

Sophia-R

Sophia University Repository for Academic Resources

Title	La paz estable y duradera en Colombia: desafíos para la implementación de los Nuevos Acuerdos de Paz de La Habana
Author(s)	Penagos, Lina
Journal	イペロアメリカ研究
Issue Date	2018-01-30
Type	departmental bulletin paper
Text Version	Publisher
URL	http://digital-archives.sophia.ac.jp/repository/view/repository/20180222009
Rights	



上智大学
SOPHIA UNIVERSITY

《CONFERENCIA》

La paz *estable y duradera* en Colombia: desafíos para la implementación de los Nuevos Acuerdos de Paz de La Habana*

Lina PENAGOS**

Una gama amplia de literatura se ha escrito a propósito del proceso de paz desarrollado en La Habana. Abordajes desde variadas aristas han permitido a colombianos y extranjeros, conocer la realidad del país y vislumbrar los retos más apremiantes en materia de implementación de los Nuevos Acuerdos de Paz. Tales desafíos cuestionan la capacidad del Estado para fortalecer una institucionalidad tradicionalmente debilitada, al tiempo que dibujan un panorama político cuyo dinamismo deja al descubierto que, la construcción de una *paz estable y duradera*, se muestra aún esquivada en muchas regiones del país.

Una de las razones que mejor lo explica es la creciente polarización que ha dividido a la opinión nacional. El resultado inesperado del plebiscito del 2 de octubre de 2016 fue una prueba contundente de ello.¹ Episodios vergonzosos frente a la manipulación de las campañas a favor del “No” y del “Sí” dan cuenta de que una parte importante de la sociedad se encuentra desinformada y por lo mismo, es fácilmente influenciada.

Entre la exacerbación de los miedos nacionales y el anhelo de una paz idílica, muchos colombianos acudieron a las urnas a votar el plebiscito sin otro móvil distinto al de los equívocos que ambas percepciones suponen. La manipulación de los argumentos de la que se valieron tanto los promotores del “No” como los del “Sí”, dividieron a los colombianos entre “amigos” y “enemigos” de la paz; un discurso anodino si se tiene en cuenta que los aspectos más sensibles para la consolidación de un nuevo proyecto de país con el desarme de la guerrilla más antigua de América Latina, se jugaban en una única pregunta.

Si bien la Corte Constitucional determinó el carácter vinculante del resultado del plebiscito, las competencias del Presidente de la República para mantener el orden público “incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) siempre se mantuvieron vigentes, por lo que los Nuevos Acuerdos de Paz pudieron incluir algunos de los puntos solicitados por los promotores del “No” y, posteriormente, ser ratificados por otro medio: el

* El presente artículo se enmarca en el desarrollo del 5º curso de ‘Latin American Lecture Series’: “Realidades y perspectivas del proceso de paz en Colombia: del post-acuerdo al post-conflicto”, organizado por el Instituto Iberoamericano de la Universidad Sofía en junio-julio de 2017. Las opiniones aquí expresadas sólo comprometen a la autora y no corresponden necesariamente a la visión del Instituto Iberoamericano sobre el tema en referencia.

** Doctorante en ciencias políticas, Universidad Paris-Est (Francia).

Senado de la República.

Pese a todo el andamiaje institucional para lograr la aprobación de los Acuerdos, las fracturas de una sociedad que se ha mostrado generalmente apática frente a los procesos de negociación e implementación, ponen en evidencia la dificultad de la reintegración a la vida civil de los ex guerrilleros y así mismo, deja un manto de duda sobre la posibilidad de acoger la pluralidad de ideas como base fundamental de un proyecto democrático ampliado y renovado para el país.

La profesora e investigadora Noriko Hataya, refiere en su artículo “The Peace Process in Colombia: Background and Issues”, tres causas principales para que el “No” ganara el plebiscito, aún cuando fuera por un pequeño margen: 1) los esfuerzos insuficientes del gobierno para transmitir eficientemente lo pactado en el acuerdo, en oposición a una utilización eficaz de canales virtuales y redes sociales como Twitter, WhatsApp y Facebook, cuyo objetivo fue la desinformación; 2) la campaña sucia por parte de promotores y opositores y 3) la falta de comprensión de los acuerdos por parte de los miembros más conservadores de las iglesias principalmente, en los puntos que hacían referencia a los derechos de las minorías y las mujeres, como víctimas del conflicto.

Las fuertes divisiones al interior de los partidos políticos frente al tema de la paz dieron paso al surgimiento de nuevos temas en la agenda nacional que, sin estar directamente vinculados con lo acordado en La Habana, dieron pie a toda suerte de interpretaciones mal orientadas sobre los alcances de los acuerdos y las prioridades aparentes del país. Estos comportamientos desviaron la atención, en no pocas ocasiones, de la verdadera discusión frente a los aspectos realmente sensibles para Colombia: las dificultades del proceso de titulación de tierras, el incremento de los cultivos ilícitos, la robustez requerida para la administración de justicia en el marco de la Justicia Especial para la Paz (JEP); los obstáculos para la construcción de una pluralidad democrática y una reintegración efectiva de los ex guerrilleros; la garantía de mecanismos eficaces para asegurar la no repetición de guerra; el derecho de las víctimas a conocer la verdad y los desafíos en materia de construcción de la memoria histórica del país, por sólo mencionar algunos de los temas realmente relevantes.

