# La difícil implementación de los acuerdos de paz en Colombia

Frédéric Massé

▶ **To cite this version:**

Frédéric Massé. La difícil implementación de los acuerdos de paz en Colombia. Les Études du CERI, 2018, 233-234, pp.10 - 15. 10.25647/etudesduceri.233-234.02.esp . hal-03579317

**HAL Id: hal-03579317**

**https://sciencespo.hal.science/hal-03579317**

Submitted on 18 Feb 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## La difícil implementación de los acuerdos de paz en Colombia

***Frédéric Massé***

Después de un año marcado por la histórica firma de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), 2017 debía ser el año de su implementación, en particular de la desmovilización y el desarme de los excombatientes, de la transformación de las FARC en un partido político desarmado y del establecimiento de una Justicia especial de Paz (JEP). Sin embargo, esta resultó ser delicada.

Nadie ignoraba que el camino sería largo antes de que Colombia pudiera vivir en paz, una paz duradera, firme y definitiva. A raíz del plebiscito perdido de octubre de 2016 y de la renegociación expresa que siguió, cierto grado de vacilación se había apoderado de las mentes y los problemas relacionados con la aplicación de los acuerdos de paz habían comenzado a surgir poco a poco. ¿Desanimo? ¿Ataque de fatiga? ¿Falta de motivación después de la sensación de logro?

Muchas razones explican los retrasos en la implementación de los acuerdos de paz: dificultades materiales con respecto a las realidades en el terreno, complicaciones a raíz de ciertas imprecisiones en los textos firmados, reinterpretaciones de los acuerdos de paz y retrasos más o menos intencionales por parte de sus signatarios. Al igual que en la mayoría de los procesos de paz, Colombia tuvo que enfrentar la oposición de ciertos actores políticos, económicos y judiciales (spoilers) que decidieron obstaculizar la implementación de los acuerdos de paz.

Otro hecho agravante: durante la segunda mitad del año, el tema de la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2018 se involucró en los debates y la politiquería retomó sus derechos (si es que realmente los abandonó). Como resultados: Las discusiones parlamentarias para transcribir las disposiciones de los acuerdos de paz en la legislación colombiana se alargaron, unos puntos importantes de los acuerdos fueron enmendados, incluso desvirtuados o simplemente retirados, y otros, como por ejemplo el artículo sobre la JEP –uno de los pilares de los acuerdos de paz– cambiaron sustancialmente y fueron casi rechazados por completo.

El balance del año, sin embargo, no es del todo negativo. Se han logrado progresos significativos. De acuerdo con un informe publicado el 16 de noviembre de 2017 por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre-Dame (Indiana, EE. UU.) a quien las partes en conflicto le habían encomendado la tarea de asumir el seguimiento de la implementación de los acuerdos de paz, "un año después de su firma, el 45% de los acuerdos contenidos en los textos se implementaron de forma mínima, parcial o completa". Se destaca en particular la desmovilización y el desarme de los ex combatientes de las FARC y la transformación de esta antigua guerrilla, ya rebautizada Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, en partido político no armado.

Sin embargo, desde el final de las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) creadas para facilitar la transición de los antiguos guerrilleros de la vida militar a la vida civil en agosto pasado, la mirada de los colombianos hacia el proceso de paz se ha deteriorado de nuevo. En el terreno, la situación se volvió precaria. La disidencia de las FARC está en aumento y el número de asesinatos de líderes sociales y otros defensores de los derechos

humanos supera los ochenta para los primeros once meses del año. Otras cifras también son preocupantes, las de los cultivos de coca y del aumento del tráfico de drogas, razón por la cual la administración Trump amenazó con descertificar a Colombia[1].

Por decirlo de otra manera, los astros ya no están alineados. Algunos analistas, incluso cercanos al gobierno, consideran que, si bien Colombia firmó la paz, el país está perdiendo el posconflicto. Por cierto, el gobierno parecía tan desesperado que consideró declarar el estado de conmoción para acelerar la implementación de los acuerdos de paz.

