



Alexander Ugalde Zubiri
Iratxe Perea Ozerin (editores)

Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)

eman te zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**Balances y perspectivas
del cumplimiento
del Acuerdo de Paz en Colombia
(2016-2022)**

Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)

Alexander Ugalde Zubiri
Iratxe Perea Ozerin
(editores)

eman ta zabalazazu



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

CIP. Biblioteca Universitaria

Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022) [Recurso electrónico]/ Alexander Ugalde Zubiri, Iratxe Perea Ozerin, (editores). – Datos. – [Leioa]: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2022]. – 1 recurso en línea: PDF.

Incluye referencias bibliográficas.

Modo de acceso: World Wide Web.

ISBN: 978-84-1319-503-2.

1. Consolidación de la paz – Colombia. 2. Violencia – Colombia. 3. Colombia – Política y gobierno – Siglo XXI. 4 Mujeres – Colombia. I. Ugalde Zubiri, Alexander, ed. II. Perea Ozerin, Iratxe, ed.

(0.034)321(861)"20"

(0.034)323.27(861)

Con la colaboración de:



Imagen de portada: Acto de firma de la versión definitiva del Acuerdo de Paz para Colombia, Bogotá, Teatro Colón, 24 de noviembre de 2016. Autor general: Gobierno de Colombia. Autor específico: César Carrión Ayala. Biblioteca Abierta del Proceso de Paz (BAPP).

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISBN: 978-84-1319-503-2

Índice

<i>Presentación / Aurkezpena</i> Alexander Ugalde Zubiri, Iratxe Perea Ozerin	9
<i>Colombia: un conflicto multicausal y multidimensional; histórico y armado; interno e internacionalizado; y procesos de paz con acuerdos limitados e incompletos</i> Alexander Ugalde Zubiri	17
<i>La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia y la búsqueda de una paz feminista</i> Iratxe Perea Ozerin	137
<i>Balance de la implementación de los Acuerdos en torno a la Reforma Rural Integral en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia</i> María Rocío Bedoya Bedoya	165
<i>La participación ciudadana en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): un camino incierto hacia la transformación</i> Diana María Ramírez Sarmiento	191
<i>Entre traidores y dragones. Desafíos internos del partido de los Comunes en su trasegar por la política legal</i> Liliana Zambrano-Quintero	209
<i>El proceso de desarme y la percepción de inseguridad por parte de los guerrilleros que declinaron las armas tras el Acuerdo de Paz en Colombia</i> Andrew Thomson	233

<i>El genocidio de ex insurgentes en Colombia o la historia de un eterno retorno</i> Miguel Ángel Beltrán Villegas, John Sebastián Santamaría Erazo	257
<i>Entender al Clan del Golfo para entender la violencia posAUC en Colombia: reflexiones sobre la transformación del crimen organizado y sus efectos sobre la paz</i> Reynell Badillo Sarmiento, Luis Fernando Trejos Rosero	289
<i>Retrosesos y desafíos en la construcción de paz: la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia</i> Silvia Cristina Mantilla Valbuena, Tania Gisel Sastoque Martínez	311
<i>La «Colombia fuera de Colombia»: inclusión y participación de las personas exiliadas en la Comisión de la Verdad de Colombia</i> Cécile Mouly, Carmen Gómez Martín	337
<i>Una mirada a la implementación del Capítulo Étnico: diálogos y debates interepistemológicos alrededor de la paz y las identidades étnicas de Colombia</i> Ana Isabel Rodríguez Iglesias	361
<i>Entre ausencias, silencios y verdades: las mujeres indígenas y la búsqueda de la verdad en Colombia</i> Mónica Natalia Acosta García	387
<i>«Yo no sabía lo que era hacer fila para ir al médico». Incertidumbres de mujeres ex combatientes de las FARC-EP después del Acuerdo de Paz</i> Edna Yiced Martínez	413
<i>La protesta social en Colombia: antes, durante y después del Acuerdo de Paz de La Habana</i> David Felipe Gómez Triana, Alexander Ugalde Zubiri	439
<i>La responsabilidad empresarial en la Justicia Transicional colombiana. Entre el impulso de la Justicia y el mandato del Desarrollo</i> Asier Tapia Gutiérrez, Tulia Moreno Hernández	475
<i>Internacionalizar el conflicto y el postconflicto en Colombia: una aproximación a las nuevas formas de cooperación</i> Jolie Guzmán Cantillo, Luis Trejos Rosero, Alexander Ugalde Zubiri . .	499
<i>Formas del compromiso: ambivalencia de las (anti)diplomacias de la guerra y de la paz en Colombia</i> Noé Cornago Prieto	539

Presentación

Alexander Ugalde Zubiri, Iratxe Perea Ozerin

Profesores de Relaciones Internacionales (UPV/EHU).

Miembros del Grupo de Investigación consolidado del Sistema Universitario Vasco
«País Vasco, Europa y América. Vínculos y relaciones atlánticas»

Procedemos a presentar brevemente el libro titulado *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)*.

Se trata de una iniciativa surgida en Euskal Herria, en la *Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea* (UPV/EHU) por un motivo fundamental: uno de los objetos de estudio de los y las profesoras del área científica de *Relaciones Internacionales* de nuestro *Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas y del Pensamiento Político*, es el análisis y seguimiento de los conflictos internacionales o, en su caso, inicialmente internos, pero con el transcurso del tiempo internacionalizados; así como los intentos y procesos negociados de resolución de conflictos y conclusión de acuerdos de paz.

Seleccionamos el conflicto histórico y armado colombiano debido a que el último intento de envergadura de encararlo por parte de algunos de los actores principales involucrados (Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP) fueron las conversaciones públicas abiertas en Oslo (2012), que posibilitaron los *Diálogos de La Habana* —intercambios y/o negociaciones, como se prefiera— y la firma del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016), tras una serie de accidentados hechos (en septiembre firma del texto en Cartagena, en octubre consulta o plebiscito a la ciudadanía con resultado contrario, reformas del acuerdo y en noviembre firma definitiva en Bogotá).

Estamos en 2022 de forma que son ya seis años del hecho histórico acabado de reseñar. Periodo suficiente —aunque el cronograma del Acuerdo contempla que algunos puntos su ejecución demore hasta el 2031— para evaluar su grado de cumplimiento, hacer un balance de lo logrado, valorar en qué puntos se ha materializado adecuadamente y en cuáles se observan deficiencias, infracciones, atrasos, etc. Este tipo de ejercicio, más allá de opiniones personales y «charlas de café», no es fácil efectuarlo con detenimiento, tranquilidad y rigor.

El y la coordinadora de esta obra sabemos que están siendo numerosos los entes de todo tipo que en estos seis años están brindando informes, balances, publicaciones, etc., acerca de la implementación del Acuerdo en su conjunto y/o de sus aspectos temáticos y dimensionales. Desde el propio Gobierno colombiano a los diversos institutos, centros, fundaciones públicas o privadas del país, hasta organizaciones internacionales, ONG y prestigiosos centros especializados del resto del mundo; además del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame, Indiana) que en el Acuerdo fue designado oficialmente para el seguimiento y evaluación periódica técnica del mismo.

Por tanto, este libro no pretende ser un informe parcial ni mucho menos exhaustivo, no tenemos ni los medios técnicos ni la financiación necesaria para ello. Simplemente el objetivo ha sido elaborar un libro de carácter colectivo, estructurado en capítulos; escritos exclusivamente por profesores-as e investigadores-as para asegurar su calidad académica; abordando temáticas concretas contempladas en el objeto de estudio central; enfocadas desde numerosas disciplinas científicas (Relaciones Internacionales, Ciencia Política, Sociología, Derecho en sus diversas ramas, Historia, Ciencias Económicas y Empresariales, Periodismo...).

Al final hemos podido reunir *diecisiete capítulos*, elaborados por un total de *veintidós personas*. Los autores-as son de diversas nacionalidades y pertenecientes a universidades de varios países, mayoritariamente del País Vasco (UPV/EHU y Universidad de Deusto) y Colombia (catorce profesores y/o investigadores colombianos y colombianas que radican en centros de su país o que se desempeñan en universidades europeas). Además, se reúnen personas originarias o trabajando actualmente en Cataluña, Galicia y otras partes de España, Ecuador, Inglaterra e Irlanda del Norte (Reino Unido), Francia, Alemania y Noruega. Se ubican en centros de estudios públicos y privados y en varios centros de investigaciones punteros a escala mundial. En cuanto al perfil de las personas colaboradoras queremos subrayar que no solamente están algunos profesores con amplias trayectorias; también hemos optado conscientemente por ofrecer la posibilidad de participar a jóvenes investigadores que recién han alcanzado el grado de Doctor o Doctora o están elaborando sus tesis doctorales. Hemos invitado a colegas con los que ya teníamos relación profesional desde hace años y, también, a personas a las que hemos contactado por vez primera tras obtener por Internet datos sobre sus CV y publicaciones y considerar que podíamos invitarles a contribuir al proyecto. Así se ha generado esta obra, con invitaciones cursadas en marzo y textos recibidos en junio y julio de 2022, es decir en tiempo record.

Para sufragar la edición del libro electrónico —así como la impresión de ejemplares en papel para su distribución física en bibliotecas—, hemos

contado con una aportación económica proveniente de nuestro *Grupo de Investigación consolidado del Sistema Universitario Vasco* «País Vasco, Europa y América. Vínculos y relaciones atlánticas». También hemos recibido el respaldo de la *Asociación Jorge Adolfo Freyter Romero (AJAFR)*, sita en Bilbao, que lleva el nombre del profesor secuestrado y asesinado por el paramilitarismo en el año 2001 en Barranquilla; y del ayuntamiento del municipio de *Hernani* (Gipuzkoa).

La financiación alcanzó para sostener la publicación por parte del *Servicio Editorial de la UPV/EHU*, al que agradecemos la aceptación de la propuesta. Sin embargo, lamentablemente, no hemos tenido capacidad financiera para abonar las contribuciones, lo que hubiera estado justificado profesionalmente hablando. Por ello, debemos dejar constancia que los autores-as del libro, incluidos los dos compiladores, no han recibido cantidad económica alguna. Su esfuerzo y entrega de textos ha sido desinteresada. Razón por lo que el agradecimiento de los coordinadores es doble: por un lado, mandarnos su aportación; y, por otro, hacerlo sin recibir abono alguno, cosa que les honra en este mundo tan interesado en el que vivimos.

Por radicarnos en el País Vasco —Euskal Herria o Euskadi—, esta Presentación va en euskera —lengua vasca— y castellano.

Concluimos. En la primera mitad del presente año 2022 tres hechos, entre otros, han sido relevantes en Colombia: *elecciones legislativas* con nuevas correlaciones de fuerzas en Cámara de Representantes y Senado; *elección presidencial* a dos vueltas, resultando nominados presidente y vicepresidenta Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, con perfiles humanos, sociales, ideológicos y políticos novedosos en la historia del país, como es sabido, apoyados por la coalición Pacto Histórico compuesta por partidos y movimientos de una amplia gama de orientaciones de izquierda y centro izquierda; y la presentación del Informe Final *Hay futuro si hay verdad* —compuesto por diez capítulos o documentos temáticos— de la *Comisión de la Verdad —Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la Convivencia y la No Repetición—*. La información, datos, testimonios, apreciaciones y referencias bibliográficas y documentales contenidas en estos materiales —no es necesario estar conformes con todas sus consideraciones— son de un indudable valor político y también académico.

Tales ingredientes acabados de señalar, junto a muchos otros, abren fundadas expectativas para que el proceso de implementación del *Acuerdo Final* de 2016 *sea retomado decididamente*, cumpliendo sus disposiciones, recuperando los atrasos en algunos aspectos y encarando los apartados todavía pendientes de abordar. Ello debería ser complementando con otros acuerdos con las organizaciones guerrilleras que siguen activas; y pensar en un plan y aplicar adecuadas medidas y programas

para enfrentar las causas y consecuencias que abonan otras formas de violencia diversa que afectan al país. En definitiva, tratar políticamente las causas profundas del histórico conflicto(s) colombiano(s). Presupone voluntad política y social. A nadie se le escapa que las dificultades y obstáculos van a seguir dándose. Desde la academia, desde nuestras universidades, esperamos poder contribuir con nuestras investigaciones y análisis a los anhelos de la mayoría de los y las ciudadanas colombianas.

Bilbao, 31 de julio de 2022.

Aurkezpena

Alexander Ugalde Zubiri, Iratxe Perea Ozerin

Nazioarteko Harremanen Irakasleak (UPV/EHU)

«Euskal Herria, Europa eta Amerika: Lotura eta Harreman Atlantiarrak»
Euskal Unibertsitate Sistemaren Ikerketa Talde Kontsolidatuaren kideak

Jarraian, *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)* izeneko liburua aurkezten dugu.

Euskal Herrian sortutako ekimena da, hain zuzen, Euskal Herriko Unibertsitatean (EHU), oinarritzko arrazoi batengatik: Nazioarteko Harremanen irakasleok (Zuzenbide Publikoa eta Zientzia Historiko-Juridikoak eta Pentsamendu Politikoaren Historia Sailaren kideak) nazioarteko gatazkak —edo, bere kasuan, hasieran barnekoak direnak eta denboraz nazioartekotzen diren gatazkak— aztertzea eta jarraitzea daukagu ikergai, besteak beste; baita ere gatazken ebazpenerako eta bake akordioak burutzeko ahaleginak eta negoziazio prozesuak.

Kolonbiako gatazka historikoa eta armatua hautatu genuen, horri aurre egiteko azkenengo ahalegin aipagarria, tartean dauden aktore nagusietako batzuen partetik (Kolonbiako Gobernua eta *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo*, FARC-EP), Osloko elkarriketa publikoak eta irekiak (2012) izan zirelako, zeinek *Habanako Elkarrizketak* —hartu-emanak edo negoziazioak, nahi den moduan— eta *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016) sinatzea ahalbidetu zuen, zenbait gertaera gorabeheratsuren ondoren (irailean testuaren sinadura Cartagenan, urrian herritarrei kontsulta edo plebiszitua aurkako emaitzarekin, akordioaren aldaketak eta azaroan behin-betiko sinadura Bogotan).

2022an gaude, aipatutako gertaera historikotik sei urte beteko dira. Denbora nahikoa —puntu batzuk gauzatzeko Akordioaren kronogramak 2031. urtea aurreikusten badu ere— betetze maila baloratzeko, lortutakoa aztertzeko, zer puntu egoki gauzatu diren eta zeintzuek hutsuneak, urraketak, atzerapenak, etab., aurkezten dituzten ebaluatzeko. Iritzi pertsonalaz edo «kafe solasaldiez» haratago, ez da erraza horrelako zeregina xehe-xehe, lasaitasunez eta zorrotzasunez gauzatzea.

Lan honen koordinatzaileok badakigu sei urte hauetan hainbat erakundek, mota guztietakoak, txostenak, analisiak, argitalpenak, etab., plazaratu dituztela, Akordioaren inplementazioaz orokorrean, edo gai

edo alderdi jakinen inguruan. Kolonbiako Gobernuia bera, edo zenbait institutu, zentro, herrialdeko fundazio publiko edo pribatu, nazioarteko erakunde, gobernuz kanpoko erakunde eta munduko zentro espezializatu ospetsuak; baita ere Nazioarteko Ikasketen Kroc Institutua (Notre Dame-ko Unibertsitatea, Indiana), Akordioak ofizialki izendatzen duena horren jarraipena eta aldizkako ebaluazio teknikoak egiteko.

Beraz, liburu honen asmoa ez da txosten partzial bat, ezta sakona ere, izatea, ez daukagu bitarte teknikorik edo finantzaziorik horretarako. Gure helburu xumea liburu kolektibo bat garatzea izan da, kapitulutan egituratuta, irakasleok eta ikerlariok idatzita kalitate akademikoa bermatzeko, aztergai zentralarekin lotutako gai jakinak jorratuz, diziplina ezberdinetatik bideratuta (Nazioarteko Harremanak, Politika Zientzia, Soziologia, Zuzenbidea bere adar ezberdinetan, Historia, Ekonomia eta Enpresa Zientziak, Kazetaritza...).

Azkenean, *hamazazpi kapitulu* bildu ditugu, *hogeita bi egilek* idatzitakoak. Egileak nazionalitate anitzekoak eta hainbat herrialdetako unibertsitateetakoak dira, gehienbat Euskal Herrikoak (UPV/EHU eta Deustuko Unibertsitatea) eta Kolonbiakoak (hamalau irakasle eta/edo ikerlari, beren herrialdeko zentroetan kokatuta daudenak, edo Europar unibertsitateetan aritzen direnak). Gainera, Katalunia, Galizia eta Espainiako beste lekuetako lagunek parte hartu dute, baita ere Ekuador, Ingalaterra eta Ipar Irlanda (Erresuma Batua), Frantzia, Alemania eta Norvegiakoak. Ikasketa zentro publiko zein pribatuetan aritzen dira, eta punta-puntako zenbait zentrotan mundu mailan. Autoreen profilaran aldetik, ibilbide luzeko irakasleak badaude ere, azpimarratu nahi dugu ikerlari gazteek parte hartu dezaten ahalegin kontziente bat egin dugula, doktore titulua lortu berri dituztenak edo haien doktore tesiak garatzen ari direnak. Aspalditik profesionalki ezagutzen ditugun kideak gonbidatu ditugu, baita ere haien CVak eta lanak Interneten bidez aurkitu ondoren ezagutu berri ditugunak. Horrela sortu da lan hau, 2022ko martxoan egindako gonbidapenekin eta urte bereko ekainean eta uztailean jasotako testuekin, hau da, denbora errekorrean.

Liburu elektronikoaren argitalpena ordaintzeko, eta liburutegietan banatzeko papereko aleak inprimatzeko ere, «*Euskal Herria, Europa eta Amerika: Lotura eta Harreman Atlantiarrak*» *Euskal Unibertsitate Sistemaren Ikerketa Talde Kontsolidatuaren* ekarpen ekonomikoa jaso dugu. Bilboko *Jorge Adolfo Freyter Romero Elkartearen* laguntza ere izan dugu, 2001ean Barranquillan paramilitarismoak bahitua eta eraila izan zen irakaslearen izena jasotzen duen erakundea; baita *Hernaniko* (Gipuzkoa) udalari ere.

Finantziazioak UPV/EHUko Argitalpen Zerbitzuak liburua argitaratzea ahalbidetu du, honi gure proposamena onartzea eskertu nahi diogu. Hala ere, zoritxarrez, ez dugu izan ekarpenak ordaintzeko laguntza eko-

nomikorik, profesionalki zilegia dena. Horregatik, jasota utzi nahi dugu liburuaren egileek, koordinatzaileak barne, ez dutela ordainketa ekonomikorik jaso. Haien ahaleginak eta testuen eskuratzea desinteresatua izan da. Gure eskerrak, beraz, bikoitzak dira: batetik, ekarpena bidaltzeagatik; bestetik, ordainketa jaso barik egiteagatik, goraiatzekoa hain interesatua den mundu honetan.

Euskal Herrian —edo Euskadin— gaudenez, aurkezpen hau euskaraz —euskaraz hizkuntza— zein gaztelaniaz doa.

Amaitzeko, 2022. urtearen lehen erdian, hiru gertaera, besteak beste, nabaritu dira Kolonbian. Lehenik eta behin, *legegintza hauteskundeak*, indar korrelazio berriekin Ordezkarien Ganberan eta Senatuan. Bigarrenez, *presidentetzarako hauteskundeak* bi itzulitan, Gustavo Petro Urrego eta Francia Márquez Minaren izendatzearekin presidente eta presidenteordea, haien profil sozialak, ideologikoak, politikoak eta giza mailakoak berriak izanda herrialdeko historian, eta dakigun bezala, Itun Historiko koalizioak bultzatuta, ezker eta ezker-zentroko joera multzo zabaleko alderdi eta mugimenduek osatuta. Azkenik, *Egiaren Batzordeak (Egia Argitzeko, Bizikidetzarako eta Berriz Ez Gertatzeko Batzordea)* aurkeztutako *Etorkizuna dago, egia badago* Azken Txostena, hamar kapitulu edo dokumentu tematiko dituen. Material honetan bildutako informazioa, datuak, testigantzak, gogoetak eta bibliografia eta dokumentazio erreferentziak —ez da beharrezkoa bere planteamendu guztiakin konforme egotea— dudarik gabe, balio politikoa, baita akademikoa ere, daukate.

Aipatutako osagai guztiak, beste askorekin batera, itxaropen sendoak zabaltzen dituzte 2016ko *Azken Akordioaren* inplementazioari *erabakitasunez berriro ekiteko*, bere xedapenak betetz, alderdi batzuetan dauden atzerapenak berreskuratuz eta jorratzeke dauden beste batzuei aurre eginez. Prozesu hau beste akordioekin osatu behar da, indarrean dauden gerrilla erakundeekin egindakoak; eta herrialdea eragiten duten bestelako indarkeria mota ezberdinak sostengatzen dituzten zergatiki eta ondorioei aurre egiteko plan bat asmatu, neurri eta programa egokiak ezarri. Labur esanda, Kolonbiako gatazka historikoak(ek) ditu(zt)en iturburu sakonei politikoki heldu. Horrek borondate politiko eta soziala eskatzen du. Jakin badakigu zailtasunak eta oztopoak jarraituko direla. Akademia-tik, gure unibertsitateetatik, espero dugu gure ikerketa eta analisisekin kolonbiar herritar gehienak dituzten nahiekin laguntzea.

Bilbo, 2022ko Uztailaren 31.

Colombia: un conflicto multicausal y multidimensional; histórico y armado; interno e internacionalizado; y procesos de paz con acuerdos limitados e incompletos

Alexander Ugalde Zubiri

Profesor de Relaciones Internacionales
en la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)*

«Iniciada como una expresión de lucha política por el goce hegemónico del poder, la “*violencia*” tuvo el efecto de una bola de nieve corriendo cuesta abajo, agrandándose cada vez más (...).»

Orlando Fals Borda, 1962,
«El conflicto, la violencia y la estructura social colombiana»,
en: Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña,
La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social, vol. 1, pp. 431-457.

«Los dos grandes del Sur de Tolima terminaron dándose candela entre ellos, a favor del ejército y a favor nuestro (...), *de todas maneras, la paz no sabe durar mucho tiempo*.»

Alfredo Molano Bravo, 1994,
Trochas y fusiles. Historias de combatientes.

«*Entendiendo la paz* no simplemente como el silencio de los fusiles, sino como la solución no armada de los conflictos internos y la búsqueda e implementación de la justicia social y la tolerancia entre los colombianos».

Documento de Recomendaciones de la Comisión de Personalidades
(Vladimiro Naranjo Mesa,
Carlos Lozano Guillén y Alberto Pinzón Sánchez),
Proceso del Caguán, 2001.

* Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU (Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas y del Pensamiento Político). Licenciado en Historia (Universidad de Deusto) y Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (UPV/EHU). Miembro del Grupo de Investigación consolidado del Sistema Universitario Vasco «País Vasco, Europa y América. Vínculos y relaciones atlánticas». Correo electrónico: alexander.ugalde@ehu.eus.

«Algo está cambiando en Colombia. Después de siglos de repeticiones donde una cultura, un pueblo y un territorio fueron persistentemente borrados y ninguneados por poderes arrogantes, una realidad enorme está emergiendo (...). Tarde o temprano *lo que era guerra aprenderá a ser diálogo*, lo que era violencia aprenderá a ser exigencia y reclamo, lo que era silencio podrá convertirse en relato».

William Ospina,
Pa que se acabe la vaina, 2013.

«El sol de *la paz brilla*, por fin, en el cielo de Colombia».

Presidente Juan Manuel Santos,
discurso al recibir el Nobel de la Paz,
Oslo, 10 de diciembre de 2016.

«El primer desafío del Centro Democrático será el de *volver trizas ese maldito papel que llaman Acuerdo Final* con las FARC, que es una claudicación y que no puede subsistir».

Fernando Londoño Hoyos, exministro del Interior y Justicia,
Convención del partido Centro Democrático,
7 de mayo de 2017.

«Se suele *hablar de paz cuando se logra la solución de un conflicto*. Pero esa solución puede consistir en abordar las causas del conflicto y llegar a un acuerdo entre las partes enfrentadas, de modo que ambas queden satisfechas, o en imponer y lograr que se acepte la posición de una de las partes contra la voluntad de la otra, lo cual lleva a una paz forzada, imperfecta o aparente, que continúa obrando como germen de nuevos conflictos».

Padre Javier Giraldo S.J.,
reflexiones para el *Foro Internacional «Paz... ¿Cuál paz?»*,
Bogotá, 18-20 de marzo de 2020.

«*Nuestro objetivo es superar la violencia* y generar una cultura de paz para *alcanzar la paz completa* y el buen vivir de la población, por ello *cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC* y *retomaremos las negociaciones con el ELN* para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político. Implementaremos un *proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado* mediante la vía del diálogo y sometimiento a la justicia de los diversos grupos multicrimen».

Coalición Pacto Histórico.
Programa de Gobierno 2022-2026.

1. Introducción: los conflictos y las investigaciones para la paz

Hace ahora ocho años, en 2014 —ya avanzados los *Diálogos* de La Habana—, publicamos en nuestra universidad el libro *Presente y futuro de Colombia en tiempos de esperanzas. En memoria al profesor Jorge Adolfo Freytter Romero*. En el capítulo «Presentación: Relaciones Internacionales y resolución de conflictos», escribía: «Hablar de superar un conflicto armado —que a la vez es político y social— es volver a revisar cuáles fueron *las causas* que lo provocaron; es considerar los *factores* que lo han complicado paulatinamente; contemplar lo más acertadamente posible la *situación actual del proceso* en todos sus planos; y evaluar sus *consecuencias* para tratar de superarlas» (Ugalde Zubiri 2014: 11-21). No estaba descubriendo nada novedoso. Desde los ámbitos académico, político y social este tipo de perspectiva ha sido y es objeto de investigación y de teorización en las ciencias; y en algunos casos de sostén a su aplicación práctica en conversaciones y acuerdos en conflictos en diversas regiones del mundo.

En el citado aporte argumentaba acerca de la necesidad de la concatenación de elementos como la existencia de una clara voluntad política y decisión para encarar el enfrentamiento de cara a su superación; capacidad de crítica y, también, de autocrítica con aspectos y comportamientos en el pasado; disposición manifiesta para la negociación, lo cual lleva aparejado la estrategia de lograr determinados objetivos, pero paralelamente ceder en algunas pretensiones; determinación para identificar las causas que originaron los problemas existentes y su posterior evolución; habilidad del liderazgo de los respectivos dirigentes de las partes para convencer a los adversarios de la necesidad de cambiar el escenario, de intentar transitar del conflicto hacia soluciones políticas y, a plazo, alcanzar la paz; simultáneamente proceder a un ejercicio muy complicado como es persuadir a los integrantes de tu organización y a la base social de apoyo, cuestión que en todos los procesos es uno de los puntos más peliagudos, pues no dejar gente en el camino o evitar descuelgues y escisiones es una de las pruebas de la capacidad de liderazgo o dirección de los altos cargos de cualquier estructura socio-política; valentía para resaltar las secuelas provocadas en los enfrentamientos, principalmente las de orden humano, y adoptar medidas de reparación en la medida que sea factible; actitud abierta para aprovechar las enseñanzas del cierre de otros conflictos en otros contextos de cara, en lo que valgan, a su aplicación a las condiciones propias locales; y aceptación del acompañamiento internacional en las distintas fases en papeles de facilitación y verificación, entre otros.

Como conocen los especialistas en Relaciones Internacionales una de las preocupaciones de la disciplina es todo lo referente a los *conflic-*

tos y su continuación en las *guerras*. Entre las cuestiones que tradicionalmente han sido objeto de atención está la temática de la *guerra* y la *paz*. Como señala Celestino del Arenal en las concepciones científicas encontramos, entre otros, los estudios sobre las *causas de las guerras* y las *teorías del conflicto* (Arenal 1990: 280-295).

En ese contexto desde la década de los sesenta del siglo XX tomó fuerza la *investigación para la paz*, que abarcaba las aportaciones en torno al conflicto, la guerra y la paz, a la vez que se superaban visiones clásicas y surgían nuevos paradigmas. Dentro de la misma se fueron conformando diversas corrientes. Las principales eran la *minimalista*, que se limitaba a concebir la paz como ausencia de guerra; la *intermedia*, para la cual a lo anterior hay que añadir la ausencia de instrumentos e instituciones de guerra; y la *crítica*, que entiende que la paz es ausencia de todo tipo de violencia, real o virtual, directa e indirecta, enfoque que conlleva que las sociedades deben ser reestructuradas tanto en el plano doméstico como en el internacional. A su vez, dentro de esta tercera corriente se han ido distinguiendo una diversidad de planteamientos de inspiración humanista a desarrollos marxianos, entre otros. La investigación por la paz no se incluye solo en las Relaciones Internacionales, es desde hace varias décadas interdisciplinar al ser compartida con la Historia, Ciencias Políticas, Sociología, Economía, Antropología, Derecho Internacional, etc. (Arenal 1990: 338-363).

Así, se fueron generando las averiguaciones sobre la cuestión de la dominación estructural; la obligada vinculación de la paz con la superación de las desigualdades sociales y la pobreza, los derechos humanos y colectivos (sucesivas generaciones de derechos políticos y civiles, derechos económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos), las discriminaciones raciales y otros factores generadores de confrontación; las distintas formas de violencia, incluida la vinculada a las estructuras político-sociales dominantes y a la estructura internacional; y, obviamente, la violencia de género en todos sus formatos e intensidades.

Un último apunte en este apartado. Si complejo resulta lograr encaminar los conflictos armados hacia vías de entendimiento, negociación y conclusión de acuerdos; también es un formidable reto lograr que estos se apliquen. No se trata solo de «establecer la paz», razonando que la violencia visible y directa desapareció o disminuyó y ya... Para el mantenimiento y consolidación de la paz en las situaciones de post-acuerdo —o de post-conflicto, como se prefiera—, es vital que los acuerdos y sus desarrollos se cumplan y materialicen.

En el caso de Colombia, a seis años de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP, es pertinente valorar en qué situa-

ción está su cumplimiento y cuáles son las perspectivas a mediados del año 2022. Este primer capítulo de este libro colectivo pretende ser un enmarque general a las valiosas y más específicas contribuciones que vienen a continuación.

2. Interacciones, conflictos y guerras en el sistema internacional

Un instrumento para analizar las relaciones internacionales es el concepto de *sistema internacional*, compuesto por un conjunto de *actores*, cuyas relaciones generan una configuración de poder (o *estructura*), dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (o *proceso*) de acuerdo a determinadas reglas (Barbé 2020: 187).

Brian Hocking y Michael Smith señalaron que las *interacciones internacionales* son procesos políticamente relevantes de comunicación e intercambio entre actores en el sistema internacional; añadiendo que reflejan los objetivos, recursos y acciones de esos actores y que están influenciados por el contexto en los que se desenvuelven (Hocking y Smith 1995: 215-222). Tales procesos del sistema internacional son cuatro: *cooperación, integración, conflicto y guerra*.

Cuando la situación concreta que se investiga se ubica en las dos últimas interacciones ello quiere decir que existen problemas graves. El *conflicto* supone que se da *una incompatibilidad de objetivos e intereses*; y la *guerra* se da cuando se va alcanzando el *nivel máximo de discordia* y se usa la fuerza (Barbé 2020: 280-290). Según se incrementan los estadios va cobrando mayor presencia el recurso a la fuerza, a la violencia, al empleo de medios armados y militares, con sus consecuencias materiales y, lamentablemente, humanas (personas fallecidas, heridas, desaparecidas, prisioneras, desplazadas y exiliadas).

En principio el conflicto es consustancial a la especie humana. A la hora de manejarnos socialmente, en colectivo, cuando pensamos qué hacer, tomamos decisiones, nos movemos, respondemos a propuestas recibidas, nos interrelacionamos, etc., es normal que no coincidamos con otras personas, que tengamos distintas perspectivas e intereses, surgiendo el contraste de pareceres y las discusiones. Por ello acacen los conflictos sociales, políticos, institucionales, religiosos, étnicos, culturales, laborales, familiares, de pareja y un largo etcétera. Ello, inicialmente no es grave. Sí es un problema delicado cuando tales contracciones no se negocian o no se pactan o no se les busca una solución aceptable entre las personas afectadas, sino que se agravan tendiendo a aumentar la conflictividad.

