Imprimir

Cumplidos dos años de la firma de la paz entre el Gobierno en representación del Estado y las FARC EP, se discute el balance de lo ocurrido con su implementación. El principal logro es que se trata del más contundente hecho histórico para cerrar el conflicto bélico interno de varias décadas, con entrega de aportes decisivos en lo político, lo social, en justicia y en aclimatar condiciones para recuperar la convivencia. Pero un balance particular muestra la complejidad y peso de escollos y resistencias que buscan menoscabarlo. El acuerdo cuenta con desarrollos importantes y con asuntos pactados desvirtuados o rechazados por opositores radicales con ecos en instancias estatales. El Estado todavía se revela incapaz de construir con coherencia un proyecto de paz democrática. Y el actual gobierno, obligado constitucional y legalmente a aplicar el acuerdo de paz y bajo presión del espectro político social democrático y de la comunidad internacional, obra al respecto con marcada inconsecuencia.
Tras varios intentos fallidos, se logró un importante acuerdo de paz

Conseguir esta paz fue un asunto muy difícil. Históricamente este acuerdo fue precedido por tres fracasos: Con el gobierno Betancur se pactaron en 1984 compromisos para la paz con las FARC, el EPL y el M19, pero la resistencia de las élites a admitir reformas y el no acatamiento del cese al fuego por la fuerza pública frustraron el intento. En el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 el M19 y el EPL asumieron pactos de paz, pero los diálogos de paz de las FARC y el ELN en Caracas y Tlaxcala con el gobierno Gaviria fracasaron. Y las conversaciones entre el gobierno Pastrana y las FARC EP entre 1999 y 2002, si bien consiguieron acuerdos parciales en varios asuntos, no llegaron a resultados finales y el gobierno reactivó la guerra con el Plan Colombia, de financiación e intervención de EEUU. Entre tanto, las FARC que venían en campañas militares exitosas, si bien atendió a las conversaciones de paz, adoptó el fortalecimiento militar guerrillero, con expectativa en un Plan Estratégico para la toma del poder.

Entonces la confianza en una solución política de la guerra se perdió y el presidente Álvaro Uribe se propuso, en sus dos mandatos consecutivos, exterminar las guerrillas por la vía militar. Su mandato reformó la ley de orden público[1] para suprimir el reconocimiento del

carácter político de las guerrillas y equipararlas jurídicamente a los grupos paramilitares. Descalificó la política de paz de los gobiernos anteriores, de forma que negó la naturaleza de la insurgencia, la existencia de la guerra y llamó a “derrotar al terrorismo”. Con el Plan Colombia consiguió modernizar y elevar la capacidad operacional de las Fuerzas Militares, de manera que estimuló los indicadores “bajas en combate” y “deserciones guerrilleras”, de manera que el primero derivó en masivas ejecuciones de personas en condiciones de marginalidad y pobreza, presentadas con falsedad como bajas guerrilleras, en lo que se conoce como los “falsos positivos”.

Así, tras una década de intentar la derrota militar de las guerrillas, 2002-2012, con aplicación de los sucesivos Plan Colombia, Plan Patriota y Plan Espada, de intervención de EEUU, las fuerzas armadas estatales consiguieron golpear y replegar las guerrillas y recuperar el control de importantes territorios, pero el conflicto continuó, e incluso las FARC EP desde 2007 recuperaron cierta iniciativa militar, reorientando líneas de actuación estratégica y optando por una operatividad táctica más fluida. En estas circunstancias, con realismo político, el gobierno Santos retomó la posibilidad de una solución política, dando inicio a contactos con las FARC EP en tal perspectiva.