Mientras en un momento tan sensible para la historia del país, Colombia se enfrascaba en las discusiones bizantinas propuestas por algunos sectores políticos y religiosos, otra era la historia que se contaba en el ámbito internacional: la comunidad internacional recibió la firma de los acuerdos de La Habana con gran beneplácito calificando a Colombia como un país de esperanza y de referencia en términos de paz, en medio de una realidad global altamente convulsionada. Colombia es para muchos líderes mundiales y analistas, un modelo digno de estudio por su larga experiencia en procesos de paz².

En la misma línea, la atribución del premio Nobel de Paz al Presidente Juan Manuel Santos, fue ampliamente celebrada por líderes políticos, religiosos y académicos del mundo entero. No obstante, este hecho no contó con la misma aquiescencia en Colombia. La dualidad entre la aceptación internacional y la apatía nacional frente a un proceso histórico

que representa el fin de la guerra con uno de los actores armados de Colombia, marca una pauta importante para señalar la complejidad del proceso de implementación.

Por otro lado, el conocimiento aún fragmentado de las realidades regionales de un país con altos índices de desigualdad no sólo entre el campo y la ciudad, sino al interior de las mismas urbes, constituye un elemento que juega en contra de la reconciliación nacional para el sostenimiento de una paz *estable y duradera*.

I. DE LO PACTADO EN LA HABANA A LA APLICACIÓN EN LA REALIDAD COLOMBIANA

La extensión de los aspectos referidos en el documento firmado en La Habana así como la complejidad de su abordaje, nos limitan para detallarlos en su totalidad. No obstante, podrían mencionarse al menos cinco aspectos relevantes para comprender las dimensiones de los retos en materia de implementación:

1. En primer lugar, la naturaleza del conflicto: los Acuerdos de La Habana sostienen que **las causas estructurales del conflicto** en las zonas rurales obedecen principalmente a la **pobreza, la desigualdad, el desempleo, la informalidad y la distribución inequitativa de la tierra** (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).³ Para superar tales fallas estructurales, los negociadores propusieron un **enfoque territorial, diferencial y de género**, a partir del cual las comunidades rurales son integradas al proceso de pacificación de las zonas de conflicto, en función de sus características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas particulares, tanto de sus territorios como el de sus habitantes.
2. En segundo lugar, las soluciones planteadas desde los territorios: **la economía campesina, familiar y comunitaria**⁴ constituye un aspecto clave en la superación del conflicto, focalizado en una producción destinada a la buena alimentación de toda la población en Colombia, y en la producción de alimentos como fuente de ingresos para los campesinos. Por otro lado, el **cierre de la frontera agrícola** mediante el **reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesinas (ZRC)** y demás formas de asociatividad solidaria, debería contribuir a la reducción de la pobreza en el campo.

Mediante la promoción de la economía solidaria, se espera lograr **la meta de superación de la pobreza rural**⁵ **y con ella la desigualdad en el campo**, con una nueva reforma agraria que busque “la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad (...) asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a los servicios y a los bienes públicos, como fundamento de una vida digna”. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016, pp. 21-23)

3. El marco del derecho internacional: el Acuerdo constituye un acuerdo especial en términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 (Oficina del Alto Comisionado

para la Paz 2016, p. 5) por lo que se inscribe en lo establecido por los protocolos internacionales para la finalización de conflictos armados para todos los efectos relativos a su validez y vigencia en el contexto internacional.

4. Instituciones: El eje central de la búsqueda de la paz es impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional. Para ello, cada uno de los puntos del acuerdo sugiere la creación de todo un aparato institucional que a través de oficinas y agencias especiales en las zonas rurales, garantizarán la aplicación de lo pactado en La Habana y refuerzan el Estado Social de Derecho.
5. Los acuerdos incorporan por primera vez (en comparación con procesos de paz anteriores desarrollados en el país), el concepto de **justicia prospectiva**. Bajo este enfoque, se reconoce el carácter dinámico de los derechos humanos y la responsabilidad de todos actores de la sociedad frente al “reconocimiento de los derechos fundamentales esenciales para las nuevas y futuras generaciones como lo son **el derecho a una tierra conservada (...) el derecho a conocer sus orígenes e identidad (...) a la exención de responsabilidades por las acciones cometidas por las generaciones precedentes**”.

Las nuevas y futuras generaciones deberán poder gozar de la satisfacción de sus derechos fundamentales políticos, sociales, económicos y culturales (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016, p. 3).

Algunas anotaciones breves con respecto a algunos de los puntos de referencia:

1. El señalamiento que se hace en los Acuerdos frente a la distribución inequitativa de la tierra como una de las causas estructurales del conflicto armado en Colombia, no debe equipararse con las causas del fenómeno de violencia en el país. Es necesario insistir en la naturaleza esencialmente política de los conflictos en Colombia; la tendencia a negar el componente político como una de las causas estructurales del conflicto armado para “endosarlo” a otros marcos como el del conflicto regional, el problema agrario o las diferencias de clases, produce un efecto negativo en el que se pasa por alto lo que a lo largo de la historia colombiana se ha podido resolver con otros procesos de paz, justificando en cierta medida la presencia y la persistencia de los conflictos que aún se encuentran por resolver (Deas 2015, p. 24).