La Real Academia Española señala que «*Conflicto*» es «Combate, lucha, pelea»; «*Enfrentamiento armado*»; «*Apuro, situación desgraciada*

y de difícil salida»; y «Problema, cuestión, materia de discusión» (RAE, *Diccionario de la lengua española*, versión digital).

Contamos, como se sabe, con muchas definiciones académicas de conflicto y guerra, desde estudios ya clásicos (Wright, 1942; Singer y Small, 1972) hasta los actuales. Desde las Relaciones Internacionales disponemos de diversos enunciados. Para no complicar la argumentación, me limito a señalar una de las que empleamos en la docencia: «el *conflicto* es una situación en la que los actores tienen objetivos incompatibles (litigio) que les llevan a oponerse entre sí, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza (violencia) para alcanzar sus objetivos» (Barbé 2020: 284).

En esta línea cabe distinguir una amplia *tipología de conflictos* en función de diversos criterios. Señalemos una clasificación (Calduch, 1991: 91-94): 1) Por los *objetivos buscados*: Por *recursos* (alcanzar posesiones materiales, humanas, territoriales, etc., con una valoración de pérdidas y ganancias); Por *valores* (se busca defender, imponer o modificar valores o ideas por motivos étnicos, religiosos, políticos, etc.); 2) Por los *medios empleados*: Conflictos *pacíficos* (uso de medios económicos, políticos, diplomáticos, jurídicos..., a través de los cuáles se intenta ocasionar pérdidas al adversario); Conflictos *violentos* (se recurre a la violencia a fin de generar efectos destructivos humanos y materiales), pudiéndose subdividir en *No bélicos* (revueltas, golpes militares, intervenciones puntuales...) y *Bélicos* (guerras); 3) Por la *naturaleza de los actores o partes*: Conflictos *interestatales* (entre entidades estatales, una de las fórmulas más clásicas); Conflictos *transnacionales* (entre actores no estatales y Estados); y Conflictos *supraestatales* (entre entidades con poderes supraestatales); y 4) Por la *extensión del conflicto*: *Bilateral* (dos actores); *Multilateral* (varios actores), distinguiéndose entre *Regionales* (en un área) y *Mundiales* (numerosos actores en varias zonas del mundo).

Pero ¿Cuándo un *conflicto* pasa a ser claramente una *guerra*? No hay una línea marcada palmariamente. Además, cabe hablar de conflicto armado... sin que sea una guerra declarada, abierta y altamente destructiva. Dicho de otra manera, no se trata tanto de una raya de fácil demarcación, sino que habría todo un espacio de transición que podemos identificar entre el conflicto violento o armado y la guerra tangible. De hecho, hay numerosas definiciones de guerra según se prioricen múltiples factores (jurídicos, partes involucradas, efectivos movilizadas, bajas entre el personal militar...).

El *Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo* (Sipri) al elaborar sus anuarios distingue tres tipos de *conflictos armados*: *gran-*

des (al darse en el año analizado 10.000 o más muertes); de *alta intensidad* (resultando desde 1.000 a 9.999 muertes); y de *baja intensidad* (cuando el saldo es desde 25 a 999 muertes) (Sipri 2021: 2).

Para el *Heidelberg Institute for International Conflict Research* (HIIK), el conflicto político es una incompatibilidad de intenciones e intereses entre actores. En sus informes anuales lo clasifica en cinco categorías o niveles (1 a 5 de menor a mayor intensidad), formulando los siguientes conceptos o términos: 1) Disputa —*dispute*—; 2) Crisis no violenta —*non-violent crisis*—; 3) Crisis violenta —*violent crisis*—; 4) Guerra limitada —*limited war*—; y 5) Guerra—*war*—. Las dos primeras son conflictos no violentos y de baja intensidad. La tercera es ya un conflicto violento, aunque de mediana intensidad. La cuarta y quinta categoría son conflictos violentos de alta intensidad (HIIK 2002: 7-9). Con esta metodología muy abarcadora el número de conflictos que identifica en los tres primeros niveles es alto (en el año 2021 fueron 73, 78 y 164, respectivamente), si bien se reduce en los otros dos (20 guerras limitadas y otras 20 guerras de mayores proporciones) (HIIK 2022: 18).

El especialista en conflictología Eduard Vinyamata considera que una «guerra» es la «expresión máxima de un conflicto mediante la cual se hace uso de todo tipo de violencia sin límite y se persigue claramente el dominio o la destrucción física del enemigo» (Vinyamata 2001: 133).

Sea cual sea la definición y perspectiva que se emplee, yo, personalmente, considero que el conocimiento y análisis de todo conflicto, y obviamente si muestra una dimensión armada, debe partir de una base esencial: identificar cuáles fueron los motivos que dieron lugar al enfrentamiento; y si en su desarrollo en el tiempo el choque se ha ido complicando, sumando más causas y, probablemente, más contendientes, deviniendo cada vez más enrevesado.

Siguiendo a diversos autores y autoras y siendo sintéticos, creo acertado considerar que el origen de los conflictos de debe a dos grandes grupos de causas.

1. La *escasez de recursos o bienes*. Las disputas se originan por la competición surgida ante un bien escaso. Las partes se enfrentan por motivos como el control y posesión de recursos naturales (áreas con materias primas, petróleo, minerales, tierras fértiles, bosques...); disfrute del agua potable; trazados de las fronteras (terrestres, marítimas y aéreas); control de territorios estratégicos (nudos de comunicaciones, estrechos marítimos, canales de navegación, islas y archipiélagos, puntos de importancia mi-

litar...); acceso a la mar y océanos (y control de las zonas económicas exclusivas); y posesión de un territorio simbólico (lugares históricos, ciudades disputadas, edificios religiosos...), entre otros.

2. La *incompatibilidad en torno a valores, intereses y objetivos*. Las contiendas son debidas a la identidad de las partes por cuestiones que tienen que ver con la nacionalidad, origen étnico e identidad nacional; ideologías y posicionamientos políticos; creencias religiosas; sistemas de valores (culturales, sociales...); y tratamiento de las minorías (de cualquier índole étnicas, lingüísticas y culturales, religiosas...). Las motivaciones que cabe asignar en este apartado son muy difíciles de cuantificar, medir y valorar, en consecuencia, buscar una solución no es sencillo.

Hay que subrayar, como numerosos autores han probado, que los tipos de conflicto y guerras van evolucionando, sobre todo una vez concluida la Guerra Fría; siendo uno de los elementos que se ha visto incrementado la participación de actores no estatales, en particular de los grupos armados irregulares, como son las guerrillas y organizaciones de liberación nacional y, en algunos lugares, el paramilitarismo de extrema derecha, con frecuencia agrupaciones estas conectadas con el poder dominante y sectores de las fuerzas armadas y policía, pero también de estructuras armadas ligadas al «crimen» o «delincuencia organizada» (contrabando de bienes, narcotráfico, compra-venta ilegal de armas, trata y explotación de personas, prostitución...). Está extendido el hecho de que cuando investigamos sobre un conflicto, vamos descubriendo que se entrecruzan varios tipos de contiendas dentro del conflicto general, por lo que identificar causas, partes estatales y no estatales intervinientes, distinguir los medios empleados y tratar de indagar en posibles resoluciones negociadas, se convierte en una tarea harto compleja.

Todo lo dicho en los párrafos anteriores lo considero de utilidad como enmarque al conflicto colombiano, algunos de cuyos elementos comentaré a continuación.

3. **Conflicto histórico de larga duración: las respuestas de los inconformes y los rebeldes**

Histórico es un adjetivo que para la Real Academia Española (RAE) significa «Pertenciente o relativo a la historia»; «Dicho de una persona o de una cosa: Que ha tenido existencia real y comprobada»; y «Digno de pasar a la historia», entre otras acepciones. Suele ser frecuente que

para un hecho acaecido en la actualidad o hace poco tendamos a etiquetarlo de «histórico», sin saber si con el tiempo se considerará como un hecho más, entre otros, pero sin mayor relevancia; o si efectivamente será un hito salvaguardado en la memoria para generaciones futuras, y objeto de atención y estudios en las disciplinas académicas de la Historia, Ciencias Políticas, Economía, Relaciones Internacionales, Antropología, etc.

Concibo como «histórico» el que una determinada situación se prolongue a lo largo del tiempo, de forma que se van dando una serie de hechos que se van concatenando y que, por encima de formas puntuales, particularidades y coyunturas, pertenecen a un proceso histórico de *larga duración*. De alguna manera me permito la licencia de remitirme a Fernand Braudel (1958, 1968, 1984) y a otros historiadores que han manejado el concepto de *longue durée*. Se refieren a tiempos históricos de larga duración con una determinada estructura y rasgos estables.

Es evidente que si algo tiene el conflicto colombiano es su permanencia. Se van dando episodios de importancia y cambiantes coyunturas, que hay que examinar, pero lo presente, el pasado inmediato, el corto y el medio plazo, deben ser confrontados con una perspectiva histórica extensa, una panorámica de décadas e incluso de siglos. Y, además, como historiador de formación —grado— y especialista en Relaciones Internacionales —doctorado—, me ubico en la línea investigadora que sostiene que el cuadro que vayamos elaborando debe ser completado poniendo en interconexión mutua los sucesos locales, con los procesos estatales y, desde luego, con las situación y estructura internacional, tanto latinoamericana y caribeña circundante como con la mundial. En los últimos años, aparte de las clases universitarias, he participado en conferencias para explicar a un público amplio la situación de Colombia. Siempre he subrayado que para entender lo que hoy pasa... hay que remontarse en el tiempo.

¿Hasta cuándo? Al menos hasta los años cincuenta y sesenta del siglo XX —en los que, entre otras cosas, surgen formalmente tres de las cuatro organizaciones guerrilleras más relevantes de la historia colombiana—, convirtiéndose el país de la región latinoamericana con las insurgencias revolucionarias más potentes y duraderas, inspiradas en diversos enfoques ideológicos y políticos del abanico de las izquierdas, aparte de las expresiones paralelas de otras formas de protestas sociales y populares de la llamada por algunos sociedad civil.

Pero para explicarse esta génesis hay que seguir volviendo hacia atrás, al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, el dirigente liberal progresista nominado candidato a las elecciones presidenciales

de 1950 (Osorio 1952, Braun 1987); y sus consecuencias con el *Bogotazo* o el *Nueve de abril*, todo ello en el contexto del periodo de «*La Violencia*» (Álape 1983, Sánchez G. 2000, García Ángel 2018) y la aparición de las guerrillas liberales (Franco 1955). Como señalara Eric Hobsbawm en el artículo *The anatomy of violence*, ello fue corolario de una profunda crisis económica y social, cuando las tensiones «no son disipadas por el pacífico desarrollo económico ni atajadas para crear estructuras sociales nuevas y revolucionarias» (Hobsbawm 1963, 2014: 231-240). Tras sucederse varios presidentes efímeros, el trance se intentaría superar primero con una dictadura (general Gustavo Rojas, 1953-1957); y luego con el experimento del Frente Nacional de reparto de los poderes, en plural cabe matizarse, entre liberales y conservadores (1957-1974), un régimen de coalición (Hartlyn 1993).

Pero el terreno para tales situaciones vividas entre los cuarenta a los setenta, estaba abonado desde antes con las pugnas en el marco decimonónico bipartidista liberal-conservador —República Liberal de 1930-46 (Gutiérrez Sanín 2017)—; a la vez que la lucha social —o más descarnadamente de clases—, fue dejando en la memoria hechos como la *Masacre de las Bananeras* en 1928, que ilustra, entre otros elementos, la presencia del vecino del Norte a través de diversas astucias, en este caso mediante los intereses de la *United Fruit Company* —la *frutera* y *yunay*— (White 1978, Arango 1981, Archila y Torres 2009, Chapman 2010); y así hasta las sucesivas guerras civiles —o más bien *inciviles*—, siendo la más cruenta la *Guerra de los Mil Días* que afectó a casi todas las regiones entre 1899 y 1902. Por otro lado, siempre llamó la atención el hecho de que en Colombia se combinaran, para algunos, un sistema formalmente democrático con unos grados de represión altísimos, incluida la población civil usualmente muy afectada (Gutiérrez Sanín 2014).

¿Habría que continuar regresando al pasado lejano, antes del siglo xx, hasta las jornadas de la independencia y las andanzas del libertador Simón Bolívar y sus compañeros de armas y las poblaciones que los apoyaron?, ¿Retrotraerse hasta la *República de la Nueva Granada*?, incluso ¿Hasta la llegada de las tropas conquistadoras del Reino de Castilla y la búsqueda de *El Dorado*?, años en los que quedó forjada a sangre y fuego aquella primera *Resistencia Indígena* a los invasores europeos —y «civilizadores» cristianos—, que formó parte de una rebelión que se vivió en las islas del Caribe y en lo que pasó a llamarse *Tierra Firme*, que duró todo el siglo xvi y en algunas áreas hasta el xvii. En los territorios de lo que hoy es Colombia, se calcula habitaban unos cien pueblos originarios de una gran diversidad étnica, lingüística, cultural y espiritual.

«El año de mil y quinientos y treinta y nueve concurren muchos tiranos yendo a buscar desde Venezuela y desde Santa Marta y desde Cartagena el Perú, y otros que del mismo Perú descendían a calar y penetrar aquellas tierras, y hallaron a las espaldas de Santa Marta y Cartagena, trecientas leguas la tierra dentro, unas felicísimas y admirables provincias llenas de infinitas gentes mansuetísimas y buenas como las otras, y riquísimas también de oro y piedras preciosas (las que se dicen esmeraldas), a las cuales provincias pusieron por nombre el Nuevo Reino de Granada, porque el tirano que llegó primero a estas tierras era natural del reino que acá está de Granada. Y porque muchos inicuos y crueles hombres de los que allí concurren de todas partes eran insignes carniceros y derramadores de la sangre humana, muy acostumbrados y experimentados en los grandes pecados susodichos en muchas partes de las Indias, por eso han sido tales y tantas sus endemoniadas obras y las circunstancias y calidades que las afean y agravan, que han excedido a muy muchas y aun a todas, las que los otros y ellos en las otras provincias han hecho y cometido». Este párrafo pertenece al apartado «Del Nuevo Reino de Granada» de la *Brevísima relación de la destrucción de las Indias* escrita por el fraile Bartolomé de las Casas, el cual hizo frente a los apologetas de la conquista (cronista Ginés de Sepúlveda, entre otros), gobernadores, altos cargos, Consejo de Indias, etc. (Las Casas 1552 y reedición de 2019, Friede 1974 y 1978).

En las primeras décadas los conquistadores pusieron en práctica lo que algunos autores han calificado de una «estrategia del terror» (Rojas, G. 2006: 22-61), sostenida en medios y normas de diversa índole como el *requerimiento*, *repartimiento*, *encomienda*, *pacificación* (con figuras como la «matanza ejemplar» y «quema del jefe indígena», mutilaciones, *aperrear* —uso de perros en persecuciones y despedazamientos—, *montear* —cacería de indios—, *ranchear* —incursiones desde establecimientos costeros a poblados del interior con saqueos y, usualmente, quema de sus habitantes, un sistema extendido en la Costa Caribe colombiana—), *poblar* —crear asentamientos estables y fortalezas a costa de despoblar comunidades rurales circundantes— y, en el frontispicio, el empeño por *crislianizar*.

Deseo introducir aquí una visión retrospectiva desde un enfoque que ahora llamaríamos «global», poniendo en estrecha relación lo que a fines del xv y en el xvi acontecía en ambas orillas del Atlántico. Mientras se «descubre» y arranca la conquista de América, con el aniquilamiento de las poblaciones originarias, paralelamente en la Península Ibérica —España como Estado todavía no existía— se estaban dando otros procesos comandados por los Reinos de Castilla y Aragón, cuyos monarcas Isabel I (1451-1504) y Fernando II (1452-1516), casados

siendo príncipes en 1469, accedieron a sus respectivos tronos en 1474 y 1479.

Me refiero sucesivamente a la conquista del Reino nazarí de Granada, último Estado musulmán en Al-Ándalus (1492, año de la llegada de Cristóbal Colón a las Antillas); Decretos por los cuales los judíos fueron expulsados de Castilla y Aragón (también en 1492), aceptándose la residencia de los conversos —personas que abrazaron el cristianismo, en su mayoría solo formalmente—; control de algunas plazas en el Norte de África y dominio prácticamente definitivo de las Islas Canarias —geográficamente África— doblegando los últimos conatos de las resistencias guanches en Tenerife (1496); la sedición mudéjar —poblaciones de religión musulmana— (1499-1501), como respuesta a su conversión forzada al cristianismo, devino en su expulsión de Castilla (1502) y de Aragón (1525), quedándose los moriscos —personas que real o aparentemente aceptaron cambiar de fe religiosa—; y conquista militar por las tropas castellano-aragonesas de lo que quedaba del Reino de Navarra, debilitado por divisiones internas (ocupación efectuada entre 1512 y 1522, a excepción de la Baja Navarra, al otro lado de los montes Pirineos, hoy territorio del Estado francés). Durante el reinado del emperador Carlos I (1516-1556) los levantamientos populares fueron represaliados, casos del movimiento de las comunidades castellanas (1520-1522, siendo derrotados y ejecutados los líderes comuneros) y de las revueltas de las germanías —*germanies* en catalán— en el Reino de Valencia y Reino de Mallorca (1520-1523). Luego, ya con Felipe II (reinando entre 1556 y 1598), se produjo la anexión temporal del Reino de Portugal (1580-1640).

En este marco, hubo tres hechos claves que complementaron lo descrito. Primero, la fundación del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición (1478). Segundo, la conclusión del Tratado de Tordesillas (1494), por el que Castilla-Aragón y Portugal se repartían sus zonas de influencia en el Atlántico y «Nuevo Mundo» mediante una línea de demarcación. Y tercero, el papa Alejandro VI (el valenciano Rodrigo Borgia) en la bula *Si convenit* (1496) reconoció a Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla con el título de «*Rey y Reina Católicos de las Españas*». El romano pontífice se preguntaba en ese documento: «¿A quién cuadra mejor el título de Rey Católico que a vosotros, defensores de la fe católica y de la Iglesia Católica, a la cual se esfuerzan continuamente Vuestras Majestades en defender y propagar con las armas y con la sangre?». Es decir, si violenta fue la irrupción en *Las Indias*, la situación en Europa y África, en los propios territorios internos de las coronas castellana y aragonesa y en las conquistas efectuadas merced a los vecinos manu militari... no le iba a la zaga de aquella. Y los instrumentos para la dominación —políticos, militares, religiosos, simbólicos...— usados

en la Península Ibérica también se llevaron a América y otros dominios del Imperio.

Volviendo al proceso de *Destrucción de las Indias*, la aplicación de las fórmulas reseñadas, primero en La Española y otras islas caribeñas y luego en Tierra Firme y otros territorios continentales, tuvo una consecuencia central: la desaparición de las poblaciones originarias, en algunos lugares totalmente y en otros siendo diezmadas. Y, a modo de cadena, otra secuela notable: la falta de mano de obra esclava y/o sin ninguna remuneración ni derechos. Así que hubo que buscar una alternativa.

Por entonces, principios del siglo XVI, se comenzó a trasladar, en una de las páginas más impresentables de la historia de la humanidad, a personas arrancadas de África para ser esclavas en América, poblaciones que empezaron a sublevarse desde la década de los veinte de dicho siglo en Santo Domingo —hoy República Dominicana y Haití— y en otras islas y en el continente (Oliva de Coll 1991). Un tipo de esclavitud que no se limitó a establecer un modo de producción basado en la obra de mano forzada y sin ningún tipo de derecho de las personas sometidas en su propio hábitat; sino que añadió el componente de llevarlas o transterrarlas a otro lugar geográfico muy alejado del que, Océano Atlántico de por medio, era prácticamente imposible regresar. Por ello, los y las descendientes de las poblaciones originarias y de las comunidades africanas, así como las mezclas étnicas y culturales resultantes, son hoy un componente fundamental del país y sus problemáticas y, por ende, han hecho parte del conflicto y también de los acuerdos de paz firmados o por concluir en el futuro. Dada su importancia, en el presente libro colectivo prestamos especial atención a estas temáticas con los capítulos de Ana Isabel Rodríguez Iglesias —que aborda la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016, que ya trató en extenso en su Tesis Doctoral (Rodríguez Iglesias 2020) y en otros trabajos (Rodríguez Iglesias 2018 y 2019)—; Mónica Natalia Acosta García —centrando su aportación en las mujeres indígenas y la búsqueda de la verdad—; y Edna Yiced Martínez —que presenta las conclusiones de su investigación de campo mediante entrevistas a mujeres ex combatientes, ilustrándonos sobre sus problemas e incertidumbres—.

Es de justicia recordarlo siempre que haya ocasión, aunque para algunas gentes resulte cansino. De aquella situación previa a la conquista y a los procesos habidos en los siglos siguientes resulta la existencia a día de hoy (2018, datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE) de 2.134.859 personas que se reconocen como *indígenas* (4,42% del total de la población). Según la Comisión de la Verdad

(CEV), tras un estudio contrastado en 2022, el número actual de pueblos indígenas identificados en el país es de 115. Además, según la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), habría 18 pueblos indígenas localizados en la Amazonía que se hallan en «aislamiento voluntario y no han entrado en contacto inicial». Existen 772 resguardos indígenas constituidos con un área aproximada de 28 millones de hectáreas. El 67,3% de la población indígena habita en las zonas rurales dispersas; 21% en cabeceras municipales; y 11,7% en los centros poblados (CEV 2022h: 19-21).

Tras algunos problemas con la contabilidad, debido a errores del DANE, en 2018 se estimó que la población *afrocolombiana* está en torno a 4.433.528 personas (9,18% de la población). La mayor concentración de las mismas que se auto reconocen como negras, mulatas y afrodescendientes está en las regiones Pacífica (41%), Caribe (30,1%) y Andina (27,8%), viviendo en su mayoría en las cabeceras municipales. El pueblo afrocolombiano tiene derecho a la propiedad colectiva de la tierra, existiendo 189 consejos comunitarios (con 5,7 millones de hectáreas), estando en trámite el reconocimiento de unos 300 más (CEV 2022h: 22-26).

La comunidad *raizal* es la población nativa de las islas caribeñas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, descendientes de esclavos africanos y de habitantes europeos o de sucesores de estos ya nacidos americanos, con rasgos culturales, idiomáticos (creole) y creencias religiosas parecidas a otros pueblos antillanos. Son el 0,05% del total de la población, viviendo el 33,18% en el archipiélago citado. Las comunidades *palenqueras* son descendientes de africanos esclavizados que se liberaron de sus dueños y se trasladaron a territorios remotos llamados «palenques», ubicados en la costa Norte de Colombia. Son el 0,02% del total de la población. El pueblo *rrom* o *gitano* con sus propia identidad y características, como ocurre en otros países, se divide en diversos «vitsi» o grupos familiares. Son el 0,01% de la población.

Toda esta diversidad multiétnica y multicultural conlleva que pervivan en Colombia —no sin extremas dificultades como idiomas minoritarios o más bien minorizados— 68 lenguas nativas, empleadas por unas 850.000 personas. De ellas, 65 son lenguas indoamericanas; 2 son criollas habladas por afrodescendientes: el creole (de base léxica inglesa, usado en San Andrés, Providencia y Santa Catalina); y el «ri palengue» (de base léxica castellana, hablada en varios palenques, Cartagena y Barranquilla); y la última es el romaní (CEV 2022h: 19).

Sumados los porcentajes expuestos por la CEV en uno de sus volúmenes del *Informe final* acabado de editar en 2022, con datos principalmente del DANE, las personas nacionales colombianas de pleno dere-

cho —al menos sobre el papel— con las identidades étnicas, idiomáticas y culturales apuntadas, alcanza el porcentaje del 13.68% de la población. No son precisamente una «minoría». Aparte de que otra proporción de los habitantes del país tienen como ancestros a personas mezcla de tales comunidades y de otros orígenes (americanos llegados de otros países cercanos, europeos, asiáticos...).

En definitiva, hay que asumir con todas sus consecuencias socio-políticas y culturales que Colombia ha sido y es un país diverso, un Estado pluriétnico y multicultural. Remito a los trabajos académicos que se han ocupado de esta cuestión y sus implicaciones, especialmente las resistencias de las comunidades indígenas y negras, la lucha contemporánea por sus identidades, sus movimientos sociales y su irrupción en la arena política, caso de la tesis doctoral y otras publicaciones del profesor Luis Carlos Castillo (2004 y 2007).

Retomo la línea principal de la exposición. Existe abundante bibliografía sobre la progresiva consolidación del capitalismo y el auge de las luchas y demandas de los grupos sociales, como se muestra en los ilustrativos títulos de las obras en varios tomos —que he tomado prestados para abrir este apartado—, *Los inconformes* de Ignacio Torres Giraldo (1972-1974) y *Gente muy rebelde* de Renán Vega Cantor (2002), la primera abarcando varios siglos y la segunda las primeras décadas del xx. También me parece acertado el esfuerzo de contrastar apariencia y realidad como tituló su libro *Colombia: país formal y país real* Diego Montaña Cuellar (1963), es decir la distancia entre el poder oligárquico dominante y las mayorías dominadas y oprimidas. Además, Colombia no es solo sinónimo de «guerrillas» o «terrorismo», según la terminología de quien hable, una dimensión demasiado opacada y que hay que resaltar —aparte de la resistencia indígena y afro ya mencionada— es la parte de la historia que tiene que ver con las demandas pacíficas y luchas sociales, especialmente a partir de los años cincuenta y, sobre todo, de los ochenta del siglo xx, como se describe, entre otros trabajos, en *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990* de Mauricio Archila (2003) y en *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975-2015* (Archila y otros 2019). Precursoras de las protestas habidas en el siglo xxi con su cenit en el paro nacional de 2021. Recientemente el profesor Renán Vega Cantor ha recopilado veinticinco textos en *Recordar es sobrevivir. Enlazando los hilos de nuestra memoria con los de la historia* (Vega Cantor, 2022).

¿Es equivocado, ahistórico y antiacadémico para tratar de explicar una situación actual, del siglo xxi, volver los pasos hacia el xx, el xix, el xviii, el xvii y el xvi? Obviamente las distancias en todos los sentidos son grandes. Sin embargo, en muchas ocasiones, como es el caso que

nos ocupa, hay unas constantes y unas profundas raíces que enlazan procesos y escenarios. Al menos en dos direcciones. Una, el tipo de país, de ente político, de formato institucional, de Estado construido y que se resiste a ser transformado, incluso mínimamente. Y dos, la estructura socio-económica y productiva existente, que se va adaptando a cada coyuntura local e internacional, pero que refleja una realidad descarnada: una minoría que controla posesiones y riquezas, tanto en el ámbito urbano como en el rural; y una mayoría subdividida en sucesivas capas medias y bajas, estando en estas el sector más empobrecido —que en buena medida incluye a las poblaciones originarias y a los descendientes de los esclavos africanos—, que tratan de no empeorar y subsistir. De este panorama se deduce con naturalidad una tercera evidencia: la citada minoría domina las decisiones económicas y controla las altas instituciones, poniendo los aparatos e instrumentos del Estado a su servicio. Una comparativa histórica en distintas épocas cronológicas nos llevaría a comprobar lo apuntado en anteriores líneas.

Lo diré con palabras tomadas del padre Javier Giraldo:

«Desde la independencia de España, el tipo de nación o república o Estado que se fue configurando llevaba el conflicto en su misma médula, como una fuerza congénita. Las tierras, riquezas y beneficios se repartieron como conquistas (...). A los indígenas se les desconoció su tradición de propiedad colectiva de la tierra (...). En el siglo que sucedió a la “independencia”, el acaparamiento de tierras baldías adjudicadas por el Estado fue escandaloso, produjo la concentración de monstruosos latifundios en muy pocas manos y el problema de las masas campesinas sin tierra fue degenerando en una esclavitud de hecho (...). Las pugnas entre cacicazgos regionales llevaron a que en el siglo siguiente a la independencia se desarrollaran 9 guerras civiles nacionales, 14 guerras regionales y numerosas revueltas locales. El Estado nacional nunca ha dejado de ser profundamente conflictivo por la desigualdad económica que arrastra y por las luchas por mantener en el control del Estado a élites ricas y poderosas cuyas fracciones se enfrentan y se reconcilian intermitentemente de acuerdo a sus mezquinos intereses» (Giraldo 2020: 1-2).

Añadiendo que «la gran contradicción o *conflicto eje* se ha dado entre la élite gobernante o dirigente del país y la grandes mayorías pobres y medias, incluyendo allí las colectividades étnicas. Para defenderse del reclamo y del inconformismo, la capa dirigente se dotó desde muy temprano de fuertes armas ideológicas que estigmatizaron, desprotegeron legalmente y sometieron a procedimientos opresivos, represivos y destructivos a quienes impulsan movimientos sociales en favor de un modelo más justo». Y a tal panorama asocia a dos importantes actores. Por un lado, la Iglesia Católica que «sirvió de puntal ideológico en ese conflicto por su anti-comunismo radical»; y, por otro, a los EEUU de

América que «asumió el monitoreo de la seguridad nacional desde los años 50 e implementó en el país los peores instrumentos militares y policiales para destruir a los inconformes bajo los pretextos de *guerra fría, enemigo interno, seguridad nacional, subversión o terrorismo e infiltración hemisférica* y luego bajo el camuflaje ficticio de “narcotráfico” (...)» (Giraldo 2020: 2).

Si se prefiere acercarse más al presente, habría que arrancar con la etapa conflictiva abierta en 1930 —presidencia de Enrique Olaya dando fin a cuatro décadas de hegemonía conservadora—, que se prolongó hasta la segunda mitad de los cuarenta —cambio de gobierno en 1946 con la presidencia de Mariano Ospina Pérez y en 1948 asesinato de Gaitán y Bogotazo—, tal y como lo contemplaron Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña en la pionera obra *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*. Escribieron que «no se entendería la violencia sin adentrarse en los detalles de algunos antecedentes históricos inmediatos» —en referencia a los señalados—, añadiendo con cierta sorna que «los mediatos se pierden en la historia», apreciación con la que coincido plenamente (Guzmán, Fals y Umaña 1962: 23). Sin embargo, una insuficiencia de este trascendental y meritorio trabajo es que no trató de desentrañar de una forma clara y rotunda las responsabilidades políticas, sociales, judiciales y éticas de los miles de muertos y víctimas de la barbarie bipartidista.

El periodista y escritor Hernando Calvo intituló a uno de sus libros más sugerentes *Colombia, laboratorio de embrujos*, un conjunto de ensayos abiertos con un capítulo dedicado a argumentar por qué se inició con un «mal camino» desde el siglo XIX, que deparó violencia y guerra sucia, tierra arrasada... hasta causar unas «heridas profundas» (Calvo Ospina 2008).

En el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad (CEV), en el tomo de repaso histórico —*No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia*—, se habla abiertamente de «guerra». Se dibuja el panorama que se gestó: «En la segunda mitad del siglo XX comenzó una guerra irregular en la que las guerrillas intentaron destruir el sistema capitalista para instaurar otro radicalmente diferente de tipo socialista, mientras las fuerzas de la contrainsurgencia protegieron el *statu quo*. Terminado el Frente Nacional, las insurgencias creyeron que la democracia estaba completamente cerrada y se alzaron en armas, mientras fuerzas de la derecha consideraron que abrir la democracia para incluir a los insurgentes era un riesgo para la sobrevivencia de la nación y apostaron por la guerra» (CEV 2022c: 570, capítulo «89. La guerra»: 570-572).

¿Y con qué saldo de víctimas? Empleando datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), Registro Único

de Víctimas (RUV), en este mismo libro de la CEV se lee: «Este conflicto terminó sin vencedores —aunque sí con beneficiarios— y con *un saldo de víctimas de proporciones bíblicas: más de 9 millones*, de las cuales por lo menos medio millón perdieron la vida. Nueve de cada diez víctimas eran civiles. La mayoría de estas eran habitantes del sector rural». Añadiéndose: «Esta no fue, pues, una guerra entre ejércitos combatientes sino una en la que las armas apuntaron contra seres humanos en estado de indefensión. Los datos arrojan que fue una guerra de violencia selectiva, en la que primó la racionalidad de destruir los apoyos —reales o imaginarios— de la contraparte, para horadar sus bases políticas. En consecuencia, el campo del “enemigo” se ensanchó a lo largo de los años a tal punto que, en el clímax de la confrontación, se arrasaron pueblos enteros» (CEV 2022c: 573, capítulo «90. Las víctimas»: 573-574).

