación internacional | \$ 11,6 | \$ 11,6 | \$ 1,10 | \$ 1,1 | \$ 1,0 | \$ 1,7 *** |
| Inversión Privada | \$ 8,3 | \$ 1,2 | \$ 0 | \$ 0 | \$ 0 | N.A **** |
| Total | \$ 129,5 | \$ 129,5 | \$ 8,0 | \$ 8,2 | \$ 6,9 | \$ 4,9 |

* La CGR estima que el monto asociado a la inversión pública fue de \$1,6 billones. Este valor se calcula teniendo en cuenta los recursos del Fondo Colombia en Paz que corresponden a una transferencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) (\$220.000 millones) / El monto proveniente de proyectos de inversión tiene un corte de 31 de diciembre y corresponde a los compromisos de la vigencia 2017 (\$1.115.369 millones) / El monto proveniente del Fondo Paz corresponde a lo ejecutado para el 2017 (\$278.537 millones).

** Reporte MHCR documento MFMP 2018 correspondiente a giros de recursos ordinarios y de asignaciones específicas a proyectos alineados al PMI.

*** Proyectos de cooperación internacional en ejecución alineados al PMI según información reportada de APC Colombia. **** Los lineamientos para el uso del SGP y Recursos de las ET no están dados.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y 2018, MHCP.

Cálculos: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Tabla N.º 5. Presupuesto Paz 2019 (millones de \$)

| | Funcionamiento | Inversion | Total |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Unidad Nacional de Protección | 158.000 | | 158.000 |
| Ministerio de Hacienda* | 1.000.000 | 1.334.193 | 2.334.193 |
| Jurisdicción Especial para la Paz | 209.308 | 90.358 | 299.666 |
| Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición | 51.556 | 32.120 | 83.676 |
| Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas | 35.155 | 48.329 | 83.484 |
| Total | 1.454.019 | 1.505.000 | 2.959.019 |

Fuente: Bancada de Oposición, Congreso de la República de Colombia, Octubre de 2018.

encontraba incorporado en los MFMP de 2017 y 2018, lo cual genera incertidumbre acerca de su financiación durante los años. Pese a que el MHCP ha afirmado que “el MFMP 2019 incorpora la financiación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de PAZ, estos recursos están contenidos en los escenarios fiscales de mediano plazo”¹², no hacerlo explícito implica imponer un mayor nivel de discrecionalidad en la presupuestación de los recursos y con ello un evidente sometimiento de la financiación a los diseños específicos de la política fiscal. Según el Gobierno, dado el principio de coherencia que rige el proceso del presupuesto, la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, conlleva la obligación de disponer 37,1 billones de pesos para la implementación durante el actual cuatrienio presidencial¹³. Esta por verse si el proyecto de presupuesto de 2020, cuyo trámite se hará durante los próximos meses en el Congreso de la República, atiende la obligación de crear el trazador presupuestal para la construcción de paz, y con ello, la posibilidad de identificar los recursos que efectivamente se destinarán para la implementación.

El Plan Nacional de Desarrollo y la tendencia a la consumación de la perfidia

Aunque en sentido formal, en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, del gobierno de Iván Duque Márquez, se incluyó un acápite sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz¹⁴, buscando responder así a reclamos de diversos sectores de la sociedad y de la propia representación de la FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de paz -CSIVI¹⁵, todo parece indicar que se trató de una operación de simulación.

12. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la CSIVI ...”, ob. Cit.

13. Ibid. Al momento de la elaboración del presente documento, no se conoce aún el proyecto de presupuesto 2020. Si se atienden las disposiciones emanadas de las Ley 955 de 2019, Art. 220, el PGN 2020 deberá contener un Trazador Presupuestal para la construcción de Paz, con el cual será posible identificar la apropiación específica de recursos para la implementación.

14. Ver, Ley 1955, 22 de mayo 2019, Por el Cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, Art. 4º. De acuerdo con el monto del PND a la implementación le correspondería 37,083 billones de pesos, es decir, 3,38% del total de las inversiones calculadas en 1.096,1 billones de pesos.

15. Ver, CONSTANCIA DEL COMPONENTE FARC-CSIVI SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE GOBIERNO DE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ DE INCORPORAR EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO UN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ, PRESENTADA A LA CSIVI Y A LOS PAÍSES GARANTES DE LA REPÚBLICA DE CUBA Y DEL REINO DE NORUEGA, Bogotá, 14 de marzo de 2019.

La simulación hecha por el Gobierno se evidencia en que el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz – PPIP, posee dos versiones en el PND, sin concordancia alguna entre ellas. En efecto, por una parte, la primera versión comprende una distribución arbitraria de los recursos de inversión entre los numerosos pactos que conforman el PND (Ver Tabla 6), sin que sea verificable una relación entre éstos y los puntos del Acuerdo. De ahí se puede inferir que, con base en la discrecionalidad gubernamental, se puede asistir a una imputación arbitraria de recursos en nombre de la implementación aunque éstos no necesariamente estén destinados para tal propósito.

**Tabla N.º 6. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz
Asignación de recursos por Pacto/Línea**

| Asignación por Pacto/Línea | Miles de millones 2018 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia | 1.125,6 |
| Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda) | 811,4 |
| Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana. | 8,1 |
| Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos | 305,9 |
| Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad | 0,2 |
| II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos | 2.508,2 |
| Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda) | 460,8 |
| Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial | 31,2 |
| Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural | 2.016,2 |
| III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados | 18.114 |
| Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda) | 2.088,9 |
| Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Presidencia | 5,8 |
| Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia | 475,0 |
| Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos | 3.719,2 |
| Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos | 9.596,2 |

| Asignación por Pacto/Línea | Miles de millones 2018 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos | 44,3 |
| Vivienda y entornos dignos e incluyentes | 882,9 |
| Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva | 771,8 |
| Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores | 99,8 |
| Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y cohesión social | 430,2 |
| VIII. Pacto por la Calidad y Eficiencia de Servicios Públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos | 2.335,2 |
| Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda) | 22,7 |
| Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo | 991,7 |
| Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa | 1.320,7 |
| XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas | 10.431 |
| Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda) | 728,7 |
| Inversiones aprobadas por OCAD PAZ | 2.852,3 |
| Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad | 5.229,2 |
| Mayor coordinación y eficiencia del Estado para la estabilización | 395,3 |
| Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad | 11,3 |
| Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas | 1.213,6 |
| XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones | 1.873,4 |
| Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad | 35,7 |
| Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo | 1.693,4 |
| Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida | 125,2 |
| Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional | 19,1 |
| Otros pactos (8) | 695,6 |
| Total | 37.083 |

Fuente: Resumen elaborado con base en Ley 1955 de 2019, Diario Oficial No. 50964, 25 de mayo de 2019.

Por la otra, en la segunda versión, la misma inversión es distribuida por puntos del Acuerdo, sin que exista forma de constatar la ruta de correspondencia presupuestal entre éstos y los pactos que conforman el PND (Ver Tabla N.º 7).

Destinaciones precarias para la implementación

De lo anterior se deriva la preocupación acerca de la financiación cierta de la implementación durante el actual cuatrienio presidencial. Salvo que se introduzcan correctivos, es evidente que el Gobierno se ha distanciado de las obligaciones derivadas del marco constitucional y legal vigente, así como de lo estipulado en el Documento CONPES 3932 y el PMI, y -como consecuencia de ello- que se está acentuando la tendencia a la consumación de la perfidia. En el mismo sentido debe afirmarse que, aún asumiendo que efectivamente el PPIP contiene una destinación de recursos por capítulos del Acuerdo de paz, su estructura dista significativamente de las necesidades de la implementación en la etapa actual.

Los siguientes ejemplos ilustran esta afirmación¹⁶:

- a). Según el PPIP, 67% de los recursos, 24,9 billones de esos corresponden a la Reforma Rural Integral. De acuerdo con el PMI, durante el cuatrienio se deberían destinar el 85.4% de los recursos, es decir, 31.67 billones de pesos. En consonancia con esos datos, el Gobierno de Duque dejará de destinar 6.77 billones de pesos para los propósitos de la implementación en el campo colombiano.
- b). Si se contempla la estructura de los recursos asignados a la RRI llama la atención que un monto significativo de ellos corresponden a educación rural (12,22 billones de pesos), a salud (3,28 billones de pesos) y vivienda y agua potable (2,29 billones de pesos). Tales recursos se podrían imputar a los Planes nacionales de la RRI. Esos tres conceptos concentran el 71.2% del total de los recursos dispuestos para la RRI, es decir, 17,799 billones.
- c). Como consecuencia de esa estructura de usos de recursos del PPI para la RRI, otros rubros se ven severamente afectados. El PPIP no responde en los términos debidos a los propósitos de estimular la economía campesina y, en general, la economía de las comunidades

16. En esta parte del texto me apoyo en: CSIVI-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*, Bogotá, 2019, pp. 124-130.