### Un balance cada vez más moderado

En teoría, todo había sido cuidadosamente pensado y planeado para asegurar la sincronización y la coordinación de la desmovilización y la entrega de las armas de la guerrilla, las amnistías concedidas a los guerrilleros rasos, la legalización de las FARC como partido político, el establecimiento de proyectos productivos, y el funcionamiento de la JEP.

Una vez firmado el Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016, las FARC tuvieron 180 días para desmovilizarse y entregar sus armas a las Naciones Unidas, a cambio de lo cual el gobierno se comprometió a desarrollar las ZVTN.

Frente a unos problemas recurrentes (espacios inadecuados, dificultades legales, falta de coordinación entre las diferentes instituciones del Estado, discusiones por parte de las FARC en cuanto al nivel de equipamiento de las zonas que debían ser temporales), surgieron las primeras tensiones entre el gobierno colombiano, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia y las FARC. Para algunos, era bastante normal que estas últimas se mostraran reacias a dejar las armas hasta que el gobierno cumpliera con sus obligaciones. Con el fin de evitar cualquier bloqueo y cualquier riesgo de escalada, las partes decidieron entonces posponer de tres meses los plazos establecidos inicialmente.

El 15 de agosto de 2017, las FARC entregaron sus últimas armas a los funcionarios de la ONU (aunque no todas las caletas habían sido destruidas). Inmediatamente después, las ZVTN cambiaron de nombre para convertirse en “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación”, en los cuales los ex guerrilleros continuarían recibiendo una capacitación básica.

Ahora bien, mientras que durante la primera mitad del año 2017 el proceso de paz parecía estar bajo control, durante el segundo semestre los problemas empezaron a acumularse y la máquina a entorpecerse. Además de las complicaciones técnicas y legales relacionadas con la complejidad de los acuerdos de paz, el gobierno colombiano se ha encontrado con nuevos obstáculos: falta de anticipación y de coordinación, falta de voluntad política, falta de confianza y falta de dinero.

[1] Desde 1986, el Secretario de Estado y el presidente de los Estados Unidos presentan cada año al Congreso una lista de países productores de drogas. Si estos países cooperan con los Estados Unidos en su lucha contra las drogas, estos últimos los “certifican”. De lo contrario, los EE.UU. bloquean la ayuda bilateral (excepto humanitaria) que estaba destinada para ellos.

En la mayoría de los procesos de paz, la reintegración de los excombatientes a la vida civil implica la asignación de tierras a aquellos que así lo desean, de modo que puedan tener lo suficiente para subsistir una vez que las armas se hayan depositado. En Colombia, sin embargo, esta medida no fue discutida. Aunque los acuerdos de paz previeron la creación de cooperativas de economía solidaria (Economías Sociales del Común, Ecomun), no se asignó tierras a los desmovilizados. Además, mientras se acusa a las FARC de haberse apoderado ilegalmente de cientos de miles de hectáreas de tierras durante el conflicto, otorgar predios a los desmovilizados habría sido aún más difícil desde el punto de vista político. No es de extrañar, por lo tanto, que frente a la falta de tierra y la lentitud en la implementación de proyectos productivos, la desilusión se haya multiplicado.

Además de esta falta de anticipación, también hubo cierta falta de coordinación por parte de las autoridades colombianas. Una vez que se firmaron los acuerdos de paz, varias instituciones se encontraron a cargo de la implementación de los acuerdos de paz y del posconflicto: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Alta Consejería para el Posconflicto (se iba a crear un Ministerio para el posconflicto pero nunca vio la luz), Gerencia de las ZVTN, Alta Consejería para las Regiones, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Agencia Colombiana para la Reintegración, renombrada Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Agencia de Renovación del Territorio, Departamento para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, sin mencionar los actores tradicionales tales como el Ministerio del Interior, la Policía y las Fuerzas Armadas y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), en la que participan las Naciones Unidas.