4. Conflicto multicausal, multidimensional, armado, con numerosos actores, poder dominante y contrainsurgente y lucha social e insurgente

4.1. Conflicto(s) armado

En la mayoría de los conflictos de mayor o menor intensidad observamos que usualmente se combinan los tipos de causas en páginas anteriores expuestos, escasez de recursos o bienes y enfrentamiento por valores y/o entidades encontradas. Así, al complicarse las cosas se genera la llamada «*cadena conflictiva*», ya no es solo la causa inicial, el proceso se va complicando paulatinamente al sumarse otras motivaciones e intervenir más partes o actores.

Estas partes defienden sus metas e intereses usando todos los instrumentos de los que disponen de índole político, diplomático, económico, jurídico, militar, inteligencia, información y propaganda... Además, el conflicto evoluciona en el tiempo, con los años y no digamos con las décadas, dependiendo ello de numerosos factores como el comportamiento de los actores; cambios en las posiciones defendidas (estrategias y tácticas); según cada momento uso o renuncia a la fuerza directa; posibilidades de negociación y acuerdos de paz; incidencia del contexto internacional; actitud de terceras partes ante los contendientes, etc.

Colombia es un buen ejemplo. Las motivaciones del enfrentamiento son muchas (disputas de tierras, control de las riquezas, dominio de áreas estratégicas, ideologías y planteamientos políticos contradictorios, reconocimiento de identidades, manejo de las instituciones...). El conflicto es multicausal y de varias dimensiones (económica, social, política, cultural...).

Y todo ello abonado con un factor clave: el uso de las violencias y las armas. Prácticamente el hecho de la presencia de la fuerza más o menos directa e intensa en las diferencias y contradicciones socio-económicas y político-institucionales en Colombia viene, como he comentado, desde la época de la independencia. Si bien desde mediados del siglo XX fue adaptando el formato y características contemporáneas.

Este *conflicto* que lleva aparejado el sobrenombre de «armado», para Álvaro Villarraga «no configura una guerra civil generalizada, ni mucho menos está en condiciones de serlo, pero sí se trata de un enfrentamiento armado limitado e irregular, que se mantiene, se ha extendido y constituye una expresión de guerra. En cierto grado y en ciertos contextos, con visos de guerra civil» (Villarraga 2015: 188).

Desde las ciencias sociales, históricas y jurídicas se ha generado una amplia literatura para tratar de precisar si en Colombia existe un *conflicto / guerra*, de qué tipo y con qué rasgos. Las respuestas son múltiples. En el prólogo al libro colectivo *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Gutiérrez Sanín, Wills y Sánchez 2006), se la apela como una «*guerra innombrable*», que «ha producido atrocidades sin nombre»; y «ha resultado inasible hasta para la barroca obsesión tipológica de los analistas sociales», en alusión a la disparidad de opiniones académicas. Francisco Gutiérrez Sanín y Gonzalo Sánchez apuntaban que más allá del «calor de las luchas políticas» es una guerra, pero lo que era más complicado de responder es si es civil, criminal, nueva guerra «kaldoriana» [en referencia a Mary Kaldor 2001], trivial, ninguna de ellas, concluyendo que «por el momento sea más sabio y prudente llenar: “no sabe-no responde”» (p. 13). Precisamente este libro trataba de avanzar en la clarificación, estudiando aspectos como la internacionalización de la guerra; actores armados, dinámicas y estrategias, principalmente de las FARC-EP, ELN y paramilitares; particularidades sobre la transformación del Estado, régimen político y guerra; ciclos de la guerra y rasgos de la violencia a partir de distintas bases de datos y fuentes; y las experiencias de algunas resistencias desde las comunidades indígenas y sociedad civil. No se llegaba a un consenso, con elementos coincidentes y otros divergentes, siendo habitual que en este tipo de publicaciones colectivas se refleje la diversidad de enfoques, metodologías y conclusiones de los autores y autoras.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el extenso *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003* señalaba que «el conflicto colombiano son *muchos conflictos*» y que el «conflicto armado» no es el único, «pero sí el más acuciante problema de Colombia», defendiendo que «sí tiene solución: la solución del desarrollo humano» (p. 13), si bien con un «enfoque integral o sistémico

del desarrollo», lo que lleva aparejado medidas y políticas en torno a seguridad ciudadana y la justicia, campo humanitario, atención de víctimas, combatir el narcotráfico, gobernabilidad local, resolver las tensiones sociales, repolitizar las luchas populares, etc., todo ello acompañado por «negociaciones de paz». El PNUD y los y las autoras sostenían, como se tituló el Informe: *El conflicto, callejón con salida*.

Para ilustrar a fecha actual acerca de cómo observan algunos centros especializados el conflicto o conflictos colombianos con un notable nivel de violencia, tomo como una de las entidades referentes la visión del *Instituto de Heidelberg para la Investigación de Conflictos Internacionales* (HIK). Su último informe anual es el *Conflict Barometer 2021*. En el cuadro dedicado a América, enumera para Colombia diez tipos de conflictos. Tres de ellos son las disputas internacionales con Nicaragua (límites fronterizos marítimos en el Caribe) y Venezuela (archipiélago caribeño de Los Monjes y problemas de seguridad en los lindes fronterizos terrestres).

Los otros siete son de carácter interno: 1) Gobierno en confrontación con la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), desde 2013; 2) Gobierno con ELN, desde 1964; 3) Gobierno con «disidencias» FARC-EP, desde 2017; 4) Gobierno con grupos indígenas, desde 2005; 5) Gobierno con grupos neoparamilitares y carteles de la droga, desde 1983; 6) Enfrentamientos en varias direcciones entre carteles rivales, grupos neoparamilitares y militantes de izquierda —«*left-wing militants*»—, citando textualmente «AGC vs. Los Caparrapos vs. ELN vs. FARC dissidents vs. EPL vs. Los Rastrojos», desde 2013; y 7) Protestas sociales, oponiendo al Gobierno con el «Comité Nacional de Paro» y «Primera Línea», desde 2019. Las causas son, dependiendo las situaciones señaladas, por sistema-ideología [*sic*], control de recursos, predominio subnacional y control de territorios. De los cinco niveles de «intensidad» que este centro mide, como ya he señalado en páginas anteriores, todos los enumerados son del grado 3 «*Crisis violenta*» —*violent crisis*—; menos los choques de la inter-rivalidad entre todos los actores que se considera de un nivel superior, es decir de grado 4 «*Guerra limitada*» —*limited war*— (HIKK 2022: 108-109, cuadro «Overview: Conflicts in the Americas in 2021»). En comparación con años anteriores se dice que la situación es similar —*no change*—, los choques ni se han incrementado ni han descendido; y con el ELN incluso la violencia se está reduciendo, «desescalando» en un nivel su intensidad. En la parte específica dedicada a Colombia se explican con datos y referencias estos conflictos con mayores detalles (HIKK 2022: 113-116). Más allá que se esté o no de acuerdo con la metodología de este Instituto y sus conclusiones, al menos su informe sirve para hacerse una idea resumida de los enfrentamientos.

4.2. Tipos de actores principales

No es fácil deslindar con claridad a todas las entidades estatales, organizaciones y grupos que han estado o están armados en Colombia, que disponen en mayor o menor medida de medios militares y que han recurrido o recurren a la violencia. A efectos de, al menos, tener un panorama cabe distinguir genéricamente a cuatro tipos de actores.

1. Fuerzas Armadas y Policiales y Servicios de Inteligencia

Los contendientes que han empleado directamente los medios militares son, en primer lugar, las *Fuerzas Armadas y Policiales y Servicios de Inteligencia*, en todas sus ramas y cuerpos, sostenidas en el principio de que el Estado dispone legítimamente del monopolio de la violencia. Visión debatible y criticada, sobre cuya problematización no entraré aquí. En todo caso, se supone que las Fuerzas Armadas no actúan autónomamente, sino a las órdenes del Gobierno y resto de instituciones según las competencias asignadas. Este Ejército mantuvo en el pasado algunas guerras y escaramuzas con sus homónimos de los países vecinos (Guerra Grancolombo-Peruana, Guerra del Cauca, desgajamiento de Panamá, Guerra Colombo-Peruana...) y en ocasiones puntuales se acudió de forma testimonial a guerras internacionales (II Guerra Mundial, Corea —integrándose en la fuerza multilateral enviada por el Consejo de Seguridad de las NNUU—, Irak más recientemente). Pero, como acaeció en varios Estados latinoamericanos, el grueso de sus intervenciones ha sido de índole interno: numerosas guerras civiles; golpes de Estado; y desde los años cincuenta y sesenta del siglo pasado la dedicación central a la *contrainsurgencia*.

Las Fuerzas Armadas colombianas están acostumbradas a tener como «enemigo» principal a los grupos guerrilleros, en una batalla desigual en medios materiales y técnicos. Sus «triumfos» no son ante otros ejércitos regulares, sino ante grupos irregulares de connacionales. Como apuntan numerosos trabajos, los logros obtenidos en las últimas dos décadas, en particular sobre las FARC-EP, han sido por tres factores: modernización militar (respaldada por EEUU); medios de alta tecnología (proporcionados por varios Estados); y potencial humano y presupuestario dispuesto para la infiltración y la delación.

El *Informe Final* de la Comisión de la Verdad (CEV), una instancia digamos que bastante comedida en sus apreciaciones, ha corroborado este tipo de impresiones en el tomo dedicado al repaso histórico: «Santos [siendo ministro de Defensa del Gobierno de Uribe] consideraba que se debía buscar una derrota estratégica de las FARC-EP que consistía en debilitar a los guerrilleros psicológica y militarmente para llevarlos

a la mesa de negociación. Para eso, se requería mantener la presión militar y empezar a actuar en dos frentes: inteligencia y legitimidad de las Fuerzas Armadas». «La primera estaba garantizada y, con ajustes que se hicieron de la mano de asesores de Israel y del Reino Unido, se logró una infiltración extrema de los círculos de confianza de varios de los dirigentes de las FARC-EP. Estados Unidos aportó la utilización de inteligencia en tiempo real y las bombas inteligentes (...). Estas, sumadas a la información de inteligencia que estaban recopilando en terreno las agencias del Gobierno, basadas en la infiltración y las desertiones, le dieron la ventaja definitiva al Estado (...). Además de entrenamientos para obtener información con interrogatorios, también se comenzó a implementar el pago por información y la infiltración de desertores dentro de los campamentos de las FARC-EP, para que ubicaran emisores de señales que generan coordenadas GPS para las bombas inteligentes. Respecto a estos entrenamientos y apoyo internacional en materia de inteligencia, también fue determinante el papel del Reino Unido (...). Se iniciaron una serie de operaciones especiales, bajo la lógica de perseguir sus objetivos de seguridad “dejando la huella más ligera posible”. Las entrevistas recogidas por la Comisión de la Verdad dan cuenta de la constante presencia de miembros del Ejército de Estados Unidos en diferentes locaciones militares y policiales. Sin duda, este fue el momento de mayor participación directa de este país en el conflicto armado colombiano, incluso en la toma de decisiones (...). En septiembre de 2007 se usaron por primera vez las bombas inteligentes en la operación Sol Naciente (...).» (CEV 2022c: 505-507). Lo confirmado por la CEV tras sus averiguaciones y entrevistas a personas involucradas, no es novedoso, pues ya antes numerosos investigadores, aparte de las propias guerrillas, habían indagado y alertado sobre estas cuestiones. Pero sí es relevante que una entidad como la CEV, de esclarecimiento de la verdad, lo deje por escrito a fecha de 2022.

Las «eliminaciones» de la mayoría de los dirigentes farianos —salvo los fallecidos por causas naturales y problemas de salud, como fue el caso de Manuel Marulanda en 2008— se deben a la combinación de estos elementos. Ello está comprobado, incluso con fuentes neutrales, por ejemplo, en las operaciones de abatimiento de los comandantes Raúl Reyes (Luis Édgar Devia Silva) en 2008, con el agravante de ser en territorio ecuatoriano y con la colaboración estadounidense en información y medios como desveló el *The Washington Post* en el reportaje de las periodistas Elyssa Pachino y Julie Tate; Iván Ríos (Manuel de Jesús Muñoz) en 2008, asesinado por uno de sus guardaespaldas que, de paso, también mató a la guerrillera que era su propia compañera sentimental [*sic*] llamada Leidy Márquez López «Andrea», tras lo cual reclamó los cinco millones de dólares de recompensa; Mono Jojoy (Víctor Julio Suá-

rez o Jorge Briceño Suárez) en 2010, mediante un bombardeo —«el golpe más contundente que se ha dado a las FARC en su historia» hasta entonces, declaró el presidente Santos desde Nueva York—; y Alfonso Cano (Guillermo León Sáenz) en 2011, tras un implacable seguimiento de años por las montañas y selvas con efectivos combinados de todas las ramas de las Fuerzas Armadas.

Jesús Monsalve Mejía, arzobispo de Cali, emitió el 29 de noviembre de 2011, veinticinco días después del fallecimiento de Cano, una carta que tuvo gran relevancia. Pese a no ser favorable a las FARC —una organización de «naturaleza criminal» e inserta en una «terquedad ideológica»—, escribió: «¿Por qué no trajeron vivo, por ejemplo, a Alfonso Cano, cuando se dieron todas las condiciones de desproporción absoluta y de sometimiento y reducción a cero de un hombre de más de sesenta años, herido, ciego, solo? ¿Por qué encapsular la lucha anti-guerrillera en ese marco de traer muertos a los cabecillas, sin agotar el marco ético de la no pena de muerte, de la captura como objetivo legal? Otro sería el escenario para los secuestrados y para las posibilidades de ponerle fin a este interminable y desastroso conflicto (...). Relativizar el homicidio ha sido el cáncer de nuestra cultura incoherente frente a la vida humana». En una posterior entrevista en *Semana* se interrogaba: «¿Por qué no lo capturaron si tenían toda la tecnología y mil hombres encima?», añadiendo que «Yo digo que no le preservaron la vida como está mandado constitucionalmente». Los medios sacaron a la luz los datos del operativo con seguimiento satelital, equipos de triangulación radiogonométrica —«con apoyo de agencias internacionales», apuntó *Radio Caracol*—, bombardeos con misiles de precisión desde aviones y helicópteros con comandos. En ese momento el Gobierno de Santos ya venía manteniendo intercambios secretos con las FARC-EP de cara a una futura mesa de negociaciones. El presidente Santos declaró en un conversatorio en Kansas realizado un año después (2012), que cuando le informaron que el Ejército tenía ubicado y cercado a Cano su decisión fue: «Me dijeron que lo tenían rodeado y me dije: las reglas son las reglas, y tomé la decisión de eliminarlo y así se hizo» [*sic*]. En el libro de historia de la CEV se señala: «El expresidente Santos le dijo a la Comisión de la Verdad que la muerte de Cano fue fundamental para que las Fuerzas Armadas asumieran que este era el “fin del fin” y el momento de negociar con las FARC-EP» (CEV 2022c: 547).

Según los balances militares especializados, Colombia cuenta con en torno a trescientos mil efectivos, ocupando en la región Latinoamericana el segundo lugar en este rubro tras Brasil. Y, desde 2018 es «socio global» privilegiado del bloque militar de la OTAN.

2. Organizaciones guerrilleras insurgentes

En segundo lugar, están las «*guerrillas*», palabra castellana originada en España a principios del siglo XIX, aunque como táctica militar de las partes teóricamente más débiles ante enemigos más poderosos se remonta a la Antigüedad; o las «*insurgencias*», levantamiento contra la autoridad, palabra popularizada durante la independencia mexicana. En el escenario latinoamericano y caribeño de la segunda mitad del siglo XX se hicieron expresiones comunes, sobre todo la primera, para referirse a las organizaciones que adoptaron la lucha armada en su estrategia política con orientaciones ideológicas de izquierda en sus distintas versiones. En Colombia han mostrado una presencia notable, tanto cualitativa —por el número de grupos con disímiles enfoques— como cuantitativamente —por los efectivos, aparte del sostén social, que llegaron a reunir en determinadas coyunturas—. «Desde la década de los cincuenta más de treinta grupos diferentes entre sí en cuanto a lineamientos ideológicos y políticos, composición social, número de integrantes, presencia territorial, nexos con los movimientos sociales, y tiempo de persistencia en su accionar político y militar, entre otros aspectos» (Villamizar 2020). En otros países latinoamericanos con guerrillas en diversas épocas el número de organizaciones era menor, incluso contando tendencias y escisiones.

Cabe destacar por su potencial y duración en el tiempo a las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), que tuvieron su origen en las luchas habidas en la década de los cincuenta en torno a acontecimientos como la guerra de Villarrica, el surgimiento del Movimiento Agrario de Marquetalia y el asesinato del dirigente campesino Jacobo Prías Álape «Charro negro» en Gaitania (Tolima) en 1960. Durante los combates en la región de Marquetalia entre grupos de campesinos y efectivos militares, años de la gestión del presidente León Valencia que hizo operativo contra los resistentes el Plan LASO (*Latin American Security Operation*) —también llamado «*Plan lazo*», por lo que esta palabra significa en castellano como sinónimo de emboscada o cerramiento—, hubo varios encuentros durante 1964 y 1965 que culminaron en la fundación del *Bloque Sur* (Primera Conferencia Guerrillera). Pedro Antonio Marín (Manuel Marulanda, Tirofijo) fue su dirigente durante cuatro décadas y media.

En una reunión de sus mandos (Segunda Conferencia guerrillera, abril-mayo de 1966) se adoptó la denominación FARC y se decidió «impulsar la lucha de las grandes masas hacia la insurrección popular y la toma del poder para el pueblo». El Partido Comunista de Colombia (PCC) y la Juventud Comunista (JUCO) apoyaron a la naciente organización cediendo algunos cuadros políticos, todo ello en el marco de la estrategia que sostenía la necesidad de la conjunción de las distintas for-

mas de lucha. Desde 1974 los destacamentos guerrilleros se organizaron por «frentes». En la Séptima Conferencia (mayo de 1982) se añadió el nombre «*Ejército del Pueblo*», pasando a ser las FARC-EP. De su génesis y desarrollo existe una amplia literatura de corte testimonial (Arenas 1972, Marulanda 1973 y 2015, Matta 1999, FARC-EP 2005, Guaraca 2015, Comisión de Historia FARC-EP 2017, Santrich 2018), y analítica (Medina 1980, Arango 1984, Álape 1985, 1989, 1994 y 2000, Castro 2009, Medina Gallego 2008a y 2009, Trejos y González 2013, Beltrán Villegas 2015, Ortiz Torres 2019, Cárdenas 2019), entre otras muchas referencias.

No hubo otra guerrilla que «tuviera tal duración en el tiempo, ni que alcanzara un crecimiento sostenido y una cifra tal alta de combatientes; tampoco una organización que lograra la operatividad rural y urbana de las FARC-EP» (Villamizar 2020).

La organización, según diversos cálculos que tal vez no sean exactos, pero que permiten hacerse una idea, llegó a los 900 guerrilleros y 9 frentes en los sesenta y setenta; entre 12.000 y 15.000 miembros y 70 frentes en los noventa; siendo en el 2016 unos 7.500 guerrilleros en 7 bloques y 8.000 milicianos (Cárdenas 2019: 3). José Armando Cárdenas, en su Tesis Doctoral leída en Berlín, hace un repaso histórico por las cuatro generaciones farianas: 1) Los *colonos fundadores* desde los cincuenta con las luchas agrarias en el Sur del Tolima y en torno a Marquetalia, extendidas luego a otras zonas, hasta 1984 (Acuerdo de La Uribe); 2) Los *revolucionarios profesionales* desde 1984, con la paulatina llegada de efectivos originarios de las ciudades, algunos con preparación política y media o alta extracción social, hasta 1993, cuando se rompen definitivamente las relaciones con el PCC; 3) Los *raspachines* (militantes bregados en zonas de cultivos ilícitos) y los *universitarios* (con previa militancia urbana) desde 1993, años primero de un gran despliegue territorial y luego de repliegue ante las ofensivas de la época de Uribe, hasta 2010 cuando se iniciaron, todavía en secreto, las negociaciones con el Gobierno de Santos; y 4) La generación de los *farianos por la paz*, desde 2010 hasta 2018 cuando las FARC se convierte en partido político legal (Cárdenas 2019). Tal vez este cuadro de generaciones no refleje en toda su extensión la composición variopinta de las FARC, pero sirve para situarse en su evolución.

El *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) fue impulsado en 1964 por un grupo de estudiantes que habían estado en Cuba en 1962. Algunos eran de la Juventud del Movimiento Revolucionario Liberal (JMRL), una corriente del liberalismo que giró hacia la izquierda, admiraban el proceso recién iniciado en Cuba y otras luchas latinoamericanas y que optaron por la vía armada. Irrumpieron con las primeras acciones

en 1965 (Manifiesto de Simacota), asentándose en puntos del Departamento de Santander. Su táctica era «foquista» e inicialmente privilegiaban como actor social básico al campesinado. A la guerrilla comandada por Fabio Vásquez Castaño se incorporaron sectores diversos, entre ellos religiosos partidarios de la Teología de la Liberación, como Camilo Torres Restrepo que cayó en combate en febrero de 1966, cuatro meses después de llegar a las montañas y uno después de su proclama pública (Torres 1966), marcando un compromiso seguido por varios curas obreros. En su trayectoria ha transitado por muy variopintas situaciones, incluidos problemas internos —contradicciones ideológicas y organizativas, resueltas en una época con expulsiones, escisiones y hasta fusilamientos—, momentos de estar en peligro de extinción (finales de los setenta) y otros de auge. La historia y evolución de los «elenos» ha dado lugar a numerosos estudios (por ejemplo, Medina Gallego 1996, 2008a y 2020; Reyes Soriano 2013, entre otros); además del imprescindible libro de Marta Harnecker *ELN: Unidad que multiplica*, con entrevistas a algunos de los principales dirigentes (Harnecker 1988); obras de testimonios de sus comandantes como *La unidad revolucionaria: utopía y realidad* y *Rojo y negro. Historia del ELN* de Milton Hernández (1993 y 2006); y numerosas entrevistas algunas luego editadas (Beltrán 2008). Hoy es la principal guerrilla histórica activa, habiendo cumplido en julio de 2022 sus 58 años de existencia.

El *Ejército Popular de Liberación* (EPL) se formó en 1967 en la región del Alto Sinú (Departamento de Córdoba). A diferencia de las anteriores su característica ideológica era su orientación maoísta, debido a que fue potenciado por el Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista (PCC ML) que había nacido en 1965. Sus acciones militares arrancaron en 1968. Sus capacidades siempre fueron bastante menores que las dos anteriores. Estuvo activo hasta los acuerdos de 1991 por el que se transformó en el movimiento Esperanza, Paz y Libertad, salvo un pequeño grupo (Calvo 1985 y 1987, Villarraga y Plazas 1994, Molano Camargo 2004, García Parra 2019).

Tras las elecciones presidenciales de 1970 disputadas por Misael Pastrana, candidato del Frente Nacional (integrado por liberales y conservadores) y el general Gustavo Rojas Pinilla de la ANAPO (Alianza Nacional Popular), debido a las acusaciones de fraude un sector anapista decidió en los años siguientes buscar otras alternativas, dando lugar a partir del colectivo «Comuneros» y otros sectores de izquierdas (provenientes de las Juventudes Comunistas, JUCO, FARC y otros grupos) a la fundación en 1973 y presentación pública en 1974 —famoso robo de una de las espadas de Simón Bolívar— del *Movimiento 19 de Abril* (M-19, también llamado «El Eme» entre sus simpatizantes), conocido por su activismo propagandístico y alta presencia urbana. En 1990 tras

los acuerdos con el Gobierno se desmovilizó y se reconvirtió para la legalidad en la Alianza Democrática M-19 (AD-M-19) (Villamizar 1995, 1997 y 2002).

Un caso particular de pequeña guerrilla fue el *Movimiento Armado Quintín Lame* (MAQL) por su componente básicamente indígena, impulsado por las comunidades caucanas en una estrategia de resistencia entre 1984 y 1985 (en enero toma de Santander de Quilichao por el «Comando Quintín Lame. Por la defensa de los derechos indígenas») hasta 1991 (Peñaranda 1999, 2010 y 2015). Tomó como nombre el del dirigente nasa Manuel Quintín Lame Chantre (1880-1967). Ha sido la «única guerrilla que respondió a mandatos de la comunidad» (Villamizar 2020).

Además, aparecieron otros grupos de menor presencia y duración como la *Autodefensa Obrera* (ADO) —grupo trotskista urbano entre 1974 y 1990—; *Partido Revolucionario de Trabajadores* (PRT) —grupo maoísta separado del PCC ML, activo en el terreno armado entre 1982 y 1991—; *Corriente de Renovación Socialista* (CRS) —sector desgajado del ELN—; y las *Milicias Populares* (MP) y *Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados* (MIR COAR) —colectivos urbanos operativos en Medellín y valle de Aburrá—, entre otros.

Aparte de la cuestión de las escisiones y/o uniones entre grupos o sectores de los mismos —más abundantes las primeras, como es una costumbre, en mi opinión, bastante extendida en las «izquierdas»—, un tema de interés son las *relaciones interrebeldes*. En Colombia ha habido periodos de cierta cooperación y de rivalidad. Esta debida a diferencias ideológicas y políticas; estrategias y tácticas; disputas por ser la auténtica «vanguardia de la revolución»; grado y formas de empleo de la lucha armada en cada periodo; mecanismos de combinación de las formas de lucha —electoral, de masas y armada—; relaciones con sus bases sociales y otros sectores de la ciudadanía; posicionamientos e intercambios con el gobierno de turno, incluidas las negociaciones de paz; posturas relativas a temas internacionales; no siendo un secreto que en determinados momentos y lugares hubo algunas disputas territoriales entre los grupos guerrilleros (Buitrago y Suárez 2017). Los intentos de coordinación multiguerrillera no dieron casi resultados y duraron poco. El momento más álgido fue la creación de la *Coordinadora Nacional Guerrillera* (CNG) en 1984 con la presencia de casi todos los grupos (M-19, ELN, EPL, PRT, MAQL...) que con la incorporación en 1987 de las FARC pasó a ser la *Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar* (CNGSB). Fue disuelta en 1994. Cabría pensar qué hubiera pasado si se hubieran conjuntado por un mayor periodo de tiempo y/o unificado (como, por ejemplo, acaeció en Nicaragua con las tres tendencias del

FSLN, paso clave para la Revolución Sandinista de 1979), pero especular con ello es perder el tiempo.

3. Estructuras paramilitares y contrainsurgentes

En tercer lugar, hay que ubicar a los «*paramilitares*», según la RAE «Dicho de una organización civil: Dotada de estructura o disciplina de tipo militar». Apelados «autodefensas», «escuadrones de la muerte», «sicarios», «grupos justicieros», etc. No es un fenómeno contemporáneo, a lo largo de la historia y en diferentes contextos han aparecido grupos de «voluntarios», civiles con una mayor o menor formación militar o policial, que han complementado las labores de los ejércitos y policías, con variantes escalas de exposición pública y/o secretismo dependiendo de circunstancias, y frecuentemente con un alineamiento conservador y/o de extrema derecha, al servicio objetivo de los poderes institucionales y el establecimiento socio-económico dominante. En cada lugar han adoptado unas determinadas características locales.

Si bien hay precedentes desde antes, fue en las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo XX cuando desde el Estado y los partidos tradicionales se alentó el surgimiento de grupos de personas civiles preparadas, financiadas y armadas para defender el sistema socio-económico y político vigente. Entre otros nombres, se les conoció como los *chulavitas* y los *pájaros*. No obstante, la génesis del paramilitarismo colombiano contemporáneo arranca en los sesenta. Algunos autores, como Javier Giraldo, subrayan que hay que remitirse a una serie de documentos en su momento secretos, entre ellos al informe elaborado por la *Misión Yarborough* en 1962 —liderada por el general William P. Yarborough—, por la que los EEUU efectuaron una serie de recomendaciones de «seguridad nacional» al Gobierno y Fuerzas Armadas colombianas. Entre otras medidas se planteó «seleccionar personal civil y militar con miras a un entrenamiento clandestino en operaciones represivas (...), impulsar sabotajes y/o actividades terroristas paramilitares contra los partidarios conocidos del comunismo». Giraldo señala dos claves para situar tal proceso. Por un lado, «comunismo» era un término equivalente a «sindicalismo», «movimientos o grupos de protestas social» e, incluso, a «Teología de la Liberación». Y, por otro, que en esos años no había ningún grupo armado de oposición, pues las «guerrillas liberales ya habían entregado sus armas siendo amnistiadas y luego exterminadas, como se acostumbra en Colombia», mientras que las «guerrillas de inspiración marxista aún no se habían conformado» como tales. Durante los sesenta y setenta los manuales de contrainsurgencia, que no solo aplicaban las directrices «Yarborough» pues también reflejaron elementos doctrinales militares y policiales provenientes de Francia —tras su derrota merced

a la lucha de liberación argelina— y otras experiencias latinoamericanas, marcaron las orientaciones para la organización en «forma militar» de la población civil, con formatos como las «juntas de autodefensa» (Giraldo 2014: 61-65).

En los años ochenta y noventa con un planteamiento modernizado se gestaron iniciativas como la «Asociación de Ganaderos del Magdalena Medio» o «Autodefensas de Puerto Boyacá» —autorizadas por las Fuerzas Armadas— y «Muerte a Secuestradores» (MAS) —auspiciada por varios carteles narcotraficantes—. Cobraron fuerza las *Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá* (ACCU) y algunos grupos obtuvieron un paraguas de legalidad como las Cooperativas de Vigilancia *Convivir*, a cuyos miembros se les permitía llevar armas para unas actividades muy similares a las empresas de seguridad privada. Se transitó hacia una cierta coordinación de estas estructuras coronándose el proceso con el esquema organizativo que supusieron desde 1997 las *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC). Conexionaban a grupos y bloques y parte de sus actividades eran motivo de comunicados firmados por su *Dirección Política y Militar* (DIPOM).

El fenómeno suscitó la preocupación internacional. Uno de los primeros informes, que data de hace más de dos décadas, fue el escrito por una ONG de Flandes y Valonia publicado en formato libro: *Tras los pasos perdidos de la guerra sucia: paramilitarismo y operaciones encubiertas en Colombia*. Tras explicarse sus orígenes, se precisaba que los grupos de esta factura eran aproximadamente uno doscientos cincuenta. En la presentación se leía: «El paramilitarismo y las acciones encubiertas no son el producto de algunas mentes torcidas o de ovejas negras del Ejército o de la Policía. Tampoco son la simple reacción de algunos oficiales fanatizados. Son, simple y llanamente, el resultado directo de la aplicación de una concepción y una ideología que se enseña en las academias militares, que se implementa en las estructuras del Ejército y que se difunde en los llamados “sectores dirigentes” del campo político y económico. Esta realidad, desgraciadamente bien anclada en los cuerpos represivos, no se puede ocultar» (NCOS 1995: 6).

En efecto, la argumentación justificativa cardinal es el aporte de estos grupos a la estrategia «*contrainsurgente*», en principio dirigida hacia los grupos guerrilleros pero que fue alcanzando a cualquier sector social civil que se situara en posiciones críticas y reivindicativas. En ocasiones la aparición paramilitar es complementaria al accionar militar y policial y hasta combinada, cuando se observan entramados y operativos con efectivos de ambos componentes. No obstante, en algunos momentos y áreas territoriales los paramilitares han llegado a sustituir a las fuerzas armadas y a las instituciones del lugar, convirtiéndose en las «autoridades» *de facto*.

De esta forma desplazan a los habitantes de sus poblaciones, ocupan terrenos, fincas y otras propiedades, legalizan tales situaciones, etc. En sus acciones armadas se contemplan un abanico de tipologías que van desde el asesinato selectivo de una persona a las masacres sobre numerosas personas de índole indiscriminado. Para profundizar en su pensamiento de primera mano puede considerarse, entre otros materiales, la narrativa y argumentos de Carlos Castaño Gil, principal jefe en un periodo de las AUC, en sus entrevistas publicadas en un famoso libro —*Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*—, donde se exploya sobre numerosas temáticas de finales del siglo pasado desde el discurso paramilitar (Aran-guren 2001).