Tabla N.º 7. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz

| Implementación del Acuerdo de Paz en el PND 2018-2022 | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Punto/Pilar | Miles de millones de pesos 2018 |
| 1. Reforma Rural Integral | 24.970 |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 632 |
| 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras | 3.961 |
| 1.3. Desarrollo social: SALUD | 3.284 |
| 1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL | 12.218 |
| 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE | 2.290 |
| 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa | 1.580 |
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 941 |
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 63 |
| 2. Participación Política | 86 |
| 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final | 3 |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 83 |
| 2.3. Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 1 |
| 3. Fin del Conflicto | (sic) 746 |
| 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | 700 |
| 3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 47 |
| 4. Solución del problema de las drogas | 43 |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito | 40 |
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 3 |
| 5. Víctimas del conflicto | 3.580 |
| 5.1. Justicia y Verdad | 656 |
| 5.4 Reparación integral para la construcción de Paz | 1.854 |
| 5.6 Derechos Humanos | 1.070 |
| 6. Implementación, Verificación y Refrendación | 5 |
| 6.1. Mecanismos de implementación y verificación | 5 |
| 7. Recursos para la construcción de paz por distribuir | 4.800 |
| 7.1. Recursos para la construcción de paz por distribuir | 4.800 |
| OCAD PAZ | 2.852 |
| OCAD PAZ | 2.852 |
| Total general | 37.083 |

Fuente: Gobierno de Colombia- DNP. *Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad*. Plan Plurianual de Inversiones, Bogotá, 2019, p.39.

rurales; así como de contribuir a superar una de las causas históricas de la violencia y el conflicto armado: el acceso a la tierra.

En el PPI, el acceso a la tierra de campesinos sin tierra o con insuficiente tierra, así como la formalización de pequeña y mediana la propiedad rural, apenas cuentan con 632 mil millones de pesos para todo el cuatrienio, es decir, 2.5% de los recursos de la RRI; la producción agropecuaria y la economía y solidaria por su parte comprende 1,58 billones de pesos (6.3%); la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 941 mil millones (3.8%). Los PDET, otro de los componentes angulares del PMI no aparecen con designación explícita. Solamente hay una asignación específica de \$63.000 millones de pesos para los “Planes de Acción para la Transformación Regional” (0.25% del total), lo cual no refleja lo señalado en el CONPES 3932 de 2018, en el que los PATR se conciben como el instrumento a partir del cual se direcciona la ruta de intervención en los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo. La disposición de 3,96 billones de pesos, 15.8%, para infraestructura y adecuación de tierras, siendo una cifra importante, se encuentra muy distante de las necesidades en esa materia.

- d) Mas allá de la cuestionable estructura de usos de PPI para la RRI, la cuestión de fondo se encuentra en las fuentes de financiación. Si se asume que las fuentes de las inversiones en salud y educación provienen del Sistema General de Participaciones, en sentido estricto se está frente a una operación de renombramiento de los usos, salvo que se hubiera dispuesto en el SGP que tales recursos tendrían esa destinación, lo cual no es posible si se tiene en cuenta, como ya se indicó, que existen disposiciones constitucionales y legales que señalan los términos de la destinación específica. Según lo anterior, en el PPI para la paz, 43% de los recursos, 15,5 billones de pesos, no corresponden a recursos nuevos. La cifra podría ser mayor, si se considera que el rubro de “agua potable” también se financia con cargo a recursos del SGP. En el PPI este rubro se presenta junto con “vivienda” y asciende a 2,3 billones de pesos.
- e). De lo señalado en b), se infiere que cerca del 44% de los recursos del total del PPI provienen del SGP, es decir, cerca de 16,31 billones de pesos; o que para la implementación, en el entendimiento del Gobierno, solo habría cerca de 20,77 billones de pesos durante el período del PND,

equivalentes a recursos del presupuesto general de la nación.

- f). Los montos para la implementación del Punto 2 son menos que minúsculos. Es cierto que el peso específico de la “Participación política” dentro del total de los recursos que prevé el PMI es relativamente bajo. Aún así, la asignación de 0.23%, 86 mil millones de pesos para el cuatrienio resulta insignificante. Para los derechos y garantías de la oposición se señalan recursos por el orden de los \$3.000 millones (750 millones de pesos por año); la promoción para una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad alcanza 1.000 millones de pesos (250 millones por año). El grueso de este punto se concentra en los mecanismos de participación ciudadana \$83.000 millones (es decir, una inversión de 597 pesos año por persona del censo electoral).
- g). Las inversiones previstas para el punto 3 “Fin del conflicto” son igualmente minúsculas (746.000 millones de pesos; 2% del total del PPI para la paz). Además de evidenciar el reducido costo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil para el cuatrienio (700.000 millones de pesos), esta cifra dista de lo ya establecido en el CONPES 3931 de 2018 que se ocupa de asuntos de la reincorporación, y del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, en el que se estimaron recursos hasta 2026 para el punto 3 del Acuerdo de paz por el orden de los 2,5 billones de pesos; por tanto, una inversión básica anual de 250.000 millones de pesos (sin tener en cuenta que en esta materia las principales inversiones se agotan en el 2022). Para el actual cuatrienio, el PPI para la paz debería contemplar 1 billón de pesos.

Los recursos restantes, 47.000 millones de pesos, son para las “garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales”; suma irrisoria a la luz de los requerimiento del Decreto 660 de 2018 y del propósito de dismantelar las estructuras criminales de carácter paramilitar responsables del asesinato de mujeres y hombres, líderes sociales.

- h). En lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas, el PPI para la paz apenas contempla 43.000 millones de pesos para los cuatro años. El PMI estimó 8.3 billones de pesos durante toda la implementación; según ello, en el Gobierno Duque se deberían

destinar por los menos 2,5 billones de pesos por este concepto. Esa inmensa diferencia en la asignación de recursos - entre el PPI para la paz y el PMI - constituye evidencia de que el gobierno se distancia complementamente de aspectos centrales de la política de “solución al problema de las drogas ilícitas” convenida en el acuerdo de paz.

Los recursos destinados al PNIS durante los cuatro años ascienden a 10.000 millones de pesos anuales. Si esa suma se divide entre las 132.000 familias vinculadas a acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, a cada una le corresponderían 6.313 pesos al mes. Todo un despropósito si en verdad se pretendiera sacar adelante de manera exitosa el programa. Por otra parte, los programas de prevención del consumo cuentan con recursos igualmente insignificantes, 750 millones de pesos por año.

- i). En materia de Víctimas, el PPI señala la destinación de 3,5 billones. Según esta suma, durante el gobierno de Duque se concentraría la asignación del 73% de los recursos requeridos por el PMI. Todo lo que se refiera al fortalecimiento de una política de reparación de las víctimas del conflicto y de derechos humanos debe saludarse. No hay suficientes elementos de juicio, desde la información que arroja el PPI para la paz, para determinar la concordancia de los recursos dispuestos con lo establecido en Acuerdo de paz en esa materia. En todo caso inquieta la baja asignación de recursos en el rubro “Justicia y Verdad”. Debe presumirse que allí se encuentran los recursos para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Si ese es el caso, la asignación para la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y para la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, sería apenas de 656.000 millones de pesos durante el cuatrienio presidencial (164.000 millones de pesos al año). La cifra parece inconsistente con los \$456.606 que se aprobaron para la JEP, CEV y UBPD en el presupuesto general de la nación de 2019.

Por otra parte, debe recordarse que en la actualidad la cifra anual para la atención y reparación integral de víctimas es superior a los \$12,5 billones; y que según la Comisión de Implementación y Monitoreo de Víctimas se requieren por lo menos \$115.5 billones adicionales para sacar adelante la reparación a las víctimas en los próximos años, monto avalado por la Contraloría General de la República. El

Acuerdo Final y el PMI contemplan reformas a la política de víctimas. Nada se advierte al respecto. Por otra parte, según la información existente, no es claro si los 1.85 billones del punto 5 se mezclan con los recursos de dicha política, o si se prevé la modificación de la ley 1448 de 2011. En caso de ser así, a todas luces dichos recursos serían insuficientes.

- j). El PPI indica un rubro de 4,8 millones de pesos, que correspondería a “Recursos para la construcción de paz por distribuir”, de manejo discrecional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). De esa manera, se refuerzan las prácticas existentes que facilitan la realización de lo que se ha denominado la contabilidad creativa; tal y como ha sucedido con la política de víctimas o el SGP, los mismos recursos se registran hasta dos o tres programas diferentes. Asimismo, se mantiene la falta de claridades respecto de la destinación específica de los recursos. Ante la ausencia de sistemas de información que le permitan a los ciudadanos y órganos de control, no hay por lo pronto forma de tener las certezas respecto a la destinación y ejecución de los presupuestos centralizados por dicho ministerio.

A lo anterior se agrega que los 2.8 billones de pesos de los OCAD Paz - que deben financiar en consonancia con el CONPES 3932 los PDET - quedan fácticamente en manos del MHCP. De esa manera, 7,6 billones de los 37,1 billones de pesos del PPI para la paz, el 20,48%, se encuentran a discreción de ese ministerio.

Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación

Desde el punto de las fuentes de financiación, el PPIP no atiende la estructura porcentual de las fuentes establecidas en el MFMP de 2018, tal y como se observa en la Tabla N.º 8.

En efecto, el PPI denota el propósito de un menor compromiso del Gobierno en la asignación de recursos para la implementación con cargo al presupuesto general de la nación, estimado en 2 billones pesos para los cuatro años, una diferencia de 5.6 puntos porcentuales. Asimismo, en la contabilidad del DNP se le cargan 600 mil millones de pesos menos al SGP, 400 mil millones de pesos menos al SGR y 100 mil millones de pesos menos a los recursos propios de las entidades territoriales. La diferencia entre la menor destinación de estas fuentes sumadas, se espera sea compensada con recursos del sector privado (2,2

Tabla N.° 8 Fuentes de financiación del PPIP según comparativo entre Ley 1955/ 2019 y MFMP 2108

| PPIP 2019-2022 | | | | |
|-----------------------------------------------|--------------|------------|-------------|------------|
| Fuente | PPI/PND | % | PPI/MFMP | % |
| 1-Sistema General de Participaciones | 13,0 | 35.1 | 13,6 | 36.8 |
| 2- Presupuesto General del Nación | 11,3 | 30.4 | 13,3 | 36.0 |
| 3- Sistema General de Regalías | 4,8 | 12.9 | 5,2 | 14.0 |
| 4- Cooperación Internacional | 4,1 | 11.1 | 3,3 | 8.9 |
| 5- Recursos Propios - Entidades Territoriales | 1,3 | 3.5 | 1,2 | 3.3 |
| 6- Sector Privado | 2,5 | 7.0 | 0.3 | 0.9 |
| Total | 37,00 | 100 | 37,0 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en DNP Gobierno de Colombia- DNP. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Plan Plurianual de Inversiones, Bogotá, 2019, p.35/ MHCP, MFMP, 2018.

billones de pesos) y de la cooperación internacional (800 mil millones de pesos). En ese sentido el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz, se acentúa, pues particularmente en el caso del sector privado se trata de recursos que no son ciertos y constituyen una mera expectativa.

Consideraciones finales

En este texto se ha tratado de demostrar que desde el inicio mismo del proceso de implementación del Acuerdo de paz se ha venido configurando una tendencia a su desfinanciación. A la precariedad de origen ya advertida, tanto en la definición del monto como en la estructura de asignación de recursos y de las fuentes de financiación de la implementación, se le agregan, tanto los rezagos de la ejecución presupuestal acumulados en los primeros años como la tendencia a la mayor discrecionalidad en la destinación de los recursos que viene imponiendo el gobierno de Iván Duque Márquez, en evidente desconocimiento de la senda trazada por el Plan Marco de Implementación y de las disposiciones regulatorias sobre la materia.

En ese sentido, se viene consolidando el incumplimiento del Acuerdo de paz a través de una vía de más compleja y difícil comprobación, dada su naturaleza aparentemente técnica: el secamiento financiero. Esa vía desnuda la falacia del discurso del actual gobierno acerca de su compromiso con la implementación; muestra que en realidad se está frente a una simulación y a la consumación integral de la perfidia. Y se complementa, con otro aspecto que

escapa a los propósitos de este trabajo, la reiterada pretensión de producir una redefinición de facto de lo convenido en La Habana a través de propósitos bien sea de contrarreforma o de distorsión de los contenidos originales impulsados desde el propio Gobierno y por los sectores más retrógrados de la sociedad, encabezados por el partido del Centro Democrático. El caso de la distorsiones a la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo es un ejemplo más que ilustrativo. Por cuenta de ellas, se pretende ajustar y subordinar el contenido de lo convenido en La Habana a sus propósitos y objetivos, los cuáles -vistos de conjunto- representan una continuidad y profundización del modelo económico neoliberal que por décadas ha imperado en el país, así como la pretensión de reconducirlo hacia una versión remozada de la política de la “seguridad democrática”.



Capítulo VI

El lugar de la verificación y el acompañamiento internacional

Problemas y perspectivas del componente internacional frente a un escenario de incumplimiento

Tanja Nijmeijer

Licenciada en Lenguas y Culturas Romances en la Universidad de Groningen, Países Bajos. Participó en la Mesa de Diálogo de La Habana entre 2012-2016. Integrante de la Mesa de Acompañamiento y Verificación Internacional de la CSIVI-FARC.

Presentación

Este artículo quiere identificar y analizar el desarrollo que han tenido los puntos 6.3. y 6.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. El Punto 6.3. traza los lineamientos para el Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), que (...) *tendrá como propósito comprobar el estado y avances de la implementación de los mismos, identificar retrasos o deficiencias brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación* (Acuerdo Final, p. 209). Este componente está compuesto por tres mecanismos que se explicarán más adelante: el Mecanismo de Verificación, la Segunda Misión de Verificación de NN. UU. y la OACNUDH.

El Punto 6.4. es el componente de acompañamiento internacional que

trata sobre la implementación, verificación y refrendación, se entenderá como el apoyo directo o indirecto de las organizaciones, países y agencias definidas para tal fin, a través de recursos materiales y/o humanos, al diseño, ejecución y monitoreo de la implementación del presente Acuerdo (Acuerdo Final, p. 214).

Así, cada punto del Acuerdo Final tiene sus acompañantes específicos, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

| Acuerdo | Instancia de acompañamiento internacional |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral | Unión Europea / FAO /Vía Campesina / PNUD |
| 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz | Unasur / Suiza / Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria - NIMD / Centro Carter |
| 3.2 Reincorporación | Unión Europea / UNESCO / PNUD / OCLAE (Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes) / OEI |
| El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP. | Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| 3.4 Lucha y desmantelamiento de las organizaciones criminales | UNODC / Estados Unidos |
| 3.4 Unidad especial de investigación | Estados Unidos / Unión Europea |
| 3.2 Garantías de seguridad y personal | Estados Unidos / Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| 4. Solución al problema de las Drogas Ilícitas | UNODC / Comisión Global de Drogas |
| 5. Víctimas Derechos Humanos de las víctimas | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / CICR / ICTJ / ACNUR / Suecia |
| Unidad de búsqueda de desaparecidos | Suecia / CICR / ICMP |
| Enfoque de Género | ONU Mujeres / Representante del Secretario General para violencia sexual en el conflicto / Federación Democrática Internacional de Mujeres / Suecia |

Más adelante, al acordar los lineamientos que fijan las directrices para su funcionamiento, se especifica que se trata de tres líneas de trabajo: la cooperación financiera, la cooperación técnica —que puede incluir la transferencia de conocimiento/tecnología, la asistencia técnica de expertos y voluntarios, la realización de talleres— y el monitoreo.

Transcurridos dos años de la firma del Acuerdo Final, la implementación del Componente Internacional de Verificación (6.3.) y Acompañamiento (6.4.) ha tenido avances en temas como la puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica y la creación de una Mesa Técnica de Verificación y Acompañamiento, mientras que el cumplimiento de otros compromisos no ha tenido el mismo desarrollo; tal es el caso del Acompañamiento Internacional, cuyo inicio fue prometedor, pero cuyos avances han sido limitados después de que se esbozara una hoja de ruta.

Es necesario diferenciar analíticamente las administraciones de Juan Manuel Santos y la de Iván Duque en lo referido a la implementación de lo

acordado, específicamente de la evaluación en cuanto a Verificación Internacional.

En términos generales, en el proceso de empalme entre las dos administraciones se evidenció cierto desconocimiento de lo que se había avanzado en la implementación, así como de las instancias creadas y los lineamientos y protocolos acordados dentro del marco del Componente Internacional. Así las cosas, hubo un periodo improductivo de más de seis meses, durante el cual se produjeron avances mínimos.

Una tendencia que empezó en el gobierno de Santos y se intensificó notablemente durante los primeros seis meses del de Duque es la percepción de la participación internacional mayoritariamente en términos de captación de recursos públicos y privados, mientras que se minimiza la importancia de la verificación y el seguimiento por parte de la comunidad internacional.

Para el caso específico del gobierno de Duque se destaca la instalación de la Mesa Técnica de Verificación y Acompañamiento, creada en octubre de 2018, con el fin de tratar aspectos técnicos de los mecanismos de Verificación y Acompañamiento, tales como hacer seguimiento al Fondo Multidonante, a la hoja de ruta y la propuesta del Gobierno para el acompañamiento internacional, y establecer criterios frente al funcionamiento de los Notables, entre otros.

A continuación, trataremos cada instancia en detalle para no caer en equivocados análisis a partir de cumplimientos porcentuales “generalizados” del Acuerdo Final, sin particularizar la autoría, el contenido o el impacto real de las acciones. Para ello abordaremos en primer lugar el componente de Verificación y en segundo lugar el de Acompañamiento, desmenuzando cada uno de estos en los diferentes mecanismos que los componen; finalmente, proponemos algunas conclusiones referidas a que el componente no ha tenido el desempeño y el impacto que hubiese podido tener en caso de mayor aprovechamiento y eficiencia en sus diferentes actividades.

Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), Punto 6.3. del Acuerdo Final

El propósito de este componente, según el Acuerdo Final, es

comprobar el estado y avances de la implementación de los mismos, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento con-

tinuo, así como contribuir a fortalecer su implementación (Acuerdo Final, Punto 6.3., p. 209).

El componente está conformado por tres instancias de verificación, a saber: A. el Mecanismo de Verificación (Notables, Secretaría Técnica de la CSIVI e Instituto Kroc); B. la Misión política de Verificación de las Naciones Unidas, y C. la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (OACNUDH) cuya labor se centra en la verificación específica en materia de Derechos Humanos:

El Gobierno de la República de Colombia renovará el actual mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU derechos humanos) por un periodo de 3 años que podrá ser renovable. Así mismo, solicitará que dentro del informe que anualmente presenta su oficina sobre Colombia, incluya un capítulo especial en relación con la implementación de los acuerdos en materia de derechos humanos (Acuerdo Final, Punto 6.3.4., p. 213).

A continuación, trataremos cada uno de estos mecanismos por separado.

El Mecanismo de Verificación

Este mecanismo tiene tres componentes:

1. *Dos Notables de representatividad internacional*, quienes elaboran pronunciamientos e informes públicos sobre los avances y dificultades en el proceso de implementación, basados en los insumos proporcionados por la Secretaría Técnica - CINEP y CERAC. Los Notables son Felipe González y José Alberto Mujica Cordano, escogidos por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, respectivamente.
2. *Una Secretaría Técnica* conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), la cual recolecta, analiza y prepara la información necesaria para los pronunciamientos de los Notables.
3. *El Apoyo Técnico* a la Secretaría Técnica por parte del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, EE. UU., cuya función es diseñar y desarrollar el Modelo de

Evaluación y Seguimiento¹ para identificar, evaluar y medir los avances en el cumplimiento de los acuerdos.

En general, el desarrollo de la labor verificadora de este mecanismo ha sido lento y dificultoso. Hubo dos visitas de los Notables a Colombia: el 4 de enero de 2018 y el 4 y 5 de mayo 2018, organizadas de manera unilateral por el Gobierno de Colombia. El componente de FARC de la CSIVI y la Secretaría Técnica proporcionaron los insumos para los pronunciamientos de los Notables. La información, sin embargo, no fue aprovechada a cabalidad, lo cual dificultó la construcción por parte de los Notables de pronunciamientos basados en evidencias y hechos descritos en los informes². Los que se produjeron se basaban, más bien, en apreciaciones individuales de la situación en ese momento.

De igual forma, es pertinente resaltar la dificultad para construir un diálogo articulado y sistemático con los Notables, elemento que puede ayudar a explicar el escaso pronunciamiento de estos ante las dificultades manifiestas del proceso de implementación. El Acuerdo Final dice que ellos *Realizarán pronunciamientos e informes públicos, en relación con los avances que se registren en la implementación de todos los acuerdos (...) y con los puntos de discusión y controversia (...)* (Acuerdo Final, Punto 63.2.a, p. 310), pero esta función, en la práctica, se ha visto reducida a comentarios hechos de manera individual por los dos Notables durante sus dos visitas a Colombia.

En lo referido a la Secretaría Técnica de los Notables, es necesario señalar que después de un periodo importante de inoperancia inicial, en febrero de 2018 se presentó el primer informe³, seguido por tres informes trimestrales adicionales (mayo⁴, agosto⁵, noviembre⁶). Así mismo, en julio de 2018 se pu-

1. *Protocolo de funcionamiento del Apoyo Técnico de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación*. Formato físico entregado en reunión con acompañantes el 6 de abril de 2017.
2. Solo hubo recursos para el funcionamiento de la Secretaría Técnica a partir de noviembre de 2017, mientras que la activación de este mecanismo había tenido lugar el 30 marzo de 2017, lo que redundó en casi 8 meses de desfinanciación. A pesar de ello, durante la primera visita de los Notables a Colombia la Secretaría Técnica proporcionó información no oficial a los Notables, igual que CSIVI-FARC
3. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) (2018). Primer informe de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/610-primer-informe-de-verificacion-del-primer-ano-de-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>
4. CINEP y CERAC (2018). Segundo informe de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/609-segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>
5. CINEP y CERAC (2018). Tercer informe de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/images/csivi/Tercer-Informe-Trimestral-Secretara-Tecnica.pdf>
6. CINEP y CERAC (2018). Cuarto informe de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá.

blicó un informe sobre la implementación del enfoque de género⁷ y, posteriormente —a finales del mes de febrero 2019— el quinto informe⁸, cumpliendo así a cabalidad con la periodicidad trimestral. Los informes presentados por el Componente están reflejados en el cuadro que se muestra a continuación:

Informes producidos por STCSIVI y ATCSIVI respecto la implementación del AF (2017-2019)

| Instancia | Encargado | Título | Informe | Período (ventana de observación) | Fecha de publicación |
|--------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Secretaría técnica | CINEP-CERAC | “Informe de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz” | Primero | Noviembre 2016 – Noviembre 2017 (actualizado a 30 de enero de 2018). | Febrero 2018 |
| | | | Segundo | 1º febrero – 30 de abril de 2018 | Mayo 2018 |
| | | | Tercero | 1º de mayo – 31 de julio (actualizado a 7 de agosto de 2018). | Agosto 2018 |
| | | | Cuarto | 1º de agosto – 31 de octubre | Noviembre 2018 |
| | | | Quinto | 1º de noviembre – 28 de febrero | Marzo 2019 |
| Apoyo técnico | Instituto Kroc | “Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia” | Primero | Diciembre 2016 - “(...) Hasta el 31 de agosto de 2017” (actualización selectiva de avances ‘posteriores’). | Noviembre 2017 |

Recuperado de <https://www.cinep.org.co/images/csivi/4to-informe-Trimestral-Secretara-Tcnica-V4.pdf>

7. CINEP y CERAC (2018). Primer informe sobre la implementación del Enfoque de Género. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/606-primer-informe-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-los-acuerdos-de-paz.html>

8. CINEP y CERAC (2019). Quinto informe de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz. Recuperado de <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/03/5to-Informe-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>

| Instancia | Encargado | Título | Informe | Período (ventana de observación) | Fecha de publicación |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------|----------------------|
| | | | Segundo | Diciembre 2016 – Noviembre 2018 | Agosto 2018 |
| | | | Tercero | Diciembre 2016 – Mayo 2018. | Marzo 2019 |
| Apoyo técnico + Acompañamiento internacional | Instituto Kroc ONU- Mujeres, FDIM y Suecia | “Seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final” | Informe Especial | Diciembre 2016 – Mayo 2018. | Octubre 2018 |

De los informes presentados se destaca, ante todo, el carácter analítico. En ellos se hace un diagnóstico crítico del estado actual y efectivo de la implementación del Acuerdo Final, al tiempo que se alerta sobre situaciones de riesgo en este proceso y se formulan recomendaciones útiles para superarlas. Los informes han contribuido a mostrar el avance en cada uno de los puntos y han advertido sobre dificultades en la implementación, particularmente sobre la ausencia del capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo. El equipo de investigadores del Centro de Pensamiento ha observado, además, la incorporación selectiva y, en ciertos momentos, aleatoria del criterio de correspondencia⁹, específicamente en el punto referido a los aspectos críticos de la financiación del Plan Marco de Implementación.

La Secretaría Técnica ha enviado todos los informes a la CSIVI. Dos de ellos fueron entregados de forma presencial en el marco de una sesión de la CSIVI conjunta FARC-Gobierno. De igual forma, la Secretaría Técnica participó el 15 de noviembre de 2018 en una Mesa Técnica de Verificación y Acompañamiento (a la cual concurren Gobierno y FARC). La Secretaría Técnica tiene financiación hasta el mes de abril de 2019, razón por la cual es menester poner en marcha la solicitud de recursos al Fondo Multidonante por parte del Gobierno Nacional.

El 15 de junio de 2018, FARC-CSIVI presentó una propuesta para mejorar el funcionamiento de este mecanismo, específicamente de las actividades de los Notables como difusores oficiales de los informes presentados por la Secretaría Técnica. No obstante, esta propuesta nunca tuvo una respuesta por parte del Gobierno Nacional. Desde hace aproximadamente 5 meses se está a la espera de un

9. El criterio de correspondencia contempla que estamos ante un enunciado verdadero cuando su significado coincide con la realidad.

pronunciamiento por parte del Gobierno de Duque sobre la continuidad de los Notables; entre tanto, han estado inoperantes.

