Imprimir

ESCASO AVANCE, MEDIDAS INCOHERENTES Y RIESGOS
Un logro histórico de paz amenazado por opositores y dinámicas violentas

Una mirada global, estratégica e histórica, evidencia éxito del Acuerdo de Paz Gobierno-FARC. Supera una guerra civil de varias décadas y contribuye a solucionar derechos sociales, garantías políticas y la grave la crisis en justicia, derechos humanos y humanitaria. Pero una mirada coyuntural, actual, evidencia que a un año de implementarse el acuerdo los resultados son muy parciales y ante oposiciones desde instancias del Estado y sectores de la sociedad que buscan revertirlo, varios desarrollos han desvirtuados y atraviesa distintos riesgos, entre ellos los proyectos de revertir sus medidas y la falta de garantías y ataques contra excombatientes y líderes sociales en las regiones donde se focalizó el conflicto.

Adicionalmente, se discutió que la “paz completa” exigía al gobierno y al Estado un acuerdo de paz también con el ELN y superar el fenómeno paramilitar y diversas expresiones de ilegalidad y violencia, incluidas redes mafiosas sustentadas en economías ilegales y la emergencia de expresiones disidentes y/o delincuenciales, producto residual del pacto de paz con las FARC. En tal sentido, Gobierno y ELN instalaron la mesa de negociación en Quito, Ecuador, definieron una metodología de consulta a la sociedad y adoptaron un cese al fuego y hostilidades bilateral y temporal, pero el proceso entró en crisis ante la falta de avance en la agenda y el retorno a la confrontación y la violencia, dado que las partes no consiguieron renegociar un nuevo cese, a pesar del clamor al respecto desde sectores de la sociedad y la comunidad internacional.

Paralelamente, antes que superarse las “herencias paramilitares y redes delincuenciales asociadas”, como las define el acuerdo de paz, se han exacerbado sus actuaciones en el actual contexto en medio de las disputas territoriales y de poder entre el Estado, agrupaciones narco-paramilitares, mafias, el ELN y expresiones residuales disidentes o de descomposición delincuencial de algunos núcleos minoritarios de anteriores combatientes o milicianos de las FARC, que se disputan todos ellos violentamente amplias zonas antes controladas por las mismas FARC. Y precisamente en tal contexto, arrecian los ataques

principalmente desde estructuras narco-paramilitares y de algunos de los sectores opuestos al pacto de paz o resistentes a la devolución de tierras usurpadas violentamente, la superación de economías ilícitas y a otras medidas del acuerdo de paz, que ocasiona el asesinato sistemático de líderes sociales y excombatientes amnistiados e indultados de las FARC.

La implementación del acuerdo con las FARC: poco avance y medidas incoherentes

El punto 6.3.2 del Acuerdo de Paz define dos acciones con respecto al monitoreo de su implementación: el diseño de una metodología que identifique los avances y su aplicación de forma que mida el nivel de cumplimiento y proporcione evaluación y seguimiento de los compromisos acordados, posibilitando tomar decisiones. Entre las instancias creadas en el acuerdo la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el Consejo Nacional de Reintegración realizan seguimiento en su ámbito, a lo que se agregan los veedores internacionales y las dos misiones consecutivas de la ONU para verificar y monitorear en lo relativo la primera al cese bilateral de hostilidades y la concentración y desarme de las FARC y la segunda las garantías de seguridad y para reintegración de excombatientes y población aledaña. Pero de manera específica fue encargado para el diseño y desarrollo del monitoreo periódico del conjunto del acuerdo el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, de la Universidad de Notre Dame, de EEUU.

El Instituto Kroc entregó su primer informe en noviembre de 2017, el cual identificó 558 disposiciones de paz en el acuerdo, de forma que en 251 (45%), se observaba alguna actividad desarrollada, mientras en el resto (55%) no había ningún avance. El gobierno lo tomó con beneplácito interpretando un buen avance, pero es de advertir que es más un mensaje político de conveniencia, puesto que no se afirma que haya desarrollo satisfactorio en el 45%, sino que al observar los avances en cada disposición son mínimos o insuficientes los logros. Las FARC cuestionó la metodología, el análisis y el resultado entregado, al considerar inconsistente utilizar como referente una matriz de seguimiento preexistente, destinada a comparar procesos de paz de 34 países, con una serie general de indicadores,

sin tratarse de un diseño propio, adecuado al contexto, el contenido y los compromisos de cumplimiento particulares del acuerdo.

Desde la perspectiva académica también hubo opiniones críticas similares ante la matriz de análisis comparativo entre procesos de paz utilizada por este instituto, reclamando la necesidad de contar con un instrumento contextualizado y adecuado a las características propias del acuerdo de paz.

“A nivel descriptivo, una adecuación, adaptación y/o ajuste de una metodología (previamente construida), lógicamente enfatizará las similitudes del caso en cuestión convergiendo con las generalidades de los demás casos[1]. De otra parte, una metodología constituida a partir del caso subrayaría –por el contrario– las particularidades (contextuales) del mismo (no hay que confundir esto con singularidades idiosincráticas, pues no se trata de caer en una especie de “parroquialismo”) y, eventualmente en perspectiva comparada, las diferencias frente a otros casos. Pero esto último siempre teniendo en cuenta las especificidades (v.gr. históricas)”[2].