Apunta Hernando Calvo que el Estado se fue paramilitarizando, «Como las hiedras, los paramilitares se introdujeron por todas las instancias de la vida política, social, económica y cultural del país», la «logística, el dinero y la impunidad les sobran» (Calvo Ospina 2014: 213).

Un elemento a subrayar es su asesoramiento externo. Cito al jurista y político Alirio Uribe que lo describe acertadamente: «Las estructuras paramilitares se convirtieron en verdaderos ejércitos privados. Después vino el apoyo técnico israelí: y toda esa serie de personajes que empiezan a hacer una formación, incluso con empresas de seguridad privada (...). Vienen también a Colombia los grupos antiterroristas, personas que combatieron en España contra la ETA [*Euskadi Ta Askatasuna*, País Vasco y Libertad] y en Irlanda contra el IRA [*Irish Republican Army*, Ejército Republicano Irlandés]; vienen como jefes de seguridad de las multinacionales. Todo esto se acumula a lo que ya existía aquí: la formación de las escuelas gringas en materia antiterrorista y de guerra de baja intensidad» (Arenas Amorochó 2018: 178-179). Hacía referencia al que fuera coronel del Ejército de Israel y mercenario Yair Klein, que formó a varios grupos paramilitares y narcotraficantes en la segunda mitad de los ochenta, copropietario de la empresa Hod Halanit, cuya extradición ha sido imposible por estar protegido por toda una serie de intereses, incluida una controvertida decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Behar y Behar 2012).

Tras la desmovilización pactada en 2003 con el Gobierno de Uribe, que fue parcial, en los años siguientes las estructuras paramilitares han seguido actuando bajo diversas etiquetas, siendo hoy la principal las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC) o *Clan del Golfo*, además de otros grupos menores como los Urabeños, Rondas Campesinas Populares o Rastrojos, Oficina de Envigado, etc. Denominarlos «Bandas Criminales Emergentes» —*Bacrim*—, concepto acuñado por el Gobierno de Uribe en 2008, es para muchos estudiosos del hecho un eufemismo, un intento de disimular la realidad de la recomposición de los *paracos*.

No obstante, hay que reconocer que no hay consenso al respecto, hoy existe un fuerte debate político y académico sobre si las AGC y otros grupos son simplemente bandas criminales, delincuencia organizada sin más, o si tienen un origen y componente paramilitar, aunque sus planteamientos y dinámicas no sean similares a las antiguas AUC. En este mismo libro Luis Trejos y Reynell Badillo dan su visión en el capítulo relativo a la violencia posAUC, el Clan del Golfo y el fenómeno de la transformación del crimen organizado, al que remito para conocer sus argumentos. En cambio, por ejemplo, Indepaz los denomina «narcoparamilitares», haciendo parte del «Complejo Paramilitar»: «una múltiple alianza entre grupos armados organizados para negocios ilegales, parapolíticos y negociantes de la paraeconomía, que cuentan con niveles de complicidad de agentes del Estado, incluidos miembros de la Fuerza Pública. Se entrelazan con las anteriores modalidades y para sus fines de lucro asumen funciones de orden desde la criminalidad, tales como operaciones de la mal llamada limpieza social, imposición de dictaduras locales y control de territorios» (González Posso 2017: 3; e Indepaz 2021: 45).

Remito a la ya amplia literatura sobre el fenómeno, entre otros a los libros *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: origen, desarrollo y consolidación* (Medina Gallego 1990); *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia* (Medina y Téllez 1994); *Los Señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia* (Duncan 2006); *Orden contrainsurgente y dominación*, en el que su autora explica su visión del «mercenario corporativo contrainsurgente» en el marco de las estrategias de los que llama «Bloque de Poder Contrainsurgente» (Franco 2009); *Paramilitarismo, violencia y transformación social política y económica en Colombia*, versión castellana de una tesis doctoral defendida en Alemania, que puede mostrar, como todo trabajo académico alguna inconsistencia, pero que en su momento tuvo una gran repercusión (Zelik 2013); *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento*, aporte más reciente con las numerosas definiciones y conceptualizaciones, sucesivas generaciones paracas, debates públicos y académicos, bibliografía, etc. (CNMH 2018); y al *Análisis cuantitativo del paramilitarismo en Colombia*, trabajo en el que se identifican desde una perspectiva histórica una cuarentena de «estructuras», aportándose datos a partir de entrevistas a desmovilizados (CNMH 2019).

4. Los carteles y estructuras narcotraficantes

El cuadro anterior estaría incompleto si no incorporamos a este cuarto componente. A principios de los noventa se movían en el país

siete grupos guerrilleros (tras la desmovilización del M-19), varios grupos paramilitares y cinco *carteles del narcotráfico* (Galaviz 2019: 54). Los carteles de la droga tratan de controlar el narcotráfico, término este acuñado desde principios de los años ochenta en los EEUU (Betancourt y García 1994: 37). Para la RAE, entre otros significados, «*Cartel*» es una «organización ilícita vinculada al tráfico de drogas o de armas»; y «*Narcotráfico*» es el «comercio de drogas tóxicas a gran escala». Para las NNUU el tráfico de drogas es «un comercio ilícito mundial que incluye el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias que están sujetas a leyes que prohíben drogas».

Los pueblos amazónicos y andinos y de otras regiones americanas venían cultivando y usando en el marco de sus modos de vida y culturas la planta de coca, que adquirió un carácter sagrado (en lenguas originarias *kokha*, *Kkoka* y *kuka*, en la ciencia *Erythroxylum coca* descrita en 1786). Desde el siglo XVI crónicas coloniales, libros de científicos y relatos de viajeros testimoniaron sus aplicaciones medicinales, laborales, alimenticias, etc. Tras lograr extraerse la cocaína por medios químicos, unos de los catorce alcaloides contenidos en la hoja (operación efectuada por el químico alemán Albert Niemann en 1859), comenzó a ser consumida en países europeos y EEUU, incluso vendida legalmente por las grandes farmacéuticas y empleada en otras industrias (*Coca-Cola* desde 1886). Pero en el siglo XX fue objeto de prohibiciones (Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988), arrastrando las restricciones de la cocaína, con algunas excepciones, a un lamentable confusionismo con los usos tradicionales de la coca. Pese a todo, en los sesenta y setenta creció exponencialmente su cultivo, procesamiento, suministro y consumo en los EEUU, Canadá, países europeos y otras zonas del mundo.

Colombia, junto con Perú y Bolivia, son los países más importantes en el cultivo de la hoja de coca, su producción y procesamiento en pasta de coca. En mucha menor medida hay plantaciones en áreas de Brasil, Chile, Argentina, Camerún, Pakistán, India, Sri Lanka y otros puntos. En Colombia en sus territorios tropicales se dan de forma natural tanto la marihuana —cannabis— como la coca. La explotación industrial en el marco del capitalismo tuvo un empuje decisivo desde los cincuenta y sesenta, en particular de la variedad *Santa Marta Golden*. El laboreo y exportación de la marihuana fue perdiendo el peso que había tenido hasta los setenta. Según los estudios, el cultivo de la marihuana en el territorio de los EEUU y el descenso de su consumo, fue paralelo al aumento de la demanda de cocaína. La acumulación de experiencias con aquella y el acopio de capitales sirvió para que se pensara en explotar la segunda diábolos que, a lo grande, de forma ambiciosa.

La plantación, producción de cocaína y exportación se convirtió en un proceso a gran escala, siendo precisa una auténtica gestión empresarial dada la necesidad de financiación para adquirir las materias primas (entre ellas las sustancias químicas), dominar las técnicas transformadoras y dotarse de una poderosa infraestructura, medios de trasportación, además de la estrategia financiera para manejar e invertir las inmensas ganancias generadas. Estos macro grupos empresariales no son otra cosa que los carteles de la droga. Inicialmente intervenían redes de contrabandistas tradicionales (dedicadas a trasegar con productos típicos del contrabando transfronterizo como tabaco, bebidas, gasolina, automóviles, artículos de lujo, bienes escasos, etc., en su momento marihuana), sectores del crimen más o menos organizado y bandas. También fueron incorporándose al proceso empresarios dedicados a sectores legales, pero que amplían sus perspectivas de «negocios», y otros «inversionistas» que percibieron una ventana de oportunidad para obtener rápidas ganancias. Y, como es habitual en casi todos los países, para operar se compran todo tipo de voluntades, sociales e institucionales —incluidos los miembros de las diversas policías que, supuestamente, deben controlar e impedir esta industria y comercio ilegal—, no librándose de la tentación ni tan siquiera algunos jérfarcas religiosos —recordemos los «donativos» de dudosa procedencia, que los medios dieron en llamar «narcolimosnas»— y hasta sectores guerrilleros —con enconados debates internos acerca de la posición a adoptar ante este fenómeno—.

Para algunos autores se trata de la formación de una «burguesía gansteril» (Betancourt y García 1994: 31), insertada en el sistema capitalista y aceptada socialmente, lo que le permite invertir en sectores económicos legales y también llegar a las capas populares y marginadas creando empleo y/o dando ayudas que llamaríamos «sociales», y, en su momento, hasta entrar en política —dando lugar a la «parapolítica»—. El narco-paramilitarismo es un fenómeno cambiante a través de sucesivas etapas de reacomodo, es parte de un capitalismo criminal, en las que se van observando los pactos de poderes entre las élites tradicionales (económica y política) y las nuevas élites de narcos, paramilitares y traquetos o crimen organizado (Medina Gallego 2008b).

En definitiva, el proceso se extiende por cuatro etapas: 1) Producción, que va desde el cultivo de la hoja a su tratamiento en los laboratorios para obtener la cocaína; 2) Transporte interno por territorio colombiano, principalmente por corredores de tráfico, trasladando el producto a puntos de almacenaje y de despacho; 3) Tráfico internacional, para llevar las cargas al exterior del país, directamente a otros lugares o haciendo escalas, empleando todo tipo de transportes, a través de los países vecinos, Caribe y Centroamérica, hasta los mercados norteamericanos, europeos y otros con demanda (caso de Australia); y 4) Colocación y entrega

en los destinos, para su distribución al por mayor y al detalle, concluyendo con su venta al destinatario y consumo. El valor del kilogramo de cocaína entre el punto de partida y el de llegada final va incrementándose exponencialmente. Los márgenes de ganancia varían en función de numerosos factores, pudiéndose ser en los principales destinos desde el 500% hasta el 3.000%. Las estructuras colombianas involucradas pueden participar, dependiendo de los momentos y coyunturas, en las operaciones de todas esas etapas o solamente en algunas de ellas.

Los especialistas, así como informes policiales y judiciales, y luego diversos trabajos académicos, revelan que en las tres últimas décadas del siglo XX se conformaron varias grandes estructuras o carteles que fueron mutando, entre ellas: *Cartel de la Costa* (o de la Costa Atlántica, dedicado inicialmente a la marihuana, que fue perdiendo fuerza con la entrada de la coca, e integrándose en otros grupos narcos y paramilitares); *Cartel de Medellín* (con base en Antioquia, encabezado por el narco más famoso, Pablo Escobar Gaviria, que puso en marcha el sistema de inversiones de las ganancias en tierras, producción agropecuaria, construcción, etc., a la par que cobraba auge el uso de métodos de una inusitada violencia mediante sicarios para imponer algunas decisiones, durante un tiempo el cartel más poderoso); *Cartel de Cali* (aupado en una excelente ubicación geográfica, fue adquiriendo fuerza con una serie de rasgos distintivos como, por ejemplo, una dirección más compartida, si bien nucleada en torno a los hermanos Rodríguez Orejuela, y una óptima inserción social); *Cartel del Centro* (conocido como de «El Mexicano», por su líder Gonzalo Rodríguez Gacha, natural de Cundinamarca, una estructura conexas con el Cartel de Medellín, para algunos análisis complementaria, especializado en inversiones agropecuarias y destacándose en los ochenta por potenciar los grupos paramilitares, entre ellos una parte de lo que devendrá en las AUC); *Cartel Oriental* (con presencia en el Departamento de Santander, Bucaramanga, Cúcuta, y áreas de la frontera colombo-venezolana, con menos fuerza que los anteriores, pero que en parte los sustituyó cuando aquellos decayeron); y otros como el *Cartel del Norte del Valle*, *Cartel de Bogotá* y *Cartel de la Guajira*. Este tipo de estructuras ha ido evolucionando, rehaciéndose y cambiando en los últimos años, readecuándose también a la situación socio-política e institucional provocada por los Acuerdos de Paz de 2016 (Romero Sala 2019).

Señala la CEV que si Colombia se convirtió «en el principal protagonista» de este tipo de negocio fue porque a diferencia de otros casos en el continente «confluyeron una variedad de factores medioambientales, políticos, sociales y culturales que permitieron la consolidación y expansión del narcotráfico». Valga mencionar algunos datos: «Para 1965 el 100% de la cocaína que se consumía en Estados Unidos era proveída

por colombianos (...). Para 1976 se estimaba que las exportaciones de cocaína y marihuana eran la tercera parte de las exportaciones de café y constituían la mitad de todas las exportaciones colombianas. Además, entre 1976 y 1986, las inversiones de dineros del narcotráfico en el sector privado se duplicaron». «Los narcotraficantes emergieron como agentes de una economía ilícita que estaba ampliamente tolerada. Para comienzos de los años ochenta buscaron la forma de ingresar al establecimiento y legalizar su poder a través de la política y los negocios» (CEV 2022c: capítulo «18. El narcotráfico pateo el tablero»: 160-170).

Las contradicciones entre carteles y las disputas con las organizaciones guerrilleras, conllevaron nuevas situaciones de conflictividad como: 1) Choques entre los carteles y los grupos guerrilleros, lo cual tenía cierta lógica en áreas de coincidencia y trabazón geográfica o intereses compartidos, como cobro de impuestos; 2) Tales enfrentamientos condujeron a potenciar por parte de los carteles —en conjunción con determinados grandes propietarios, ganaderos, terratenientes y empresarios— grupos armados que serán una de las bases del paramilitarismo, así, por ejemplo, Escobar auspició el movimiento *Muerte a Secuestradores* (MAS) ante el secuestro por el M-19 de Martha Nieves Ochoa, hermana de Jorge Luis Ochoa, y Gonzalo Rodríguez Gacha contrató mercenarios de varias nacionalidades para adiestrar al grupo paramilitar entre los que estaban los hermanos Castaño, con la idea de atacar a los destacamentos de las FARC y hasta llegar a sus campamentos y mítica Casa Verde, así surgió la *Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio* (versión de Carlos Castaño en Aranguren 2001); 3) Disputas entre los carteles, alcanzado su cenit a mediados de los ochenta y durante los noventa en el duro enfrentamiento entre los carteles de Medellín y Cali tanto por controles domésticos como por el dominio de las rutas hacia el Caribe y Centroamérica y el acceso a los mercados en los EEUU, uno de cuyos pasajes fue la estructura en 1992-93 de *Los Pepes* («Perseguidos por Pablo Escobar», PPP), gestionado por los hermanos Castaño y otros y financiada por el Cartel de Cali, a la par que permitida por la unidad especial «Bloque de Búsqueda» de las fuerzas armadas y policiales y de la inteligencia; y 4) Entrada en escena de los EEUU tratando de imponer su visión del problema del narcotráfico a los gobiernos colombianos, presionando para el empleo desde 1986 del Acuerdo Bilateral de Extradición, respondido por el grupo «*Los Extraditables*», es decir de algunos jefes narcos susceptibles de ser detenidos y llevados a Norteamérica, lo que supuso otra oleada de actos de gran violencia y generó un gran debate socio-político en el país.

Como se sabe, el problema de los cultivos de uso ilícito y drogas producidas es objeto de atención prioritaria en el Acuerdo Final de 2016, cambiándose la visión sobre el tratamiento habido hasta ahora y adap-

tándose una serie de medidas entre las que destaca el «Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos» (PNIS), tema tratado en otro capítulo de este libro por Silvia Mantilla y Tania Sastoque. Estas iniciativas van ligadas a otras cuestiones que son claves en el Acuerdo como las previsiones de la «Reforma Rural Integral» (RRI) y los «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial» (PDET), objeto de estudio en la presente obra en sendos capítulos elaborados por María Rocío Bedoya y Diana Ramírez Sarmiento, respectivamente.

Más allá de la fría descripción científico-social y a distancia de anteriores protagonistas —militares y policías, milicianos y guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y delincuentes—, todos ellos son personas humanas. Los porqués de su ubicación en un sector u otro, modos de vida, preocupaciones, reflexiones, etc., son interesantes. En este sentido recomiendo el libro del profesor Miguel Ángel Beltrán *La vorágine del conflicto colombiano: una mirada desde las cárceles*, que recoge una serie de conversaciones realizadas cuando estuvo encarcelado —injustamente— con presos de diversas adscripciones políticas y condiciones sociales y laborales, todos ellos protagonistas del conflicto que relatan sus experiencias y vivencias. En el cenit de la complejidad incluye el testimonio de una persona (Paulo Antonio Garzón «Chocolate») que fue sucesivamente guerrillero, soldado profesional y finalmente paramilitar (Beltrán Villegas 2013).

4.3. *Entre el Bloque de Poder Contrainsurgente y la insurgencia guerrillera*

Múltiples causas, varias dimensiones involucradas en la contienda, numerosos actores de diversa índole, fuerzas armadas, insurgencia, contrainsurgencia, crimen organizado..., como sabemos hay muchas maneras de intentar ordenar esta especie de puzle, siendo todavía más complicado explicarlo y evaluarlo. No obstante, cierro el apartado con una sugerente propuesta de Vilma Liliana Franco Restrepo —socióloga y en los últimos años trabajando en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas— contenida en su muy citado libro *Orden contrainsurgente y dominación* (Franco Restrepo 2009), una tesis no totalmente novedosa pues se inscribe en una línea de estudios de enfoque crítico con el poder en Colombia, que consideran que muchos planteamientos políticos, protestas sociales, actitudes de resistencia y, también, las luchas que optan por emplear las armas, han tenido que ver con la aparente o real imposibilidad de cambiar un estado de cosas injusto por vías estrictamente político-institucionales y no violentas. Ya en anteriores apartados he mencionado a algunos autores y sus aportes.

Su línea argumental se centra en una comprobación histórica sobre los orígenes y las causas del conflicto y en averiguar el encontronazo surgido por la defensa de un *orden contrainsurgente* —propugnado y defendido por una amalgama de fuerzas identificadas como el *Bloque de Poder Contrainsurgente*— cuyo oponente es la *insurgencia guerrillera*. Uno de los aspectos en el que más insiste es en argumentar que la contrainsurgencia es anterior a la insurgencia —no al revés como muchos entienden, incluidos los sucesivos gobiernos colombianos hasta hoy, o como declaró Salvatore Mancuso, uno de los jefes paramilitares extraditados a EEUU, a *Semana* en 2003 que «Las autodefensas existen porque existe la guerrilla marxista» (p. 49)—, mostrando una línea en el tiempo que se remonta al discurso anticomunista a partir de los años veinte del siglo pasado; sigue con las represiones contra las protestas campesinas y laborales, caso de la Masacre de las Bananeras; reaparece con fuerza ante el movimiento gaitanista; se adecua a las condiciones locales durante las décadas de la Guerra Fría, uno de cuyos puntos esenciales es la contención ante la amenaza comunista; y va adquiriendo el formato de las últimas décadas en un intento de justificar la lucha antiterrorista y las medidas contra el narcotráfico.

Hago un paréntesis para indicar que, por ejemplo, el abogado y varias veces congresista Alirio Uribe también sostiene que «los paramilitares nacen incluso poco antes o al mismo tiempo que la guerrilla. El Decreto 3398 de 1965 y la Ley de 1968 establecieron que grupos de civiles podían ser autorizados para usar armas al amparo de la ley» (Arenas Amorocho 2018: 177).

Franco Restrepo aduce que «el miedo extraordinario a cualquier amenaza de cambio» llevó a configurar una «guerra preventivo/punitiva» con un sentido contrainsurgente para apuntalar los poderes dominantes (p. 100); que «fija como uno de sus motivos estructurales la preservación y configuración de un orden interior, la reafirmación del sentido de la dominación política y la conservación de las condiciones de esta (i. e. propiedad, seguridad), en reacción a demandas de democratización política y económica o a perspectivas ideológicas que, supuestamente, trastocarían las estructuras, prácticas, sistemas de valores o instituciones sociales» (p. 145).

Es de gran interés el capítulo dedicado al «Poder contrainsurgente: estructura y organización» (pp. 219-286). Señala que el «propósito de conservación de la estructura de dominación política como condición para la realización de intereses corporativos» fue lo que condujo «a la formación de un *bloque de poder contrainsurgente* que es la articulación del bloque *en* el poder (o unidad política entre clases dominantes y un aparato estatal característicamente centralista) y coaliciones políticamente

dominantes, con sectores subalternos e imperativos en torno al sofocamiento de todas las formas de oposición —armada y civil— que afecten la dominación» (pp. 221-222) [las cursivas en el original].

El bloque opera a «*escala mayor*» y «*menor*». En la primera «*artícula*» los intereses competitivos de los grupos económicos, asociaciones gremiales e intergremiales, medios de comunicación, empresas multinacionales, Gobierno estadounidense y Estado nacional, «que mantienen la ficción de la legalidad y exterioridad durante el desenvolvimiento del conflicto». Y en la segunda se «*reproduce*» a través de mercenarios nacionales y extranjeros de la lucha contrainsurgente, redes de poder político o coaliciones políticas dominantes en lo regional, fuerza pública, comerciantes, empresarios del transporte y de explotación minera, campesinos ricos, empresarios cafeteros, bananeros, azucareros, etc., terratenientes ociosos, narcotraficantes, víctimas de la violencia insurgente, lumpenproletarios y agentes paupérrimos en búsqueda de supervivencia, entre otros. «En esta última se hace más translúcido el recurso a mecanismos de la ilegalidad, se manifiesta la intersección entre acciones políticas y privadas o producción conjunta de la acción, toma lugar la interacción entre actores centrales y locales» (pp. 223-224).

Para los integrantes de la «sociedad útil» —concepto que toma de Georges Bataille para referirse a los sectores dueños de los medios de producción (p. 47)— la amenaza no solo procede de las «fuerzas rebeldes», extiende su miedo y prevención a «las organizaciones o los movimientos sociales que participan de una concurrencia reivindicativa contingente, las organizaciones de oposición políticas y las bases sociales insurgentes, como por aquellos sectores sociales que, excluidos también de la ganancia, acometen a través de la criminalidad común u organizada en búsqueda de reconocimiento o ascenso social» (p. 225).

Se puede coincidir o no con las tesis de Franco Restrepo totalmente o en parte, como es habitual con los trabajos universitarios, pero, entiendo, que lo que describe con claridad es el fondo de una de las causas que, al menos hasta ahora, hace que el *establecimiento colombiano* —el *bloque de poder* en otras palabras—, o fracciones fundamentales del mismo, tanto a la *escala mayor* como a la *menor* arriba referidas, se opongan a determinadas medidas que han sido, o pueden ser adoptadas en los próximos años, contempladas en los *acuerdos de paz*. Si lo perciben como una lógica de avances sociales, oportunidad para el desarrollo del país con beneficios para toda la población, reconocimientos a injusticias históricas, caminos de superación de todas las violencias, etc., en definitiva, intentar superar las causas y problemas del conflicto, estaremos ante una ventana de oportunidad. Si, por el contrario, lo consideran como una amenaza para sus intereses económicos, estatus social y poder

institucional, seguramente Colombia seguirá enquistada en su situación actual. Como subrayo en el apartado final, la coyuntura abierta en 2022 parece ser adecuada, pese a las dificultades que no deben ser ignoradas, para que las cosas cambien.

Un comentario final en este apartado. Tras repasar sucintamente los principales actores armados, podría pensarse que todo es violencia en Colombia. Es obvio que ello no es así. Paralelamente coexisten otras posiciones para encarar la situación de índole no violento, tal vez más silenciosas y/o desconocidas, pero que hay que tener en mayor consideración. No voy a entrar en ello, pero como referente, entre otros, apunto la investigación de Esperanza Hernández plasmada en *Intervenir antes de que anochezca: mediaciones, intermediaciones y diplomacias no violentas de base social en el conflicto armado colombiano*, con menciones a experiencias locales y nacionales (Consejo Regional Indígena del Cauca, Consejo Comunitario Mayor de la Acia, Asociación de Trabajadores Campesinos del Cararey, Colombianos por la Paz, Iglesia Menonita...) (Hernández Delgado 2012).

5. Conflicto interno internacionalizado

Cuando hablamos de conflicto en Colombia no es el esquema tradicional de un enfrentamiento militar o guerra con algunos de los Estados vecinos. Sí hubo un desgajamiento —Panamá— y ha habido sus tiras y aflojas con Perú y Ecuador —por límites fronterizos— y Nicaragua —litigio por el alcance y derechos de explotación de las aguas marinas caribeñas en torno a varias islas— o con Venezuela —según coyunturas por problemas de control fronterizo de todo tipo de grupos irregulares, flujos migratorios incontrolados, contrabando, etc.—, pero no guerras interestatales de larga duración.

El conflicto ha sido y es fundamentalmente *interno*, en momentos históricos asimilable a las guerras civiles, por causas domésticas, con partes y actores colombianos y con medios propios. Empero, si es correcto indicar que, sobre todo desde la segunda mitad del siglo xx, también es un *conflicto internacionalizado*, que no internacional.

Las partes domésticas enfrentadas han intentado poner de su lado a la Sociedad Internacional —concepto que entiendo es más adecuado que Comunidad Internacional, por conllevar esta una serie de valores compartidos, lo cual hoy no se da en nuestro mundo—, o más exactamente a algunos de los actores más relevantes, sobre todo Estados y Organizaciones Internacionales.

Los sucesivos gobiernos —y las fuerzas que en cada legislatura los han compuesto— han contado con la ventaja de poder disfrutar de los

medios estatales, ministerios (sobre todo Cancillería y Defensa), embajadas y consulados, representaciones ante las organizaciones internacionales (NNUU, OEA...), etc. Más allá de algunas diferencias tales gobiernos en lo sustancial han compartido diagnóstico y recetas que han tratado de vender internacionalmente.

Además, también de su lado han tenido a otro tipo de actor esencial como son las empresas multinacionales, poderosas en la arena mundial y con ventajas en el territorio colombiano. Se manejan en conexión con las grandes corporaciones locales en los sectores agropecuario, minero, industrial, telecomunicaciones, transportes, infraestructuras, etc.

Singularmente hay que subrayar la presencia de los EEUU, tanto en su calidad de superpotencia como a través de sus empresas, situación que viene desde el siglo XIX pero que se incrementó desde la II Guerra Mundial. Con enumerar algunos hechos es suficiente: Pacto de Asistencia y Asesoría Militar (1948); Pacto de Asistencia Militar (1952), «Plan de los Gobiernos de Colombia y de los Estados Unidos de América para su defensa común»; Convenio para Ayuda Económica, Técnica y Afines (1959); Plan LASO (*Latin American Security Operation*) (1964); Doctrina de la Seguridad Nacional con sucesivas disposiciones legales (Ley 48 de 1968); Plan Colombia (1998); Memorando de Entendimiento para una Relación Estratégica de Seguridad (2007) y un Acuerdo Complementario (2009) —que permitió la instalación de siete bases militares estadounidenses en el país—; y en estas décadas la ayuda financiera y militar y otras como la formación de militares y policías en la «Escuela de las Américas» (desde 2001 *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*), sita en Panamá y luego en Fort Benning (EEUU).

Cabe recordar que las relaciones Colombia-EEUU quedaron muy dañadas tras la separación de Panamá (1903), pero luego ello se superó con el Tratado Urrutia-Thompson (1914) y sobre todo con la adopción por el Gobierno colombiano durante el período presidencial de Marco Fidel Suárez (1918-1921) de la doctrina denominada con el latinismo *respice polum* —«Mirar hacia el norte» o «hacia la Estrella Polar», que sugería orientar la política exterior prioritariamente hacia los Estados Unidos. Desde entonces, y pese a unas mayores relaciones con otros países y áreas con el enfoque *respice similia* —«mira a los semejantes»—, ello ha venido siendo una firme impronta de la política exterior hasta hoy (entre los muchos análisis de ello, Cardona 2011); lo que se complementa con unos estrechos vínculos económicos y comerciales. Para muchos especialistas Colombia ha sido, y es, para los EEUU un «eslabón geoestratégico» en América (Vega Cantor y Martín Novoa 2014).

Los grupos opositores, fuerzas políticas, organizaciones sindicales, y también los grupos armados de izquierdas, han tratado de contar con el

respaldo político de organizaciones homónimas de otros países; así como incidir en medios de comunicación y opinión pública internacional para exponer sus visiones e intentar a duras penas contrarrestar el discurso oficial estatal. Y, en alguna medida, con cuestiones como los derechos humanos —asesinatos de dirigentes sociales, falsos positivos, desapariciones, masacres paramilitares...—, llegar a ONG y movimientos sociales de carácter transestatal (MST).

Al darse sucesivos procesos de conversaciones y negociaciones y hasta acuerdos de paz —como resumo en el siguiente apartado—, en este tipo de mecanismos son usuales los respaldos externos. Bien intervenciones de algunos gobiernos y Estados ante las partes u ofreciéndose a la mediación, a los buenos oficios, a facilitar infraestructuras y transportes para los encuentros, etc. También en este terreno se han involucrado las Organizaciones Internacionales y determinadas ONG y fundaciones especializadas en arreglos de conflictos. En las coyunturas de algunas negociaciones se han instalado grupos de países mediadores, «acompañantes» y «amigos».

En síntesis, el conflicto colombiano y las intentonas de conversaciones y acuerdos han sobrepasado las fronteras y ha sido uno de los más conocidos y relevantes a escala internacional, como también acontecía, por ejemplo, con el conflicto de Irlanda del Norte o del Ulster.

Como señala la profesora Sandra Borda «todas las partes en conflicto deciden utilizar o rechazar la internacionalización como estrategia. Tanto los Gobiernos como los grupos insurgentes emplean o evitan diversas estrategias de internacionalización y solo mediante la observación de la manera en que interactúan dichas estrategias será posible entender la complejidad de las diferentes formas de internacionalización de los conflictos». Esta *internacionalización* debe ser entendida como «el proceso mediante el cual se toma una decisión explícita y consciente: la decisión de implicar a actores internacionales en cualquier fase —de hostilidad o negociación— de un conflicto interno. La estrategia alternativa consiste en aislar el conflicto civil y excluir de este a los actores internacionales de forma consciente» (Borda Guzmán 2012: 9 y 11). En su investigación sobre el caso colombiano señala que ese proceso «varía sustancialmente en las diferentes coyunturas» (p. 148); detallando el auge de la internacionalización de cara a obtener legitimidad política y capacidad militar durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, periodos de los que hace un ejercicio de comparación.

Estos comportamientos se observan tanto en las coyunturas álgidas del conflicto como en los momentos de diálogos y negociaciones. Por ejemplo, Sandra Borda y Santiago Gómez han sacado un trabajo sobre

el desempeño al respecto del Gobierno colombiano y las FARC-EP durante el proceso de La Habana (Borda y Gómez 2017).

6. Procesos de paz con acuerdos limitados e incompletos o incumplidos

Si por algo se distingue el conflicto colombiano, pese a su complejidad y mostrar un saldo de muertos, asesinados, desaparecidos, torturados, encarcelados, etc., realmente alarmante, es que se aprecian por parte de algunos de los actores involucrados, desde los sucesivos gobiernos a los grupos armados de toda condición y pasando por las organizaciones sociales, propuestas y planes para encarar conversaciones y llegar a acuerdos con el fin de concluir con el conflicto y alcanzar la paz o, al menos, sacar el factor de la violencia más dura del mismo. Ello ha conllevado en los últimos cuarenta años numerosas aproximaciones discretas, intercambios públicos, declaraciones de alto el fuego, acuerdos parciales humanitarios (liberación de rehenes, mejoras de las condiciones carcelarias...), negociaciones y firma de acuerdos. Entre 1981 y 2016 se contabilizan cincuenta y seis intentos de pactar la paz mediante negociaciones (Valencia Agudelo 2017: 205); creándose al efecto por los gobiernos veintinueve «dispositivos formales» —o «estructuras de gobernanza de la paz negociada»— (Valencia Agudelo 2019).