Frente a este embrollo organizativo y unas rivalidades personales, la coordinación de estas diferentes instituciones es aún más difícil. Uno de los ejemplos más llamativos es el de los programas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Muchos de los campesinos que acababan de firmar un acuerdo de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la Oficina del Alto Consejero para el Posconflicto, la Agencia de Renovación del Territorio y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) vieron sus cultivos erradicados por la fuerza por parte del Ejército colombiano, lo que provocó descontentos e incomprensión en todo el país.

Falta de anticipación, falta de coordinación, pero también, y sobre todo, falta de voluntad política. Unos meses antes de su renuncia del gobierno en agosto de 2017, Sergio Jaramillo, el ex Alto Comisionado para la Paz y estratega de las negociaciones de paz, declaró abiertamente: "Que la campaña electoral coincida con la implementación de los acuerdos de paz ha sido una verdadera maldición" para el proceso de paz en Colombia[2].

Desde la firma de la versión modificada del Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016, la intrusión de la campaña electoral en el proceso de paz ha sido cada vez más evidente. En junio de 2016, el Congreso había aprobado el "fast track", medida que se suponía iba a acelerar la transcripción de los acuerdos de paz en la constitución colombiana y en los textos

[2] "Coincidencia de la implementación con la campaña electoral es una 'maldición'", *El Espectador,* 31 de mayo de 2017.

legislativos, pero en mayo de 2017 la Corte Constitucional puso ciertas condiciones sobre dicha medida, en particular, el hecho de impedir que los acuerdos puedan ser aprobados en bloque, lo que obligaría los parlamentarios a discutirlos, artículo por artículo. Si bien algunos la celebraron, esta decisión fue ampliamente criticada por los miembros de la coalición gubernamental, que algunos no dudaron en calificar como un golpe mortal para los acuerdos de paz.

De hecho, la aprobación de los textos relativos a los acuerdos de paz se ha retrasado cada vez más, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. ¿Discusiones de fondo sobre el futuro del país o retrasos deliberados? El hecho es que la oposición no fue la única que aprovechó la ocasión. Muy rápidamente, las sospechas se convirtieron en acusaciones: si bien la oposición era acusada de poner toda clase de palos en las ruedas para evitar la promulgación de los textos o retrasar la implementación de los acuerdos de paz, el gobierno también era víctima de chantaje político por parte de parlamentarios de la mayoría presidencial, tratando de sacar provecho de sus votos a favor de unas leyes, en contra de ciertos favores y otras ventajas burocráticas en sus regiones de origen.

Durante 2017, se hizo cada vez más claro que los obstáculos políticos a la implementación de los acuerdos de paz ya no provenían únicamente de los que apoyaron el No en el plebiscito de 2016. Una de las medidas clave de los acuerdos de paz –la reforma política y electoral propuesta por la Misión Electoral Especial, creada después de los acuerdos de paz– fue vaciada por casi todos los partidos políticos, antes de ser finalmente retirada por el gobierno. Más importante aún, después de las críticas del ex Ministro del Interior y ex vicepresidente de Juan Manuel Santos, Germán Vargas Lleras, críticas que hacían eco a las de la oposición dirigida por el ex presidente Álvaro Uribe, y a las cuales se agregaron las de los empresarios y las "reservas" del Fiscal General de la República, el texto de ley sobre la Justicia Especial de Paz fue objeto de negociaciones y debates muy animados y se aprobó in extremis el 30 de noviembre de 2017, último día de vigencia del "fast track", después de haber sido sustancialmente modificado.

Más allá de cierta falta de voluntad política, las demoras y otras dificultades también provienen de una falta de confianza entre los diferentes actores. En la opinión de los negociadores, esta falta de confianza había sido uno de los principales obstáculos para las negociaciones de paz, pero se había podido superar gradualmente hasta generar cierto respeto mutuo entre las partes.