Después de más de un año de conversación secreta Gobierno Santos-FARC EP, consiguieron un acuerdo inicial de agenda temática, procedimientos, acompañamiento internacional y compromiso de finalizar la guerra. Luego, fueron cuatro años de intensa negociación en La Habana, Cuba, hasta lograr en noviembre de 2016 el Acuerdo Final de Paz. Su contenido incluye medidas de reforma a favor de la economía campesina, acceso y titulación de tierras, fortalecimiento institucional para economías agropecuarias y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

En lo político el acuerdo incluyó garantías para el partido político conformado por las FARC en la legalidad, adopción del Estatuto de la Oposición, nuevas circunscripciones territoriales de paz temporales en las regiones más afectadas por el conflicto. En justicia se hizo central el tema de los derechos de las víctimas y se instaló el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación No Repetición, con soportes en la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), la Comisión

de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), a la vez se complementa con un programas humanitario de desminado de territorios y acciones de reconocimiento de hechos y responsabilidades con relación a casos graves de violaciones e infracciones cometidas por las partes[2].

Con respecto a las economías de uso ilícito el acuerdo habilita una estrategia de revisión y concertación de políticas en lo interno e internacional y programas concertados con las comunidades cultivadoras para la sustitución a cultivos lícitos. Para la finalización de las hostilidades se consolidó el cese bilateral y se procedió a la concentración y dejación de las armas por las FARC, bajo supervisión de la ONU. Se definió un programa de reincorporación política, social y económica de más de 13 mil excombatientes. Así mismo, programas e instancias para brindar la seguridad estatal con participación de instancias oficiales, estructuras de la fuerza pública, excombatientes y equipos tripartitos de monitoreo -Gobierno-FARC-ONU-, con base en resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. En el marco de las garantías se priorizó desmontar las estructuras “herederas del paramilitarismo” y su entronque con redes mafiosas y de delincuencia organizada[3].

En una mirada global, histórica, el Acuerdo de Paz Gobierno-FARC EP es la pieza decisiva para terminar la guerra civil interna de varias décadas y contribuye con medidas en derechos sociales, garantías políticas, justicia y ejercicio de los derechos humanos. De hecho, fue contundente el mejoramiento del ambiente político y el descenso en las acciones bélicas[4]. Pero en una mirada coyuntural, se evidencia que desde antes de la finalizado el acuerdo y durante su implementación, los niveles de respuesta estatal y gubernamental son lentos, parciales y en ocasiones equívocos, a la vez que obran oposiciones desde sectores de la sociedad que pretenden debilitar o desvirtuar sus medidas. Además, en materia de garantías se sufren una verdadera campaña de ataques violentos contra la población excombatiente y contra líderes e integrantes de organizaciones sociales y comunitarias de las regiones donde se focalizó el conflicto[5].

A pesar de notables dificultades la FARC persiste en el acuerdo de paz

Se discute que aún no se consigue la “paz completa”, pues ese propósito exige otro acuerdo de paz con el ELN, superar el fenómeno paramilitar y sus redes mafiosas asociadas y evitar la emergencia de disidentes o de descomposición delincuencial desde excombatientes de las FARC. Al respecto, el gobierno Santos inició con el ELN conversaciones en Quito e implementó un cese bilateral temporal de fuegos, pero no avanzó en los temas sustanciales y con el gobierno Duque el proceso se revirtió. Las “herencias paramilitares y redes delincuenciales asociadas”, antes que ser superadas se exacerbaron en medio las disputas territoriales. De forma que, en las zonas de anterior control de las FARC, se disputan intensamente agrupaciones narco-paramilitares, el ELN, disidencias de las FARC y redes delincuenciales.

De lo aplicado del acuerdo se avanzó en decretos de formalización de la propiedad de la tierra, pero faltan por aprobar leyes de catastro, jurisdicción agraria y de tratamiento diferencial a cultivadores de coca. Se reconoció personería y garantías políticas a las FARC, el acceso con curules a Senado y Cámara y entró en vigencia el Estatuto de la Oposición, pero han fracasado en dos oportunidades las Circunscripciones Especiales de Paz. Se creó el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición con la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), a la cual lamentablemente el Congreso y la Corte Constitucional le quitaron el alcance de su competencia frente a terceros responsables de graves violaciones, con la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Y la aplicación de la amnistía e indultos si bien se sorteó con la mayoría, todavía más de trescientos excombatientes permanecen en las cárceles. Además, en materia de garantías jurídicas, una gran dificultad se creó con la captura y solicitud de extradición por EEUU del excomandante Jesús Santrich, sin pruebas y producto de un reconocido montaje realizado por la DEA.