El Instituto Kroc, encargado de producir los insumos técnicos para los informes trimestrales de la Secretaría Técnica, produjo dos informes generales hasta el momento: uno en noviembre de 2017¹⁰, el segundo se publicó en mayo de 2018¹¹ y el tercero en marzo de 2019¹² Junto con ONU Mujeres, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y Suecia, acompañantes del enfoque de género, el Instituto Kroc también publicó en junio de 2018 un informe de seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.

Por su parte, el equipo de investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) ha problematizado el carácter cuantitativo de los informes en mención, la falta de un diseño metodológico propio —como fue ordenado por el Acuerdo Final— y las consecuencias estructurales de estas falencias para sus productos, conclusiones y resultados¹³.

Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas

La primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas, que inició labores el 25 de junio de 2016 y terminó el 25 de septiembre de 2017¹⁴, tuvo como principal mandato la verificación del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas, la eliminación de caletas y la entrega del material resultado de la inhabilitación y destrucción de todo el armamento y munición de las FARC-EP, así como el monitoreo de la provisión de bienes y servicios a sus campamentos.

El 7 de junio de 2017, el entonces presidente Juan Manuel Santos envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas solicitando una

.....
10. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá. Recuperado de <https://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/36789/informe-instituto-kroc-sobre-la-implementacion-de-los-acuerdos-de-paz/pdf>

11. Instituto Kroc (2018). Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá. Recuperado de https://kroel.c.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

12. Instituto Kroc (2018). Tercer Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá. Borrador.

13. Puello Socarrás, J. F. (2017). Pacta sunt servanda y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc. Revista Izquierda, núm. 72, diciembre, pp. 57-61. Recuperado de <https://revistaizquierda.com/secciones/numero-72/pacta-sunt-servanda-y-el-no-cumplimiento-del-acuerdo-final-por-parte-del-instituto-kroc>

14. Establecida por la Resolución 2261 del 25 de enero de 2016, recuperado de <https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/n1601742.pdf>

segunda misión por parte del Consejo de Seguridad con el encargo de hacerle seguimiento a la reincorporación política, social y económica de las FARC-EP (3.2.) y a las Garantías de Seguridad (3.4.). El 10 de Julio de 2017 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2366¹⁵, en la que establece la segunda misión y solicita recomendaciones al Secretario General sobre la composición y funcionamiento de la misma. El 14 de septiembre del mismo año, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2377¹⁶, a través de la cual aceptó las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la composición y funcionamiento de la Misión.

La Segunda Misión Política de Verificación inició labores el 26 de septiembre de 2017, ya lleva un año y medio en funcionamiento. A pesar de cierta renuencia inicial por parte del Gobierno Nacional en cuanto a un despliegue local y regional de las fuerzas de verificación de la Misión, las recomendaciones de Naciones Unidas aportaron a la composición de una misión contundente y se logró acordar una presencia territorial de observadores.

En septiembre de 2018, el Consejo de Seguridad renovó por unanimidad la extensión del mandato de la Segunda Misión de Verificación de la ONU en Colombia mediante resolución 2435. El presidente Duque solicitó en una carta a la ONU la renovación de la misión hasta el 25 de septiembre de 2019, luego de un acuerdo sobre la continuidad de esta plasmado por escrito entre la FARC y el Gobierno Nacional. Esta carta fue la primera expresión pública conjunta de la CSIVI en relación con la verificación internacional desde el inicio del Gobierno de Duque. El Decreto 1417, que fue expedido el 3 de agosto de 2018 y que especifica todas las funciones de la CSIVI que no existían dentro de los marcos normativos, también deja con piso firme el componente internacional de verificación:

PARÁGRAFO 3. Componente internacional de verificación de la CSIVI. El mecanismo de verificación de los acuerdos tendrá un com-

15. Esta resolución establece entre otras cosas que: i. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia se consolida por un período inicial de 12 meses (posible de ser prorrogado), comenzando todas las actividades de verificación el 26 de septiembre de 2017, inmediatamente después de que termine el mandato de la primera Misión de las Naciones Unidas, bajo la dirección de un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas; ii. Acoge la verificación de los puntos 3.2. y 3.4. del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3.; iii. Dicha Misión trabajará en estrecha colaboración con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, el Consejo Nacional de Reincorporación y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; iv. El Secretario General en base a la información comunicada por su representante especial dará un informe al Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento del mandato de la Misión cada 90 días. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2366_consejo_seguridad_naciones_unidas_segunda_mision_en_colombia.pdf

16. Consejo de Seguridad NNUU (2017). Resolución 2377. Recuperado de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2377_1.pdf

ponente internacional, el cual funcionará de acuerdo a los criterios establecidos en el subpunto 6.3.1. del Acuerdo Final de Paz.

De conformidad con el subpunto 6.3.2. del Acuerdo Final de Paz, el mecanismo de verificación estará compuesto por una instancia de Notables, una Secretaría Técnica y un Apoyo técnico. Tales instancias tendrán las funciones definidas en dicho subpunto¹⁷.

En enero de 2019, la labor del jefe de la Misión de Verificación, Jean Arnault, llegó a su fin. En su reemplazo fue designado el señor Carlos Ruíz Massieu, quien lleva ya varios meses ejerciendo el cargo.

La Segunda Misión presenta informes al Consejo de Seguridad cada 90 días. El último informe del Secretario General se presentó el 23 de enero de 2019, seguido por un comunicado de prensa el 24 de enero¹⁸. El apoyo del Consejo de Seguridad a la Segunda Misión ha sido total y unánime; se destaca sin excepción la importancia del proceso de paz en Colombia en un mundo lleno de conflictos. La gran preocupación por el asesinato de líderes sociales y excombatientes es reiterada constantemente y se destaca la necesidad de medidas preventivas y de protección para garantizar la seguridad de estas personas.

Otro tema recurrente en el Consejo de Seguridad es la necesidad de acelerar las medidas conducentes a la reincorporación de excombatientes de las FARC-EP; en ese sentido, se reconoce la necesidad de asegurar el acceso a la tierra y a los mercados por parte de los mismos. Así lo expresó Francia en sesión del 26 de julio de 2018:

Por último, quisiera llamar la atención sobre otra cuestión importante frente al futuro del proceso de paz. El acceso a la tierra y las fuentes de ingreso. Sin duda, una vez que se resuelva el problema del acceso a la tierra, cuya restitución de las tierras saqueadas durante el conflicto es objeto de los procedimientos judiciales. Los proyectos socio-económicos son los que darán a los excombatientes una perspectiva con futuro en la comunidad nacional colombiana. Esta reintegración socio-económica está expresamente vinculada al despliegue de

17. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, *Decreto número 1417 de 2018 Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201417%20DEL%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

18. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2019). *Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia*. Recuperado de <https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia>

*los servicios estatales en las zonas más vulnerables y es la clave del éxito del proceso de paz (Francia en Consejo de Seguridad Sesión SC/13436, 2018)*¹⁹.

Luego de la captura de Jesús Santrich el 9 de abril 2018, justo antes de la sesión del Consejo de Seguridad, hubo varios países miembros que se pronunciaron al respecto, luego de una mención hecha por Jean Arnault en el informe trimestral del Secretario General. Se pronunciaron Gran Bretaña y Rusia, pidiendo que la JEP se encargara del caso y que hubiera un debido proceso. La Segunda Misión de la ONU, en cabeza de Jean Arnault y ahora de Carlos Ruiz Massieu, hizo en varias ocasiones visitas de seguimiento a Jesús Santrich en la cárcel y están monitoreando los acontecimientos con detenimiento.

Se denota además una creciente inquietud en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz. Los miembros del Consejo de Seguridad han reiterado en múltiples ocasiones la necesidad de respetar plenamente su independencia y autonomía como vía efectiva para lograr la plena garantía de los derechos de las víctimas²⁰ y la seguridad jurídica de los exguerrilleros y exguerrilleras.

Así, en la última sesión del 23 de enero, Alemania resaltaba: (...) *aún existe incertidumbre legal para los excombatientes y si eso continúa por mucho tiempo, esto también será perjudicial para la consolidación del proceso de paz. Le animamos a aumentar la capacidad de la Jurisdicción Especial para la Paz.*

La Misión I y II de Naciones Unidas han sido los componentes de la verificación internacional que han funcionado con mayor eficiencia y han tenido considerable impacto en la esfera pública, en primer lugar, por la independencia y autonomía que tienen, pero también por la autoridad que le confiere el apoyo unánime del Consejo de Seguridad. La Segunda Misión tiene un despliegue importante en los territorios del país y hace acompañamiento permanente a los diferentes ETCR en sus actividades y encuentros, asistiendo problemas en tiempo real.