Ante este impase se agregó de manera positiva un esfuerzo que retoma la valiosa experiencia en seguimientos y monitoreos de las ONG de Colombia, al conformarse el Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz (OIAP), el cual ha entregado informes periódicos particularizados y contextualizados. Su IV informe, en enero de 2018, estimó que los mayores logros en la implementación del acuerdo corresponden a la dejación de armas y el paso a la vida legal de las FARC y las mayores dificultades y demoras se asocian a la respuesta oficial en atención a medidas relacionadas con derechos sociales comprometidos en el acuerdo.

El OIAP registró de manera particular un avance tan solo del 18.3% e insistió en estrategias políticas para conseguir un nivel mayor, más coherente y de mayor impacto en la aplicación de las medidas del acuerdo. Con relación a ello puso de presente la importancia del liderazgo del presidente para garantizar mediante su compromiso directo los avances institucionales, la participación decidida que debe adoptar la sociedad a favor de las acciones de la paz y lamentó que no se hubiera logrado aplicar oportunamente la medida de conformar un

Acuerdo Político Nacional con fuerzas políticas, sociales y candidaturas sobre postulados de no violencia en la actuación política y social, el compromiso con la paz y hacia el logro de la reconciliación.

Así mismo, el OIAP especificó con relación al Procedimiento Legislativo Especial asumido para el Congreso, abreviado y agilizado para las iniciativas legales de implementación del acuerdo, que de 24 proyectos solo fueron aprobados 10. Sobre el primer punto del acuerdo (Reforma Rural Integral), estimó el 5% de aplicación y sobre los PDET el 12%. Con relación al segundo punto (Participación Política), señaló avance del 19.2%, con logro en el Acto Legislativo que crea el Estatuto para la Oposición, pero déficit en mecanismos de participación democrática, de garantías y con fracasos en el proyecto de reforma política y en el de Circunscripciones Especiales Territoriales de Paz. Con relación al tercer punto (Fin del Conflicto), encontró el 33% de avance con las Zonas y Puntos Veredales de concentración guerrillera, el desarme de las FARC y el inicio de la reincorporación con la creación de ECOMÚN, la realización del censo socioeconómico de excombatientes y el surgimiento del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

Sobre el punto cuatro (Solución Cultivos Ilícitos), solo 6% de avance, con un programa de sustitución en fase inicial y carencia de programas de producción, comercialización, prevención y salud pública. Advierte la tensión entre la concertación de la sustitución acordada y las acciones oficiales de fuerza oficiales con graves consecuencias humanitarias, de forma que las comunidades también advierten que la estrategia fracasará si no se cumplen simultáneamente los planes de reforma rural integral. Sobre el punto quinto (Víctimas), 9.3%, con avance en el surgimiento legal del SIVJRNR, la JEP, la UBPS y la CEV, estando pendientes revisiones constitucionales, desarrollos normativos y discusiones sobre el real cumplimiento de lo pactado en varios asuntos reglamentados. Y del punto sexto (Medidas de Implementación y Verificación), el 23%, destacándose la cooperación internacional en instrumentos aplicados, pero estando pendiente aún un Plan Marco de Implementación, demorado por varios factores, en especial por la demora presentada en la inclusión del componente étnico y sus elementos.

"…la estructuración del programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, Embera Katio del Alto San Jorge, Resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvarado y Jiguamiando, la creación de mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena en el marco de la JEP y la instauración del Programa Especial de Armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos pueblos"[3].

El pasado 4 de enero se realizó en Cartagena una reunión de la CSIVI con participación de los veedores internacionales, expresidentes de Uruguay Pepe Mojica y de España Felipe González. El Gobierno Nacional presentó allí un "Balance General de Implementación", el cual estima que se han conseguido "logros trascendentales". De ellos destacó: Poner fin a un conflicto de 53 años, conseguir de las FARC su dejación de armas y su paso a la vida civil, otorgarle a la FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) registro de partido político y desarrollar nuevas instituciones y mecanismos para construir la paz[4]. Destaca en los logros el que se registre en la actualidad la tasa más baja de violencia de los últimos 42 años y la aplicación de cambios constitucionales y normativos importantes (6 actos legislativos, 6 leyes, 36 decretos leyes y 49 decretos ordinarios).

Este informe gubernamental caracteriza como "pilares para la construcción de la paz" los siguientes: 1. La seguridad, con alusión al Programa de Protección a las FARC a instancias de la Dirección Nacional de Protección, la creación de un Cuerpo Élite de la Policía, los planes de intervención en Tumaco y Buenaventura y el programa de desminado humanitario. 2. Creación de condiciones para la reconciliación y la convivencia, con apoyo en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. 3. Proyectos implementados para la inserción social y productiva, con referencia a los orientados a la sustitución de cultivos de uso ilícito, los proyectados en los PDET hacia 170 municipios y los asociados a la reincorporación de excombatientes. Y con relación a este último tema destaca la acreditación legal de doce mil excombatientes, la atención en salud a diez mil, 3.400 vinculados a programas educativos, 2.400 certificados por el Sena y más de dos mil en capacitación con esta entidad y 2.300 con participación en actividades culturales[5].