Después de la firma de los acuerdos de paz, sin embargo, varios incidentes ponen a prueba esta confianza. En la medida en que tal proceso implica el respeto de los compromisos firmados, cualquier retraso, incidente o incumplimiento tiende a interpretarse como una procrastinación o un cuestionamiento de lo que se ha firmado.

### Los colombianos en duda

Uno de los temas particularmente delicados es el desarme de las FARC. Por razones tanto materiales como políticas, la entrega de las armas de la antigua guerrilla está retrasada. Si bien el gobierno colombiano, las FARC y las Naciones Unidas logran disipar los malentendidos y superar la crisis, muchos ciudadanos siguen dudando de la buena fe de las FARC vis-a-vis del proceso de paz.

La lista de sus bienes, que las FARC entrega al gobierno a finales de agosto de 2017 conforme a lo estipulado en los acuerdos de paz, es otra ilustración. La oposición, pero también el Fiscal General, acusan a la ex guerrilla de tener propiedades ocultas y de haber subvaluado otras, mientras incluyeron objetos insignificantes en el inventario, con el fin de inflar sus activos. ¿Problema de comunicación? ¿Provocación? ¿Torpeza? El caso es que el gobierno está en aprietos y muchos colombianos manifiestan su perplejidad frente al proceso de paz.

El descubrimiento de unos nombres de narcotraficantes comprobados en la lista de los guerrilleros pendientes de beneficiarse de una amnistía solo ha alimentado las sospechas sobre las verdaderas intenciones de la guerrilla. Para la oposición, la presencia de estos intrusos en esta lista es una prueba más de que las FARC buscan engañar al gobierno. Más diplomáticos o más circunspectos, los Estados Unidos recuerdan que las FARC aún no han proporcionado ninguna información esencial sobre su participación en el tráfico de drogas, a pesar de los compromisos contraídos al respecto[3].

Frente a estas acusaciones, las FARC niegan cualquier mala fe o motivos ocultos y se sienten más bien al contrario traicionadas por la indiferencia, los cambios de opinión o la renuncia de la mayor parte de las élites del país vis-à-vis de los compromisos firmados. Para la antigua guerrilla marxista-leninista, los cambios decididos por los poderes judicial y legislativo modifican sustancialmente la naturaleza de los acuerdos de paz y ponen en tela de juicio ciertas garantías obtenidas.

Para muchos analistas, estos bloqueos y otras artimañas son la causa del preocupante aumento de la disidencia en todo el país. Todas las deserciones no tienen necesariamente que ver con las demoras en la implementación de los acuerdos de paz. El desencanto de algunos ya era predecible incluso antes de la firma de los acuerdos[4]. Si bien no era tal vez políticamente correcto hablar abiertamente del tema cuando se negociaba la paz, aún más cuando el cese al fuego había sido ampliamente respetado y se suponía que era una prueba de la cohesión interna de guerrilla, no hay que olvidar que los guerrilleros que dudaban del proceso de paz no tenían ningún interés en gritarlo a los cuatro vientos.

Poco antes de la firma de los acuerdos de paz, algunos comandantes habían dicho que no depondrían las armas y continuarían la lucha. Es cierto, todavía eran pocos y eran principalmente mandos de los frentes más involucrados en el narcotráfico. Fueron entonces expulsados de la organización por el Secretariado de las FARC, que consideró que este epifenómeno probablemente no pondría en duda la unidad y la cohesión interna del movimiento revolucionario. Sin embargo, a finales de 2017, diferentes fuentes estimaban el número de disidentes (exguerrilleros y ex milicia) a más de mil, repartidos entre el Este (Meta, Vichada, Guainía, Vaupés) y el Sur (Guaviare, Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca) del país, principalmente.