El balance muestra sus claroscuros, algunos logros y bastantes fracasos, no se puede ser reduccionistas y plantearlo en términos de todo o nada, blanco o negro. Máxime en un tipo de mecanismos y procesos políticos en los que las partes —todas usualmente— tienden a arrogarse los éxitos, si los hay, y culpabilizar a las contrapartes de las frustraciones e incumplimientos. De la pluma de los protagonistas —presidentes de gobierno, comisionados de paz, políticos, dirigentes guerrilleros, mandos paramilitares...— contamos con una amplia literatura que cabe contrastar pues cada cual habla desde su particularísimo prisma; así como con las investigaciones enmarcadas en las teorías de la resolución de conflictos y en otras temáticas como las historias de las organizaciones guerrilleras.

Es recomendable acudir tanto a las memorias de los protagonistas, por interesadas que sean —siempre aportan explicaciones y matices de utilidad—; como a la bibliografía académica, entre otras fuentes, para tratar de tener una panorámica lo más amplia posible. Sin ánimo de exhaustividad, algunos ejemplos de ambos enfoques son los aportes, que cito por orden cronológico, de Sánchez y Peñaranda 1986; Leyva 1987; Arenas 1989; García Durán 1992; Bejarano 1995; Villamizar 1997b; Cepeda Ulloa 2001; Lozano Guillén 2001; Aranguren 2001; Pas-

trana 2005; Hernández 2006; Arias 2008; Medina Gallego 2020, Palacios 2012; Valencia, Gutiérrez y Johansson 2012; Lozano Guillén 2016; Grabe 2017; Valencia Agudelo 2019; Galaviz 2019; Villamizar 2020; y Ríos Sierra 2021b, entre muchos otros.

Desde una perspectiva académica, obviamente con sus ribetes o influencias ideológico-políticas —dudo que existan trabajos completamente científicos, absolutamente neutrales y objetivos en las ciencias sociales y humanas—, me ubicaría en la corriente de analistas que consideran que los sucesivos procesos de paz colombianos cuando han llegado a acuerdos, estos han sido, por un lado, *limitados* —ya sea en sus textos o en su puesta en práctica—, y, por otro lado, *incompletos*, en el sentido de que no han contemplado de forma decidida y ambiciosa todo el abanico de asuntos que un proceso de paz que pretende ser duradero debe contener. Probablemente en ello tenga que ver la real —o realista— correlación de fuerzas socio-política de cada momento y el hecho de que toda negociación conlleva ceder en algunas posiciones. El problema es que siempre, o casi siempre, históricamente tal correlación se inclina en favor del poder de los aparatos de Estado y de las élites que dominan económica y políticamente el país.

Claro, como señala Valencia Agudelo el balance es variado pues «depende de los aspectos que se miren y de los instrumentos con que se evalúe», así, por ejemplo, «si se pone la mira en los resultados» cabe encontrar «muchos aspectos positivos» ya que entre 1981 y 2016 se han logrado diez acuerdos humanitarios y de cese el fuego; trece agendas y acuerdos preliminares y de procedimiento; y diez acuerdos finales de paz. Pero «puede haber un balance negativo» si se contrastan los objetivos con los resultados (Valencia Agudelo 2019).

7. Procesos de negociaciones y acuerdos en la historia reciente (1982-2022)

En las siguientes páginas recordaré resumidamente —asumiendo los riesgos que ello comporta— los procesos de negociaciones y acuerdos de estas cuatro décadas. Voy a seguir fundamentalmente los tomos coordinados por el politólogo Álvaro Villarraga Sarmiento —con las colaboraciones de una treintena de autores-as—, editados por la Fundación Cultura Democrática (Fucude). Son nueve tomos titulados genéricamente *Biblioteca de la Paz*, acotados entre 1982 y 2013 (Villarraga 2008, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d). Posteriormente sacó un resumen de todos ellos, añadiendo un capítulo que llega hasta 2014, resultando el útil libro *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (Documento resumen)* (Villarraga 2015). Además, citaré otras

referencias complementarias de otros autores-as. Para los últimos años (2016 a 2022) empleo parte de la bibliografía más reciente.

En la Presentación de *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014* anota que el concepto de *procesos de paz* «se sustenta en el reconocimiento de las diversas estrategias, acciones y propuestas desatadas con base en la definición de políticas gubernamentales de paz, desde los eventos de conversaciones entre las autoridades estatales y las guerrillas, las propuestas de las insurgencias en tal perspectiva y el influjo de la sociedad civil en distintos órdenes hasta los buenos oficios y apoyos brindados por la comunidad internacional» (Villarraga 2015: 9-10). Abarcan ocho periodos presidenciales desde 1982 a 2014.

Antes de entrar en ellos, hago una advertencia de sentido común. Es muy importante de cara a estudiar y evaluar académicamente posibles negociaciones y acuerdos, efectuar la operación previa de conocer —no digo estar de acuerdo ni en desacuerdo, ni parcial ni totalmente, o no tener posición personal tomada, que es otra cosa— lo mejor posible los planteamientos y demandas de las partes implicadas. Sin ello es difícil entender las dinámicas y comportamientos de las partes. Lo recomendable es ir a las fuentes originales, a los documentos generados por los grupos armados; y completarlo con la selección bibliográfica de las investigaciones que se consideren más fiables. Por poner un ejemplo de cuadro sintético de demandas a la altura del año 2003 —pero que a *grosso modo* se han mantenido posteriormente—, remito al aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *El conflicto, callejón con salida*, en cuyo capítulo 17 «Pactar la paz: implicaciones para una negociación», se puede observar el cuadro 17.1 «Propuestas programáticas de los actores armados», clasificadas por temáticas como las reformas políticas, régimen territorial, fuerzas armadas, política exterior estatal, política antinarcóticos, política económica, cuestión de las tierras y política agraria, política energética y reforma urbana (PNUD 2003: 392-415, cuadro en 403-404).

Por otro lado, para algunos analistas no ha existido una auténtica política de paz de Estado, con mayúsculas, en estas décadas, sino que ha dependido del Gobierno de cada momento y de las disputas entre los actores que han ido interviniendo, entre otros factores. Para Alberto Pinzón desde los años cincuenta hasta la década de los diez del siglo XXI los gobiernos bipartidistas no han intentado resolver el conflicto, sino tratar de ejecutar una «política invariable» de obligar por las armas a la insurgencia guerrillera a que «negocie su rendición», usando, entre otros medios, «un laberinto insoluble de aparatos burocrático jurídicos» para lograr de aquella su «desmovilización, desarme y reinserción» (Pinzón Sánchez 2014: 49-50). Edwin Cruz considera que se ha asistido a «una

permanente fluctuación de las estrategias de negociación de acuerdo a las características políticas y militares del contexto» de cada gobierno; que han oscilado entre una definición amplia de las «causas objetivas» de la violencia y una perspectiva que «restringe los procesos de paz a la desmovilización de la insurgencia». Aspectos cruciales de las negociaciones han sido las treguas, concentración de las tropas, definición de agendas, oposición de distintos actores —entre ellos las Fuerzas Armadas y parte de la clase política— y la participación de otros —sociedad civil y comunidad internacional— (Cruz Rodríguez 2015).

7.1. *Durante el Gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*

Se llegó a una tregua y cese al fuego con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento 19 de Abril (M-19) y Autodefensa Obrera (ADO) (Villarraga 2008).

Destacaron los Acuerdos de cese al Fuego, Paz y Tregua —*Acuerdo de La Uribe*— con las FARC (1984), siendo la primera ocasión en la que la negociación con un grupo guerrillero no se limitó a una mera desmovilización de las personas alzadas, sino que contempló aspectos políticos (Arenas, 1985). Uno de los resultados —para algunos el «único fruto»— fue la creación en 1985 de la Unión Patriótica (UP), fuerza con carácter exclusivamente política para participar en elecciones e instituciones que, como se sabe, fue masacrada en los años siguientes con el asesinato de en torno a cinco mil de sus dirigentes, cuadros y militantes. La guinda del acoso fue la decisión en 2002 del Consejo Electoral de retirar a la UP la personería jurídica. Esta experiencia de la UP marcó durante mucho tiempo la casi nula predisposición del Estado a permitir este tipo de salidas políticas (Matta 2002; Campos Zornosa 2003; Ortiz Palacios 2008; Simón Conejos 2010, entre otras referencias al «Baile Rojo» y «Golpe de Gracia»). Recientemente, marzo de 2022, el magistrado Gustavo Salazar de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), relator del «Caso 06», ha detallado que los miembros de la UP asesinados y desaparecidos entre 1984 y 2018 son al menos 5.733, presentando el documental «*Unión Patriótica desde las cenizas*».

El Acuerdo de cese al Fuego y Diálogo Nacional fue suscrito con el Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista (PCC ML) / EPL y M-19 (1984). También se adhirió la trotskista Autodefensa Obrera (ADO). Tras diversos incidentes y tensiones la tregua se rompió con el M-19 y luego con el EPL. En tal escenario tuvo lugar la toma del Palacio de Justicia por el M-19 y la llamada contra-toma por el Ejército, un hecho controvertido y de graves consecuencias (1985).

A juicio de Villarraga el balance en esta fase «fue pionero y aportó en aspectos que reaparecieron en las políticas de paz de otros gobiernos»; reconoció a «las organizaciones insurgentes como actores políticos»; llegó a «negociaciones y acuerdos por primera vez en la historia reciente, dirigidos al cese de las hostilidades y la solución de la guerra»; y logró una «repercusión internacional». De otro lado de la balanza «primó una aguda polarización entre el apoyo y el rechazo a la política de paz»; y los gremios económicos y las fuerzas militares «expresaron reservas y oposiciones al proceso». Coincidió con el desarrollo de «las tendencias violentas sustentadas en el auge del narcotráfico, el desarrollo del paramilitarismo y la oposición de las Fuerzas Armadas» (Villarraga 2015: 34-35).

7.2. Periodo del Gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990)

Se dieron algunos acuerdos parciales; pacto de paz con el M-19; y negociaciones con el EPL, Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) y guerrillera indígena Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) (Villarraga 2009a).

Con las FARC se fueron deteriorando los compromisos del Acuerdo de La Uribe, heredado del anterior Gobierno, pese a que en 1986 fue ratificada su vigencia. En 1988 se sucedieron reuniones —Nunciatura Apostólica de Panamá y Cumbre por la Paz en Usaquén— entre diferentes agentes políticos y sociales para propiciar mayores entendimientos. En ese contexto se dieron las negociaciones con los grupos arriba citados. Tras sucesivas Declaraciones conjuntas (1989-1990) se alcanzó el Pacto entre el Gobierno y el M-19, que conllevó su reconversión en la Alianza Democrática M-19 (AD-M-19) y convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

7.3. Época del Gobierno encabezado por el presidente César Gaviria (1990-1994)

Acoso frontal a las FARC-EP; acuerdo de paz con el EPL y con varias fracciones guerrilleras y milicianas; diálogos en Caracas y Tlaxcala; y fin de la coordinación guerrillera (Villarraga 2009b).

Poco después de su toma de posesión el presidente Gaviria dio su autorización en diciembre de 1990 a la «Operación Colombia» por parte de las Fuerzas Armadas, con los objetivos de atacar el área donde se instalaba la mítica Casa Verde y otros campamentos farianos en el territorio del municipio de La Uribe (Departamento del Meta); destruir el resto

de infraestructuras; y apresar o matar a los miembros del Secretariado y Estado Mayor de las FARC-EP. Estas recibieron un duro golpe, pero tales pretensiones gubernamentales solo se lograron en parte. Esta organización volvió a retomar resueltamente la lucha armada en numerosas regiones del país.

Se desmovilizaron en la primera mitad de 1991, tras los correspondientes pactos, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); Ejército Popular de Liberación (EPL); y Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Hubo indultos, programas de reinserción y opciones para pasar a la legalidad. En los siguientes años se llegó a acuerdos con otros grupos como la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y las Milicias Populares (MP) de Medellín y área de influencia.

La Asamblea Nacional Constituyente, elegida en diciembre de 1990, procedió a su tarea de sustituir la Constitución de 1886, promulgando la adoptada en 1991. Hoy vigente.

Quedaron activas las FARC-EP, Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias del EPL, que siguieron en la arriba citada Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB) y participaron en el conjunto de reuniones en Caracas (1991) y Tlaxcala (1992), sin resultados. Esta coordinación guerrillera dejó de existir en 1994.

7.4. *Época del Gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998)*

Años sin avances pese a una teórica política de paz sintetizada en los «Ocho principios orientadores del Diálogo Útil». Aunque se planteó el rechazo al paramilitarismo, en la práctica «con la aprobación de las cooperativas Convivir y la incapacidad estatal para reprimir con eficacia sus expresiones» pronto se fue extendiendo (Villarraga 2015: 104-105; Villarraga 2009c).

Los intentos de retomar las conversaciones con las FARC y ELN no tuvieron resultados relevantes. No obstante, hubo acuerdos humanitarios como el de Remolinos del Caguán entre el Gobierno y las FARC con intervención de la Cruz Roja Internacional (1996-97); y contactos del Gobierno con el ELN en Madrid (Pre-acuerdo y Declaración de Viana, 1998) y Alemania (Acuerdo de Puerta del Cielo, Mainz, entre ELN y Comité Nacional de Paz). Con el ELN en esas décadas hubo conversaciones en momentos intermitentes (1991-92 —fue la primera ocasión en su historia en la que accedió a abrir al menos un diálogo—, 1998, luego en 2005-2007), pero sin llegar a logros tangibles debido a las marcadas distancias entre sus propuestas y las ofertas gubernamentales (Nevito Gómez 2018: 119-123). En 1997 se suscribió un pacto con

las milicias del Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR COAR) de Medellín y Valle de Aburrá.

Según algunos datos y análisis, en estos años el conflicto en su vertiente militar fue endureciéndose. Desde 1995 a 2005, aproximadamente, es la época de mayor intensidad en los enfrentamientos con un alto número de víctimas (Ávila Martínez 2019).

7.5. *Periodo del Gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002)*

Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP y ELN. Uno de los elementos fue la importancia dada al acompañamiento internacional, a la presencia de actores exteriores —gobiernos, organizaciones internacionales, ONG...— en los intercambios en papeles de observadores, mediadores y garantes (Villarraga 2009d).

En efecto, «El proceso de paz de la administración Pastrana Arango fue internacionalizado desde sus propios inicios», por una parte, porque las características del orden internacional «implican un alto grado de interrelación entre los asuntos internos y externos de cualquier país»; y, por otra, porque el Gobierno «consideró que dicha internacionalización fortalecía las posibilidades de éxito del diálogo con la insurgencia» (Pardo 2011).

Tuvieron lugar los *Diálogos del Caguán* entre el Gobierno y las FARC. En noviembre de 1998 se pactó establecer un Área de Distensión en San Vicente del Caguán, Departamento del Caquetá, y otros municipios del Departamento del Meta. Este y otros pasos vinieron precedidos por dos encuentros de Pastrana con Manuel Marulanda, máximo comandante guerrillero: el 17 de junio de 1998, cuatro días antes de la segunda vuelta electoral, se publicó una fotografía de ambos; y siendo presidente electo el 9 de julio se efectuó un segundo encuentro. Estos gestos abonaron las expectativas acerca de acometer unas conversaciones de cierta seriedad. La zona despejada estuvo habilitada desde enero de 1999 hasta febrero de 2002. En estos algo más de tres años tuvieron lugar los intercambios dinamizados desde la Mesa de Diálogo y Negociación y otras estructuras. El proceso pasó por fases de avances y retrocesos, con la firma de diversos acuerdos (Caquetania, Los Pozos, San Francisco de la Sombra).

En opinión de Villarraga «se convino una agenda común, se alcanzó a discutir el cese al fuego y las hostilidades, se consiguieron varios acuerdos parciales, incluido uno de carácter humanitario, y hubo importantes intercambios en los que participaron la sociedad civil y la comunidad internacional», sin embargo «el proceso estuvo interferido de forma permanente por hechos de violencia, enfrentamientos y violaciones, lo cual

implicó repetidas suspensiones, deterioro del tratamiento de la agenda sustantiva y progresivo daño de las posibilidades», hasta su ruptura (Villarraga 2015: 142-143 y 150-168). El periodista cubano Luis Enrique González que cubrió los acontecimientos desde Bogotá y el área de despeje para Prensa Latina la denominó en su libro la *paz esquivada del Caguán* (González 2014).

De toda la documentación generada en el proceso del Caguán voy a reparar en uno que, en mi opinión, es uno de los textos que mejor ha sintetizado el fondo del conflicto. Tras uno de los encuentros públicos entre Pastrana y Marulanda (Los Pozos, febrero de 2001) se decidió crear una *Comisión de Personalidades* con el fin de elaborar una serie de sugerencias para acabar con el paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto. Tres de sus cuatro miembros —Vladimiro Naranjo, magistrado y ex presidente de la Corte Constitucional, Carlos Lozano, periodista y dirigente del Partido Comunista Colombiano, y Alberto Pinzón Sánchez, médico y antropólogo—, pues la cuarta persona se descolgó del órgano —Ana Mercedes Gómez, periodista—, presentaron las conclusiones de su trabajo el 19 de septiembre de 2001. El *Documento de Recomendaciones de la Comisión de Personalidades* hizo veintiocho propuestas. Estas venían precedidas de unas «breves consideraciones» en las que se decía:

«La experiencia histórica, tanto en Colombia como en el mundo, demuestra que el esquema de la negociación bajo el fuego no produce resultados satisfactorios, al menos en el corto y mediano plazo. (...) Por el contrario, lo que constatamos, con viva preocupación, es que en estos tres años que lleva de iniciado el proceso, bajo el esquema de la negociación bajo la guerra, el conflicto lejos de amainarse se ha intensificado, y el paramilitarismo no ha cesado de aumentar su accionar ilegal. (...) Para nosotros es claro que el carácter de esta negociación debe ser eminentemente político y no militar. (...) Ese carácter político de los diálogos y la negociación, que por cierto ha sido reconocido explícitamente por las dos partes, conduce obviamente a que sea en un clima político y no militar —es decir de enfrentamiento armado—, como se adelanten dichas negociaciones de paz. Creemos firmemente que mantener la negociación bajo el marco de la guerra, no solo dilatará indefinidamente el proceso, sino que hará cada vez más difícil llegar a los acuerdos con tanto anhelo esperados».

Pese al paso del tiempo, veintiún años, siempre que consulto este documento tengo la sensación de que la mayoría de sugerencias no han ido perdiendo acierto, de modo que hoy siguen siendo en lo fundamental válidas para ser aplicadas a las condiciones actuales.

Cinco meses después de su entrega y publicidad, el proceso negociador se cerró con fracaso. Para uno de los comisionados, Alberto Pinzón

Sánchez —que meses después de su labor en la Comisión debió en 2002 exiliarse ante las amenazas y un atentado paramilitar—, «Éste fue el resultado obvio del grave error bilateral de iniciar formalmente un proceso de paz para solucionar un conflicto social y armado tan complejo y antiguo (...) en un escenario llamado “negociaciones en medio de la guerra”, que dejaba entrever además de la desconfianza mutua, una agenda oculta de ambas partes para sentarse a negociar con la intención de ganar tiempo y obtener en una mesa las ventajas que no obtuvieron con las armas» (Pinzón Sánchez 2012: capítulo «Mi experiencia del Caguán», 87-96; Ugalde y Freyter, 2021: 155-247).

En medio de las negociaciones, las FARC publicitaron dos estructuras destinadas a lograr una mayor incidencia social: el *Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia*, marzo de 2000, una plataforma amplia basada en «núcleos bolivarianos» pero clandestina, a cuyo frente se nombró a Alfonso Cano; y el lanzamiento público, pues ya venía gestándose desde antes, de un Partido Comunista Colombiano Clandestino (PCCC) —al margen del tradicional Partido Comunista— vinculado y acorde a las estrategias de las FARC-EP, también organizado con células clandestinas.

Con el ELN hubo intercambios, pero no se llegó a instalar una Zona de Encuentro en el sur de Bolívar, siendo los diálogos frecuentemente suspendidos y los acuerdos parciales «de menor significación». Parte de los contactos se efectuaron en La Habana, incluso con encuentros abiertos a la sociedad civil y actores internacionales —«Cumbre por la Paz» en enero de 2002—. En mayo de ese año se dieron por finiquitadas las conversaciones (Villarraga 2015: 168-179).

Un factor de alta incidencia entonces fue el incremento de las actividades del paramilitarismo. «A pesar de ciertas acciones de persecución oficial», el fenómeno «se extendió en numerosas regiones y sobrevino una verdadera ola de masacres de campesinos como acción de oposición al mismo proceso de paz con las guerrillas» (Villarraga 2015: 142).

También debe ser citado el *Plan Colombia* —«Plan para el Fortalecimiento para la Paz y el Fortalecimiento del Estado»— pieza de la política gubernamental encauzada a la reconstrucción de la economía, tejido social e institucionalidad afectada por el conflicto, pero que «por su contenido, presupuesto y ejecuciones reales se asoció finalmente, en buen grado, a un plan de fortalecimiento, ampliación y robustecimiento de las fuerzas armadas estatales en el contexto del desarrollo de la guerra interna» (Villarraga 2015: 142 y 146-150). Fue lanzado en 1999 y materializado en los años siguientes. El principal financiador ha sido los EEUU. Desde su inicio supuso el mayor monto financiero aportado a un país latinoamericano; y con un marcado componente militar que, en

gran medida, con la argumentación de combatir el narcotráfico, se ha destinado a programas contrainsurgentes.

«En síntesis —valora Villarraga—, Colombia vivió entre 1998 y 2002 la más intensa, extensa y compleja actividad de interlocución, acuerdos y desacuerdos entre las organizaciones guerrilleras y el Gobierno nacional, de forma que, si bien no pueden desestimarse lecciones, acuerdos parciales y algunas soluciones humanitarias (...), finalmente el intento de alcanzar acuerdos de paz definitivos con las FARC-EP y el ELN se frustró». No obstante, quedaron algunos elementos como el activo y valioso concurso de la sociedad civil y de la sociedad internacional (Villarraga 2015: 180-181).

En el último año de la administración de Pastrana los efectos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU y sus consecuencias a escala mundial también se dejaron sentir en Colombia en cuanto a una mayor internacionalización del conflicto (Borda Guzmán 2010).

7.6. *Dos periodos gubernamentales del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010)*

Negativa del Gobierno de Uribe —que cubrió dos mandatos— a reconocer el conflicto, tratándolo como un problema de mero terrorismo y, en consecuencia, apuesta firme por la opción militar para acabar con las insurgencias. Acuerdo con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Villarraga 2013a). Diálogos exploratorios con el ELN (Villarraga 2013b). Con las FARC-EP enfrentamiento total, sin intercambios ni canjes humanitarios (Villarraga 2013c).

El «discurso oficial descalificó los anteriores procesos de paz y los diálogos con las guerrillas (...); negó la existencia del conflicto armado, calificó indistintamente de terroristas a guerrilleros y paramilitares y cerró la posibilidad de establecer una agenda política de negociación entre la insurgencia y el Gobierno, imponiendo una política de estímulo a las deserciones individuales (...)». A la par «su estrategia principal fue el tratamiento militar del conflicto armado, con el presupuesto de conseguir la derrota de la insurgencia». Resumiendo «se partió de negar la misma existencia del conflicto armado interno, para afirmar que el fenómeno se reducía a una amenaza de carácter terrorista». Fue la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Villarraga 2015: 185-186). Además, se adoptó la Ley 782 de 2002 reformando la normativa de orden público dirigida a suprimir el carácter político de las organizaciones armadas ilegales, de forma que fueran tratados de manera similar los guerrilleros y los paramilitares. A partir de entonces sectores institucionales y medios de comunicación se han esforzado en equipararlos.

En esa perspectiva se fortalecieron las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en presupuestos y medios, incrementándose la colaboración y presencia militar de los EEUU desde el inicio de la gestión de Uribe (Tickner y Pardo 2011). También ganaron terreno los servicios de inteligencia y contrainteligencia, principalmente el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS, estructurado en 1960 sobre la base del Servicio de Inteligencia Colombiano, SIS, reconvertido en 2011, ya con el presidente Santos, en su actual formato de Dirección Nacional de Inteligencia, DNI, dependiente de la Presidencia de la República), implicado en amenazas, persecuciones e incluso asesinatos y las llamadas «chuzaDAS» (Martínez Vallejo 2016). Hay que recordar que en los aparatos del Estado colombiano coexisten otras estructuras en este ámbito como la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN); Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL); Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) adscrito a la Fiscalía; Dirección de Inteligencia (DI) del Ejército; Jefatura de Inteligencia Naval (JINA) de la Marina; y Jefatura de Inteligencia de la Aviación (JIA).

Valga señalar como dato que entre 2002 y 2008 la fuerza pública pasó de 307.703 integrantes a 429.109, incrementándose las brigadas móviles, batallones de alta montaña, fuerzas especiales antiterroristas urbanas, batallones aéreos e infantería de marina; con nuevos planes y estrategias (Plan Meteoro, Soldados de mi Pueblo...) (CEV 2022c: 446-452). Pieza clave fue el «*Plan Patriota*» —no confundir con Plan Colombia— dirigido a desarticular las comunicaciones, movilidad y finanzas de las FARC-EP, y asestarles golpes contundentes a sus mandos medios y altos. Para los autores del libro de historia de la CEV «este planteamiento estratégico terminó desequilibrando la confrontación en favor del Estado y facilitó la salida negociada del conflicto» (CEV 2022c: 468).

En tal marco se llegaron a acuerdos con las AUC. Estas lo solicitaron en 2002. Era «un actor del conflicto armado que inicialmente tuvo reconocimiento legal y actuó en la legalidad y luego fue ilegalizado, pero mantuvo nexos con agentes oficiales». Estas organizaciones «transitaron entre las formas típicas del paramilitarismo asociado con sectores de la fuerza pública, desarrollaron proyectos de economía ilegal y expansión más autónomos con respaldo y directa participación del narcotráfico y compartieron o lideraron coaliciones empeñadas en consolidar proyectos de poder local y regional, apoyados en el terror y la violencia sistémica». Esas alianzas «consiguieron impacto nacional e involucraron a varios sectores políticos, gremiales, de parlamentarios y autoridades gubernamentales y estatales a distinto nivel. Esta gama de actores ilegales coaligados con actores legales comprometidos con la ilegalidad, han menoscabado el Estado de derecho» (Villarraga 2015: 191-193; 2013a).

El *Acuerdo de Santa Fe de Ralito* (Tierralta, Departamento de Córdoba) fue firmado el 15 de julio de 2003 por el Gobierno con nueve altos dirigentes paramilitares. Conllevó la desmovilización de varios grupos, pero quedando inconclusa, de forma que diversas estructuras se mantuvieron y/o reformaron. Diversas fuentes de toda índole han subrayado el alto grado de impunidad de este proceso, la falta de aplicación de los derechos de las víctimas a la justicia y reparación, la no devolución de propiedades adquiridas por la fuerza, etc., aspectos apenas resueltos en los años siguientes pese a la aprobación de varias normas jurídicas (Ley de Justicia y Paz de 2005, entre otras), criticadas incluso por Organizaciones Internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

En cuanto al ELN se dieron desde 2002 y en los años siguientes los llamados diálogos exploratorios, con la facilitación según las coyunturas de Cuba, México, Grupo de Países Amigos (europeos) y Venezuela, y con reuniones en diversos lugares (entre ellas entre 2005 y 2007 hubo ocho rondas de diálogo exploratorio en torno a un llamado Acuerdo Base), pero no se obtuvieron resultados (Villarraga 2015: 199-208; 2013 b).

7.7. *Dos períodos gubernamentales del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018)*

Durante el primer mandato se abrió la negociación con las FARC-EP; y los contactos de exploración con el ELN.

«Luego de una década de intentar la derrota militar de las guerrillas, 2002-2012 [durante los dos mandatos de Uribe y principios del primero de Santos], las fuerzas armadas estatales consiguieron replegarlas y debilitarlas, pero siguieron vigentes y especialmente las FARC-EP alcanzaron cierta retoma de iniciativa». En tal situación, el presidente Santos, aunque mantuvo la ofensiva militar, «optó por intentar de nuevo la solución política negociada con la insurgencia. Avanza la negociación entre el Gobierno y las FARC-EP con acuerdos en la mayoría de los temas de la agenda, importante respaldo internacional y progresivo apoyo ciudadano». Luego «se inició el diálogo con el ELN» (Villarraga 2015: 211).

En el libro de la CEV *No matarás*, se apunta la versión de que «El balance estratégico del conflicto armado interno cambió a partir de 2003 y tuvo como año definitivo el 2008» cuando las «fuerzas del Estado lograron doblegar militar y políticamente a las FARC-EP». Elegido Santos en 2010 «el asunto crucial era el tipo de desenlace que tendría la guerra: uno negociado, que fortaleciera la democracia y abordara los problemas

estructurales que dieron origen y perpetuaron el conflicto armado; o un modelo de paz de los vencedores que legalizara el statu quo que dejó la guerra», dilema que «dividió a Santos y Uribe» y siendo «El hito que marcó la ruptura entre los dos» las negociaciones con las FARC-EP (CEV 2022c: 427, parte «De la guerra total a la paz inconclusa (2002-2016)»).

Tras algunos intercambios preparatorios en 2010 y 2011 en Venezuela, con la observación de representantes de ese país anfitrión, Cuba, Noruega y Cruz Roja (CICR), tuvieron lugar desde febrero de 2012 los *Encuentros Exploratorios* en La Habana, llegándose en agosto de ese año al *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Ello posibilitó en octubre de 2012 la apertura de la *Mesa de Conversaciones* en Oslo y Hurdal, siendo luego trasladado tal mecanismo de encuentros a Cuba. Así arrancó el largo periodo de negociaciones en el que se fueron alcanzado acuerdos parciales de los llamados «seis puntos» temáticos y que concluyeron a mediados del segundo mandato de Santos en 2016. En agosto de este año se anunció el *Acuerdo Final Integral y Definitivo*, en los meses sucesivos reformado. En este periodo comprendido entre 2012 y 2016 públicamente se realizaron 55 ciclos de reuniones, componiéndose cada uno de ellos de varios días. Parte del trabajo se efectuó en foros específicos (Comisión Étnica, Subcomisión de Género, Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto...); siendo frecuentes todo tipo de reuniones con representaciones políticas, sindicales, sociales, gremiales, profesionales, comunidades indígenas y afros, etc., llegadas desde Colombia a Cuba, así como con asesores, expertos, representantes de organizaciones internacionales, diplomáticos de numerosos países, etc.

Es frecuente —y lógico—, que los estudios académicos se centren en los contenidos de los acuerdos de paz y su posterior grado de implementación y resultados. Empero, no debe olvidarse que para concluir uno o varios acuerdos concatenados es necesario un proceso anterior que es tan importante como lo que ocurra en las siguientes etapas. Así lo señala el libro *La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro*, en cuya presentación se lee que «para que dos partes decidieran sentarse a resolver por la vía política un conflicto que solía ser considerado inextricable» tuvieron que «suceder decenas de otras cosas anteriormente: mensajes discretos enviados entre enemigos jurados, reuniones tras bambalinas en casas seguras y lugares aislados, documentos legales para entender qué era posible, estrategias y operativos de transporte encubierto». «Muchas personas asumen que una negociación es solo política, pero olvidan que el diseño de la fase exploratoria de un proceso también es un tema técnico y metodológico, que constituye el punto de partida para que cualquier diálogo sea viable y sostenible», se añade. Este aporte se centró en exponer resumidamente la «negociación para la ne-

gociación» acometida entre 2010 y 2012, «dos años cruciales de trabajo metódico y confidencial que ocurrió lejos de la presión de la opinión pública y de las tentaciones de hablar a través de los micrófonos de los medios de comunicación», que posibilitaron el antes citado *Acuerdo General* suscrito el 26 de agosto de 2012 (Bermúdez Liévano 2019).

De los primeros compases de los intercambios ya salieron algunos libros con las expectativas creadas, como *¿Habrá paz en Colombia?* (Delegación de Paz de las FARC-EP 2012); y el coordinado por Jairo Estrada *A propósito de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP* (2013).

En 2013 el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) publicó el *Informe General del Grupo de Memoria Histórica* (GMH) con el título *¡Basta ya! Colombia: memoria de guerra y dignidad*, repasando las dimensiones y modalidades de violencia, orígenes, dinámicas y crecimiento del conflicto, impactos y los daños causados, testimonios, etc. (CNMH 2013). Ello se complementó con la edición de una veintena de libros de estudios temáticos y casos emblemáticos que habían sido el sostén del citado informe.