En esta reunión la FARC asumió posición crítica al estimar que la paz estaba en un momento difícil puesto que en el Congreso la JEP había sido desfigurada, la reforma política hundida y la Circunscripción Territorial Especial de Paz bloqueada. Estimó que el Fiscal General u su sector político impidió la ley penal alternativa para pequeños cultivadores de coca, imposibilitando así la sustitución de cultivos. Reclamó que para la reintegración de excombatientes no existían desembolsos para proyectos productivos, ni titulación de tierras y que continuaban los asesinatos de líderes sociales y de excombatientes. Afirmó que la aplicación del acuerdo era afectada por la campaña electoral, dando lugar a "prácticas de politiquería, transacciones de vicios y ambiciones y chantajes al gobierno". Su conclusión fue: "sentimos que los acuerdos no han tenido compromiso de Estado, ni cumplimiento por el conjunto de la institucionalidad"[6].

Alarmante persecución contra excombatientes de las FARC y sus familias

Resulta inadmisible el ataque contra excombatientes amnistiados e indultados de las FARC y contra sus entornos familiares, sociales y poblacionales, hecho que constituye un duro golpe contra el acuerdo de paz y su implementación. En enero de 2018 se informó de 33 de ellos y 11 de sus familiares asesinados en distintos departamentos. El Estado y el Gobierno Nacional están en la obligación de garantizar su protección y evitar que se repita este tipo de hecho. Muchas voces alegan que resulta inconcebible e inadmisible que sobrevenga el exterminio sistemático que llegó a configurar una situación de genocidio por motivo político de la Unión Patriótica, precisamente un partido político creado en 1985 para facilitar el paso a la vida legal de integrantes de las FARC, en correspondencia con el acuerdo de cese al fuego y tregua bilateral y paz, suscrito en 1984 entre el Gobierno Betancur y esta guerrilla.

Al igual que lo sucedido de manera simultánea y relacionada con el asesinato sistemático de liderazgos sociales y comunitarios en las zonas históricas de conflicto que ahora son zonas de implementación decisiva del acuerdo de paz, han surgido ataques contra excombatientes de las FARC y sus familiares, lo cual corresponde a un tipo de actuación caracterizada como grave y sistemática. Concurren el objetivo de sabotaje al acuerdo de paz y las acciones de ataque contra esta población estigmatizada con señalamientos de "terroristas" y sometida a

amenazas, seguimientos, asaltos a comitivas, ataque a sus sedes políticas, entre otros hechos. De forma que ahora como nuevo partido político la FARC constituye la única agrupación política que sufre víctimas mortales cuando apenas inicia su actuación y recién lanza su campaña electoral para presidencia y congreso.

Un acertado editorial de El Espectador afirmó que los crímenes contra las FARC en su paso a la vida civil eran previsibles, que se habían advertido, que no constituyen "hechos aislados" y llama a reconocer que constituye un "imperativo moral" para el Estado y sus gobiernos brindar la debida protección para evitar que se repita la historia de exterminio que afectó a la UP y a integrantes de anteriores procesos de paz. Discutió el mismo editorial en tal sentido que debe actuarse contra el actor comprometido en el ataque a la población amnistiada e indultada en el acuerdo de paz y sus entornos familiares y sociales. "Hay personas comprometidas con exterminar a los desmovilizados de las FARC, estén o no involucrados en el movimiento político que creó esa guerrilla al dar el paso a la legalidad"[7].

Igualmente, bien hizo un editorial de El Tiempo al afirmar ante esta situación que "…el Estado tiene la obligación de garantizar que quienes hicieron la paz no paguen con su vida esa decisión valiente"[8]. Sin embargo, mal hace el mismo editorial al sugerir en el análisis de posibles responsables que principalmente podrían ser "bandas emergentes" conformadas por anteriores milicianos de las propias FARC y el ELN[9], lo cual choca con las mismas investigaciones oficiales en curso , a cargo de la Fiscalía General, que encuentra el mayor porcentaje de presuntos responsables correspondería a estructuras del narco-paramilitarismo, sin desconocer que en parte o en algunos los casos puedan concurrir otro tipo de actores e intereses.

En efecto, la Fiscalía General reportó que en los casos de la FARC y de líderes sociales, la mayoría de las responsabilidades que se establecen en las investigaciones corresponden a las AGC, es decir a una agrupación narco-paramilitar de reconocida presencia en distintas regiones. No obstante, no llega en consecuencia a reconocer que existen expresiones de sistematicidad en torno a propósitos, actores y modus operandi, a la vez que el gobierno, a través del ministro del interior, Rodrigo Rivera, manifiesta que se trata de un fenómeno

“origen multicausal, dependiendo de la región”[10].