En sustitución de cultivos de uso ilícito 97 mil familias están en el programa para tal fin, de las cuales el 90% cumplió con la erradicación voluntaria, pero no se revisan las políticas internas e internacionales al respecto y se conjuga la concertación social con la represión y la amenaza de la aspersión cultivos de coca con glifosato, en respuesta a la presión de EEUU. Sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), según la Consejería para el

Posconflicto, han sido formulados 12 y se registra avance en 2 de los 16.

En materia de reincorporación económica en proyectos productivos solo están aprobados 17 con cobertura de 87 excombatientes, lo que significa menos del 1% de los 13.049 excombatientes, y solo dos de los proyectos aprobados han recibido desembolso. En la actualidad en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), permanecen 3.587 excombatientes, de forma que la mayoría migró a otras zonas, municipios o ciudades, de forma colectiva o individual y familiar, en busca de opciones productivas, laborales y sociales. De otra parte, ante las dificultades, los riesgos y las presiones desde la ilegalidad, podrían estar entre mil y dos mil los disidentes o rearmados en delincuencia.

Ante tal panorama el presidente del partido FARC, Rodrigo Londoño, llama a persistir en el acuerdo, demanda como asunto clave el mantener las garantías políticas y jurídicas del acuerdo y ante incumplimientos e inconsecuencias estima que el dilema para consolidar la paz con las medidas requeridas exige la movilización ciudadana, social y política.

“Son múltiples y de diversa naturaleza los puntos pactados que se han ido implementando con el tiempo. Pero tanto el país como la comunidad internacional son testigos de las dificultades que hemos encontrado a todo momento. Poco nos ha sido reconocido de manera espontánea, hemos tenido que reclamar y luchar por casi todo. De hecho, tenemos aún casi cuatro centenares de los nuestros retenidos en las cárceles, librando muchos de ellos huelgas de hambre, en exigencia de una libertad que se ordenó en leyes y decretos, pero de la que no se han beneficiado. (…) Las garantías previstas para la oposición política son pocas. A duras penas se aprobó el Estatuto para la Oposición, mientras son débiles los componentes del sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política. El elevadísimo número de líderes y lideresas sociales asesinados, y el de los exguerrilleros ultimados violentamente, son el mejor argumento para describir la situación del punto de Garantías de Seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos”[6].

“La clave es que se mantenga la participación política y la seguridad jurídica. Queremos

creer que mientras esos dos puntos se mantengan los demás los conquistaremos con la lucha y la pelea, pero en caso de que esos dos puntos se quiebren será grave…”[7].

En el mismo sentido, la senadora de las FARC Sandra Ramírez, discute la inconsecuencia del gobierno con las medidas de aplicación del acuerdo, pero llama a mantener la acción política y los canales institucionales y legales en la exigencia de su cumplimiento.

“Además de incumplimientos en la implementación, notamos que hay una bipolaridad del gobierno frente a la paz. Ante la comunidad internacional asegura que lo cumplirá, y en el día a día de la política actúa de otra manera. Para citar un caso, en el trámite de las curules de la paz para víctimas, el ejecutivo no hizo nada por salvar el *quorum* y dejó hundir la iniciativa con el argumento de que no se mete en los asuntos del Congreso. Sin embargo, la ministra del Interior y el consejero político sí tuvieron un papel protagónico en el intento de modificar la estructura de la JEP. También nos preocupa que la implementación esté desfinanciada. (…) Nos toca persistir en la paz agarrándonos de las herramientas del Estado social de derecho porque hoy jugamos con sus reglas”[8].

Sin embargo, preocupa el que ante lo sucedido con Santrich y las denuncias de sobrevuelos y una operación militar contra el ETCR de Miravalle, Caquetá, se produjo la salida de los excomandantes de las FARC EP Iván Márquez quien fue el jefe negociador del acuerdo y de Óscar Montero y de otros excomandantes, del escenario institucional de la aplicación del acuerdo. Su marginamiento debilita la unidad de las FARC en la acción directa de construcción de la paz, las cartas y pronunciamientos de las partes revelan tensión política y una división o en el peor de los casos una disidencia de alto perfil político ante el proceso, sería un duro revés y un riesgo alto para el proceso de paz.