La anterior reflexión la ofrece el historiador británico Malcom Deas y supone un reto fundamental en el proceso de implementación para el gobierno, los académicos, la sociedad civil y los empresarios: sin perder de vista lo reconocido por los Nuevos Acuerdos de Paz, todos los actores están llamados a indagar la diversidad de las posibles causas estructurales de los conflictos y las violencias en el país, sin perder de vista la naturaleza múltiple de sus orígenes y por lo mismo y por lo tanto sin caer en la tentación de reducir el análisis a una solución única para lograr una paz estable y duradera.

2. Según lo establecido en los Nuevos Acuerdos de La Habana, la reincorporación económica colectiva de los ex integrantes de las FARC-EP supone la creación de una cooperativa

denominada Economías sociales del común (ECOMUN). La financiación de la asesoría jurídica y técnica así como del procedimiento más expedito para la creación de esta entidad, corresponde al Estado (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016, p. 72). Ecomún ya es su hecho. Sin embargo, a la fecha, el proceso se encuentra a media marcha en lo que respecta a los proyectos productivos que debían emprenderse en este marco cooperativo. Vale la pena resaltar que las FARC-EP privilegiaron el desarrollo de proyectos productivos de mayor impacto, frente a un enfoque de menor escala pero más efectivo. El estado de avance de la implementación de este aspecto, da cuenta de la fragilidad institucional para garantizar el desarrollo de proyectos productivos de gran envergadura.

3. Las ZRC se conciben en el marco de los Nuevos Acuerdos de Paz, como iniciativas agrícolas para contribuir con el cierre de la frontera agrícola, recuperar los ecosistemas y promover el desarrollo sostenible. Se presentan igualmente como un espacio para garantizar los derechos políticos, económicos y sociales del campesinado y para el desarrollo con sostenibilidad ambiental y alimentaria (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016, p. 104). Su constitución implica la puesta en marcha de procesos de formalización de la propiedad (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016, p. 21).

Las ZRC no son sin embargo, el resultado de la mesa de diálogos de La Habana; existen formalmente como figura jurídica en virtud de la ley 160 de 1994. Desde su creación han sido blanco frecuente de críticas agudas por considerarse como espacios que contribuyeron en alguna medida con el empoderamiento de las FARC-EP. Desestigmatizar estos espacios legítimamente constituidos constituye un desafío mayúsculo, particularmente en aquellas zonas en las que aún se encuentran otros grupos armados, como es el caso de las ZRC del Catatumbo (Norte de Santander) y Corinto (Cauca)⁶.

A este reto se suman las garantías que por parte del Estado, deben hacerse efectivas para evitar la violación a los Derechos Humanos de la población allí asentada, la protección a los líderes comunitarios y estrategias que permitan la sustitución de cultivos ilícitos a través de mecanismos distintos a la fumigación.⁷

La etapa del post-conflicto plantea otros desafíos estructurales en al menos tres ámbitos más, claramente identificables: construcción de institucionalidad, fortalecimiento de la democracia y garantías de no repetición. Dos de los seis puntos de los Nuevos Acuerdos de La Habana nos permiten analizar las dimensiones de tales retos: participación política, y cese al fuego y hostilidades (dejación de armas).⁸

II. PARTICIPACIÓN Y REFORMA POLÍTICA:

La participación política establecida en los Nuevos Acuerdos tiene por fin la proscripción de la violencia y de la utilización del recurso armado de las FARC-EP, para

ingresar en el esquema democrático colombiano con condiciones que le permitan crear un movimiento político para participar de la vida política del país de manera organizada.

La inclusión de este punto supone el fortalecimiento del pluralismo derivado de la ampliación de las alternativas de poder. La ampliación democrática, es desde los Acuerdos, una condición ineludible para garantizar la paz estable y duradera.

Ocho aspectos fueron acordados en La Habana, en este marco: 1) pluralismo y ampliación de las alternativas de poder; 2) revisión y modernización de la organización del régimen electoral; 3) construcción de la convivencia pacífica (movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público); 4) promoción a la participación electoral y promoción de la transparencia en los procesos; 5) reforma del régimen de la organización electoral; 6) Estatuto de la oposición; 7) nuevo sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política; 8) control y veedurías ciudadanas.

Para cada uno de estos aspectos, se prevé toda una adaptación institucional que garantice el cumplimiento de lo pactado. La vinculación directa de la academia a este nuevo escenario de construcción institucional, no solo desde el proceso de negociación, sino en aspectos puntuales de la implementación como la creación de la Misión Electoral Especial para la reforma del régimen de la organización electoral, ha sido definitiva. Esta misión está conformada por siete miembros de alto nivel, así: un representante de la misión de observación electoral y seis expertos provenientes del Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la UNAL y de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

“La tarea de la Misión Electoral Especial es formular recomendaciones sobre los ajustes normativos e institucionales necesarios para asegurar una mayor autonomía, modernización y sobre todo, transparencia del sistema electoral colombiano” (Colombia 2020). Las propuestas de la Misión Electoral Especial no se convierten automáticamente en ley de la República pues el gobierno puede decidir si acoge o no las recomendaciones y en función de ello, presentar una propuesta de reforma al Congreso.