De otra parte, a propósito del homicidio contra dos militantes de la FARC mientras promovían su campaña política electoral en el municipio de Peque, resulta absurda y reprochable la declaración oficial emitida por la Gobernación de Antioquia, a través de su Secretaría de Gobierno, la cual pretendió atribuir la responsabilidad a las propias víctimas, al argumentar que autoridades oficiales les habían advertido previamente de en esa zona tenían riesgo para su actuación. Por supuesto que le correspondía era al Estado asumir su deber de protección y garantía, contra una población que a la luz del derecho interno e internacional debe ser objeto de una protección reforzada, la cual debe ser eficaz y adecuada precisamente cuando se detectan contra ella determinados niveles de riesgo.

A pesar de los anuncios del gobierno sobre brindar las garantías debidas y de los esquemas de protección individual a dirigentes de la FARC a instancias de la Unidad Nacional de Protección (UPN), en la cual se creó una dirección de protección particular para esta población amnistiada e indultada en el acuerdo de paz, que tiene un comité mixto, con cinco delegados del gobierno y cinco de la FARC, se revela que los ataques se suceden en distintas regiones y con frecuencia en ámbitos rurales, comunitarios y sociales, no considerados de manera adecuada y particular por los esquemas de protección. La experiencia tanto frente a amnistiados e indultados de anteriores pactos de paz con guerrillas como en la protección de líderes políticos de izquierda y sociales en alto riesgo, cuestiona también en tal sentido la reducción de las medidas a esquemas de protección individual solo para determinados dirigentes y previstos para ámbitos urbanos, pero carentes de dispositivos adecuados para colectivos de militantes y de personas integrantes organizaciones sociales, en ámbitos rurales y comunitarios.

El académico Francisco Gutiérrez critica lo que a su juicio se revela como incapacidad del Estado para detener la sangría, de forma que recurre “a retóricas conocidísimas” ante un asunto que estimó de particular gravedad, en su explicación por los siguientes tres elementos: 1. Porque en estas condiciones “las fuerzas que están llevando a cabo tales actos entenderán que pueden seguir operando, inevitablemente con nuevos actos”. 2. Porque

“esto tiene un potencial en sí mismo de “arruinar el proceso de paz”. 3. Porque constituye “un precedente nefasto para cualquier paz en el futuro”, con negativo impacto en la posibilidad del acuerdo con el ELN[11].

Si se escalan tales ataques al punto de aniquilar a esta población que empieza a ser gravemente victimizada, se pone en riesgo el propio proceso de paz. “Si permitimos que los aniquilen, estamos aceptando que no puede existir una Colombia en paz”[12]. Puede afirmarse el hecho dramático y cierto que incluso independientemente del alcance de la aplicación del pacto de paz en todos sus componentes, de llegar a prolongarse y hacerse masivo el ataque contra esta población amnistiada e indultada gestora del mismo pacto, habrá fracasado en todo caso el proceso de paz y habrá incumplido de la misma manera el Estado y sus gobiernos en la obligación que le competía. De allí la urgencia de revisar las políticas, el alcance de las medidas, su eficacia y la necesidad de lograr respuestas eficientes y oportunas ante las denuncias presentadas, las recomendaciones de la Misión Especial de la ONU en su ejercicio de verificación y ante los riesgos y amenazas detectados por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre otros aspectos a considerar.

La comunidad internacional, la ONU y los garantes ante la implementación

La comunidad internacional a través de sus diversas expresiones mantiene de manera general el apoyo activo al acuerdo de paz en Colombia, lo estima de manera muy especial por el alcance, amplio contenido, nivel de elaboración y diversidad de medidas y figuras adoptadas. Es señalado como paradigmático y se exalta el que aparece como aliciente para la paz, en contraste con la tendencia reciente en el mundo al recrudecimiento de tensiones y conflictos bélicos internos e internacionales. De manera particular destacan con positiva sorpresa la coherencia del cumplimiento de las FARC en su paso a la vida civil y su actuación positiva ante el logro de lo pactado en lo que les corresponden. Así como en diversos tonos ponen de presente la gran complejidad que reviste la implementación por parte del Estado y del gobierno, en un ambiente de polarización política, oposiciones radicales a la paz de ciertos sectores y dificultades inherentes a las problemáticas institucionales existentes.

“Las FARC han cumplido y los del NO deben estar asustados porque votaron pensando que la exguerrilla no iba a dejar las armas, pero lo hizo al pie de la letra. Ahora es el Estado el que tiene que cumplir, que es mucho más difícil. (…) Mucho no se pudo implementar rápidamente, porque hay que entender que el Estado es un aparato, con los tres poderes, y no todo el mundo está a favor. Hay una división política en el país”[13].