La Segunda Misión de Verificación ha hecho importantes pronunciamientos críticos sobre una diversidad de temas cruciales para la paz. Se ha pronunciado en dos ocasiones —el 26 de junio de 2018 y el 11 de marzo 2019— sobre la Jurisdicción Especial para la Paz. En estos comunicados hace un llamado

.....
19. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2018). Sesión 13436. Recuperado de <http://www.un.org/es/sc/meetings/records/2018.shtml>

20. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2019). *Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia*. Recuperado de <https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia>

a una pronta definición de la Ley Estatutaria de la JEP y resalta su puesta en funcionamiento oportuno como una garantía para los derechos de las víctimas:

En el marco de los estándares internacionales, consideramos esencial que las decisiones sobre las objeciones presentadas por el Presidente de la República aseguren que la integralidad del Acuerdo Final será respetada, al igual que la independencia judicial de la JEP, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, así como la seguridad jurídica de quienes dejaron las armas y están en la legalidad, de los miembros de la Fuerza Pública y de quienes voluntariamente se hayan acogido a la JEP²¹.

Así mismo, el 12 de diciembre 2018 hizo un llamado a preservar la seguridad jurídica para la reincorporación²².

Tanto en sus comunicados como en sus informes para el Consejo de Seguridad, la Segunda Misión expresa su continua preocupación por los asesinatos de líderes sociales en los territorios del país, tal como lo hace en este comunicado del 5 de julio de 2018:

La Organización de las Naciones Unidas en Colombia rechaza y condena vehementemente los asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. (...) La ONU insta al Estado colombiano a reforzar las medidas de prevención, protección e investigación para garantizar el derecho a la vida y la integridad de las y los colombianos en todos los rincones del país²³.

Vale destacar que sus pronunciamientos, aparte de contener notas críticas frente a la realidad, siempre destacan los logros, la importancia y el apoyo irrestricto al proceso de paz colombiano, calificándolo como un ejemplo para el mundo entero. Así, en una columna escrita conjuntamente para El Tiempo

21. Misión de Verificación de la ONU en Colombia (2019). *El Sistema de Naciones Unidas y la Misión de Verificación en Colombia reiteran la importancia del libre funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz como el principal instrumento de garantía del derecho a la justicia de las víctimas*. Recuperado de <https://colombia.unmissions.org/el-sistema-de-naciones-unidas-y-la-misi%C3%B3n-de-verificaci%C3%B3n-en-colombia-reiteran-la-importancia-del>

22. Misión de Verificación de la ONU en Colombia (2018). *La Misión de Verificación de las Naciones Unidas llama a preservar la seguridad jurídica para la reincorporación*. Recuperado de <https://nacionesunidas.org.co/noticias/la-mision-de-verificacion-de-las-naciones-unidas-llama-a-preservar-la-seguridad-juridica-para-la-reincorporacion/>

23. Misión de Verificación de la ONU en Colombia (2018). *La ONU rechaza y condena los asesinatos a las y los defensores de derechos humanos y líderes y lideresas en Colombia*. Recuperado de <https://colombia.unmissions.org/la-onu-rechaza-y-condena-los-asesinatos-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-y-l%C3%ADderes-y>

por Eamon Gilmore, Dag Nagoda y Carlos Ruiz Massieu²⁴ y publicada por este diario el 16 de febrero 2019, se lee:

Colombia está ante una oportunidad única de revertir los efectos de más de 50 años de conflicto armado y de mostrar al mundo que, a pesar de tantos desafíos, es posible alcanzar la paz. En el marco de las visitas oficiales al país de los enviados especiales para el Proceso de Paz en Colombia de la Unión Europea y de Noruega, reafirmamos el apoyo irrestricto de la comunidad internacional a la implementación del Acuerdo Final de Paz²⁵.

La Primera y la Segunda Misión de Verificación de la ONU han jugado un papel preponderante en la verificación de la implementación, manifestando y demostrando en muchas ocasiones su compromiso con el proceso de paz. En la coyuntura actual en que hay un claro aumento en el número de asesinatos de líderes y lideresas sociales y excombatientes en los territorios, es crucial contar con la presencia de una fuerza internacional desplegada a lo largo del país que registre las amenazas y asesinatos y difunda a nivel nacional e internacional lo que está pasando.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU

La OACNUDH, a pesar de no constituir una instancia creada específicamente en el marco del Acuerdo de Paz, tiene el mandato de incluir un capítulo sobre la implementación en su informe anual, monitoreando el impacto del Acuerdo en términos de disfrute efectivo de los derechos humanos de los habitantes de las áreas más afectadas por el conflicto. En este sentido, la Oficina ha jugado un importante papel de seguimiento y control de la implementación.

El representante del Alto Comisionado, Todd Howland, estuvo hasta marzo 2018 encargado de la OACNUDH y fue relevado por el señor Alberto Brunori, quien fue acreditado el 9 de mayo de 2018. La Oficina publica un informe anual que tiene el propósito de presentar el panorama general del ejercicio de

24. Eamon Gilmore es el enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Colombia; Dag Nagoda es el Representante Especial de Noruega para el proceso de paz en Colombia; Carlos Ruiz Massieu es el jefe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia.

25. Gilmore, E., Nagoda, D. y Ruiz Massieu, C. (2019). *Colombia, inspiración para el mundo*. Periódico El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otros-columnistas/colombia-inspiracion-para-el-mundo-columna-sobre-el-proceso-de-paz-en-colombia-327704>

los derechos humanos en el país y de las violaciones o amenazas a su ejercicio con el fin de emitir algunas recomendaciones para el Estado colombiano, dirigidas a garantizar la protección efectiva de los derechos. El último informe de la Oficina apareció el 16 de marzo de 2018. Este se refiere al año 2017, y contiene una evaluación crítica de la situación de derechos humanos en el país.

La Oficina le ha hecho seguimiento a una diversidad de temas relacionados con los derechos humanos, como son la situación de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Mesa Técnica de la Unidad Nacional de Protección y las condiciones de Jesús Santrich —a quien se le han hecho visitas de seguimiento— y “Sonia”.

El Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Michel Forst, visitó oficialmente a Colombia entre el 24 de noviembre y el 4 de diciembre, se desplazó a las regiones más afectadas por los crímenes y amenazas a líderes sociales y se reunió con una diversidad de organizaciones sociales y de derechos humanos. Según afirmó: *La situación es realmente dramática. Me preocupa que defensores y defensoras de los derechos humanos no estén seguros en Colombia mientras persista la impunidad. Esta es una de las áreas que debe abordarse con urgencia*²⁶.

Se reunió también con la Comisión de derechos humanos del Partido FARC para dar cuenta del número, las circunstancias y los avances en la investigación de asesinatos de excombatientes de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo Final.

Del 19 al 21 de septiembre, la senadora por el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Victoria Sandino, viajó a la 39 sesión del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, Suiza. Allí, sostuvo reuniones con diferentes relatores especiales, entre ellos, con el Relator Especial para la Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con el que discutió algunos asuntos relacionados con los últimos desarrollos de la Jurisdicción Especial para la Paz, y con el Grupo de Trabajo contra la Discriminación contra las Mujeres para hablar del enfoque transversal de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz. También se reunió con la Alta Comisionada Adjunta para la ONU, Kate Gilmore, y con la Sección de las Américas de la Oficina del Alto Comisionado. Adelantó, además, encuentros con diferentes misiones de países ante la ONU, entre otras, con las de Noruega, Reino de los Países Bajos, Reino Unido y Suiza.

26. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (2018). Colombia debe actuar para detener los asesinatos y ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos – Relator de la ONU. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/427-ano-2018/8990-colombia-debe-actuar-para-detener-los-asesinatos-y-ataques-contra-defensores-y-defensoras-de-los-derechos-humanos-relator-de-la-onu>

Tanto la Segunda Misión Política de Verificación como la Oficina del Alto Comisionado fueron invitadas el 19 de diciembre 2018 a la CSIVI, ante la cual expusieron sus informes y preocupaciones actuales sobre la implementación del Acuerdo Final.

El papel activo de la Oficina del Alto Comisionado, así como su informe anual que pone todo su énfasis en la implementación del Acuerdo de Paz, demuestran un compromiso y un entendimiento de que solo la implementación integral del Acuerdo garantizaría el respeto a los Derechos Humanos fundamentales en Colombia.

Componente de Acompañamiento Internacional, Punto 6.4 del Acuerdo Final

Se han evidenciado extensas demoras para la puesta en marcha de forma eficaz del Componente de Acompañamiento Internacional. En ese contexto, se ha observado, igualmente, una falta de articulación y liderazgo institucional por parte del Gobierno que ha dificultado la activación del componente. Así mismo, la demora en llegar a una versión definitiva del Plan Marco de Implementación ha afectado el desarrollo de una propuesta de hoja de ruta clara para los acompañantes.

Esta situación ha generado un alto desaprovechamiento de la cooperación, no sólo en términos financieros, sino también en lo relativo a sus alcances y competencias en materia de cooperación técnica y de recursos humanos y, fundamentalmente, en el monitoreo de la implementación del Acuerdo Final establecido en los lineamientos como función de los acompañantes.

A pesar de la falta de activación pronta del componente, en algunas áreas se han desarrollado acciones por parte de los acompañantes.