Se observa que el proceso que arrancó en 2010-2011 dispuso de un acompañamiento internacional, si bien algunos analistas colombianos han advertido que ello ha sido muy controlado, incluso se habla de una «contención», en donde el principio no es «entre más actores internacionales mejor», sino que la «participación de estos debe ser relativamente reducida y contenida» (Borda y Morales 2017).

Para conocer a fondo los documentos de las negociaciones, cronología, línea del tiempo y otras circunstancias, aconsejo consultar por la cantidad del material reunido y la información proporcionada a efectos de las investigaciones, los once tomos publicados por la *Oficina del Alto Comisionado para la Paz* (OACP) del Gobierno colombiano, titulados genéricamente *Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP* (2018) —en el listado bibliográfico y documental preciso el título de cada uno de esos volúmenes—. Siempre habrá que contrastarlos con otras fuentes.

Para acercarse a la perspectiva gubernamental cabe examinar el libro coordinado por Andrés Bermúdez Liévano *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*, con las reflexiones y particulares puntos de vista de una treintena de asesores del equipo negociador del Gobierno Santos (tocándose aspectos de cómo percibían a las FARC, ritmos de los intercambios, posiciones en cada uno de los temas de los acuerdos...) (Bermúdez Liévano 2018).

En aquellos años de particular interés resultó la formación de la *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (CHCV) con dos relatores y doce personas que trataron de establecer los orígenes, factores y efec-

tos más destacados del conflicto contribuyendo a la «comprensión de la complejidad» del mismo. No era la primera de sus características, pues en anteriores décadas se conformaron otras (Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional, 1958; Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987; Comisión de Superación de la Violencia, 1991; Comisión de la Verdad de los hechos del Palacio de Justicia, 2005, entre otras) con sus correspondientes informes, además del ya mencionado Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). El Informe *Contribución al entendimiento del conflicto armado colombiano* fue publicado en 2015 con una extensión de más de ochocientas páginas. Refleja, entre otros aspectos, las distintas y hasta contradictorias opiniones sostenidas, ya desde la definición de conceptos básicos hasta las causas, partes involucradas, desarrollo de los procesos, empleo de los datos, propuestas de resolución, conclusiones formuladas, etc. (CHCV 2015). Quien pretenda acercarse a la situación colombiana este es uno de los materiales de obligada lectura, no en modo vistazo, sino detenidamente. A su vez, los aportes fueron objeto de análisis en varios trabajos (como, por ejemplo, el acercamiento historiográfico efectuado por Benavides Torres 2016).

La firma del primer *Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, cerrado a finales de agosto, tuvo lugar el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena de Indias, ante una amplia pléyade de invitados internacionales. El acto tuvo una gran repercusión doméstica e internacional.

El Gobierno convocó un Plebiscito, regulado por la Ley 1806 de 2016, celebrado el 2 de octubre. La pregunta fue: «¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?». La participación fue del 37.4% del censo, de lo que se deduce que la abstención ciudadana fue muy alta. Como se sabe, el resultado fue un tanto sorpresivo al ganar el No (50.2%, 6.431.376 votos) sobre el Si (49.7%, 6.377.482 votos), con un escaso margen del 0.47%. Ante ello las partes intercambiaron con los voceros que más o menos representaban la sensibilidad opositora. Tras una intensa presión de los mismos, se consideraron una serie de reformas del texto inicial que condujeron a un segundo Acuerdo Final. Se operaron en torno a ciento noventa *ajustes* de mayor o menor calado, que afectaban a 56 de los 57 temas del texto. Se introdujeron «modificaciones en casi todos los aspectos del Acuerdo inicial con el fin de recoger la mayor parte de las inquietudes y preocupaciones de los líderes del No en el Plebiscito» (Londoño Osorio 2017: 13).

«Atendiendo el clamor de los colombianos y su anhelo de paz y reconciliación hemos alcanzado un nuevo Acuerdo Final», se anunció en

un comunicado conjunto Gobierno / FARC-EP el 12 de noviembre de 2016. En La Habana Humberto de la Calle, jefe del equipo negociador gubernamental, declaró que «Yo pensaba que el acuerdo del 26 de septiembre era el mejor acuerdo posible, aunque era plausible a las críticas. Hoy con humildad reconozco que este acuerdo es mejor, porque resuelve muchas de las críticas», aunque «su aceptación tampoco va a ser unánime». En efecto, los sectores socio-políticos que más trabajaron por el No, una vez reformado el Acuerdo no estuvieron satisfechos con ello, en su mayoría lo siguieron criticando frontalmente. Por su parte Iván Márquez, cabeza de la representación de las FARC-EP, subrayó que en las negociaciones la guerrilla hizo su «mayor esfuerzo por responder a los anhelos de paz», concluyendo que «al nuevo Acuerdo el único camino que le queda es su implementación».

Existen varios artículos y trabajos para valorar las modificaciones, recomendando para un vistazo rápido de los «importantes y numerosos cambios, ajustes y precisiones al texto del Acuerdo» el artículo de César Romero colocado en la Web del Centro Nacional de la Memoria Histórica (Romero 2016).

Este hecho fue uno de los puntos fundamentales de discordia por el cual algunos dirigentes de las FARC-EP y de su militancia, sectores políticos, sociales, estudiantiles, personalidades, etc., mostraron sus críticas a lo que entendieron era un «rebaje» con respecto a lo logrado en La Habana y, a la postre, junto a otros temas vitales —ritmo de entrega de las armas y otras infraestructuras necesarias para el accionar militar, problemas en la desmovilización...—, fue motivo para desvincularse del proceso de paz en los siguientes años, aunque no necesariamente ese paso conllevara adherirse a las posiciones de las llamadas «disidencias» armadas. Así, desde el mismo 2016 y hasta 2018-2019 se asiste a una recomposición de sectores surgidos del tronco común de las históricas FARC-EP que paulatinamente van mostrando sus diferencias ideológicas, políticas y organizativas de distinto calado (Echeverry Cárdenas 2020, entre otros trabajos que, a buen seguro, van a ir elaborándose próximamente).

Algunos sectores de las FARC-EP ya durante las negociaciones habían expresado su disconformidad. En julio de 2016 el Frente Primero «Armando Ríos», desplegado en el Guaviare, emitió un comunicado anunciando que iban a proseguir activos. El motivo: «considerar que la política del Estado colombiano y sus aliados solo buscan el desarme y la desmovilización de las guerrillas» y que «se pretende continuar gobernando con el mismo modelo económico». «Hemos decidido —precisaban— no desmovilizarnos, continuaremos la lucha por la toma del poder por el pueblo y para el pueblo; independientemente de la decisión que tomen el resto de integrantes de la organización guerrillera. Respetá-

mos la decisión de quienes desistan de la lucha armada, dejen las armas y se reincorporen a la vida civil, no los consideramos nuestros enemigos». La respuesta de Santos fue contundente: «Esta será la última oportunidad», si no se acogen a los acuerdos «terminarán en una cárcel o en una tumba» (*El Espectador* 6 de julio de 2016). En los siguientes años en varios comunicados de las FARC-EP disidentes se insistirá en el error de la entrega rápida del armamento, echando mano de una famosa frase de Jorge Briceño (Mono Jojoy) en una entrevista en enero de 1999: «El fusil es el garante de los acuerdos que se firmen. Si uno los entrega, esto se acaba. Ni siquiera los periodistas vendrían a hablar con nosotros»; «Las armas representan un ideal, un objetivo. Si no tiene uno ese fusil aquí lo matan a garrotazos» (*Semana* 1999 y 2010).

Por fin, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* fue suscrito el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón en Bogotá. Este segundo texto no se consultó a la población, sino que fue ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes en votaciones separadas —con la inasistencia de las bancadas más contundentemente opositoras al entendimiento con la guerrilla— (29-30 de noviembre), con lo cual entró en vigor. Además, en el plano legal en julio de 2016 el Congreso había aprobado el Acto Legislativo 01 previendo un «Procedimiento Legislativo Especial para la Paz» que preveía los instrumentos jurídicos necesarios para el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

En los meses siguientes el Acuerdo comenzó a ser ejecutado, destacando algunas de sus principales y más delicadas medidas como fueron la desmovilización de los militantes activos de las FARC-EP y la entrega de armas y su inhabilitación, con el concurso de la *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia* designada por el Consejo de Seguridad de las NNUU. Esta comprobó y ayudó —y lo sigue haciendo pues su vigencia se fue ampliando— en la reincorporación de los miembros FARC-EP a la vida diaria; garantías para su protección y seguridad; e instalación en las zonas veredales. Como se describe en otros capítulos de este libro, pese a esta vigilancia no ha sido posible evitar los asesinatos y desplazamiento forzado de muchos exguerrilleros y exguerrilleras y sus allegados.

Desde el mismo año de 2016 comenzaron a salir diversos libros, en su mayoría colectivos, con los posibles escenarios del postacuerdo, alertando que pese a las expectativas ello no iba a conllevar a corto plazo acceder a un periodo de postconflicto (por ejemplo, *¿Fin del conflicto armado en Colombia?: escenarios del postacuerdo*, coordinado por González Arana y Trejos Rosero 2016; y *Dossier: El diálogo es la ruta: los procesos de paz en Colombia*, editado en Buenos Aires y compilado por Calderón y López 2016).

Para algunas investigadoras, como Esperanza Hernández Delgado, entre las mayores dificultades del proceso en 2016 estaban dos: la acción de los «saboteadores» del mismo (encabezados por el expresidente Uribe y los sectores políticos y sociales que lo acompañaban); y el resultado del Plebiscito. Este puso en evidencia la «insuficiencia de una estrategia de educación para la paz» —con el fin de explicar mejor los potenciales beneficios del Acuerdo y enfrentar la desinformación— y que no se lograra «un mayor empoderamiento pacifista en la sociedad civil». Reconocía que el proceso no era perfecto, pero sí mejorable. Para ello, además de la implementación del Acuerdo Final, entendía que se debía complementar con una política del Estado para hacer frente al desafío de los grupos paramilitares; avanzar en el proceso con el ELN; y que la sociedad civil, especialmente las elites, «adopten cambios y transformaciones largamente aplazados, que permitan ampliar la democracia, disminuir la brecha social y consolidar una paz perfectible y duradera» (Hernández Delgado 2018: 216-217).

En aquella época las FARC-EP transitaron desde la X Conferencia Nacional Guerrillera (septiembre de 2016) al Congreso fundacional del partido *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* (FARC) (agosto de 2017) (documentación en *De FARC-EP a FARC*, material editado por Estrada 2019). Luego se adoptó para tal partido el nombre de *Comunes*. Acerca de la compleja transformación de las FARC-EP en partido político (FARC y Comunes), problemas habidos, debates y perspectivas, remito al capítulo en este mismo libro de la investigadora Liliana Zambrano-Quintero, así como a su tesis doctoral —*Desarmar la política para fortalecer la democracia. El tránsito de las FARC-EP a partido político. Aportes a la teoría en clave territorial*— y otras publicaciones (Zambrano-Quintero 2019a, 2019b y 2020).

Sobre la materialización de los acuerdos entre 2017 y primera mitad de 2018 me remito al siguiente apartado sobre los seguimientos realizados. No obstante, hay que señalar que ya en la fase final del Gobierno de Santos fueron manifestándose algunos problemas. Uno de los peores síntomas fue la detención en abril de 2018 de Jesús Santrich, que había sido uno de los principales comandantes de las FARC-EP y que formó parte del equipo negociador en La Habana. Fue acusado de una operación de narcotráfico por la Fiscalía colombiana con el apoyo de la DEA estadounidense; encarcelado, puesto en libertad, recapturado y de nuevo en la calle, tras entender el Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia que disponía de fuero de congresista (se posesionó en junio de 2019 por el partido FARC). Posteriormente desapareció para hacerse visible con la Segunda Marquetalia (agosto de 2019). Hay que señalar que avanzado 2022, una vez falleciera en una emboscada en territorio venezolano (mayo), se ha puesto en duda esta acusación, hablándose de un

«entrampamiento». El actual presidente Gustavo Petro ha afirmado: «Mi último debate en el Senado de la República consistió en demostrarle al país que habían entrapado la paz con el caso Santrich; que habían fabricado las pruebas. Entrampar la paz significaba que volvieran a las armas miles de personas»; y el canciller Álvaro Leyva le calificó de «un guerrillero entrapado y asesinado».

En un texto reciente editado por la Comisión de la Verdad titulado *Caso «Los obstáculos para la continuidad de los procesos de paz en Colombia»*, se valoran las secuelas que el caso Santrich tuvo para el proceso. La acusación «golpeó a la facción más crítica de las FARC-EP con el Acuerdo de Paz de 2016 y la terminó de convencer de volver a las armas; golpeó a muchos mandos medios, convencidos de que los siguientes serían ellos; golpeó a los exguerrilleros de base, que desde entonces leen con más fuerza muchas decisiones del Estado como parte de una conspiración; golpeó hasta al Gobierno de Juan Manuel Santos, que se enteró de la operación contra un exjefe negociador de las FARC el mismo día de su captura» (CEV Dirección de Diálogo Social 2022: 3).

Cuando los temas de la agenda Gobierno / FARC avanzaban paralelamente se establecieron intercambios con el ELN. Incluyeron puntos que estaban en la otra mesa con las FARC, además de otros históricamente demandados por este grupo (como la convocatoria de una Convención Nacional). Uno de los elementos que entonces causaban incertidumbre era cómo, en un caso hipotético de acuerdos en esas mesas paralelas, se iban a conectar los compromisos con ambas guerrilleras y sus posteriores desarrollos. Como se sabe ahora, eso no sucedería. Algunos autores han tratado de indagar acerca del hecho de que para los gobiernos siempre ha sido más difícil sentar a la mesa y negociar con el ELN, lo cual puede ser debido a diversas razones (tensiones entre tendencias contradictorias en el seno de esa organización, prevenciones tras observar otras experiencias de acuerdo y desarme...) y una dinámica de «federalismo insurgente» que da bastante autonomía a sus frentes, por lo cual algunas decisiones de calado (alto el fuego, inicio de contactos, posibles acuerdos...) llevan bastante tiempo su debate y postura unificada (Aponte y González 2021).

Durante el mandato de Santos el primer diálogo se produjo en Caracas en agosto de 2012, gracias a las gestiones del presidente Hugo Chávez. Se pasó a una fase exploratoria desde enero de 2014 en la que Gobierno y ELN contaron con la concertación de los países garantes. De esta situación se supo en junio de 2014, días antes de la segunda vuelta de los comicios presidenciales, mediante un comunicado firmado por Frank Pearl y Antonio García. Señala en un artículo Luis Eduardo Celis que los contactos avanzaban «primero con las FARC y luego con el

ELN, desechando la fórmula tan atractiva de un solo proceso en dos mesas». El siguiente avance se conoció el 30 de marzo de 2016 cuando en un acto en Caracas —con la presencia del nuevo presidente Nicolás Maduro— Frank Pearl y Antonio García comunicaron que se había alcanzado el «*Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Colombiano y el Ejército de Liberación Nacional*». Los procesos con el ELN siempre fueron muy despacio. En esta ocasión hubo discusiones para instalar la mesa de diálogos y negociaciones, demorándose ello hasta febrero de 2017, es decir casi un año después (Celis 2017). Es de suponer que en esa demora también pesó los avatares habidos con las dos firmas de acuerdos con las FARC y el plebiscito de por medio, lo que pondría al ELN a la expectativa. La atención académica a estos intercambios propició de inmediato diversos trabajos de seguimiento, entre ellos la obra colectiva coordinada por Víctor Currea-Lugo *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve* (Currea-Lugo 2015).

A partir de febrero de 2017 las partes se reunían en Quito. Para algunos observadores se concluyó el año con un «saldo positivo», con avances como una mesa pública de diálogos bilateral y abierta; el primer Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional; criterios para el tratamiento humanitario del mismo; y diez audiencias públicas para facilitar la participación social en lo tratado (Medina Gallego 2017).

De la fase final del segundo mandato de Santos, y meses antes de la entrada de Duque, contamos con un sugerente libro de opiniones sobre la marcha de los acuerdos. Entre marzo y abril de 2018 veinte personas, casi todas colombianas, pero también de otros lugares (Venezuela, Argentina y España), fueron entrevistadas, dando como producto el libro *Final abierto. 20 miradas críticas sobre las negociaciones con las insurgencias (2010-2018)*. Las reflexiones de Victoria Sandino (ex comandante guerrillera y en esa época de la dirección del partido FARC), Isabel Torres (entonces miembro de la delegación del ELN en Quito), monseñor Darío Monsalve (antioqueño, arzobispo de Cali, uno de los jerarcas católicos que ha apoyado los procesos de negociaciones), Iván Cepeda (senador del Polo Democrático Alternativo), Aída Avella (senadora y presidenta de la UP), Francia Márquez (hoy vicepresidenta del país) y Aída Quilcué (senadora y líder indígena), entre otros, permiten hacerse una composición del estado de cosas entonces (Agudelo, Quiroga y Solana 2018).

7.8. *Período del Gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022)*

Ralentización y/o incumplimientos del Acuerdo Final con las FARC; ruptura de los intercambios con el ELN; situación de crisis social y movilizaciones.

La candidatura de Iván Duque Márquez (Centro Democrático con el apoyo de la Gran Alianza por Colombia) se impuso en la segunda vuelta de las presidenciales sobre Gustavo Petro (Gran Coalición por la Paz sostenida en Colombia Humana y Unión Patriótica), 54% a 41%.

«El primer desafío del Centro Democrático será el de *volver trizas ese maldito papel que llaman Acuerdo Final* con las FARC, que es una claudicación y que no puede subsistir». Esta tan repetida y manida frase no fue pronunciada por Iván Duque ni por Álvaro Uribe, como suele leerse en muchas ocasiones, fue parte de un discurso de Fernando Londoño Hoyos, exministro del Interior y Justicia, en la convención del Centro Democrático celebrada el 7 de mayo de 2017. Eran los primeros meses de la implementación del Acuerdo de Paz y cuando ya se estaban barruntando las elecciones de 2018 que llevarían a la presidencia a Duque.

En junio de 2018 Duque matizó que «No voy a acabar con los acuerdos, pero sí les haré modificaciones o reformas, sobre todo en beneficio de las víctimas». En entrevista en *El Tiempo* un conocido periodista y locutor trató de obtener más información:

Yamid Amat: «—¿Serán sometidos a ajustes tanto el acto legislativo que introdujo a la Constitución los acuerdos de paz como las leyes que lo reglamentaron?»:

Duque: «Sí, señor. Creo que *hay muchas cosas de la implementación de los acuerdos que están saliendo mal*, que deberían poder modificarse (...)».

«—Es decir: habrá ajustes, no contrarreforma...»:

Duque: «*No voy a hacer trizas los acuerdos*. Por el bien del país y pensando en unir a Colombia, *habrá modificaciones y ajustes* que permitan tener una paz creíble, sostenible y cimentada en la justicia (...)» (*El Tiempo* 2018).

Fue un adelanto áspero, pero veraz, de lo que el Gobierno que ha cubierto el periodo 2018-2022 llevaría a cabo: demorar la puesta en marcha de aspectos pendientes del Acuerdo y dar marcha atrás en determinados puntos. De forma más elaborada lo que ya siendo presidente denominó «las líneas gruesas de lo que es la estrategia de implementación», relativas a los acuerdos de paz, a concretar durante su mandato quedaron reflejadas en el documento *Paz con legalidad, 2018-2022*, un texto de 54 páginas (Duque 2018).

Tal enfoque político, unido a otros factores, como los asesinatos de personas desmovilizadas de las FARC-EP, ataques a líderes sociales e indígenas, repunte del paramilitarismo, dura represión policial en las pro-

testas sociales de esos años, entre otros, supusieron un parón, si no total sí parcial, en el proceso de paz y que algunos de los dirigentes, cuadros medios y base social de las extintas FARC-EP, a la vez en desacuerdo con las decisiones del Partido FARC y luego Comunes, se descolgaran y en algunos casos incluso volvieran a las armas, bien incorporándose a estructuras que nunca las habían declinado o tratando de crear una nueva organización. El antes citado ensayo elaborado por la CEV sobre el caso Santrich señala que, si bien había disidencias antes de la firma del Acuerdo en 2016, su número se disparó en 2018 y siguieron aumentando hasta 2021 (CEV Dirección de Diálogo Social 2022: 16). Acerca de la percepción de inseguridad por parte de los guerrilleros desmovilizados contamos en este libro con el capítulo que resume las investigaciones sobre el terreno de Andrew Thomson; y con respecto a los ataques físicos y asesinatos de ex insurgentes —con antecedentes en otros desarmses históricos— remito al capítulo elaborado por Miguel Ángel Beltrán y John Sebastián Santamaría.

La organización que tomó el nombre de *Segunda Marquetalia* comenzó su andadura en julio de 2018 en El Pato (en la triple frontera de los departamentos de Huila, Caquetá y Meta), según el libro escrito por Iván Márquez en 2019. Justo en las semanas en las que se preparaba el relevo de Santos por Duque al frente del país.

En lo que afecta al ELN las conversaciones abiertas en 2016 con el Gobierno de Santos se mantuvieron desde febrero de 2017 en Quito. Pero entrados en 2018, año electoral, mostraron un perfil muy bajo. Con el nuevo Gobierno se salvaguardaron formalmente. En enero de 2019 el presidente Duque las suspendió definitivamente, tras el atentado contra la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander, sita en Bogotá, en el que murieron 23 estudiantes del centro.

En ese año Luis Eduardo Celis sacó *Una paz sin dolientes. Diálogos Gobierno-ELN, 1982-2019*, haciendo un repaso de tal temática con sus estudios y los testimonios de los representantes del ELN en los contactos de esas décadas (Celis 2019). Entre sus conclusiones considera que el no llegar a acuerdos, desde la época de Betancur hasta la de Duque, se debe a que ni la guerrilla, ni los gobiernos, ni la sociedad han sido lo suficientemente maduros para ello, lo cual explica el título del trabajo. En cuanto al ELN entiende que se sigue debatiendo entre una doble estrategia de «resistencia armada» y la propuesta de «solución negociada», subrayando que en esta sus dirigentes tienen un escaso convencimiento de que sea factible.

Las investigadoras Cécile Mouly y Esperanza Hernández en su trabajo *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2010-2019* (Mouly y Hernán-

dez 2020), valoran que, pese a que las negociaciones se «detuvieron» en la transición del Gobierno de Santos al de Duque (p. 6), el último intento de acuerdo con el ELN entre 2016 y 2019 fue el primero que con esta organización llegó a una fase pública de negociaciones. Resaltan tres rasgos del proceso: 1) Su subordinación al proceso de paz con las FARC-EP culminado en 2016; 2) La centralidad de la participación de la sociedad en la agenda; y 3) Los retos que implicaba el hecho de negociar en medio de la confrontación armada. Llegaron a la conclusión de que han aumentado las posibilidades de éxito en un futuro proceso de paz con el ELN. No obstante, subrayan que para ello hay que atender a la experiencia adquirida y que se debe «entender de mejor manera a esta guerrilla y desarrollar una propuesta de proceso de paz que tenga en cuenta las características propias del grupo insurgente» (p. 34). «La paz en Colombia requiere la reanudación de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN. Sin esto, el conflicto armado no tiene ningún final próximo» (pp. 33-36).

La posición del ELN en 2021 la conocemos, entre otras fuentes, por las contestaciones a unas preguntas, formuladas por el sociólogo y analista en conflictos Luis Eduardo Celis, cumplimentadas por Pablo Beltrán (Israel Ramírez Pineda), segundo comandante del ELN —tras la renuncia de Gabino (Nicolás Rodríguez Bautista) por problemas de salud a la jefatura que pasó a Antonio García (Eliécer Herlinto Chamorro Acosta)—. Fueron publicadas en *El Espectador* y Web de la *Fundación Paz & Reconciliación* (Pares) (Celis 2021). Beltrán señala que la decisión adoptada en 2006 en el Cuarto Congreso del ELN relativa a «tomar el camino de la Solución Política» sigue vigente y «hoy [2021] completamos diciendo que el camino del diálogo, de firmar y cumplir acuerdos de paz, la gran mayoría de la sociedad que desea pasar la página de la guerra debe imponérselo a las élites dominantes». Las dos preguntas más directas fueron las siguientes:

Celis: «—¿Es posible volver a una mesa de diálogos y negociaciones con un próximo Gobierno? El senador Gustavo Petro ha dicho que haría un acuerdo de paz con el ELN en tres meses si fuera el futuro presidente. ¿Qué opinión le merece esta afirmación?»:

Beltrán: «Petro o el que gane la elección presidencial del año entrante debe acoger el sabio consejo del maestro William Ospina, quien convoca a un cambio de modelo en las negociaciones de paz, según él las élites desmovilizan una guerrilla cada 15 años, nada cambia en Colombia y todas las culpas se las echan a quien se desmoviliza (...). Las anteriores premisas son indispensables para que lleguemos a ser una nación en paz, democracia y equidad, propósitos que los va a lograr la gran mayoría del país que quiere dejar atrás 7 décadas de conflicto interno».

Celis: «—¿Qué le puede aportar el ELN a una Colombia en paz?»:

Beltrán: «Colombia puede seguir contando con nosotros para que tengamos una paz estable y duradera, para sacar la violencia de la política, para que tengamos un destino común que le dé la dignidad que nos merecemos como pueblo y como nación, para ello estamos dispuestos a una conciliación y esperamos que haya una respuesta recíproca a esta voluntad nuestra; insistimos en la solución política del conflicto pero de seguir bloqueada, el pueblo colombiano sabe que cuenta con nosotros para la resistencia hasta que la presión social logre desbloquearla».

En su informe correspondiente a 2021 el *Instituto Internacional de Investigación para la Paz* de Estocolmo (SIPRI) señala con respecto a Colombia: «El Acuerdo de Paz de 2016 (...) puso fin a un conflicto armado no internacional que había durado más de cincuenta años, *pero en 2020 su aplicación siguió tropezando con problemas*». Se añade que «En 2020 hubo *violencia política selectiva contra activistas de derechos humanos y representantes de movimientos sociales*»; y que «estallaron *protestas populares* en respuesta a crisis políticas» [las cursivas son mías] (*Sipri yearbook*, resumen en castellano, 2021: 4).

Al final del periodo de Duque abundaron los balances periodísticos, políticos y académicos críticos con su gestión. En un artículo titulado «Duque, el presidente que sabotó la ilusión de la paz» se lee: «Los cuatro años de Gobierno de Duque han estado nutridos de incumplimientos de los programas pactados, de distanciamientos de las comunidades más afectadas por la guerra y de falta de voluntad para proteger a las personas defensoras de derechos humanos y a exguerrilleros en proceso de reincorporación a la vida legal» (*VerdadAbierta* 2022).

Incluso entidades nada sospechosas de estar premeditadamente en contra de los últimos gobiernos colombianos, ni del sistema político y estructura socio-económica del país, han mostrado las dificultades de estos años para consolidar la paz. *Freedom House*, una conocida ONG estadounidense, en su informe *Freedom in the World 2022*, valoraba a Colombia en función de los derechos políticos y libertades civiles con una puntuación de 64 puntos sobre 100. En la introducción se resume con respecto a los datos y evaluación de 2021: «Colombia faces enormous challenges in consolidating peace and guaranteeing political rights and civil liberties outside of major urban areas». Señalándose: «Colombia se encuentra entre las democracias más antiguas de América Latina, pero tiene *un historial de violencia generalizada y graves abusos contra los derechos humanos*. Las instituciones públicas han demostrado la capacidad de controlar el poder ejecutivo, y el principal grupo guerrillero de izquierda del país firmó un Acuerdo de Paz en 2016. No obstante, *Colombia en-*

frenta enormes desafíos para consolidar la paz y garantizar los derechos políticos y las libertades civiles fuera de las principales áreas urbanas [traducido del original en inglés y cursivas mías] (Freedom House 2022).

En consecuencia, como el Acuerdo está muy lejos de cumplirse, una de las secuelas ha sido la situación de «violencia no resuelta», con la multiplicación de disidencias y grupos residuales que se han añadido a las estructuras armadas anteriores, de forma que el país dista de cualquier atisbo de paz territorial (Ríos Sierra 2021a). Para algunos analistas ha sido un «fracaso anunciado» en gran medida debido a que Duque boicoteó de manera sistemática la implementación de la paz (Giordano 2022).

Un libro que recomiendo es el de la periodista cubana Anisley Torres Santesteban titulado *De La Habana a Bogotá: desAcuerdos de Paz [sic]*, editado en 2020. Acudió de forma regular al Palacio de Convenciones en el que se desarrollaron las negociaciones —«asistir mañana tras mañana, en el mismo rango horario (...) al mismo sitio, al que tenía como única escenografía un par de escaleras y el icónico cartel *Diálogos de Paz. La Habana, Cuba*»—. Ello le permitió conocer de primera mano a buena parte de los protagonistas e intercambiar con muchos *off the record*. Luego, desde 2016, siguió el tema y efectuó entrevistas a personas como los expresidentes Santos y Samper, Rodrigo Londoño y Nicolás Rodríguez Bautista (Gabino) del ELN, entre otros. Con todo este material y sus impresiones ha sacado la obra citada en la que refleja los «desAcuerdos» habidos, tanto con el Acuerdo Final en sí —«comenzó a deshacerse como quien deshoja una flor» (p. 5)—; como con las diferencias surgidas entre los antiguos comandantes: «Se establecía así una clara división entre los que estaban con Iván [Márquez] y los que respaldaban a Timochenko [Rodrigo Londoño]. La fractura se mantuvo y se resintió aún más con otros sucesos posteriores»; «trascendió una fractura profunda entre dos visiones antagónicas: la de Márquez, más radical y firme a pesar de ser el que había negociado a profundidad la paz en La Habana, con más autoridad y conocimiento que todos en la materia; y la de Timochenko, líder histórico, pero visiblemente maleable a la hora de ceder ante los reclamos del contrario, buscando un acuerdo a cualquier costa» (Torres Santesteban 2020: 161-167).

A continuación, resumiré algunos seguimientos del desarrollo de las medidas contempladas en el Acuerdo Final, empezando por los informes del Instituto Kroc —por ser el ente encargado oficialmente por las partes firmantes de realizar tal tarea— y continuando por otras valoraciones más pesimistas y críticas.

8. Seguimiento oficial de la implementación del Acuerdo Final por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017-2022)

Sigo los informes elaborados por el equipo investigador del *Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz* (*Kroc Institute for International Peace Studies*), perteneciente a la Escuela Keough de Asuntos Globales (*Keough School of Global Affairs*) de la Universidad de Notre Dame (Indiana, EEUU). Entre sus investigaciones destaca el *Programa Matriz de Acuerdos de Paz* (*Peace Accords Matrix*, PAM), que sigue y evalúa la ejecución de *acuerdos de paz comprensivos* alcanzados en todo el mundo desde 1989. Un acuerdo se califica de «*comprensivo*» cuando se dan dos elementos: 1) Ser el resultado de conversaciones y negociaciones que incluyan al correspondiente gobierno estatal y a la principal o a varias organizaciones armadas opositoras; y 2) Que las negociaciones aborden las cuestiones fundamentales que originaron la disputa o el conflicto entre las partes, reflejándose tales causas en el acuerdo concluido.

Tomo como referente principal el Instituto Kroc por una obvia razón: este centro fue designado en el Acuerdo Final para asumir algunas tareas técnicas en el seguimiento y evaluación del mismo. A lo que añado un segundo motivo: su metodología está en unos parámetros académicos y científicos. Por lo cual, aún en el caso de que no se compartan todas sus conclusiones, es una fuente informativa y valorativa de obligada consulta. El Instituto se propuso, siguiendo la sistemática de la «Iniciativa Barómetro» y el citado PAM, efectuar un seguimiento continuado de las 578 disposiciones —o compromisos concretos, observables y medibles— sostenidas en el Acuerdo. Los 6 puntos de este se subdividen para el análisis en 18 temas y 70 subtemas. Hay que advertir que el centro para el trabajo en Colombia cuenta como «socio estratégico» con el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana.