En lo que respecta al Estatuto de la oposición, su aprobación era una tarea pendiente desde la adopción de la Constitución de 1991 que en el artículo 112 establecía la creación de la reglamentación, mediante ley estatutaria, de las condiciones para el ejercicio libre y organizado de la actividad de la oposición al gobierno, no sólo aplicable a los partidos políticos, sino especialmente a “los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica [quienes] tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos” (Constitución Política de Colombia, 1991).

En virtud del mecanismo excepcional del *fast-track*, avalado por la Corte Constitucional, se estableció por primera vez mediante ley estatutaria un Estatuto de la oposición, cumpliendo así con uno de los compromisos establecidos en La Habana.⁹ Este Estatuto garantiza el ejercicio de los derechos y las libertades de la oposición en un marco institucional propicio a tal fin. En el marco del *fast-track* fueron igualmente aprobados los

proyectos de ley relativos al indulto, la amnistía, el nuevo movimiento político de las FARC-EP y el sistema nacional de innovación agropecuaria.

Finalmente, en lo que respecta al tema de la reforma política y control institucional, se le da un papel protagónico al control y la veeduría ciudadana, mediante el apoyo a los sistemas de veedurías y la creación de observatorios de transparencia en los que también participan la academia, la sociedad civil organizada y algunos organismos de investigación independientes.

Los anteriores aspectos permiten dilucidar que el Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla más antigua de América Latina, prevé toda una arquitectura institucional para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y por lo mismo, para el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, la tradicional fragilidad institucional de Colombia, su aparente incapacidad para poder concretar las soluciones diferenciadas a los ya sobrediagnosticados problemas de la sociedad, implican un reto fundamental para la implementación de los Acuerdos.

La recuperación de la confianza en las instituciones del país pasa por la eficacia en la gestión de la arquitectura propuesta, especialmente en aquellas zonas en las que las FARC-EP han dejado de ser un actor del conflicto armado. Esta confianza no puede recuperarse en medio de un clima de corrupción, de inseguridad y de duda frente a la transparencia de las nuevas instituciones creadas.

La financiación de un sistema de alertas tempranas frente a la corrupción, de apoyo al plan nacional de formación de veedores y de la promoción de prácticas para la planeación participativa, también está contemplada en el acuerdo pero, al igual que en otros aspectos de los puntos negociados, no existe una estimación precisa del costo de estas operaciones, ni tampoco acerca de la suficiencia de recursos para cubrirlos.

La implementación de los Nuevos Acuerdos de Paz se enfrenta en este punto al dilema de construir puentes que fortalezcan la institucionalidad, con un gobierno desgastado, altamente impopular al interior de las fronteras del país, y con una coalición de “unidad nacional” totalmente resquebrajada.

III. CESE AL FUEGO Y FIN DE HOSTILIDADES

La implementación de lo pactado en este punto se circunscribe en tres ejes: reincorporación política, reincorporación económica y reincorporación social. Para ello, se ha previsto un acuerdo sobre garantías de seguridad cuyo propósito es la lucha contra las organizaciones criminales que puedan atentar contra los derechos humanos.

Se contempla el diseño de un pacto político nacional; la fundación de una Comisión Nacional de Garantías de seguridad, de una Unidad Especial de investigación; de un Cuerpo élite de la policía nacional para garantizar la seguridad de los defensores de derechos

humanos; de un Sistema Integral de seguridad para el ejercicio de la política; de un Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios y de Medidas de prevención y lucha contra la corrupción (estas últimas, específicamente relacionadas con lo establecido en materia de transparencia en el punto dos de los Nuevos Acuerdos, referentes a la participación política. La financiación de todas estas estructuras sigue siendo un punto de quiebre para garantizar una buena implementación.

- **Sobre las zonas transitorias...**

Los cronogramas pactados entre las partes para la dejación de armas y concentración de los miembros de la guerrilla en las Zonas Transitorias se cumplieron en general, con algunos retrasos. Comparativamente hablando frente a otros procesos de paz como los Centroamericanos, el de Colombia ha sido un proceso ejemplar para el mundo. En términos técnicos, el proceso de dejación de armas fue concebido como “procedimiento técnico, trazable, verificable mediante el cual la Organización de Naciones Unidas recibió la totalidad del armamento de las FARC-EP [7.232 armas en total] para destinarlo a la construcción de monumentos” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016)¹⁰

Los acuerdos establecieron la creación de 19 Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN), cuyo objetivo es la garantía al cese del fuego y el fin de las hostilidades. Una vez concentrados en este espacio, los guerrilleros hicieron entrega de su armamento, el cual fue inventariado por la ONU y depositado en contenedores especiales.

Las ZVTN son igualmente espacios destinados para iniciar el proceso de reincorporación a la vida civil. Estos espacios que cuentan una posición geográfica privilegiada, con fácil acceso por vía fluvial o terrestre, parecen prepararse para convertirse en el espacio de residencia permanente de los ex guerrilleros que decidan quedarse. Este aspecto, marca una diferencia importante con anteriores procesos de paz en el país, porque implica el reto de manejar una incorporación colectiva cuando las experiencias se tienen en términos individuales.

Al respecto basta con observar condiciones materiales deplorables de algunas Zonas Veredales, carentes de infraestructura como en los casos de Mesetas y el Catatumbo. El espacio ha ido recomponiéndose con el trabajo colectivo de los nuevos integrantes de la vida civil colombiana, que han pasado de dormir en cambuches improvisados con condiciones sanitarias muy complejas, a completas infraestructuras que cuentan incluso con espacios de esparcimiento a los cuales tendrán acceso la totalidad de las comunidades veredales.