Control político del Congreso y llamado desde la verificación de la ONU

La Comisión de Paz del Senado convocó el pasado 19 de septiembre al gobierno, en cabeza del Alto Comisionado para la Paz, la Legalidad y la Convivencia Miguel Ceballos, a debate de Control Político sobre la situación de la reincorporación de los excombatientes de las FARC.

Esta Comisión realiza visitas a los ETCR, por lo cual sus integrantes señalaron la constatación de incumplimientos gubernamentales con la incapacidad estatal, gubernamental y de la fuerza pública para garantizar el control territorial en tales zonas y del gobierno por la atención no brindada a los proyectos de reincorporación de excombatientes.

“En cuanto a los compromisos de gobierno, quiero señalar la preocupación por las zonas en que las FARC EP dejaron de hacer presencia, en donde la ausencia del Estado fue común denominador, y con ello se está perdiendo la oportunidad de retomar el rumbo social y económico (…) Las FARC están cumpliendo en las zonas de reincorporación trabajando con pocos recursos para sacar adelante los proyectos productivos. Cumplen los organismos internacionales encargados de coordinar con los excombatientes los programas de educación y trabajo productivo, pero el gobierno no cumple su parte”[9].

Sobre la demora y gran dificultad para la puesta en marcha de los proyectos con excombatientes, el excomandante y ahora senador de las FARC Carlos Antonio Lozada, puso de presente que la gran dificultad es la demora de la entrega de las tierras convenidas, tanto para comunidades campesinas como para excombatientes y sus familias.

“Tenemos un acuerdo de tierras con el Estado, pero este no cumple con el otorgamiento de tierras a los campesinos y menos a los excombatientes. Nos dicen que son los empresarios los que deben ayudar y cuando llegan los empresarios, dicen que ayudan, pero encuentran que no hay tierra para los proyectos”[10].

Las voces críticas de los senadores también cuestionaron al gobierno y a sectores políticos y de medios de comunicación por emitir declaraciones infundadas, que tendían sin fundamento a señalar a excombatientes que han salido de los ETCR como “disidentes”, que además estarían supuestamente coordinados con los excombatientes en la ilegalidad, en una forma de “combinación de formas de lucha”. Por el contrario, como estaba previsto, los excombatientes en la vida civil gozan como cualquier ciudadano de libre tránsito por el territorio nacional y tienen tanto la opción de compartir posibles proyectos colectivos en los ETCR como en otras zonas, o de asumirlos personal y familiarmente en sus lugares de origen

o en cualquier municipio o ciudad. Además, la ineficiencia del gobierno con la reincorporación, obra a favor de que excombatientes en mayor volumen busquen otras opciones productivas, laborales y de incorporación social y ciudadana, que no deben ser malentendida ni estigmatizadas por el propio Estado.

“Algunos sectores políticos, algunos de los voceros del partido de Gobierno, dicen que hay una suerte de “pacto” de una nueva versión de formas de lucha con el argumento que quienes abandonan las zonas de reincorporación automáticamente van a las disidencias. Esa es una afirmación irresponsable y falsa y que pone en riesgo el proceso de paz. Nosotros fuimos testigos del compromiso de los excombatientes en las zonas de reincorporación, otra cosa muy distinta son la “disidencia””[11].

Se evidencia con gravedad que, aunque están habilitados los esquemas de protección a dirigentes de la FARC, a instancias de la Unidad Nacional de Protección (UPN), la cual creó una dirección de protección particular para los excombatientes, con cinco delegados del gobierno y cinco de la FARC, los ataques continúan en distintas regiones e impactan ámbitos rurales, comunitarios y sociales. A pesar de la positiva labor de la fuerza pública que acompañan los más de veinte ETCR, ubicados en distintas regiones, persisten los altos riesgos y los atentados. Entre la firma del acuerdo, noviembre de 2016, y noviembre de 2018, informes de organizaciones de derechos humanos registran la alarmante cifra de 92 integrantes de las FARC acogidos a la legalidad asesinados, en 48 municipios. Las medidas gubernamentales y de justicia no logran contrarrestar los riesgos ni los ataques y se resisten a reconocer que se trata de una acción sistemática, grave y masiva.