En cuanto al *Punto 1*, cuyos acompañantes son la FAO, el PNUD, Vía Campesina Colombia y la Unión Europea, más allá de la reunión de instalación formal del mecanismo de acompañamiento internacional, no se ha realizado ninguna reunión bilateral con la CSIVI en perspectiva de seguimiento.

La FAO, el PNUD y la Unión Europea articulan con distintas instituciones del sector rural (ANT, ART, ADR, entre otras), en el marco de convenios de cooperación financiera y técnica, la ejecución de distintos programas relacionados con la RRI (acceso a tierras, PDET, planes nacionales de la RRI).

Además, la FAO, en su rol de Secretaría Técnica, ha participado en distintos espacios de seguimiento de la implementación del Punto 1, especialmente de los PDET y del tema de tierras, organizados por la sociedad civil.

Por otra parte, del 21 al 27 de noviembre de 2017 se realizó la visita de una delegación internacional de La Vía Campesina en el marco de la II Misión Internacional de Solidaridad con Colombia, actividad que se desarrolló como parte del rol del movimiento en el marco del acompañamiento internacional.

Las organizaciones acompañantes construyeron y publicaron como Mesa Técnica *12 Claves para una agenda de transformación rural en Colombia*, que retoma y desarrolla el Acuerdo de Paz²⁷.

En el *Punto 2 del AF* los acompañantes internacionales son UNASUR, Suiza, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y Centro Carter. Durante el año 2017 se realizaron dos reuniones entre ellos y el componente FARC de la CSIVI para intercambiar sobre los escenarios en que podrían aportar para impulsar la implementación de este punto. Sin embargo, se estableció que todos los acuerdos se harían en el marco del plan de acción definido por la CSIVI en su conjunto. Ante las dificultades para que el Gobierno anterior acordara la ruta, no se inició el plan.

Por algunos intercambios sostenidos durante 2018 entre CEPDIPO y NIMD, se tiene conocimiento de un proyecto financiado por la UE con el propósito de promover el fortalecimiento de los partidos políticos, elementos señalados en el componente del 2.3. del Acuerdo Final. Uno de los tres resultados previstos dentro del marco de este proyecto incluye actividades puntuales con el nuevo partido político FARC.

En relación con el *Punto 4*, a pesar de que la UNODC funge como operador en el marco de la implementación del PNIS, no hubo reuniones bilaterales en el marco de la CSIVI con los acompañantes, UNODC y Comisión Global de Drogas.

Según la Contraloría, para la ejecución del PNIS, el Gobierno firmó 2 acuerdos de financiación con UNODC. El primero el 20 de septiembre de

27. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Vía Campesina Colombia: FENSUAGRO, Delegación de la Unión Europea en Colombia (2018). *12 claves para una agenda de transformación rural en Colombia*. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Colombia/docs/Mayo_2018/12_claves_para_una_agenda_de_transformaci%C3%B2n_rural_en_Colombia_-_Folleto.pdf

2017 (COLK53), según el cual se destinan \$60.000 millones para la financiación de: i) las asignaciones monetarias contempladas en el PAI para familias cultivadoras y recolectoras; ii) programas y proyectos del componente comunitario del PAI; iii) apoyo logístico para las asambleas comunitarias en el marco del PNIS; iv) estructuración de los PISDA y los acuerdos con las comunidades y, finalmente, v) los ejercicios de monitoreo y seguimiento en los que se establecerá la línea base y verificación censal de los cultivos ilícitos, su delimitación predial y verificación. El segundo acuerdo, firmado el 22 de diciembre de 2017, asociado al convenio W40 entre UNODC Colombia y el FCP por \$91.424 millones, que se ejecutará hasta el 31 de diciembre de 2018. Posteriormente, el 22 de enero de 2018 se firmó una adición por \$30.930 millones.

Los acompañantes del *Punto 5*, Víctimas, establecidos por el Acuerdo Final, son la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), el ICTJ (Centro Internacional para la Justicia Transicional), ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados) y Suecia (Embajada).

Ha existido un acompañamiento muy fluido en los aspectos de implementación normativa; reuniones de discusión y debate, facilitación de documentos, gestión en el diálogo con el Gobierno anterior, por parte de la oficina del Alto Comisionado, la ICTJ y Suecia. Se desconoce la participación activa de la ACNUR y el CICR. Sin embargo, ante la inactividad de la CSIVI, en el último periodo la actividad de acompañamiento ha sido más permanente por parte del ICTJ, el cual ha estado impulsando el desarrollo de talleres dirigidos a la FARC respecto de la puesta en marcha de la JEP.

De los acompañantes para la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, se conoce una participación activa en la implementación normativa y posteriormente han apoyado el alistamiento de informes de la UBPD.

En cuanto los acompañantes del enfoque de género —Suecia, ONU Mujeres y FDIM— se han producido resultados gracias a la acción emprendida por ellos mismos, de la que se destaca el plan de acción conjunto, el acompañamiento a la creación y funcionamiento de la Alta Instancia de Mujeres y a sus encuentros territoriales de manera permanente. La Mesa Técnica del mecanismo en el que participan organizaciones de mujeres, CERAC, CINEP, Kroc, la Universidad de Los Andes y los acompañantes, se ha reunido cuatro veces.

ONU Mujeres, con apoyo financiero de Suecia, está llevando a cabo en los ETCR diferentes proyectos productivos para mujeres. De igual manera, y con la colaboración de OIM y la embajada de Suecia, se produjeron talleres de género en diferentes ETCR. Estos talleres tendrán continuidad en el año 2019.

En alianza con el Instituto Kroc, se produjo un informe sobre el cumplimiento en materia de género.

La FDIM ha producido tres informes y ha hecho dos misiones internacionales con presencia de Guatemala, El Salvador, Estados Unidos, Argentina, Chipre, Puerto Rico, México, Cuba y Uruguay. Se han hecho cinco talleres nacionales y ocho regionales en pedagogía con la participación de un total de 480 mujeres. Además, ahora, con los indicadores del Plan Marco de Implementación, se están haciendo veedurías ciudadanas sobre el enfoque de género.

A pesar de la poca determinación por parte del Estado colombiano para impulsar el Punto 6.4. del Acuerdo Final, hay que señalar que incluso países y organizaciones que no hacen parte del acompañamiento de este punto han sido decisivos, no solamente en el apoyo a la reincorporación de los exguerrilleros y exguerrilleras, sino también para la implementación de otros puntos del Acuerdo Final, ya sea con recursos o con asistencia técnica.

Conclusiones

En un escenario de paquidermia institucional e incumplimientos generalizados, es preciso destacar la importancia que ha tenido el acompañamiento y la verificación internacional en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, como mecanismo por excelencia para visibilizar esos incumplimientos y, a partir de ahí, plantear recomendaciones y retos de cara al futuro.

Se ha puesto en evidencia que ciertos sectores del Estado colombiano cuentan con una visión limitada de este trascendental componente, reduciéndolo a la cooperación de orden financiero. Esto se pone de manifiesto en el documento expedido por la Cancillería colombiana el 11 de marzo 2019, en el que expresa:

El Gobierno Nacional reconoce el importante aporte de la cooperación internacional, tanto multilateral como bilateral, y la facilitación del acceso a los recursos requeridos para el cumplimiento de las metas que se ha propuesto en materia de implementación del Acuerdo Final. Para que esa cooperación sea pertinente y eficaz, ha propiciado la convergencia de

*esfuerzos y objetivos. Así mismo, se ha reafirmado en su compromiso con la buena gobernanza y la gestión transparente de todos los recursos*²⁸.

Se tiende a descuidar las otras dos líneas de trabajo para el acompañamiento internacional, tan esenciales en la actual coyuntura de crisis de la implementación: la cooperación técnica y el monitoreo del Acuerdo de Paz. La cooperación técnica, entendida como transferencia de conocimientos, intercambio de experiencias exitosas y capacitación, se ha llevado a cabo en algunos campos, aunque no ha sido precisamente por cuenta de la articulación y orientación de la CSIVI. En parte debido a esto, la ayuda ha sido fragmentada y desordenada en todos los campos.

En el ámbito de la cooperación financiera se ha suscitado preocupación entre los países y organizaciones cooperantes, entre ellos Noruega, Suiza y Suecia, tres países donantes del posconflicto. En efecto, ellos han expresado en dos ocasiones inquietudes sobre la gestión del Fondo Colombia Sostenible (apéndice del Fondo Colombia en Paz), pidiendo que se fortalezca el funcionamiento de sus instancias, que se seleccionen con transparencia los proyectos productivos y que la ejecución de los recursos sea expedita y transparente.

Proporcionar transparencia en el manejo de los recursos para que Colombia y el mundo puedan hacerle seguimiento a los dineros invertidos en la implementación está previsto en el Punto 6.1.5. del Acuerdo Final, que estipula la creación de un Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Después de la expedición del decreto inicial y unos desarrollos contractuales a este respecto hubo un periodo de inactividad después del cual CSIVI-FARC presentó un derecho de petición para conocer los últimos desarrollos en este punto, el cual, aunque está iniciado, presenta serios retrasos en su implementación. Semejante situación es problemática no solo para los efectos mencionados anteriormente, sino que también dificulta la veeduría sobre el proceso por parte del Componente de Verificación Internacional.