- **Reincorporación política**

Con la aprobación mediante *fast-track* de la personería jurídica para el nuevo movimiento político que debía nacer como fruto de la dejación de las armas, el nombre

“*voces de paz*” ocupó por varias semanas a la opinión pública frente al futuro del naciente movimiento en la nueva configuración de las fuerzas políticas del país.

Las FARC-EP se estrenaron en el mundo de la política desde la orilla democrática, con un evento muy convencional en el esquema de lo que los partidos políticos tradicionales del país han realizado hasta el momento: realizaron su primera convención política en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada en Bogotá, como lo han hecho los partidos tradicionales, y decidieron lanzar su movimiento político en la Plaza de Bolívar, a la que también han concurrido todas las corrientes políticas del país.

Si la política y el poder se determinan a partir de los símbolos que utilizan sus actores, las FARC-EP no dieron en tal sentido, muestras de un aire renovado. Para sorpresa de muchos, en el marco del primer cónclave del grupo ex guerrillero, el nuevo movimiento político no se llamará “*voces de paz*”, ni “*Nueva Colombia*”, ni “*Esperanza del Pueblo*”, como su líder Rodrigo Lodoño lo había propuesto. El partido se llamará “*Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc)*”.

Según lo establecido en los Nuevos Acuerdos de La Habana, el nuevo movimiento político constituido “recibirá anualmente entre la fecha de registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final.” En lo que concierne a las campañas electorales de los candidatos a la Presidencia y el Senado de la República del nuevo movimiento: “tendrán financiación preponderantemente estatal”. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016, p. 70).

En las regiones donde las FARC-EP tuvieron y siguen teniendo influencia, la recomposición electoral puede ser muy sensible frente a los resultados de las elecciones de 2018. Durante mucho tiempo las FARC-EP reemplazaron la figura de autoridad del Estado, por lo que existe una relación importante frente la imagen de protección que estaban en capacidad de asegurar. Por otro lado, muchos de los combatientes que se sumaron a sus filas no ingresaron porque creyeran en su pretendida lucha social, sino porque era la única alternativa de empleo y de garantizar un sustento para sus familias; por años han tenido como única alternativa la vida en el seno de la guerrilla. El vínculo de las FARC-EP con el campesinado del país en las zonas donde tuvieron influencia es por lo tanto, muy estrecho aún.

Así las cosas, la polarización que vive el país se agudiza con la entrada formal de la Farc como movimiento político. El país enfrenta en este sentido retos mayores para lograr que en las próximas elecciones legislativas y presidenciales, los colombianos acudan a las urnas con la intensión de un voto informado y no viciado como sucedió en el caso del plebiscito.

Tal responsabilidad compete a la sociedad civil en pleno, al gobierno, a los partidos políticos, a los candidatos independientes, a la academia, a las organizaciones no gubernamentales. La continuidad en el proceso de implementación de los Nuevos Acuerdos

de Paz y con ellos la posibilidad de construir bases sólidas para fortalecer la resquebrajada institucionalidad del país.

- **Reincorporación económica y social: grandes desacuerdos en el seno de la sociedad colombiana**

Como en todo Acuerdo de Paz, la incorporación de nuevos actores supone la renuncia a la lucha armada y violenta, para participar de manera abierta y legítima del debate democrático de las ideas. Esta premisa implica que la sociedad en su conjunto asuma de manera colectiva, una parte de los gastos que implica construir un proyecto de país diferente. La lógica del principio es sin embargo, de difícil aplicación en Colombia por dos factores esenciales: la fragilidad de las instituciones y los hechos de corrupción en la malversación de fondos que en sus casos más recientes, han salpicado al baluarte supremo de la democracia en un sistema de poderes tripartitos: la rama judicial.

Por otro lado, la asignación de una renta básica para los ex guerrilleros, sumandos con la financiación de proyectos productivos por un valor equivalente a los 690 dólares americanos (entregables por una única vez), ha generado profundos recelos en las clases menos pudientes del país, atizados por el actual ambiente de polarización a lo largo y ancho del territorio nacional.

En lo que concierne a la reincorporación social, los Nuevos Acuerdos establecen la creación del **Consejo Nacional de la Reincorporación**, integrado por dos miembros del gobierno y dos integrantes del ex grupo guerrillero. Los principios orientadores de esta nueva organización son:

1. Respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos
2. Aseguramiento del monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado
3. Fomento de la administración pública
4. Aseguramiento del monopolio de tributos por parte del Estado
5. Enfoque territorial y diferencial
6. Enfoque de género con especial atención a la mujeres.
7. Coordinación y corresponsabilidad institucional
8. Participación ciudadana
9. Rendición de cuentas
10. Garantías de no repetición y,
11. Consolidación de un pacto político nacional

La acción que este Consejo de Reincorporación está llamado a desempeñar es fundamental para evitar que en las zonas más vulnerables, la violencia y el alzamiento en armas, sea nuevamente un recurso válido para la legitimación de las ideas diferentes. Este desafío es particularmente sensible en aquellas zonas del país que aún se encuentran bajo la

influencia de los otros grupos al margen de la ley, como lo son los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Nariño y Córdoba.