En la Introducción del Acuerdo Final (noviembre de 2016) se indicaba que en el marco del Punto 6 («Mecanismos de implementación y verificación»), además de la «Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final» integrada por representantes del Gobierno y FARC-EP, «Adicionalmente crea un mecanismo de acompañamiento para que la comunidad internacional contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final y en materia de verificación se pone en marcha un modelo con un componente internacional integrado por los países que durante el proceso han tenido el papel de garantes y acompañantes y dos vocerías internacionales, todo ello soportado en la capacidad técnica del Proyecto del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame de los Estados Unidos». Más concretamente en el punto «6.3.2. Composición del mecanismo de verificación y funciones», se se-

ñalaba que «El mecanismo de verificación estará compuesto por las siguientes instancias: (...). —Apoyo técnico: estará a cargo del Instituto Kroc, con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento (...)».

El *Primer Informe* del Instituto Kroc fue dado a conocer en 2017. En las Conclusiones (pp. 66-71) se aseguraba que «es uno de los acuerdos mejor diseñados que se han firmado nunca y, que la durabilidad y sostenibilidad de la paz depende sobre todo de la calidad y robustez de la implementación del mismo». El balance se hacía considerando las *perspectivas a corto, medio y largo plazo*, ya que los puntos suscritos iban a tener distintas velocidades de ejecución (correspondiendo esa temporalidad a los años 2017-2019, 2020-2022 y 2023-2031). «En nuestro análisis se ha avanzado de forma significativa en varios logros a corto plazo, que sientan las bases necesarias para el desarrollo posterior de la implementación y que es necesario cimentar. Se ha logrado el cese de la violencia y la dejación de las armas en los primeros meses (...) y se han construido algunos de los fundamentos para la implementación del Acuerdo, como el activo funcionamiento de los mecanismos de implementación y verificación, y varias de las bases normativas e institucionales requeridas».

Se detallaba que a corto plazo el 37% de las disposiciones estaban completadas y el 32% sin iniciar, siendo el resto 20% mínimas y 11% intermedias. Se añadía que estaban sin iniciar a medio plazo el 63% y a largo plazo el 70% de las disposiciones. En un párrafo se escribía ilustrativamente que «Las lecturas que se hacen en Colombia sobre el avance del proceso tienden a *mostrar el vaso medio vacío*. Una lectura comparada [con otros procesos, caso de Irlanda del Norte] *muestra un vaso medio lleno*. Probablemente ambas permiten observar *las dos caras de una misma moneda* de un país que sale de más de 50 años de conflicto armado» [cursivas mías]. Se reflejaba que ya desde el inicio había un contraste de pareceres sobre la materialización de lo firmado.

El *Segundo Informe* (Instituto Kroc 2018), de 344 páginas, era optimista, aunque ya con algunos matices, como recogeré. Siguiendo con el ejemplo del anterior se afirmaba «que *el vaso se ha seguido llenando*, con 61% de sus compromisos y disposiciones en proceso de implementación. Sabemos que ningún acuerdo de paz se implementa completamente y que nunca será posible llenar todo el vaso, pero que no hay que cejar en el esfuerzo de implementación de lo acordado, y de construcción de una paz más inclusiva», añadiéndose que «podemos describir la implementación del acuerdo de paz como *el recorrido de una montaña rusa*; con frenazos, y acelerones» [cursivas mías]. Los porcentajes manejados eran: «a 18 meses del inicio de la implementación el 61% de las medidas acordadas están en proceso de implementación. Un 21% se han completado,

un 9% tienen un nivel de avance intermedio y 31% de las medidas han arrancado su implementación. Aún hay un 39% de los compromisos que no han iniciado, y como lo hemos destacado hay situaciones que requieren atención urgente. Sin embargo, esto es normal en un proceso de implementación previsto a 15 años» (4. «Conclusiones», pp. 283-288).

El Instituto Kroc reconocía que se trataba de un «un proceso complejo por diversas razones» (pp. 283-284). Entre otras, yo destacaría cuatro de las mismas [las cursivas son del propio Informe]:

«— la *multiplicidad de actores*. La negociación, como suele suceder en otras negociaciones de este tipo, estuvo caracterizada por un proceso de toma de decisiones donde pocas personas intervienen. La implementación, es todo lo contrario. Un proceso con muchos actores y poderes influyendo, en el nivel internacional, nacional y local. A menudo con agendas e intereses contradictorios. Unos apoyando la implementación del acuerdo. Otros oponiéndose».

«— por la *necesidad de pasar del dicho al hecho*. De discusiones sobre el abordaje político e ideológico de los problemas, a la realización de acciones concretas de carácter normativo político, programático, operativo y financiero que afectan positiva o negativamente a la ciudadanía, que, a la vez, quiere que sus intereses, agendas y propuestas sean considerados sin estar mediados por otros».

«— porque *los acuerdos de paz incluyen unos cronogramas de cumplimiento poco realista*, que chocan tanto con la expectativa de las partes como con las de las personas afectadas, que esperan que la paz les resuelva problemas cotidianos de inmediato (...)

«— porque *el legado de la guerra es muy pesado*. Se expresa en fuertes resistencias al cambio, opositores con poder, economías ilegales. Estos elementos hacen de la tarea un proceso titánico. Además, se mantiene la polarización producto del conflicto armado, la desconfianza entre unos y otros y la falta de proyectos comunes que abarquen a todos (...)

Al final se identificaban con atino «una serie de preocupaciones explícitas» (p. 286): «1. La falta de garantías efectivas de seguridad y protección para líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC (...). 2. Incertidumbres y retrasos en el proceso de reintegración política, económica y social de excombatientes. 3. La ausencia de ajustes normativos y legislativos necesarios para completar el proceso de implementación. 4. La necesidad de una mayor atención a la paz territorial y los enfoques transversales de género y étnico». Incluso, dados estos problemas, en una frase ya se intuía un hecho que podría darse en los siguientes años: que «algunos miembros de las FARC pueden sentirse tentados a unirse a grupos armados y retornar a la violencia».

En el *Tercer Informe* (Instituto Kroc 2019), en la Introducción se señalaba que «Desde la toma de posesión del presidente Duque en agosto de 2018, el proceso de implementación ha continuado. El ritmo del proceso se ha ralentizado levemente durante los primeros meses lo que es normal en un periodo de transición de un Gobierno a otro» (p. 9). Se justificaba con la coyuntura del traspaso de poderes la pausa que el Gobierno de Duque iba a imprimir al proceso. Pero, en realidad no era una entendible demora de un determinado plazo dedicado a la sucesión entre las administraciones saliente y entrante, a la labor como se llama en Colombia del «equipo de empalme» del nuevo mandatario. Más bien ya desde el principio se ejecutaba la decisión política de obstaculizar el desarrollo de los acuerdos heredados.

En porcentajes se calculaba que, a fecha de noviembre de 2018, el 68% de los compromisos (391 disposiciones sobre un total de 578) estaban en proceso de implementación, pero en graduaciones diversas (completamente el 23%, en espera en el tiempo estipulado el 12%, y en implementación mínima el 33%). En consecuencia, no se había avanzado nada en el 32% de los compromisos (p. 10). Claro, si se procede a sumar este 32% con el 33% de avances mínimos, el dato resultante es un 65% de prácticamente nula ejecución del conjunto del Acuerdo.

En las Conclusiones (pp. 243-246) el Instituto, que debía mantener un difícil equilibrio entre las partes, advertía que la estrategia del Gobierno de Duque —anunciada en el «Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022» y política «Paz con Legalidad»— «no utiliza el lenguaje propio del Acuerdo de Paz, pero es compatible con muchos de los compromisos que se encuentran en el mismo». Tal vez la valoración sonaba a demasiado optimista, a la par de ser un tanto contradictoria.

El *Cuarto Informe* (Instituto Kroc 2020a) contenía algunas novedades metodológicas relativas a la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) y Plan Marco de Implementación (PMI), como el análisis punto por punto del Acuerdo y por enfoques transversales (étnico y género).

En el «Resumen ejecutivo» (pp. 11-15) se certificaba que tras tres años «el proceso de implementación se encuentra en un punto crucial de transformación: el conflicto armado con la antigua guerrilla ha terminado y la nueva institucionalidad prevista para ejecutar las medidas del Acuerdo está en funcionamiento». Entre diciembre del 2018 y noviembre del 2019 el avance general se calculaba en un 6%, «lo cual es menor que en años anteriores». Desde el prisma cuantitativo los porcentajes era: 25% de las disposiciones implementadas completamente; 15% a un nivel intermedio; 34% en estado mínimo; y 26% sin empezar.

En el análisis punto por punto aparecían algunos datos preocupantes: «el año 2019 fue el más mortal para los y las excombatientes de la ex-

tinta guerrilla, con 77 asesinatos», lo cual conllevaba «efectos devastadores» para la implementación y la percepción del proceso. La crítica hacia el ejecutivo había que encontrarla entre líneas: «Durante su tercer año, la priorización realizada por el Gobierno permitió avances importantes en algunos temas. No obstante, ese progreso no siempre ha ido en línea con la integralidad del Acuerdo. Así, *se corre el riesgo de comprometer los logros alcanzados y perder la confianza ya construida* al no aprovechar todo su potencial de transformación» [las cursivas son mías]. Y, con prudencia, pero a la vez con claridad, se añadía: «La meta para este y los próximos gobiernos debería ser ahondar en las disposiciones ya empezadas y comenzar a implementar aquellas no iniciadas».

Aparte de los informes generales anuales, se han sacado otros específicos en torno a los enfoques transversales. En 2020 fue dado a conocer el titulado *Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos. Informe Especial sobre el Seguimiento del Enfoque de Género* (Instituto Kroc 2020b).

El *Quinto Informe* (Instituto Kroc 2021) abarcaba el año 2020. En el Prólogo (pp. 9-11) se hacía una lectura positiva: «la implementación ha seguido avanzando incluso ante las desafiantes circunstancias marcadas por la continuación de la violencia generada por actores armados ilegales (...), la presión de las economías ilícitas, la polarización de la política y la pandemia de COVID-19», generado «positivos e irreversibles procesos, como la desmovilización de las extintas FARC-EP y su transformación en partido político, la creación de las bases de ambiciosos planes para la Reforma Rural Integral y la consolidación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)». Sin embargo, para afrontar los retos se insistía en «dinamizar el ritmo de la implementación en cada uno de los seis puntos del Acuerdo».

En el Resumen ejecutivo (pp. 12-22) se indicaba que cuantitativamente los porcentajes eran: 28% de disposiciones completadas; 18% en nivel de avance intermedio; 35% en estado mínimo; y 19% sin empezar. Es decir, unos ligerísimos avances con respecto al año anterior.

Entre los problemas que se reconocían se identificaban «Los asesinatos de excombatientes, personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas comunitarias a manos de organizaciones armadas ilegales». Se hacía «un llamado urgente al Estado para proteger a todos los ciudadanos y priorizar su seguridad, en especial a los líderes sociales y excombatientes». Se calificaba de desafío trascendental el «recrudescimiento de las confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, y entre estos y la Fuerza Pública en numerosos territorios estratégicos para la construcción de paz. En consecuencia, se registraron amenazas, asesinatos se-

lectivos, masacres y otras formas de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, personas que lideran causas sociales y ambientales y personas en proceso de reincorporación».

A principios de 2022 se ha publicitado el *Segundo Informe Especial Sobre el Estado de la Implementación del Enfoque Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Desafíos y oportunidades para incorporar el enfoque étnico en la implementación territorial* (Instituto Kroc 2022b).

El *Sexto Informe* (Instituto Kroc 2022a) —difundido a finales de mayo de 2022— recoge los cinco años habidos entre 2016 y 2021, con especial énfasis en el periodo de diciembre de 2020 a finales de 2021. De ahí su título *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*.

En el Prólogo (pp. 13-15) se atestigua, según la metodología de mediación del centro, que «la implementación del Acuerdo Final en estos primeros cinco años no se ha detenido» y ello «a pesar de haber experimentado serios obstáculos, tanto internos como externos, y a que el ritmo de implementación aún no entra en una senda que genere certidumbre frente a la posibilidad de completar todas las disposiciones o su inmensa mayoría cuando se cumpla el periodo de 15 años previsto». Se subraya el hecho de que en el sexto año de materialización se está ante «el desafío de atravesar una transición política determinada por la renovación del Congreso de la República y la conformación de un nuevo Gobierno Nacional». En efecto, visto el resultado electoral en los comicios presidenciales se está entrando en otra fase.

En el Resumen ejecutivo (pp. 16-30) los consabidos porcentajes cuantitativos calculados por el centro se encuentran así: 30% de las 578 disposiciones están completadas; 19% en estado intermedio; 37% en estado mínimo; y 15% sin empezar. Se añade que los mayores niveles de implementación se observan en los puntos 3 (fin del conflicto) y 6 (implementación, verificación y refrendación) y los menores en los puntos 1 (reforma rural) y 2 (participación política).

En cuanto a los *enfoques transversales* el *capítulo étnico* ha presentado en el 2021 «limitados niveles de implementación» pues solo se dieron cambios en siete de los 80 compromisos con tal perspectiva, alcanzando las disposiciones completas el 13% sobre el total. Y en lo concerniente al *enfoque de género* (130 disposiciones contempladas), solo se había completado el 12%. Ambos porcentajes contrastan con el 30% general citado en anteriores líneas.

En la parte final del último Informe se incluye un breve capítulo titulado «Oportunidades generales para fortalecer la implementación» (pp. 224-226). Se sugieren tres tareas esenciales.

1. «*Apropiación del informe*» de la *Comisión de la Verdad* (CEV) a ser presentado en junio de 2022. Sus conclusiones deben ser contempladas durante la elaboración del «Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026». Se indica que tras el cese del mandato de la CEV (finales de agosto) estas perspectivas deben ser acogidas en la agenda del Comité de Seguimiento de las Recomendaciones, ente llamado a desempeñar un notable papel en los años venideros. En ese marco, hacer hincapié en las recomendaciones de la CEV con enfoque étnico y de género bajo la orientación de la *Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos* (IEANPE) y la *Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz*.
2. Revisión y ajuste del *Plan Marco de Implementación* (PMI), función asignada a la *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final* (CSIVI) a fin de que las partes puedan ajustar los objetivos de aquel en función de las realidades del proceso de ejecución de los acuerdos. El Instituto entiende que proceder a ello es esencial para la gestión del nuevo Gobierno.
3. *Implementación normativa del Acuerdo Final*: para cerrar algunos de los vacíos observados —sobre todo en puntos clave de la Reforma Rural Integral, Participación Política y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas—, el nuevo Gobierno debería alcanzar con el Congreso una agenda legislativa a ese tenor para el periodo legislativo de julio de 2022 a julio de 2023. Y para favorecer ello se proponen medidas como un amplio acuerdo multipartidista en torno a esa agenda legislativa; participación ciudadana en el debate legislativo con la celebración de audiencias públicas o mediante otros canales de interlocución; y priorizar en la agenda legislativa algunas de las normativas previstas en el Acuerdo Final que no han sido todavía tramitadas (casos de la ley de tratamiento penal diferenciado para pequeñas y pequeños cultivadores, creación de la Jurisdicción Especial Agraria y la ansiada reforma política electoral).

Así están las cosas a consideración del Instituto Kroc. Obviamente, pese a que el Sexto Informe fuera publicitado en mayo de 2022 (Instituto Kroc 2022a), se refiere a la situación valorada a finales de 2021. Todavía no se sabía con seguridad, más allá de las encuestas, qué iba a pasar en las elecciones legislativas y presidenciales, ni cuál sería el enfoque y composición del Gobierno entrante en agosto de 2022. Con todo, se dejaban apuntados algunos retos o tareas, como acabo de resumir en los párrafos inmediatamente anteriores.

9. Otros balances de la implementación del Acuerdo Final con visiones más críticas

Aparte de los informes cuasi «oficiales» del Instituto Kroc, otras instituciones, fundaciones, ONG y un largo etcétera, han ido sacando sus propios balances, con diversos grados de impacto en los círculos políticos y en la opinión pública. Es misión imposible comentar todos ellos. Sí voy a seleccionar algunos de los escritos por entidades y personas individuales con un tono de mayor o menor crítica al objeto de complementar y/o refutar algunas impresiones de los hasta 2022 seis informes generales del citado centro de la Universidad de Notre Dame.

9.1. *Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST): Décimo Informe (2021)*

Siguiendo el Acuerdo Final, la *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación* (CSIVI) designó en marzo de 2017 como *Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación* (ST) al *Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos* (CERAC) —entidad privada creada en 2005 dedicada a la investigación— y al *Centro de Investigación y Educación Popular* (CINEP) —fundado en 1972 por la Compañía de Jesús—. En estos años la ST ha elaborado diez informes sobre la implementación de los seis puntos del Acuerdo; seis informes sobre los aspectos del Enfoque de Género; y tres informes acerca del Enfoque Étnico.

El último análisis general es el *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*, publicado en octubre de 2021, con 548 páginas. Se brinda un texto sintético de 17 páginas, que es el que cito. En su retrospectiva se señalan tres hechos que han incidido en la situación actual: nuevo Gobierno desde 2018 con «un partido político que se había opuesto abiertamente a la firma del Acuerdo»; consecuencias de la pandemia del Covid; y el Paro Nacional de 2021. Su opinión se resume en esta frase: «ST considera que es imprescindible que se acelere la implementación del acuerdo de paz de forma integral, especialmente, en los compromisos más rezagados» (p. 2) [las cursivas son mías]. Es decir, viene a señalarse a fecha de 2021 que se estaba dando una ralentización y que era necesario retomar el proceso.

Sobre el punto 1 (acceso y uso adecuado de la tierra) se destaca «tres logros importantes»: conformación del Fondo de Tierras de distribución gratuita; definición de mecanismos de formalización y actuación por oferta; e inicio del Catastro Multipropósito.

En el punto 2 (participación política) se advierten pocos avances. Con datos de las NNUU y Defensoría del Pueblo se mostraba la preo-

cupación por las masacres —desde el 2014 el 2020 había sido el año con el registro más alto con 76 casos confirmados—; desplazamientos masivos —44.290 personas— y los asesinatos de excombatientes, líderes sociales y defensores de derechos humanos. Se marcaba como logro, aunque con gran retraso, para la participación en la política de las víctimas la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP), que han entrado en vigor en las elecciones legislativas de 2022.

Para la ST la mayoría de los compromisos del punto 3 (fin del conflicto) ya están cumplidos, aunque con algunos pendientes de culminar, como la finalización en la entrega de bienes y activos reportados por las FARC para la reparación a las víctimas. En cuanto a la reincorporación económica y social de excombatientes se subraya la necesidad de consolidar los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR); y que se tenga en cuenta a los ubicados en otros espacios como las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) y zonas urbanas. Y se pide la materialización efectiva del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

El punto 4 (drogas ilícitas) presenta avances con el cumplimiento del 98% del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por las familias que suscribieron acuerdos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); pero con la necesidad de recuperar el «rezago» acumulado en aspectos de los compromisos del Plan de Atención Inmediata (PAI) y Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Se saluda la puesta en marcha de la «Política Nacional de Salud Mental» y «Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas», pero añadiendo que «no son acciones suficientes» en el Acuerdo, solicitándose cubrir esas deficiencias.

En cuanto al punto 5 (víctimas del conflicto) se destaca como un «logro central» la creación de un modelo de justicia transicional que atiende los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables; si bien se requiere mantener los recursos adecuados de las entidades que forman el SIVJRN (CEV, UBPD y JEP) y consolidar los «procesos armónicos de trabajo» con el resto de instituciones del Estado. Se esperaba que la CEV culminara su Informe Final para 2022. Considerándose muy importante el «Plan Nacional de Búsqueda» (PNB) de personas desaparecidas, se pide una «pronta operativización» del mismo; y la protección de lugares donde se presume pudieran encontrarse cuerpos de esas personas, a fin de evitar su alteración. En materia de Jurisdicción Especial para la Paz se apuntan tres logros: estructuración de un modelo restaurativo de justicia transicional; expedición de medidas cautelares

como un mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos de las víctimas; y apertura de los macro casos. Acertada se entiende la ampliación en diez años del marco normativo cubierto por la Ley 1448 de 2011 de medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En el repaso al punto 6 (implementación, verificación y refrendación) se reconoce que la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) —de la que depende la ST que ha elaborado el informe que estoy resumiendo—, «ha generado controversias entre las partes que la componen por el cumplimiento limitado de sus funciones, así como por su desempeño». Con respecto al Plan Marco de Implementación (PMI), importante para la materialización de las políticas públicas que aseguran la implementación del Acuerdo Final, se precisa que de los 507 indicadores previstos para el cumplimiento de los seis puntos [no coincide con los 578 indicadores de los informes del Instituto Kroc], la situación a fecha de 2021 es: 61 indicadores finalizados; y 455 se mantienen vigentes [la suma es 516 y tampoco coincide con los 578]. De los 76 compromisos que deben estar cumplidos para el cuatrienio 2019-2022, el Gobierno de Duque cumplió 9 y «el resto ya están en planeación para su finalización». Aunque no lo dice el Informe, salta a la vista que el porcentaje del cumplimiento para el periodo acotado es objetivamente bajo. Se reprende que el Acuerdo preveía la revisión anual del PMI por la CSIVI para realizar ajustes, sin embargo «no ha sido revisado desde su aprobación lo que representa un riesgo para el cumplimiento integral de lo acordado». En los avances se apunta la puesta en marcha del «Sistema Integrado de Información para el Posconflicto» (SIIPO) y de once de las veinte Emisoras de Paz previstas para 2026.

En este Informe publicado en 2021 hay un aspecto evaluado de notable relevancia (pp. 11-12) que transcribo: «Sobre el *compromiso de financiación*, se evidencia que si bien los recursos han tenido un crecimiento anual promedio de 5% desde la firma del A.F., *en ningún año se ha cumplido con lo proyectado* en el Marco Fiscal de Mediano Plazo —MFMP—, y *a este ritmo de ejecución la implementación tomaría un total de 26 años* como lo ha alertado la Contraloría, es decir, *11 años más de lo previsto*» [las cursivas son mías]. Si el Gobierno y Congreso de la República entrantes en 2022 quieren pasar de las promesas a los hechos, deberán acompañar lo que resta del cumplimiento de los acuerdos con el adecuado compromiso de financiación a fin de evitar ese retraso del que advierte la Contraloría General de la República (CGR).

9.2. *Informes del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) y Gentes del Común*

Doy un espacio a los análisis publicados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) y Gentes del Común —«proyecto académico-político»— por una razón básica: su cercanía al partido Comunes resultante de la transformación de las FARC-EP. Sus informes, deduzco por lo leído, reflejan las impresiones de una de las partes firmantes. Adelanto que están a grandes rasgos en la línea oficial: mantenimiento en el proceso de paz; críticas numerosas a los aspectos demorados y/o incumplidos; y propuestas de reactivar el Acuerdo Final.

De todos los materiales disponibles me limitaré a emplear dos de los más recientes, si bien son de interés otros anteriores donde ya se hablaba, en el tercer año de implementación, de una «intensa lucha» entre «las fuerzas que pretenden habilitar las condiciones para una consumación de la perfidia y del incumplimiento por parte del Estado», y aquellas que «insisten en el potencial transformador y reformista de lo pactado». Ya estaba en la Presidencia Duque en actitud de «desvalorizar» el Acuerdo; pero, ante la imposibilidad política y jurídica de incumplirlo claramente, se optaría «por la simulación y la impostura» como rasgos de la política gubernamental» (Estrada Álvarez 2019: 15-17).

En primer lugar, el libro *La paz pospuesta* —una declaración de intenciones sobre su contenido—, seguido del subtítulo *Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*, coordinado por el profesor Jairo Estrada Álvarez, editado en 2021 (Estrada Álvarez 2021). En la presentación se advierte que los capítulos (cada uno sobre una temática), no son «un ejercicio de contraste entre lo acordado y lo efectivamente implementado, propio de enfoques cuantitativos y descriptivos», sino que «se ha optado por un concepto de análisis de procesos en curso, con el cual se privilegia la consideración del contexto, de los conflictos y las contradicciones, de las fuerzas e intereses en contienda».

Se resume la posición en los siguientes puntos que copio sin incisos: 1) «*El proceso* —visto en su integralidad— *no ha arrojado los resultados inicialmente esperados* y, de no producirse una redefinición en la trayectoria que ha traído hasta el momento, se encuentra bajo la amenaza cierta de entrar a hacer parte del sinnúmero de aspiraciones históricamente incumplidas»; 2) «(...) el estado actual del proceso, siendo desigual y diferenciado cuando se someten a escrutinio sus diferentes componentes, está marcado esencialmente por una condición crítica y de precariedad, en buena medida explicada por las resistencias sistémicas de variada índole que se interponen (...)»; 3) «no obstante lo anterior, se advierten al mismo tiempo nuevas condiciones de posibilidad de-

rivadas de la mayor aprehensión social del Acuerdo, devenido en bien común de la sociedad colombiana, pero sobre todo explicadas por la indiscutible redefinición en curso del campo político y de fuerzas en contienda (...); y 4) «(...) dadas las tendencias exhibidas por el proceso de implementación, dada la condición de la paz pospuesta, *es preciso considerar una reconducción sustancial del proceso*. Se trata de pensar *una nueva renegociación del Acuerdo*, sustentada en un gran pacto político nacional, con la participación de las partes contratantes originarias (Gobierno, hoy exFARC-EP) y la más amplia representación social, que —sin afectar sus seis pilares y disposiciones— permita “actualizarlo” en lo que corresponda y darle nuevos desarrollos a partir de la experiencia de estos casi cinco años de implementación, erigiéndolo en uno de los fundamentos de una política de Estado en procura de la paz completa» [las cursivas son mías] (pp. 19-20).

Esta línea de argumentaciones se reiteró en otro libro colectivo editado unos meses después por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) —*Incertidumbres de la paz: entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa*—, algunos de cuyos autores eran los mismos que en el reseñado en el párrafo precedente (Jiménez y Zuluaga 2021).

Tras anteriores críticas, se publicó el trabajo *Reavivar el acuerdo de paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública*, elaborado por Jairo Estrada y otros académicos (Estrada Álvarez y otros 2021).

En la presentación (pp. 19-32) se insiste en los conceptos «Paz ausente», «paz simulada» y «paz pospuesta», subrayan «el incumplimiento, pero también la adopción por parte de los gobiernos de turno de medidas que dicen avanzar en la implementación de lo acordado, pero que más bien responden a intereses y priorizaciones que en la mayoría de los casos van en contravía de lo pactado al ajustarlos a sus estrechas agendas políticas, reproduciendo los obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que retardan e impiden la construcción de una paz estable y duradera». Se matiza que «la situación de cumplimiento parcial, incumplimiento e, incluso, desfiguración» del Acuerdo «no es atribuible únicamente a los gobiernos de turno», citándose al Congreso de la República, Corte Constitucional, la «falta de compromiso de las instituciones públicas con la incorporación del Acuerdo a sus planes de acción» y la «poca pedagogía pública que ha existido en torno a la comprensión de lo acordado». Se añade que la «responsabilidad» recae «sobre la totalidad del Estado», principalmente en el Gobierno Nacional. «Lejos se está de lo consagrado en el Acto Legislativo 02 de 2017, cuyo propósito consistió en “blindar” la implementación llevando a rango constitucional la obli-

gación del Estado colombiano en su conjunto de cumplir con lo acordado».

«Experiencias internacionales de acuerdos de paz han mostrado que lo que no logra implementarse en los primeros años, difícilmente se podrá hacer en los años subsiguientes», se subraya en el plano comparativo. A modo de adelanto de lo que pudiera ocurrir se lee: «de continuar por la senda que se le ha terminado imponiendo particularmente durante el Gobierno de Duque —que ha sido contrario a él—, quedará reducido al desarme guerrillero, la reincorporación individualizada, el esclarecimiento parcial y limitado de la verdad y una acción de justicia especial distanciada de sus propósitos y diseños originales. Como consecuencia de ello, *reformas cardinales no realizadas hasta ahora podrían entrar de manera definitiva a hacer parte del listado de los incumplimientos de acuerdos suscritos por el Estado* con fuerzas que se le han opuesto o han demandado reivindicaciones de diversa naturaleza, tal y como se evidencia en experiencias de la clase trabajadora, las comunidades campesinas y los pueblos étnicos, entre otros» [las cursivas son mías]. En este párrafo esa visión de que fatalmente la historia pudiera repetirse, se acerca bastante a las posturas más críticas, pero evitando romper con el proceso.

Señalar, finalmente, que el libro desgrana una serie de propuestas que involucran a elementos normativos, institucionales, de planeación y de presupuestación relativos al Plan Marco de Implementación; Plan Nacional de Desarrollo; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; Trazador Presupuestal para la Paz; e implementaciones integrales de los enfoques transversales de género y étnico.

9.3. *La valoración del sector exFARC-EP que transitó por el partido FARC y se rearmó en la Segunda Marquetalia*

Creo conveniente desde una perspectiva académica y política —y con un afán de contraste de posiciones— recoger los planteamientos del sector de dirigentes guerrilleros que participaron en la redacción y conclusión del Acuerdo Final y en la transición hacia el partido FARC, pero que en 2018 se desvincularon del mismo, retomaron las armas y fundaron la organización Segunda Marquetalia, reclamándose continuadores de las FARC-EP. Nos interesa en particular resumir la parte de sus argumentos para dar tal paso y que, al parecer, tienen que ver con lo que entienden por incumplimientos graves de lo acordado en 2016. Al efecto, sigo el libro escrito por Iván Márquez (Luciano Marín Arango), publicado sin fecha, pero se supone es de 2019, intitulado *La Segunda Marquetalia. La lucha sigue* (Márquez 2019). Como se sabe, no solo es un antiguo comandante de las FARC-EP, miembro de su Secretariado

desde 1990 y ahora principal dirigente de la Segunda Marquetalia, sino que fue el jefe del equipo negociador de las FARC-EP en Oslo y La Habana. Debido a esa responsabilidad, el guerrillero más visto y entrevistado por los medios entre 2012 y 2016. Recientemente, el 30 de junio de 2022, fue objeto de un atentado, según el comunicado del grupo «dirigido desde los cuarteles del Ejército y los comandos de Policía».

En el prólogo firmado por Jesús Santrich —que también estuvo en la mesa de La Habana y se le observa en la representación de las FARC-EP que asistió desde el estrado al acto de firma del Acuerdo Final en el bogotano Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016—, se manifiesta la visión altamente crítica del proceso habido. Apunta que en el libro escrito por su compañero «encontramos la explicación de lo que fue el inicio y desenvolvimiento de las conversaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP (...), incluyendo su fallida implementación y las causas del desmoronamiento de uno de los sueños más preciados del pueblo colombiano. Ahí están dibujados los responsables del fracaso, las consecuencias y el impacto que a corto y mediano plazo significa el hecho histórico y político de la burla a lo pactado, el irrespeto a la palabra empeñada y el aniquilamiento de la confianza en el diálogo como instrumento de soluciones cuando una de las partes pisotea los principios que rigen una negociación de tal calibre» (pp. 15-24). Sobre las posiciones de Santrich también recomiendo la entrevista efectuada por Sasha Yumbila en *Rebelión* (2020).

Del libro me centro en la sección titulada «*La traición del Estado al Acuerdo de Paz de La Habana*» (pp. 155-201), en la que Márquez enumera los argumentos para sostener sus tesis y justificar la vuelta a las armas. Entre ellos se menciona: «los resultados en materia de cumplimiento por parte del Estado son desalentadores»; «Cambiaron el texto original del Acuerdo de La Habana violentando el principio de toda negociación»; «Destruyeron la Jurisdicción Especial para la Paz, JEP, concebida para todas las partes involucradas en el conflicto. Las instituciones del establecimiento resolvieron que solo era aplicable a la guerrilla y a los combatientes, excluyendo de su jurisdicción a los agentes civiles del Estado, a los determinadores de la violencia desde la cúpula política»; «Se ha negado la Fiscalía a poner en funcionamiento la Unidad Especial de lucha contra el paramilitarismo»; y «la inseguridad jurídica de mandos y combatientes de la insurgencia, lo cual ha expandido la desconfianza en las bases guerrilleras».

Además, se reconocen, según su enfoque, el incurrir en «errores» como «el de pactar la dejación de armas antes de asegurar el acuerdo de reincorporación política, económica y social de los guerrilleros» (pp. 155-160). En este punto —una de las claves en cualquier proceso

de desarme— parece que hubo grandes discrepancias entre los dirigentes que optaron por la entrega «exprés» —sector de Rodrigo Londoño «Timochenko»— y los que sugerían la dejación de manera gradual por fases, según se percibiera que los acuerdos se iban cumpliendo (pp. 218-220). También reprocha lo acontecido en los preparativos y celebración del congreso constitutivo del partido FARC en agosto de 2017 (pp. 221-231).