El Secretario General Adjunto para asuntos políticos de la ONU en noviembre de 2017 entregó consideraciones críticas con respecto a la aplicación del pacto de paz, con las cuales advirtió que no existía una estrategia para la reintegración, el Estado no estaba garantizando presencia y seguridad en las zonas dejadas por las FARC, se registraban asesinatos contra excombatientes lo cual afectaba “el corazón” del proceso de paz, aludió el asesinato de líderes sociales en las regiones y la masacre en Tumaco contra campesinos que protestaban de responsabilidad de la fuerza pública y considerando esencial el cumplimiento del acuerdo llamó al Estado a hacer más en la fase actual de implementación.

“Nos preocupa la falta de estrategia de reintegración acompañada de planes y recursos concretos que permitan su éxito. Creemos que se necesitan esfuerzos a mayor escala, incluso proporcionando tierras para proyectos productivos. Compartimos la profunda preocupación por los vacíos de autoridad en muchas áreas y la inseguridad resultante para las comunidades a medida que grupos ilegales se movilizan para llenar el vacío. Seguimos viendo asesinatos de líderes sociales y algunos ex miembros de las FARC. Vimos esto trágicamente en Tumaco y me entristeció enterarme del asesinato, en los últimos días, de un ex miembro de las FARC en Antioquia y dos líderes comunitarios en Nariño y Cauca. (…) preocupación han sido las incertidumbres legales, (…) La decisión de los insurgentes de renunciar a la violencia armada para hacer actividad política pacífica en un contexto democrático, es el corazón del asunto. Ese es el trato, y está en el centro del acuerdo de paz. El no cumplir con este compromiso esencial, después de la entrega de las armas, tendría repercusiones muy graves para el proceso y no sería entendido ni aceptado por la comunidad internacional. Existe una evaluación común de que se debe hacer más para garantizar que se mantengan los logros notables de la primera fase del proceso de paz”[14].

Posteriormente, Antonio Guterrez Secretario General de la ONU, presentó en sesión del Consejo de Seguridad un informe de la misión política de ese organismo intergubernamental destinada a monitorear el cumplimiento del acuerdo de paz. Intervino por el gobierno el vicepresidente Oscar Naranjo con un diagnóstico optimista de la implementación, mientras por las FARC Iván Márquez puso de presente niveles de incumplimientos y llamó la atención sobre la obligación del Estado para cumplir lo pactado. La siguiente semana en visita al país Antonio Guterrez buscó constatar la situación del proceso de paz. Al respecto declaró: "…el esfuerzo colectivo de paz no puede fracasar, la negociación debe ser preservada como referente y ejemplo para la solución de los conflictos en un mundo que necesita la paz"[15]. Llamó a acelerar la presencia del Estado en las regiones afectadas por el conflicto, hizo referencia al asesinato de defensores de derechos humanos, líderes sociales y excombatientes de las FARC y se reunió separadamente con el presidente Santos y con las FARC para revisar la aplicación de pacto de paz.

Por su parte, los países garantes del acuerdo Cuba y Noruega expresaron con relación a la discusión del informe presentado ante el Consejo de Seguridad de la ONU, que se evidenciaban dificultades y problemáticas en la aplicación del acuerdo. En consecuencia, hicieron un llamado para que se adoptaran pronto "medidas de implementación sostenible del acuerdo".

"Como se reflejó en el debate en el Consejo de Seguridad, ha habido desarrollos importantes durante los últimos meses, pero también hay desafíos en la implementación que tiene que ver con los retrasos y las modificaciones introducidas en el ámbito jurídico, con la falta de seguridad en las áreas más vulnerables, y en con el lento proceso de reincorporación socioeconómica de los excombatientes"[16]. "…también hay desafíos en la implementación que tienen que ver con los retrasos y las modificaciones introducidas en el ámbito jurídico, con la falta de seguridad en las áreas más vulnerables y con el lento proceso de reincorporación socio-económica de los excombatientes"[17].

FARC: le exige al presidente liderar y apela a la comunidad internacional

El balance del estado del desarrollo del Acuerdo de Paz Gobierno-FARC parte de reconocerlo como hecho de repercusión histórica, aporte decisivo para el cierre del conflicto bélico y contribución más importante para recuperar la paz. Las medidas de la agenda negociada están destinadas a compromisos democráticos institucionales, garantías políticas, presencia garantista del Estado en los territorios, avances en derechos sociales con particular beneficio a campesinos, indígenas, afros y sectores en la marginalidad y en economías ilegales que habrán de acceder a economías legales. Comprende desarrollos legales y medidas para superar la impunidad, la crisis en derechos humanos y humanitaria y la satisfacción de los derechos a la verdad, la reparación integral de las víctimas, la recuperación de la justicia y las garantías de no repetición. Posibilita la reintegración de excombatientes amnistiados e indultados y la aplicación de programas en ámbitos territoriales y regionales con población históricamente en la marginalidad y bajo el impacto de la violencia.