A MODO DE CONCLUSIÓN:

Proyectar mejores escenarios de reintegración y reconciliación en medio de la fragilidad institucional y la multiplicidad de la violencia, requiere partir de la premisa de que la dinámica institucional de Colombia sigue siendo muy frágil. Existe en el país una suerte de incapacidad para reformar las instituciones que se requieren en el marco del verdadero ejercicio democrático. La experiencia acumulada de diez procesos de paz, siendo el último un referente internacional “de eficacia”, como lo ha dicho el jefe de la Misión de las Naciones Unidas en el país, Jean Arnoud, plantea el reto de asumir la responsabilidad de todos los actores en Colombia para generar una nueva dinámica hacia la consolidación de gobernabilidad genuina en este nuevo capítulo de la historia del país.

El fatalismo y el escepticismo que acompaña la naturaleza de los colombianos, no puede desde ninguna perspectiva, orientar el debate nacional de la construcción colectiva de la nueva agenda nacional. El hecho de que en el país hayan salido a la luz casos vergonzosos de corrupción y clientelismo como el proceso 8.000, la parapolítica y la infiltración de dineros de Odebrecht a las campañas políticas, demuestra que el sistema de justicia en el país funciona, aún cuando requiera renovarse con apremio.

En varias ocasiones el Presidente Santos se refirió al proceso con las FARC-EP como el de una paz imperfecta pero alcanzable. La realidad evidencia que lo alcanzable está aún muy distante; pese a los aciertos y las innovaciones del proceso reconocidas a nivel internacional, la lentitud del gobierno para darle forma a toda la institucionalidad creada en virtud de los Nuevos Acuerdos de Paz, abrió la puerta para que muchos de los guerrilleros que se encontraban en las Zonas Veredales, prefirieran irse de la zona en busca de una nueva vida junto a las familias de origen, o para darle un destino más rentable a los recursos recibidos para los proyectos productivos que se propusieron en un inicio.

La capacitación para iniciar proyectos productivos llegó muy tarde a algunas Zonas Veredales – cuando llegó –; en otros lugares de concentración como en la Zona Gallo, en el sur de Córdoba, los ex guerrilleros siguen esperando aún por el grupo de expertos del gobierno que los va a orientar para dar forma a su proyecto productivo. En los casos más complejos, algunos ex guerrilleros han salido de las zonas de concentración para unirse a las filas de bandas criminales y otros grupos insurgentes. Así las cosas, el proyecto de reincorporación colectiva a la vida civil plantea numerosas inquietudes frente a su sostenibilidad.

Los plazos pactados con el gobierno para el suministro de bienes materiales básicos y garantías mínimas de alimentación y salud en las zonas de concentración, comienzan a

agotarse. Algunas Zonas han comprendido bien esta dinámica y obedeciendo aún a sus antiguos ex comandantes, trabajan desde temprano y en forma cooperativa para garantizar su sustento diario y consolidar por sí mismos sus proyectos productivos ante la falta de orientación del Estado.

Del lado del gobierno, el desgaste y la impopularidad han jugado en contra de la implementación del proceso y la inmediatez de las noticias parecen haber condenado la dinámica de las Zonas Veredales, a un nuevo olvido, pues la apatía de la opinión pública frente al futuro del proceso sigue latente.

Esta situación ha tenido un efecto negativo sensible en la forma en la que las agencias del gobierno, han leído el proceso. Hay un letargo, una falta de dinamismo y sobre todo, una desorientación frente a la manera en cómo abordar un proceso de incorporación colectiva a semejante escala. Preocupa por supuesto que la pregunta se haya abordado cuando ya los ex guerrilleros han empezado a tomar rumbos distintos.

La implementación de los Acuerdos de La Habana requiere mucho más que un consenso nacional para las elecciones presidenciales del 2018; supone por un lado, la puesta en marcha de toda una nueva arquitectura institucional, que choca con estructuras frágiles pero “estables” a lo largo del tiempo; y por otro, la vinculación eficiente de todos los actores de la sociedad civil en el proyecto de reforma institucional y fortalecimiento democrático. El reto es abordable en un marco de responsabilidad compartida pero diferenciada, que por ejemplo, juzgue a los victimarios sin distinguir de su procedencia, cuando siendo guerrillero o miembro de la fuerza pública haya cometido violaciones contra los Derechos Humanos.

Igualmente importante resulta el diseño e implementación de políticas públicas a la medida de lo que la institucionalidad creada por los acuerdos solicita; asegurar los recursos y la infraestructura que demandan la reparación de las víctimas, las garantías de no repetición y la resignificación de aquellos lugares que, como en el caso de la masacre de Bojayá¹¹, devastaron pueblos enteros.

Los acuerdos de La Habana constituyen un proceso novedoso desde al menos tres perspectivas concretas: la vinculación de las víctimas a la mesa de negociación, la diversidad de canales de participación dispuestos para que la sociedad civil fuera parte activa a lo largo de todo proceso, desde la primera fase de instalación de las mesas regionales de concertación. Y, por último, el reconocimiento explícito de la mujer como víctima y por lo tanto, la necesidad de asegurar para ella un rol fundamental en el proceso de reconstrucción del país.