Y por su parte la ONU ha llamado la atención sobre la necesidad de esclarecer los determinadores de esta situación por parte de la justicia colombiana y las organizaciones sociales y políticas afectadas que demandan garantías y una actuación oficial eficaz e inmediata.

“Avanzar y dar respuesta eficaz a las investigaciones y judicializaciones por crímenes perpetrados contra líderes/as sociales, defensores/as de derechos humanos, ex combatientes

de FARC-EP y familiares comprometidos con la paz; principalmente del entorno de quienes financian y promueven estos grupos; así mismo, avanzar en las investigaciones de los crímenes cometidos en desarrollo del conflicto armado como parte de las garantías de no repetición, estableciendo responsables materiales e intelectuales que se mantienen en la impunidad, así como las ejecuciones extrajudiciales, incluyendo aquellos, donde están siendo investigados altos mandos militares"[12].

Es en resumen, este acuerdo de paz histórico, de gran significado y posibilidad, afronta la cruda realidad colombiana de un contexto de persistencia de factores del conflicto bélico y la violencia política, las inercias estatales, y reacciones interesadas desde la legalidad y la ilegalidad en contra de sus medidas. Pero también, registra la existencia de una amplia movilización en su respaldo, interna e internacional, la cual tendrá que ser decisiva para evitar que los riesgos existentes se lleguen a configurar en la posibilidad de su fracaso.

---

[1] Ley 782 de 2002.

[2] Gobierno Nacional-FARC EP, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Omar Huertas (edición), Ibañez-Unisabaneta, Bogotá, DC, 2017.

[3] Ídem.

[4] CERAC. http://www.cerac.org.co/es/recursos/datosconflictoscolombia/

[5] *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017*, Indepaz, CINEP, Programa por la Paz, IEPRI UN, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, DC, octubre de 2017. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017: una estimación del universo*, Patrik Ball, César Rodríguez, Valentina Rozo, Dejusticia-Human Rights Data Analysis Group, Bogotá, DC, agosto de 2018.

[6] Palabras de Rodrigo Londoño con ocasión del segundo aniversario de la firma de los acuerdos de paz de La Habana, Bogotá, DC, 26 de noviembre de 2018. https://www.farc-ep.co/comunicado/palabras-de-rodrigo-londono-con-ocasion-del-segundo-aniversario-de-la-firma-de-los-acuerdos-de-la-haban, pág. 3.

[7] "Duque gobierno para su clase social", Rodrigo Londoño en entrevista. Voz, noviembre 14 de 2018, pág. 9.

[8] Senadora de las FARC Griselda Lobo (Sandra Ramírez), entrevista en: "¿Cómo va la paz? Dos miradas". Revista Semana, Edición 1909, diciembre de 2018, 39.

[9] Intervención del senador liberal Guillermo Realpe, en: "Control político a la reincorporación: Confianza entre excombatientes y Gobierno se agrieta", Voz, septiembre 26 de 2018, pág. 9.

[10] Intervención del senador de la FARC Carlos Antonio Lozada, en: "Control político a la reincorporación: Confianza entre excombatientes y Gobierno se agrieta", Voz, septiembre 26 de 2018, pág. 9.

[11] Intervención del senador del Partido Alianza Verde Antonio Sanguino, en: "Control político a la reincorporación: Confianza entre excombatientes y Gobierno se agrieta", Voz, septiembre 26 de 2018, pág. 9.

[12] *Todos los nombres. Todos los rostros: Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios.* Separata de actualización. Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, Marcha Patriótica, INDEPAZ, apoyo: Heinrich Boll Stifung Colombia, 19 de noviembre de 2018, Bogotá, DC, pág. 12.

Álvaro Villarraga Sarmiento

Foto tomada de: El espectador