De todos estos elementos se cuentan con avances significativos. El gobierno destaca los logros y hace referencia al paso de las FARC a la política legal, la reducción muy notoria de hechos bélicos y de violencia política, la creación de figuras de justicia transicional y los compromisos de reconocimiento y reparación de las víctimas. Pero así mismo tienen razón las voces críticas desde la sociedad, la comunidad internacional y las FARC, las cuales señalan que en contraste con la magnitud y diversidad de compromisos y de posibilidades, la implementación del acuerdo de paz aún es muy parcial, denota retardos, incumplimientos en varios tópicos y la adopción de algunas medidas que desconocen o tergiversan asuntos pactados.

Entre las medidas problemáticas de la implementación sobresalen la alteración del procedimiento legislativo especial hecho por la Corte Constitucional, de forma que eliminó las restricciones que tenía el Congreso con relación al contenido esencial del acuerdo y dio lugar para que éste lo modificara, ocasionando un escenario de renegociación regresiva de su contenido. A la vez el propio Congreso que en sus dos cámaras ratificó mediante decisión aprobada el apoyo integral al acuerdo, luego procedió a alterar asuntos esenciales de su contenido. En el mismo sentido, fueron alterados el contenido y en varios casos llevados al fracaso importantes proyectos legislativos de implementación del acuerdo como la Reforma

Política, la JEP, las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz, el marco legal alternativo para la sustitución de cultivos de uso ilícito por el campesinado y el sometimiento a la justicia de sectores narco-paramilitares, entre otros. Simultáneamente, no se tramitaron medidas esenciales del acuerdo como la de Reforma Rural Integral.

Así mismo, es de destacar que se alteró el propósito, alcance y función de la JEP desde el Congreso, con negativa interferencia de la Fiscalía General y de forma definitiva con la revisión de la Corte Constitucional, de forma que se negó el precepto justo y equilibrado de que esta jurisdicción especial de justicia tuviera poder para investigar y sancionar bajo los beneficios de la justicia transicional a todos los implicados, condición necesaria para conseguir el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En tal sentido, se desconoció el contenido del acuerdo de forma que se convirtió a la JEP en un órgano solo con poder de hacer comparecer a las FARC y a la fuerza pública con excepción para ciertos altos mandos, dejándola sin posibilidad de hacerlo ante el conjunto de funcionarios estatales, altos mandos y civiles comprometidos en graves crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio[18]. Además, tal deformación fue admitida pasivamente por el gobierno, sin abogar por la lesión a las posibilidades de los derechos de las víctimas y de la sociedad, a la vez que otras instancias oficiales y los más poderosos medios de comunicación y prensa, justificaron con marcado sesgo tal situación.

Así, en un editorial del diario El Tiempo exaltó como un supuesto éxito el que la JEP quedara dirigida solo contra las FARC, desconociendo el sentido integral que debe tener la justicia frente a todos los actores responsables de todas las graves violaciones y frente al derecho de todas las víctimas: "…las FARC tienen un desafío histórico, le deben cumplir a la justicia"[19]. En tal situación el gobierno instaló la JEP, posicionó a la mayoría de sus magistrados en enero de 2018, de forma que avanzan en definir el reglamento de funcionamiento y se tramitará un proyecto de ley relativo al código procedimental penal de esta justicia especial, pero ahora bajo el presupuesto de haber alterado su carácter, alcance y posibilidades. Se prolongarán así condiciones de impunidad frente a determinados actores institucionales y de la sociedad, en especial de terceros actores comprometidos con el sistemático, grave y masivo impacto de la actuación del fenómeno paramilitar, entre otros asuntos[20].

Bajo este panorama la FARC estima que el estado de implementación del acuerdo “es crítico” y le ha solicitado al Gobierno que haga respetar la obligación del Estado de cumplir con el acuerdo de paz, “sin cambios que desfiguren la esencia de lo pactado”. Discute que mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, el acuerdo de paz fue declarado exequible en su revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, de forma que se vinculó a tal ordenamiento como obligación estatal, que con ciertas medidas tomadas en al año de implementación se estarían trasgrediendo.

Señalan las FARC en consecuencia que los problemas de la implementación normativa y relacionada con medidas administrativas no se reduce a retardos o falencias posibles de subsanar, sino que el Acuerdo de Paz fue objeto de renegociación, introduciendo cambios en elementos sustanciales de lo acordado. A la vez que enfatiza en la dimensión de otros problemas como la no entrega tras un año de implementación de recursos ni de tierras para los proyectos de reintegración social de excombatientes, la prioridad del tratamiento represivo y no concertado ni sustentado aún con programas alternativos en la sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otros.

“No se ha adjudicado un solo centímetro de tierra a los guerrilleros, ni se han ejecutado los desembolsos necesarios para el inicio de proyectos productivos. Urge la distribución y formalización de la propiedad de la tierra para las comunidades rurales, tal como lo consigna el acuerdo sobre RRI (Reforma Rural Integral). Apartándose del énfasis en los derechos humanos, la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito se impuso sobre la sustitución voluntaria, que era la base de la nueva política antidrogas convenida. La Reforma Política se hundió en las mezquindades del Congreso e igual suerte corrieron las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz. La JEP, elemento cardinal del Acuerdo, fue deformada en los debates del Legislativo…”[21].