En términos generales, tras dos años de la firma del Acuerdo de Paz, se ha evidenciado el desaprovechamiento de los mecanismos internacionales de verificación y acompañamiento, así como de su potencial para concurrir en la búsqueda de soluciones y en la implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz. El accionar del Estado colombiano para lograr que exista un componente de verificación y acompañamiento dinámico en el marco de la CSIVI, ha sido

.....
28. Cancillería de Colombia 2019. *Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto: Un compromiso con acciones*. Bogotá, p. 6.

lento y espinoso. La interlocución entre el componente y la CSIVI, aunque se ha dado, ha sido mínima y no se ha regularizada como tal.

Por parte de CSIVI-FARC se han hecho esfuerzos significativos por aprovechar el componente internacional. En octubre de 2017 se presentó una propuesta de hoja de ruta con propuestas de acciones concretas de cooperación financiera, técnica y de monitoreo para los acompañantes para ser discutida con el Gobierno Nacional. Sin embargo, hasta la fecha no se ha podido acordar una hoja de ruta conjunta. Se ha insistido frecuentemente en la importancia de la participación de la Segunda Misión y de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos dentro del espacio de la CSIVI. Hasta el momento, se ha dado una sola reunión de CSIVI con participación de estos organismos, los cuales, de todos modos, mantienen por separado relaciones fluidas con ambas partes.

Hay que destacar como nota positiva la puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica del componente, la cual ha entregado ya cinco informes de verificación detallados y completos, que no se limitan a hacer un análisis cuantitativo de los cumplimientos, sino que profundizan en alcances, implicaciones, retos y recomendaciones. Hace falta una mayor difusión de estos informes, ya que el mecanismo previsto para hacerlo—los Notables— no está funcionando a cabalidad.

Apreciando la importancia de los informes de verificación de la Secretaría Técnica, es necesario seguir garantizando los recursos para que pueda continuar monitoreando y verificando la implementación de lo acordado.

Subrayamos la importancia del trabajo de la Segunda Misión Política de la ONU y de la Oficina del Alto Comisionado de los DDHH de la ONU. Es de vital importancia que puedan seguir haciendo su trabajo, dado que el Acuerdo de Paz firmado en Colombia es un referente para los procesos de salidas negociadas a conflictos en el mundo entero y que el trabajo del sistema de Naciones Unidas ha sido clave, tanto durante las conversaciones de paz como en su implementación.

El respaldo dado por el Sistema de Naciones Unidas y diferentes países a la Jurisdicción Especial para la Paz, en una coyuntura en que el Gobierno objeta la Ley Estatutaria de la JEP con lo que desconoce el Estado de derecho, ha sido significativo. El Secretario General, Antonio Guterres, expidió un comunicado

en el que expresa sus preocupaciones sobre las objeciones a la ley en cuestión y la incertidumbre que esto conlleva, además de resaltar la importancia de respetar la autonomía de la JEP²⁹.

Así mismo, el representante de la Alta Comisionada para los DDHH de la ONU, Alberto Brunori, en la presentación de su informe anual manifestó:

La construcción de una paz estable y duradera depende de la urgente sanción y promulgación, sin más dilaciones, del proyecto de Ley Estatutaria de la JEP en cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional y de los estándares internacionales (Jurisdicción Especial para la Paz, Comunicado 036)³⁰.

El 14 de marzo, las embajadas de Alemania, Suecia, Bélgica, Reino Unido, Suiza, Francia, Países Bajos y Noruega se reunieron, junto con las Naciones Unidas, con la presidenta de la JEP para expresar su pleno respaldo al Sistema, reconociendo a esta jurisdicción como “uno de los pilares del posconflicto”³¹. A su vez, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, también pidió, el 20 de marzo de 2019, celeridad en la discusión sobre las objeciones a la JEP³².

Tomando en cuenta el estado de cosas, no es exagerado afirmar que sólo con el concurso decidido de la comunidad internacional y el conjunto de los colombianos y colombianas que anhelan la paz será posible recuperar el camino de la implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz y desestimular a los sectores políticos que, enquistados en algunas instituciones del Estado, quieren ponerle al Acuerdo Final de Paz el sello del incumplimiento y la perfidia.

-
29. Naciones Unidas (2019). El sistema de Naciones Unidas y la Misión de Verificación en Colombia reiteran la importancia del libre funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz como el principal instrumento de garantía del derecho a la justicia de las víctimas. Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/el-sistema-de-naciones-unidas-y-la-misi%C3%B3n-de-verificaci%C3%B3n-en-colombia-reiteran-la-importancia-del>
 30. Jurisdicción Especial para la Paz (2019). *ONU urge sanción de Ley Estatutaria de la JEP para garantizar los derechos de las víctimas*. Comunicado 036. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/ONU-URGE-SANCI%C3%93N-DE-LEY-ESTATUTARIA-DE-LA-JEP-PARA-GARANTIZAR-LOS-DERECHOS-DE-LAS-V%C3%8DCTIMAS.aspx>
 31. *El Espectador* (2019). *La comunidad internacional, el gran apoyo de la JEP*. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/la-comunidad-internacional-el-gran-apoyo-de-la-jep>
 32. Jurisdicción Especial para la Paz 2019. *Michelle Bachelet, Alta Comisionada de la ONU para los DD. HH, pide celeridad en discusión de objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP*. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Michelle-Bachelet,-Alta-Comisionada-de-la-ONU-pide-celeridad-en-discusi%C3%B3n-de-objeciones-a-la-Ley-Estatutaria.aspx>

Bibliografía

- Cancillería de Colombia 2019. *Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto: Un compromiso con acciones*. Bogotá.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). *Informes de la Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/verificacion-internacional/secretaria-tecnica.html>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Resoluciones*. <https://colombia.unmissions.org/documents?>
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, *Decreto número 1417 de 2018 Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201417%20DEL%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>
- Gilmore, E., Nagoda, D. y Ruiz Massieu, C. (2019). *Colombia, inspiración para el mundo*. Periódico *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otros-columnistas/colombia-inspiracion-para-el-mundo-columna-sobre-el-proceso-de-paz-en-colombia-327704>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá. Recuperado de <https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/#Spanish>
- Misión de Verificación de la ONU en Colombia. *Comunicados de Prensa*. Recuperado de <https://colombia.unmissions.org/comunicados-de-prensa>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (2018). *Colombia debe actuar para detener los asesinatos y ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos – Relator de la ONU*. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/427-ano-2018/8990-colombia-debe-actuar-para-detener-los-asesinatos-y-ataques-contra-defensores-y-defensoras-de-los-derechos-humanos-relator-de-la-onu>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Vía Campesina Colombia: FENSUAGRO, Delegación de la Unión Europea en Colombia (2018). *12 claves para una agenda de transformación rural en Colombia*. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Colombia/docs/Mayo_2018/12_claves_para_una_agenda_de_transformaci%C3%B2n_rural_en_Colombia_-_Folleto.pdf
- *Protocolo de funcionamiento del Apoyo Técnico de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación*. Formato físico entregado en reunión con acompañantes el 6 de abril de 2017.
- Puello Socarrás, J. F. (2017). *Pacta sunt servanda y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc*. Revista Izquierda, núm. 72, diciembre, pp. 57-61. Recuperado de <https://revistaizquierda.com/secciones/numero-72/pacta-sunt-servanda-y-el-no-cumplimiento-del-acuerdo-final-por-parte-del-instituto-kroc>



Este libro se terminó de imprimir en los talleres
de Impresol Ediciones en Octubre de 2019,
en Bogotá D.C. - Colombia
Se usaron las fuentes Adobe Caslon Pro y Muli
Se imprimió sobre papel bond beige de 70 grs



La lucha por la implementación del Acuerdo de paz transcurre de manera simultánea en dos sentidos. Por una parte, como necesidad de superar y derrotar en forma definitiva las resistencias de los sectores que liderados por las expresiones más extremistas de la derecha política buscan desconocer la realidad histórico-concreta del Acuerdo de paz, en cuanto posibilidad de tramitar el conflicto social y de clase por la vía exclusivamente política. Pero, al mismo tiempo, por la otra, como necesidad también de una implementación integral, de construir la legitimidad de una concepción de la paz que trascienda la visión meramente pacificadora o gatopardista, es decir, que apunte a una paz que efectivamente posea los contenidos propios de la democracia verdadera y la justicia social en camino hacia las transformaciones más profundas de la sociedad colombiana. Y, por qué no decirlo, que se encauce hacia la superación definitiva del orden social vigente; aspiración que también se encontraba tanto en los orígenes como en la larga historia de la lucha guerrillera en nuestro país.



ISBN 978-987-722-447-4



9 789877 224474