Además, según las Naciones Unidas, el 55% de los desmovilizados ya habrían abandonado los espacios de reincorporación y capacitación[5], y otras fuentes señalan que algunos de ellos

[3] "'Farc no han cumplido en tema de drogas', embajador de Estados Unidos", *El Tiempo*, 24 de septiembre de 2017.

[4] F. Massé, "¿Hacia una pax mafiosa en Colombia?", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 15, n°1, 2015, pp. 60-69.

[5] "'Solo el 45% de los ex miembros de las Farc están hoy en los espacios de reincorporación': Jean Arnault", *El Espectador*, 21 de noviembre de 2017.

no habrían entregado sus armas cortas y amenazarían con ocupar tierras ilegalmente si no se toman medidas para llenar esta laguna en los acuerdos de paz.

Frente a estas complicaciones de todo tipo, los más optimistas han llegado a dudar seriamente sobre el futuro del proceso de paz. Si la decisión de las FARC de abandonar la lucha armada en beneficio de la lucha política, de acuerdo con las reglas democráticas, es sin duda un hecho histórico, la perennidad de su nuevo partido político y su capacidad para influir en la vida política colombiana en el mediano y largo plazo no están de ninguna manera garantizados.

En privado, algunos de sus líderes reconocieron que, en muchas regiones anteriormente controladas por la guerrilla, las FARC fueron desbordadas por sus bases y por las comunidades. Por otro lado, las disputas personales y las diferencias ideológicas, que eran subyacentes al interior del Secretariado, salieron recientemente a la luz, y algunos líderes han demostrado que no eran necesariamente insensibles a los encantos del Parlamento. Las FARC querían cambiar el sistema político o, más humildemente, la forma de hacer política. Podrían terminar absorbidas por el sistema tradicional clientelista y mafioso que aún prevalece en muchas regiones del país. Si bien la corrupción no es algo nuevo en Colombia, el fin del conflicto armado y la implementación de acuerdos de paz podrían haberla revivido, y los escándalos recientes han convertido el tema en una de las principales preocupaciones de los colombianos hoy en día.

Otras preocupaciones más inmediatas, pero no menos importantes, son los asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos y el resurgimiento de ciertas formas de paramilitarismo. Si bien los homicidios han disminuido a nivel nacional, ambos fenómenos estarían relacionados, aunque estos asesinatos no tengan todos los mismos motivos, ni provengan necesariamente de los mismos autores intelectuales. En fin, los recursos también faltan para satisfacer las demandas de todos y cumplir con todos los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de paz. A principios de 2017, el Alto Comisionado para la Paz solicitó (sin éxito) la liberación inmediata de importantes sumas de dinero, con el fin de responder lo más rápido posible (y lo más cerca posible) a las expectativas de la población y a los desmovilizados presentes en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

Hoy Colombia está en proceso de normalización, aunque lo que los colombianos llaman la "paz total" todavía está bastante lejos. En el transcurso de 2017, las negociaciones entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) quedaron nuevamente relegadas a un segundo plano, a pesar de algunos avances significativos, como la firma en septiembre del mismo año de un cese al fuego bilateral de tres meses prorrogable. Sin embargo, el ELN parece todavía no tener mucha prisa por acelerar el ritmo de las negociaciones, y algunos incluso sospechan que sus líderes buscarían aprovechar de las dificultades en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC. De hecho, nadie se atreve a creer que se pueda firmar un acuerdo final antes del fin del segundo mandato del presidente Santos en agosto de 2018.

Desde que obtuvo su Premio Nobel de paz, el presidente Santos parece algo desbordado por los acontecimientos. El final de su segundo mandato está marcado por unas luchas políticas internas, y ya no parece tener mucho que ofrecer a los colombianos. ¿Será que las élites colombianas estarían recuperando lo poco que abandonaron durante las negociaciones de paz? Lo cierto es que la implementación de los acuerdos de paz dependerá en gran medida del próximo presidente electo.