De otra parte, señalan a la Fiscalía de impedir la puesta en marcha y la autonomía convenida para la Fiscalía Especial destinada a la investigación de crímenes del paramilitarismo y discuten que trascurrido más de un año la Corte Constitucional no ha fallado sobre la constitucionalidad de la Ley 1820 de amnistía, de forma que con su lenta aplicación y a pesar

de expedirse varios decretos para agilizar su procedimiento, otorgar indultos y figuras de excarcelación. Entre tanto, entre 400 y 500 integrantes de las FARC permanecen aún en prisión.

En consecuencia, la FARC discutió que el Estado había contraído "unas obligaciones internacionales" de cumplir lo acordado, por lo cual anunció solicitar al Consejo de Seguridad de la ONU que eleve una consulta al Tribunal Internacional de Justicia sobre los deberes del Estado colombiano frente a la Declaración Unilateral que hizo ante la ONU sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Así mismo, consultar a la Oficina Jurídica del CICR en Ginebra, sobre los compromisos que vinculan a un Estado colombiano con la firma de un Acuerdo Especial. Además, la FARC recordó que el acuerdo había sido refrendado por el Congreso y por la Corte Constitucional, por lo cual cuestionaron el que estas instancias estatales posteriormente hubieran alterado aspectos esenciales del acuerdo, al igual que incidía en tal sentido el Fiscal General ante el ejecutivo y el legislativo[22].

"Frente a esta situación de crisis, las FARC presentarán ante NNUU -bien ante el Consejo de Seguridad o ante la Asamblea General- una petición para que alguno de esos dos órganos solicite a la Corte Internacional de Justicia una opinión jurídica sobre los efectos y obligacionales de la Declaración Unilateral de Estado realizada por el Gobierno de Colombia el 13 de marzo de 2017 ante la ONU. Entendemos que una opinión jurídica de la Corte Internacional de Justicia es una herramienta fundamental para que los futuros gobiernos colombianos cumplan estrictamente con el Acuerdo de Paz"[23].

Y frente al presidente Juan Manuel Santos la FARC lo llamó para que en uso de sus facultades constitucionales y legales recurriera a medidas extraordinarias, en aras de salvar el contenido del acuerdo, en particular a la JEP, la Unidad Especial contra las organizaciones herederas del paramilitarismo, la reforma política, la agilización de la reintegración, la titulación de tierras para los proyectos productivos, la liberación de los presos de las FARC y la protección de la vida en los territorios. "El presidente tiene potestad constitucional y herramientas legales para salvar el proceso de paz"[24]. Y aclaró que no obstante las dificultades señaladas, seguían como partido político en el empeño de cumplir lo acordado y

lograr la paz, calificándola como “el hecho más importante de las últimas décadas en el país” [25].

Razón le asiste a la FARC en estas propuestas. Pues si bien el Acuerdo de Paz no tiene el carácter de tratado internacional y por tanto no es obligación jurídica internacional del Estado y sus gobiernos, sí corresponde a una obligación político diplomática, del más alto perfil, soportada en una declaración unilateral ante la ONU, ente que además a través de su Consejo de Seguridad realiza misiones de verificación del acuerdo, soportadas en sus resoluciones que son decisiones administrativas que habrán de aplicarse en la órbita de actuación de este organismo internacional, precisamente habilitado a monitorear el cumplimiento de determinados asuntos. En igual sentido, dejar el acuerdo en depósito en el Consejo Federal Suizo, a la manera de los tratados en DIH, reviste importante fuerza política, ética y humanitaria ante la comunidad internacional, aunque tampoco sea un elemento jurídicamente vinculante, como no lo son de manera general los acuerdos especiales suscritos en los conflictos armados de carácter no internacional.

De otra parte, es posible por el ejecutivo recurrir a medidas extraordinarias para subsanar problemáticas relacionadas con la implementación del acuerdo, pero de ciertos límites claros. El procedimiento extraordinario de trámite en el Congreso ya fue surtido y no está considerado repetirlo y de llegarse a recurrir a medidas de excepción, con base en la declaración de estado de excepción, tal declaratoria y todas las medidas de decretos leyes que se adopten, a la vez tienen control constitucional automático de la Corte Constitucional y vigencia temporal, salvo que se presenten luego a consideración del Congreso, que las tramita por la vía ordinaria.

ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO: Directivo el Centro Nacional de Memoria Histórica, integrante de la Fundación Cultura Democrática, catedrático.

Bogotá, DC. 31 de enero de 2018.

[1] Es un hecho para el Instituto Kroc en su enfoque primordial. Ver: General Coding Methodology (applied to each accord) [“Metodología de codificación general aplicada para cada acuerdo”] (Madhav, Quinn y Regan, 2015: 2).

[2] “Pacta sunt servanda y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc”, José Francisco Puello-Socarrás, ESAP, Bogotá, 2017, página 3.