Los acuerdos también suponen el reconocimiento al rol fundamental de la mujer en la construcción de una nueva sociedad. Se reconoce a la mujer como *sujeto de derechos* independientemente de su condición social, civil, religiosa, racial o económica. Reconocen así mismo las barreras sociales, políticas y de género a la que ha sido expuesta la mujer. Apelan a una construcción colectiva de la sociedad desde las víctimas, las organizaciones sociales, de derechos humanos, las comunidades incluyendo grupos étnicos, organizaciones de mujeres, campesinos, jóvenes, académicos, empresarios, iglesias, comunidades de fe.

Desde el momento en que gobierno y FARC-EP logran “sentarse” para establecer una hoja de ruta frente al establecimiento de los acuerdos, es claro no solo que existe una voluntad de paz, sino que las partes creen en el proceso democrático como vía para legitimar y garantizar la pluralidad y reconstruir la sociedad. Sugiere lo anterior que hasta el momento no hemos encontrado una opción “mejor” que la democracia para “organizar la sociedad” y “legitimar” las relaciones entre Estado y ciudadanos; por ello recuperar la confianza en el Estado, particularmente en aquellos lugares donde los brotes de violencia son permanentes ante la falta de presencia institucional, es un reto mayúsculo en la etapa del post-conflicto.

El contexto de los Nuevos Acuerdos de Paz ponen sobre la mesa el abordaje del fenómeno de violencia de una manera multidimensional. La salida de las FARC como actor armado no implica que el proyecto de la paz estable y duradera se haya alcanzado en la mesa de La Habana, pues este es un proyecto de país que apenas está por construir. Sin embargo, la firma de los acuerdos sí constituye un ejercicio democrático e institucional a gran escala que ofrece aspectos novedosos en materia inclusión de las víctimas en las mesas de trabajo, en marcos jurídicos que reconocen el carácter dinámico de los derechos humanos y la responsabilidad que corresponde a la sociedad en su conjunto para promover mediante los mecanismos institucionales, que ofrezcan al debate de las ideas marcos diferentes a los de la confrontación violenta.

Colombia ha sido a veces un país violento cuya complejidad ha focalizado su atención en sobrediagnosticar las causas estructurales de la violencia en lugar de anticipar las múltiples soluciones a dicho fenómeno (Deas 2015, p. 19). La historia que se escribe en Colombia hoy nos ofrece un horizonte diferente para una reflexión más allá de las “causas objetivas del conflicto en el país”, desde la aceptación de este fenómeno como uno multiforme y para el cual no existe una única solución mágica que resuelva todos nuestros problemas.

Nuevas metodologías para abordar las perspectivas de una paz estable y duradera requieren ser desarrolladas para encontrar soluciones diversas pero eficaces. En el marco de la justicia prospectiva, la sociedad debe garantizarle a las generaciones futuras un nuevo proyecto de país en el que ellas se sientan parte de dicha construcción, para darle un sentido a su realidad cotidiana y para que, como lo sugería el filósofo francés Paul Ricoeur, la sociedad no se vea avocada nuevamente a ceder frente a la facilidad de las emociones, limitando sus horizontes a una explicación única que no le de la opción de confrontar la realidad dinámica y evolutiva de la vida.

Solamente en este desequilibrio permanente pero fecundo de la realidad que nos ofrece el país de hoy puede desarrollarse un verdadero pensamiento crítico frente a los desafíos del post-conflicto a partir del cual, construir las bases de una verdadera transformación política desde lo factible y no solo desde lo imaginable, sea posible.

¹ El presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos sometió a un plebiscito la refrendación de los acuerdos por parte de los ciudadanos. El resultado de esta consulta arrojó un resultado de 50.2% en contra de la aprobación de lo firmado en La Habana, y 49,7% a favor. La abstención del voto para la consulta fue de más del 60%. El resultado supuso la prolongación de las mesas de diálogo para incorporar algunas de las exigencias de los partidarios de “No”, luego de un consenso con las fuerzas políticas del país que decidieron participar en el proceso.

² Durante los últimos veinte años, Colombia ha desarrollado al menos nueve procesos de paz: 1) con el Ejército Popular de Liberación (EPL) – 2.000 desmovilizados; 2) con el Movimiento 19 de abril (M-19) – 900 desmovilizados ; 3) con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) – 200 desmovilizados; 4) con el Movimiento Armado Quintín Lame – 157 desmovilizados; 5) con la Corriente de Renovación Socialista – 433 desmovilizados; 6) con las milicias – 650 desmovilizados; 7) con el Frente Francisco Garmica – 150 desmovilizados; 8) con el Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos armados – 171 desmovilizados y con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) – paramilitares, 31. 671 desmovilizados. El último proceso con las FARC-EP da cuenta de 6.800 desmovilizados. Las cifras anteriores son de dominio público y se encuentran publicadas en las fuentes oficiales del gobierno Colombiano. La senadora Claudia López, presenta esta información de forma detallada en su libro *Adiós a las FARC y ¿ahora qué?* (López Hernández 2016, p. 29).