[3] “Implementación va en 18.3%, según el Observatorio de Seguimiento al Acuerdo de Paz”. El Espectador. 4 de enero de 2018. https://www.elespectador.com/noticias/politica/implementacion-va-en-183-segun-el-observatorio-de-seguimiento-al-acuerdo-de-paz-articulo-731595

[4] Sobre las nuevas instituciones hace referencia el informe gubernamental al Consejo Posconflicto, la Agencia de Renovación Territorial, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Unidad Especial de Investigación, la Jurisdicción Especial de Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad e instancias encargadas de seguridad y protección. Entre los mecanismos destaca el Gabinete Posconflicto, la Comisión Nacional de Garantías, la CSIVI, la Mesa Técnica de Protección, el Fondo de Tierras, los PDET, el PNIS así como con el concurso de la ONU las Misiones I y II de monitoreo. “Balance General de Implementación”, Presidencia de la República de Colombia, Cartagena, 4 de enero de 2018.

[5] “Balance General de Implementación”, Presidencia de la República de Colombia, Cartagena, 4 de enero de 2018.

[6] Iván Márquez, intervención de la FARC en reunión de la CSIVI, con presencia del presidente Juan Manuel Santos y de los veedores internacionales expresidentes Pepe Mojica y Felipe González. Cartagena, 4 de enero de 2018, página 2.

[7] “El imperativo moral de proteger a los desmovilizados”, El Espectador, editorial, 18 de enero de 2018, página 22.

[8] “No repetir la historia”, editorial, El Tiempo, 22 de enero de 2018, página 1.16.

[9] “No repetir la historia”, editorial, El Tiempo, 22 de enero de 2018, página 1.16.

[10] “En Nariño y Antioquia, la mayor violencia contra las FARC”, El Tiempo, 24 de enero de 2018, página 12.

[11] “Un problemón”, Francisco Gutiérrez Sanín. El Espectador, 19 de enero de 2018, página 23.

[12] “El imperativo moral de proteger a los desmovilizados”, El Espectador, editorial, 19 de enero de 2018, página 22.

[13] “Alemania pide un nuevo cese al fuego con el ELN”, entrevista con Tom Koenigs, comisionado alemán para el proceso de paz, Carolina Ávila Cortés, El Espectador, 23 de enero de 2018, página 10.

[14] Intervención de Jeffrey Felman, Secretario General Adjunto para asuntos políticos, NNUU, reunión con el Gobierno Nacional y las FARC, 15 de noviembre de 2017.

[15] El Tiempo, declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, 15 de enero de 2018, página 1.

[16] Comunicado de Cuba y Noruega, países garantes del Acuerdo de Paz Gobierno Nacional-FARC EP, 12 de enero de 2018.

[17] “En el año electoral se debe impulsar una implementación sostenible”. El Tiempo. redacciónpaz@eltiempo.com 15 de enero de 2018, página 1.2.

[18] Queda residualmente la opción de presentación voluntaria de responsables de graves violaciones de los sectores frente a los cuales fue despojada la JEP de su poder de someterlos a la justicia, de forma que bien podrán seguir aprovechando la impunidad estructural que predomina en la justicia ordinaria, o dado el caso excepcional y demasiado improbable de actuaciones eficaces de tal justicia, tendrían discreción para optar por los beneficios de la justicia transicional. Se recuerda en la discusión que en tal situación de impunidad la Fiscalía General por una década mantiene más de 15 mil compulsas de copias contra presuntos graves responsables de terceros actores y funcionarios estatales, relacionados con las revelaciones y señalamientos hechos por los paramilitares sometidos a la justicia, en aplicación de la Ley llamada de Justicia y Paz.

[19] “El banderazo a la JEP”, editorial, El Tiempo, 17 de enero de 2018, página 1-12.

[20] En estas condiciones se estima que se postularán unas seis mil personas implicadas en graves violaciones, entre ellas unos 3.500 exguerrilleros y 1.750 integrantes de la fuerza pública. Su tratamiento individual de casos se conjugará y nutrirá con análisis de contextos y la producción de informes. En su funcionamiento habrá de contar con doce oficinas regionales de atención de víctimas.

[21] Palabras de Iván Márquez, dirigente de la FARC ante el Secretario General de la ONU, señor Antonio Guterrez, Mesetas, Meta, 12 de enero de 2018.

[22] Iván Márquez, intervención de la FARC en reunión de la CSIVI, con presencia del presidente Juan Manuel Santos y de los veedores internacionales expresidentes Pepe Mojica y Felipe González. Cartagena, 4 de enero de 2018, página 2.

[23] Palabras de Iván Márquez, dirigente de la FARC ante el Secretario General de la ONU, señor Antonio Guterrez, Mesetas, Meta, 12 de enero de 2018.

[24] Iván Márquez, intervención de las FARC en reunión de la CSIVI con presidente Juan Manuel Santos y veedores internacionales expresidentes Pepe Mojica y Felipe González. Cartagena, 4 de enero de 2018, página 6.

[25] Iván Márquez, intervención de la FARC en reunión de la CSIVI, con presencia del presidente Juan Manuel Santos y de los veedores internacionales expresidentes Pepe Mojica y Felipe González. Cartagena, 4 de enero de 2018, página 2.