³ Los acuerdos de La Habana se acogen en este punto a las teorías mayoritariamente expuestas a lo largo de la historia Colombiana, según las cuales, las causas de la violencia del país obedecen en gran medida a las apropiaciones de la tierra por parte de terratenientes y grupos armados ilegales. Conviene recordar que el proceso de distribución inequitativa de tierras se remonta a la etapa de Independencia en la cual muchos de los problemas heredados del sistema colonial fueron resueltos a favor de prestantes terratenientes. Esta situación tuvo marcados efectos sobre la estructura productiva del país y posteriores desplazamientos demográficos en busca de regiones que ofrecieran oportunidades de empleo. (Bushnell 2007, p. 124).

⁴ La gestión de la economía campesina se plantea a través de figuras asociativas como las cooperativas comunales, microempresariales y/o asociativas. La propuesta de gestión de economía campesina cobija a indígenas, negros, afrodescendientes, raizales, palenqueros y demás minorías existentes en las zonas rurales.

⁵ Se ha fijado una meta del 50% en esta materia.

⁶ A 31 de diciembre de 2016 sólo seis Zonas de Reserva Campesina han sido reconocidas por el Estado: Calamar (Guaviare), Cabrera (Sumapaz), El Pato (Cauquetá (San Vicente del Caguán), ZRC del Sur de Bolívar (Bolívar), Valle del Río Cimitarra (Antioquia y Sur de Bolívar) y la Perla Amazónica (Putumayo). Siete ZRC se encuentran en proceso de constitución y 29 esperan que la solicitud de constitución sea atendida por la Agencia Nacional de Tierras (Velez 2016)

⁷ De acuerdo con la medición de Naciones Unidas presentada en el reporte anual contra la Droga y el Delito – UNODC, en 2016 los cultivos de coca aumentaron en un 52%, siendo su mayor incremento en las zonas fronterizas de Nariño, Putumayo y Norte de Santander. El preocupante aumento de cultivos ilícitos en los últimos años, pone en dificultades las relaciones entre Bogotá y Washington, en el marco de la orientación de la política exterior del Presidente Norteamericano Donald Trump. Preocupa la suerte de los recursos pactados para la fase del post-conflicto en la ejecución del Plan Paz Colombia, si la ayuda norteamericana está sujeta al cumplimiento estricto de las metas en materia de erradicación de cultivos ilícitos.

⁸ Los delegados del gobierno de Colombia y las FARC-EP establecieron seis puntos para la agenda común de negociación, así: 1) Reforma rural integral (hacia un nuevo campo colombiano); 2) Participación política (apertura democrática para construir la paz); 3) Fin del conflicto: a. Acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo para la dejación de armas; b. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil – en lo económico, lo social y lo político – de acuerdo con sus intereses, c. Obligaciones de ex comandantes guerrilleros en el proceso de tránsito a la vida civil y d. Acuerdo de garantías para la lucha contra organizaciones paramilitares y redes de apoyo. 4) Solución al problema de las drogas ilícitas. 5) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: a. Sistema integral de verdad, justicia, reparación y No repetición, b. Jurisdicción especial para la paz. 6) Implementación, verificación y refrendación.

⁹ Los representantes del Centro Democrático no asistieron a la votación de la ley.

¹⁰ De acuerdo el periódico nacional *El Espectador*, en su versión digital del pasado 7 de julio [de 2017], “la ONU anunció que ya tiene identificadas 660 caletas de las FARC-EP y que hasta ese momento se habían extraído 94 en las que recuperaron 321 armas, se destruyeron 9 toneladas de explosivos, 1.189 granadas de mano, 329 minas antipersonal, 9.607 estopines, 92.131 municiones de mortero. El lío ahora es que los disidentes [que pertenecen a las bandas criminales] las encuentren primero” (Redacción Política – El Espectador)

¹¹ El 2 de mayo de 2002 un cilindro bomba fue lanzado por parte de las FARC-EP contra el interior de una iglesia en donde se refugiaban civiles para protegerse de los enfrentamientos entre la guerrilla y los grupos de autodefensa, en el municipio de Bojayá (Departamento del Chocó). No hay cifras exactas del número de fallecidos pero se calcula que fueron más de un centenar.

Referencias

- Bushnell, D. (2007) *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta Colombiana S.A.
- Constitución política de Colombia* (1991).
- Deas, M. (2015) *Intercambios violentos y dos ensayos más sobre el conflicto en Colombia*, Bogotá, Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- El Espectador* (2017a) “ONU ya tiene la información sobre la ubicación de 600 caletas de las FARC”, 7 de julio de 2017, (Recuperado el 7 de agosto de 2017, de <<http://www.elespectador.com/noticias/paz/onu-ya-tiene-informacion-sobre-ubicacion-de-660-caletas-de-las-farc-articulo-70189>>).
- El Espectador* (2017b) “Colombia 2020:¿En qué va la Misión Electoral Especial?”, 5 de marzo de 2017, (Recuperado el 15 de mayo de 2017, de <<http://colombia2020.elespectador.com/politica/en-que-va-la-mision-electoral-especial>>).
- López Hernández, C. (2016) *¡Adiós a las FARC! y ¿ahora qué?*, Bogotá, Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016) “Nuevo Acuerdo Final de Paz” (Recuperado el Junio de 2017, de <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/inicio.aspx>>).
- Velez, J. (2016) “La silla vacía” (Recuperado el 20 de 07 de 2017, de <<http://lasillavacia.com/historia/zonas-de-reserva-campesina-entre-el-estigma-y-la-oportunidad-59199>>).