Concluyo con el manifiesto «*FARC-EP. La lucha sigue*», insertado en el libro, en el que se mantiene que la Segunda Marquetalia es la continuación de la lucha guerrillera en respuesta a «la traición del Estado al Acuerdo de Paz» y que «nuestro objetivo estratégico es la paz de Colombia con justicia social, democracia, soberanía y decoro». «¿Cómo construir la paz sobre estas ruinas taciturnas?» —se pregunta retóricamente en el texto—, «Por algo hay que empezar. Y tiene que ser con la instalación en el Palacio de Nariño de un nuevo Gobierno colocado allí por una gran coalición de fuerzas de la vida, de justicia social y democracia, que convoque a un nuevo diálogo de paz (...)» (pp. 263-275).

Creo necesaria dejar acá una aclaración. Con respecto al delicado tema para su análisis desde una perspectiva académica relativo a las diferencias ideológicas, políticas, organizativas, de estrategia y táctica, etc., entre los diversos sectores surgidos durante el proceso de negociación (2012-2016), firma de los acuerdos en sus tres versiones —La Habana, Cartagena y Bogotá— (2016) e implementación (2017-2022), de lo que fue la organización guerrillera FARC-EP, no entraré aquí a fondo. Para ello habría que disponer de la necesaria documentación directa —y no me he puesto a esa tarea— y esbozar un proyecto de investigación, lo que llevaría su tiempo. Este tipo de trabajo tal vez sea posible encararlo más adelante, favorecidos también por el paso del tiempo. Además, entiendo, no es un simple análisis de dos posiciones encontradas, sino que, por lo que he leído del seguimiento de la actualidad, habría que distinguir entre varios sectores. Serían, si mi información es correcta, básicamente cuatro:

1. La línea oficial y mayoritaria que transita al partido FARC y luego Comunes.
2. Los dirigentes, cuadros medios y base que han estado varios años en esa postura anterior, pero que se han ido desvinculando del partido citado, con cierta publicidad o silenciosamente, por estar a disgusto con su rumbo, pero sin retomar las armas por que no ven condiciones u otros motivos.
3. Los dirigentes medios y militancia que no veían la pertinencia de negociar en La Habana y nunca aceptaron los acuerdos, que se mantuvieron armados —más o menos identificados en los medios

como las «disidencias»—, siendo la más importante el denominado Bloque Suroriental, hoy activo.

4. Los dirigentes y militancia que inicialmente aceptó el Acuerdo, siquiera con prevenciones y en medio de contradicciones internas por los asuntos más espinosos, pero que en los años siguientes han sostenido que no se está cumpliendo aquel en un grado lo suficientemente alto, lo que les lleva de nuevo a la lucha armada —que cabría identificar con la Segunda Marquetalia—.

Estas diferencias no solo afectan a las correspondientes direcciones y militancia activa, sino a las bases sociales y ciudadanía que abierta o reservadamente tienen sus preferencias por algunos de los sectores que he tratado de fijar, no sé si del todo acertadamente.

9.4. *Valoraciones de académicos y personalidades*

De todo el material impreso que tengo encima de la mesa y el acumulado en la computadora, imposible de reflejar, voy a auto limitarme seleccionando únicamente las valoraciones en tono crítico de tres reconocidas personas por su labor investigadora (profesores Rafael Grasa y Francisco Gutiérrez Sanín) y su involucramiento intelectual y social en el conflicto colombiano y en el empeño de buscar soluciones justas y duraderas (jesuita Javier Giraldo Moreno).

El profesor catalán de Relaciones Internacionales y experto en temáticas de conflictos y paz, Rafael Grasa ha publicado varias aportaciones sobre Colombia. En 2020, cuando se llevaban cuatro años de ejecución del Acuerdo elaboró un *análisis prospectivo* (Grasa 2020). Aparte de otras consideraciones, señalaba que estaban obstaculizando el tránsito hacia la construcción de la paz el «impacto combinado» de los problemas de seguridad; persistencia de varios conflictos; escasa eficiencia y legitimación de la intervención del Estado en zonas fuertemente afectadas; retraso en la implementación de los puntos del Acuerdo sobre desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos; y la influencia y atractivo de las economías ilegales (pp. 15-16). Tras ir desgranando toda una serie de datos y remitirse a diversos informes, concluía con un apartado de «Recomendaciones y propuestas» (pp. 21-24). Partía de apuntar que ya desde «2019 se había producido una ralentización clara del progreso de la implementación», situación que continuaba en 2020. Además, se observaba «un claro desequilibrio selectivo en la manera de abordar unos compromisos que fueron diseñados para ser aplicados de forma integral»; y el «impacto disruptivo» de la creciente movilización social, polarización y consecuencias a medio y largo plazo de la pandemia.

Ante ello, proponía poner en marcha medidas «plurales y con recorrido» para reforzar y consolidar el potencial transformador del Acuerdo. Las mismas eran: 1) «Iniciativas, diversas y descentralizadas, para recuperar confianza y establecer o mejorar canales de diálogo en todas las dimensiones de la vida social y política, así como infraestructuras de paz y de gobernanza»; 2) «Abordar los problemas de fondo, tanto en el mundo académico como en el político, con análisis basados en evidencias y que atiendan a las causas últimas de los problemas y no solo a sus desencadenantes o a los factores aceleradores o multiplicadores»; y 3) «Volver a poner en el centro de las actuaciones de construcción de paz lo que fue señal distintiva de la propuesta gubernamental y eje articulador del Acuerdo final, el enfoque territorial, con apuestas decididas por la descentralización». «Se trata (...) de acometer los próximos años sin perder de vista la frase de Mencken [en referencia al periodista y escritor Henry Louis Mencken] que encabeza este documento: para todo problema humano se plantea una solución fácil, clara, plausible y, al final, equivocada. Hay lugar para el consenso, y debe buscarse». En resumen, Grasa observaba problemas y complicaciones, pero insistía en mantener el proceso, no solo en los aspectos contenidos en el Acuerdo, también reforzándolos con otras iniciativas complementarias ya usadas en otros contextos y que cabría adaptar a las condiciones colombianas.

Francisco Gutiérrez Sanín, antropólogo, politólogo y profesor en la Universidad Nacional de Colombia, es un referente por sus investigaciones, publicaciones y colaboraciones en los medios. A cuatro años de la firma del Acuerdo elaboró un argumentado balance en el libro *¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia?* (Gutiérrez Sanín 2020). Tal interrogante surge, a su vez, de las dos preguntas que se hacía como punto de partida metodológico: si se estaba cumpliendo o no el Acuerdo de Paz; y en función de la respuesta, qué consecuencias se estaban observando (p. 11). En la Introducción avanzaba las respuestas: «La paz en Colombia ha sufrido un marginamiento y un desmonte sistemáticos»; y «Este es uno de los factores fundamentales que nos están conduciendo a un nuevo conflicto armado, es decir, a un nuevo ciclo de violencia política».

En su repaso histórico acota dos grandes periodos: un primer ciclo, que es el que se corresponde con «La Violencia», años de «guerra civil no declarada» entre liberales y conservadores que fue desde finales de los cuarenta a principios de los sesenta del siglo XX; y un segundo ciclo, la «guerra insurgente» o «contraingurgente», por ser sus protagonistas guerrillas de inspiración marxista y grupos paramilitares antisubversivos, que va hasta 2016, año a partir del que las FARC-EP «casi en su totalidad entraron en el proceso de paz». Sumados los dos ciclos son setenta años con «varias generaciones» participando en tales situaciones. En cuanto al momento [2020], sostenía que se estaba «Gestando un tercer ciclo»

que podría prolongarse tanto como los anteriores. En gran medida ello sería a causa de los «Incumplimientos» —aparte de otras motivaciones de índole estructural—, que evalúa en los capítulos tercero («¿Incumplimiento?») y cuarto («¿Incumplir cuesta?»), identificando los puntos más delicados. Ante ello, alerta de las consecuencias y que no se aproveche la oportunidad que había surgido para el país. «Faltarles a los guerrilleros desmovilizados abre la puerta a una removilización hacia diversos bandos, que perfectamente puede ser el laboratorio donde se estén cocinando los conflictos de mañana», aseveraba (p. 91). No obstante, en el quinto capítulo («Un nuevo país, y no es ironía») enumeraba algunos elementos positivos en diversos ámbitos socio-políticos, culturales, etc.

La parte final del libro es más pesimista al considerar algunos factores que no jugaban a favor, como el contexto internacional con la administración Trump y países latinoamericanos con gobiernos escorados muy a la derecha (sexto capítulo «Malos augurios»); y la actitud del uribismo y el Gobierno de Duque (séptimo capítulo «Oposición programática a la paz»). El octavo capítulo se titula «Lo que se nos viene pierna arriba», un lenguaje popular aplicado a la academia, donde recoge diversas opiniones en cuanto al futuro del proceso. La contraportada lleva como frase destacada «Despertamos muy pronto del sueño de pacificar Colombia».

En una posterior entrevista realizada por Julián Harruch Morales para *El Espectador* (15 de septiembre de 2021), volvió a criticar los cambios introducidos en las varias versiones del Acuerdo, así como en su ejecución, que calificaba de «desastre».

Julián Harruch: «—¿Podría explicarnos las razones que sustentan este balance tan pesimista sobre la implementación de los acuerdos?»:

Gutiérrez Sanín: «El acuerdo, tal como se negoció en La Habana, como resultado del consenso logrado entre las dos fuerzas que firmaron, ya no existe. Esto se debe a que hubo un cambio en las reglas de juego. El Estado colombiano, no solo el Gobierno de turno, se atribuyó la capacidad de modificar el acuerdo unilateralmente. Los cambios a la Jurisdicción Agraria y a la Justicia Especial para la Paz, realizados por el Congreso y permitidos por las decisiones de la Corte Constitucional, así lo evidencian: se hicieron modificaciones por fuera de lo negociado en La Habana y sin tener en cuenta a la contraparte». «Por otra parte, la implementación es un desastre. ¿Cuántas hectáreas, por ejemplo, fueron entregadas a los campesinos? O pensemos en cuál ha sido la posición del Gobierno frente a la Comisión de la Verdad y la JEP, dos instrumentos que no han podido hacer trizas solo porque la comunidad internacional los rodeó. O bien, pensemos en qué pasó con los acuerdos de participación política, o en la cantidad de líderes sociales y excombatientes asesinados. Ahora, y esto también lo dije explíci-

tamente en el libro, todo lo anterior no significa que el acuerdo como programa de transformación social esté muerto».

No obstante, tales apreciaciones pesimistas, también apuntaba algunos de los aspectos positivos del proceso.

Julián Harruch: «—A pesar del estado crítico en que están los acuerdos, ¿qué dividendos ha dejado la paz y por qué es importante insistir en su defensa? (...):

Gutiérrez Sanín: «Yo diría que cuatro cosas. La primera es que el acuerdo logró la desmovilización de un grupo de especialistas en violencia muy grande, muy preparado y muy capaz (...). Un segundo dividendo son los efectos indirectos. La implementación ha generado la creación de numerosas agencias estatales que pedalean con entusiasmo. Por ejemplo, en relación con la agenda agraria, la Unidad de Restitución, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia Nacional de Tierras (...). Un tercer dividendo muy importante son las entidades de justicia transicional (...). Una cuarta cuestión que es que el acuerdo de paz abrió muchas esclusas para la participación ciudadana en distintos escenarios, rurales y urbanos».

En otras partes de este capítulo he citado al religioso jesuita Javier Giraldo Moreno, filósofo, teólogo, investigador en ciencias sociales, que no necesita mayores presentaciones. Es una de las personas más reticentes con el Acuerdo de 2016, que considera insuficiente y con problemas graves en su materialización. Se ha pronunciado a través de artículos de opinión, entrevistas, comunicaciones en congresos, etc., por lo que el material sobre su análisis es abundante. Seleccione dos textos: un artículo en una revista académica de la Universidad Nacional de Tres de Febrero sita en Buenos Aires (2017); y una entrevista en *El Espectador* (2022).

El primero es un extenso escrito de julio de 2017 —publicado en la *Revista de Estudios sobre Genocidio* y reproducido en otros muchos lugares—, el año en el que se estaba poniendo en marcha el Acuerdo, titulado «*Expectativas, logros y frustraciones de un proceso de paz*». Llama la atención que ya en esa fecha temprana se mostrara muy reticente con el proceso que «no acaba de consolidarse frente a perspectivas constantes de nuevas enmiendas y amenazas persistentes de desconocimiento e incumplimiento». Planteaba dos de los argumentos que desde entonces hasta hoy viene sosteniendo: por un lado, una crítica a los sucesivos cambios en las versiones de los acuerdos; y, por otro, la contrariedad generada por la escasa materialización de lo pactado.

En el artículo hace un repaso de la historia del país, de sus problemas y conflictos. Indica que «En los 34 años precedentes varios jefes de Es-

tado se han comprometido en procesos de paz que no han tenido ningún éxito». Llegado a la época de Santos muestra su contrariedad por la forma en la que el presidente se planteó las cosas: «anunció que acabaría con las guerrillas “a las buenas o a las malas” y, con intensa asesoría estadounidense e israelí se propuso acelerar golpes mortales, de enormes costos bélicos, para forzar unas negociaciones en contexto de “derrota” y de “rendición”». Con todo, los primeros pasos le parecieron acertados por ambas partes, ya que lo planteado por el presidente la «gente percibió que había algo, tanto en la agenda como en el método, que los diferenciaría de los anteriores procesos de paz»; y por las FARC-EP «El discurso de Iván Márquez (...) en Oslo (...) alimentó más el optimismo», ya que «situaba la paz donde hacía muchas décadas querían situarla los movimientos sociales, los millones de víctimas, los sectores secularmente excluidos, (...) los millones de desplazados (...)». Pero, pronto vinieron las «líneas rojas» de Santos, al aprobarse los acuerdos de julio de 2015: «no se discute nuestro sistema democrático, ni nuestro modelo económico, ni la propiedad privada, ni el tamaño ni el futuro de nuestras Fuerzas Armadas, ni ningún tema “¡ninguno!” que esté por fuera de la agenda preestablecida». En consecuencia, para Giraldo «Una contradicción de fondo iba a atravesar, pues, los diálogos de paz, ya que, en sana lógica, el modelo económico, el modelo político y el modelo militar están radicalmente implicados en las raíces del conflicto y tocan, no superficial sino radicalmente, los problemas de tierra, participación y víctimas».

En su opinión, en La Habana «La delegación del Gobierno se limitaba a analizar y controvertir las propuestas de las FARC y, como se pudo evaluar finalmente, a negar rotundamente cada propuesta conduciendo la discusión a lo que el Gobierno tenía en mente desde el comienzo, sin tocar en absoluto el modelo de sociedad vigente». Ello lo basa repasando las propuestas planteadas en los principales temas, subrayando los aspectos que al final van quedando orillados. Santos se dedicó a «la superación del pánico de la élite en el poder, (...) grandes empresarios, funcionarios, militares, agentes de seguridad y ex presidentes», con «estrategias tranquilizantes». Al firmarse los acuerdos de La Habana y Cartagena, agosto y septiembre de 2016, «ya se habían incluido principios muy claros de impunidad para la élite en el poder».

Tras el Plebiscito, octubre de 2016, escribe que «los partidos de extrema derecha (...) lograron que el Gobierno y su Mesa negociadora forzaran a las FARC a renegociar lo ya pactado, discutiendo 500 propuestas de enmienda. El 24 de noviembre se firmó un texto enmendado en el Teatro Colón de Bogotá y ese mismo día en la tarde una “Fe de Erratas” (...)». Y en marzo de 2017 el Senado aprobó «un texto nuevamente enmendado por el debate parlamentario y conciliado entre Senado y Cámara». Luego repasa una serie de aspectos que intitula la legalización

de una simetría ilegítima; extirpación del tímido ensayo de jurisdicción universal; desaparición de las responsabilidades de mando; refinamiento unilateral de la impunidad de agentes del Estado —en referencia a la introducción cinco días antes de la firma en La Habana de un «Anexo de acuerdo especial» sobre tratamiento penal diferenciado para agentes del Estado—; absolución anticipada de los máximos responsables; esfumación de la centralidad de las víctimas; absolución del empresariado criminal; anulación de los crímenes de lesa humanidad y de las prácticas de genocidio; y evasiva radical a las garantías de no repetición. Todo ello sostenido en sólidos argumentos y datos.

En las conclusiones, «Miradas de conjunto», se lee —opto por reproducirlo en extenso—:

«Si algo queda claro luego de recorrer el proceso y de analizar sus logros es que las raíces del conflicto no fueron abordadas; que las “líneas rojas” del presidente Santos no fueron cruzadas; que un alto nivel de impunidad fue conquistado por los agentes del Estado y sectores de la élite económico política, con enorme superioridad al nivel conquistado por la guerrilla; que fueron desconocidos muchos principios de derecho internacional; que predominó en los acuerdos un lenguaje abstracto y retórico sin concretarse en referencias a tiempos, lugares, cantidades, responsables y modalidades; que las maquinarias de la corrupción, de la exclusión y de la represión quedaron intactas y en fin, que la concepción de la paz esgrimida por el Gobierno miraba más a blindar a los sectores de poder frente a eventuales ejercicios de justicia internacional y a tranquilizar a los inversionistas extranjeros, que a erradicar los factores generadores de la violencia».

«La respuesta del presidente Santos y de sus representantes en la Mesa frente a las pretensiones de las FARC en los diversos puntos, consistió en decirles: si buscan ese tipo de cambios, tienen que abandonar la lucha armada, integrarse a la vida política tal como existe, conquistar votos en las elecciones y, si llegan eventualmente al poder, implantar las reformas que buscan mediante los mecanismos constitucionales. Tal tesis, aparentemente correcta, está fundada en una trampa, pues ese camino es absolutamente imposible mientras no se democratizen los medios de información y comunicación y los procedimientos electorales (...)».

«Los avances evaluativos de los acuerdos registran hasta el momento un nivel casi total de cumplimiento por parte de las FARC y un alto nivel de incumplimiento por parte del Gobierno, reforzado este por un clima político hostil, liderado por el ex presidente Uribe y otras facciones de derecha, las cuales se apuntalan en la tergiversación mediática (...)».

«Hay que celebrar que las FARC hayan decidido dejar de articular las armas con la política, pero hay que deplorar al mismo tiempo que el

Estado y sus brazos paramilitares no hayan hecho lo mismo, siquiera en un bajo nivel. Esto lleva a que ahora el accionar armado, preocupantemente en incremento desbordado, sirva a los más inconfesables objetivos e intereses y ponga en alto riesgo a los mismos desmovilizados, exterminándolos, en seguimiento de una larga tradición histórica».

«Quienes creemos que la única paz auténtica es aquella que se identifica como producto o efecto de la justicia, la vemos demasiado lejos», concluía.

Más recientemente, en una entrevista publicada el 6 de enero de 2022 en *El Espectador*, entre otras preguntas le formularon a Giraldo las siguientes:

Camilo Alzate González: «—A cinco años de los acuerdos de La Habana, ¿cuál es su balance?»:

Giraldo: «Creo que no se tocó ninguna de las raíces de la violencia en Colombia (...) el problema de la tierra, (...) problema de la democracia (...) problema de la manipulación mediática (...). De cómo se desarrolló el Acuerdo de Paz yo hice un cierto seguimiento los primeros años y saco una evaluación muy negativa de todo. Entre lo firmado en La Habana en septiembre de 2016 y lo firmado en Bogotá después de pasar por Cartagena, hay unas diferencias enormes. Después vino el paso por el Congreso, que fue fatal. El Congreso y la Corte Constitucional metieron la mano y creo que le quitaron todos los dientes que el acuerdo podía tener, o lo que quedaba, porque ya lo habían despojado de toda su fuerza».

«—Algo positivo es que casi 13.000 hombres y mujeres que estaban en armas ya no lo están...»:

«Es como una constante de todos los acuerdos de paz anteriores: primero, no se tocan las raíces del conflicto; segundo, se asesina a los que se desmovilizan; tercero, se reciclan siempre los factores de la guerra y termina reciclándose la guerra».

Tras las valoraciones seleccionadas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz paso al último apartado centrado en el momento actual (mediados de 2022) y las perspectivas que pudieran revertir las impresiones pesimistas —o realistas, si se prefiere— vertidas en anteriores páginas.

10. Situación actual y perspectivas tras las elecciones en 2022

Señalo algunos apuntes de actualidad que tiene que ver directamente con el tema que nos ocupa, destacando hechos y procesos habidos en la primera mitad del presente año 2022.

10.1. *Situación de las organizaciones armadas hoy activas*

Antes que nada, en un capítulo dedicado a una panorámica del conflicto colombiano en el marco de un libro de balances universitarios del Acuerdo de Paz de 2016, lo primero es preguntarse si como resultado del mismo las organizaciones armadas irregulares de todo tipo desaparecieron o si, al menos, lo hizo el grupo guerrillero que suscribió aquel documento. Interrogante retórico, pues la respuesta es sabida: el grueso de las FARC-EP se desmovilizó y se reconvirtió en un partido político; pero una parte pequeña, cuantitativamente hablando, pero con una cierta importancia política cualitativa, de sus antiguos miembros han seguido o han vuelto a las armas. Además, continúa en su accionar la otra gran organización guerrillera creada en los sesenta cual es el ELN; y existen otras formas de violencia descarnada de grupos paramilitares, neoparamilitares, narcoparamilitares o entidades criminales, términos, como ya he señalado, que se usan dependiendo de la opinión de los investigadores y centros de estudios.

Para tratar de dar una panorámica actual, con datos de 2021, recurro al Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) que ha venido publicando desde 2006 una veintena de estudios tratando de presentar lo más objetiva y fehacientemente posible una radiografía de los grupos irregulares en cada momento. El último editado ha sido *Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados*, 116 páginas con infografía y mapas que vio la luz en septiembre de 2021. Se divide en tres partes: presentación de los principales focos de conflictos por disputa entre tales grupos; caracterización de los tipos de estructuras políticas, militares y económicas; y un mapeo de los grupos con sus dinámicas, acciones y capacidades.

En un plano general se indica que serían unos 10.210 combatientes, pertenecientes a unos 90 grupos armados, siendo los principales los disidentes del pacto de paz con las FARC; el ELN; y diversos grupos paramilitares. Su presencia es más marcada en los departamentos de Norte de Santander y Arauca (fronterizos con Venezuela) y Nariño y Chocó (lindantes con Ecuador y Panamá). Más pormenorizadamente caben destacar los siguientes datos que reproduzco tal cual aparecen, sin comentarios añadidos (Indepaz 2021):

1. *Grupos narcoparamilitares*: 22 estructuras, 6 grupos con acciones recurrentes y afectación territorial mayor, y 27 bandas delincuenciales emergentes con acciones por tercerización de grandes grupos. Actividad en unos 291 municipios (ubicados sobre todo en Bolívar, Córdoba, Antioquia, Norte de Santander y Meta). El grupo más destacado son las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC) o *Clan del Golfo* —con entre 1.600 a 1.700 miem-

- bros—; siendo el resto los Caparros, Pachencas, Pelusos, Rastrojos, Oficina de Envigado, entre otros, y un grupo «confederado» de pequeñas estructuras (bandas o combos) —200 estructuras con entre 15 a 30 miembros cada una—. Muchos de estos últimos están en disputa con las AGC.
2. *Grupos post FARC-EP*: 30 estructuras configuradas en 3 grandes grupos —«independientes» y «desarticulados», se matiza—: *Bloque Suroriental* (12 estructuras con 2.700 miembros entre efectivos en armas y redes de apoyo logístico); *Segunda Marquetalia* (10 estructuras con 2.000 miembros); y *Comando Coordinador de Occidente* (8 estructuras con 500 miembros). Aparte, otras 2 estructuras «con tendencia a cooptación por otros grupos» (Frente Oliver Sinisterra, Guerrillas Unidas del Pacífico); y 2 estructuras «en confirmación de alianzas o articulación» (Frente 24 y 4). Actividad en 123 municipios de 22 departamentos (Antioquia, Cauca, Nariño, Meta y Norte de Santander...). El informe hace este comentario de interés: «De las 13.000 personas que se acogieron al Acuerdo de Paz, el 95% está cumpliendo con el proceso, el 5% restante (795 personas) no se reconoce dónde se encuentran actualmente y si hacen o no parte de estas estructuras. Lo que permite entender que, en su mayoría, el pie de fuerza que conforma estos grupos post FARC-EP son nuevas reclutas» (p. 7). El grueso del Bloque Suroriental son efectivos en desacuerdo con el proceso negociador y que no se desmovilizaron. La base de la Segunda Marquetalia son personas que se acogieron al Acuerdo, pero que luego denunciaron incumplimientos, la falta de seguridad física y jurídica o que discreparon con la dirección de las FARC reconvertido en partido político con esas siglas, hoy con el nombre de Comunes.
 3. *Guerrilla del ELN*: 2.450 combatientes, repartidos en 8 Frentes de Guerra (distribuidos geográficamente, además del Frente Urbano nacional Camilo Torres) y el Comando Central, con actividad en 211 municipios de 23 departamentos (Cauca, Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Arauca...).

Valga indicar que la situación de estas organizaciones es cambiante y muy dinámica. Probablemente parte de lo acabado de señalar en párrafos precedentes se ha ido modificando en los últimos meses. Pero permite, al menos, tener una visión aproximada del fenómeno. Con el nuevo Gobierno de Petro y la coyuntura esperanzadora, los datos acabados de señalar podrían variar sustancialmente a medio plazo.

Como contraste de cifras cito el cálculo del profesor Francisco Gutiérrez Sanín que refleja ligeras variaciones respecto a las señaladas por In-

depaz: «¿Cuántas personas hay ahora activas en armas? Unas 3.000 o 4.000 del ELN, al menos unas 4.000 o 4.500 de las disidencias de las FARC, incluyendo las de Gentil Duarte [Miguel Botache Santillana falleció en mayo de 2022 en un, al parecer, atentado] y a la Segunda Marquetalia; y otras 3.000 o 4.000 personas en grupos herederos de los paramilitares. Luego en este momento ya hay en Colombia aproximadamente unas 10.000 personas en armas» (entrevista en *El Espectador* septiembre de 2021).

10.2. *Correlación de fuerzas en la Cámara de Representantes y Senado*

Un hecho vital ha sido el ciclo de comicios celebrados en la primera mitad de 2022 ya que decidían para los próximos cuatro años la composición del legislativo y ejecutivo, las dos instituciones fundamentales en relación a las políticas a diseñar e implementarse.

El ciclo se abrió con las elecciones convocadas para el 13 de marzo al objeto de elegir a los miembros del Senado y Cámara de Representantes, que quedaron instalados a finales de julio.

El *Senado* está conformado por 108 curules, de ellos 102 resultado de las elecciones (100 por la circunscripción estatal y 2 por las comunidades indígenas), más 5 asignados directamente al Partido Comunes (por disposición transitoria del Acuerdo de Paz) y uno al candidato presidencial que quedó en segundo lugar (Estatuto de la oposición). La composición de fuerzas quedó así: Pacto Histórico, 20 senadores-as; Partido Conservador, 15; Partido Liberal, 14; Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza, 13; Centro Democrático, 13; Cambio Radical, 11; Partido de la U, 10; Partido Comunes, 5; coalición de los partidos MIRA y Colombia Justa Libres, 4; Movimiento Alternativo Indígena Social (MAIS), 1; Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), 1; y Liga de Gobernantes Anticorrupción, 1. Del conjunto 75 son hombres y 33 mujeres.

La actual *Cámara de Representantes* cuenta con 188 escaños. Cifra resultante de un complejo sistema por el que se eligen 161 diputados-as votados en los 32 departamentos y Distrito Capital; 2 por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes; uno por las comunidades indígenas; uno por los raizales de San Andrés y Providencia; y uno por la circunscripción internacional o del exterior. El resto proceden de: 16 representantes de las víctimas del conflicto —Acto Legislativo 02 de 2021 estableciendo 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz—; 5 del partido Comunes (por disposición puntual del Acuerdo de Paz); y un escaño reservado a la persona que sea el candidato-a vicepresidencial que en las elecciones quedara en segunda posición.

Tras dirimirse los escaños por las elecciones directas y completarlas con el resto de vías de acceso, la composición es la siguiente: Partido Liberal, 32 representantes; Pacto Histórico, 28; Partido Conservador, 25; Cambio Radical, 16; Centro Democrático, 15; Partido de la U, 15; Alianza Verde, 5; Partido Comunes, 5; Liga de Gobernantes Anticorrupción, 3; el resto de grupos políticos con dos o un puesto, además de los 16 escaños de las ya citadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Como apuntes rápidos valga señalar la pluralidad existente en ambas cámaras y el alto número de partidos, coaliciones y otros grupos electorales; el hecho de que para legislar y/o gobernar nadie tiene mayorías garantizadas, por lo que se impone contar con otras bancadas y negociar acuerdos; que por vez primera las corrientes de izquierda y centro izquierda alcanzan una buena representación, pero que, como he dicho, no tienen los votos suficientes para imponerse y deben acercarse posiciones con otras tendencias, ya sea de centro o derecha no-uribista; que los tradicionales partidos Conservador y Liberal y otros de similares facturas, están afectados por algunas divisiones internas, pero que en su conjunto mantiene la mayoría en Congreso y Senado; que la fuerza que con más claridad bajó es el uribismo (Centro Democrático); que el partido Comunes —sobre el papel la formación en lo ideológico-político heredera de las FARC-EP— está en ambas cámaras gracias a lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, pero no por méritos electorales, lo que presupone, por un lado, que no cuenta con el respaldo total de la antigua base social farriana, y, por otro, que en los siguientes comicios lo tendrá muy complicado mantenerse en las instituciones; y que en una parte de los dieciséis escaños salidos en Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, dirigidos a facilitar el acceso de auténticas víctimas del conflicto, fueran ocupados por personas con nexos con la política tradicional y ligados a caciques electorales locales. Este es el panorama hoy (julio-agosto de 2022), arranque de la legislatura, que puede cambiar durante la misma en dependencia de numerosos factores.

No es este el lugar para plasmar detenidos análisis, pero sí reflejaré un artículo de la periodista, además de jurista, Juanita León, directora de *La Silla Vacía*, titulado «*El país vira a la izquierda y otras 10 conclusiones de las consultas del 2022*», resaltando algunos de sus puntos: «1) *El país se mueve a la izquierda*. La izquierda tuvo un triunfo sin precedentes (...). Sacó casi 5,6 millones de votos en su consulta; la mayor votación a Senado y a Cámara; y recuperó su liderato en Bogotá (...), el Pacto Histórico de Petro se convirtió en la principal fuerza política de Colombia, algo que nunca había pasado en la historia de este país. 2) *Petro tiene asegurado el cupo en la segunda vuelta, pero no la victoria en la primera* (...) [en referencia a las presidenciales]; 3) *La Coalición de la Esperanza se au-*

toinfligió su derrota, pero en el Congreso será decisiva. (...) es la gran derrotada de la contienda (...). Esto a pesar de que la mayoría de colombianos se declara de centro (...). La buena noticia (...) tiene la cuarta fuerza más grande del Senado (...). Dado que ahora la derecha y la izquierda estarán más parejas en el Senado, la coalición Centro Esperanza se vuelve una fuerza bisagra clave; 4) *Al uribismo solo le queda Antioquia.* Al Centro Democrático le fue muy mal (...). Este pobre resultado refleja el declive del uribismo y de su líder histórico Álvaro Uribe (...), es otro voto castigo al presidente Iván Duque, uno de los grandes derrotados (...); 5) *La derecha tiene una nueva cara que no tiene al uribismo como eje.* El triunfo de Federico Gutiérrez en la consulta de la centro derecha es muy significativo (...), redefine la cara de la derecha y lo convierte en la carta anti-Petro por excelencia (...); 6) *La clase política no fue capaz de endosar votos en la consulta pero mantiene el poder en el Congreso (...)*, mantiene mayorías en Senado y Cámara. En el primero, los cinco grandes partidos tradicionales (Conservador, Liberal, La U, Cambio Radical y Centro Democrático) suman 66 de los 108 senadores, la mayoría. Y en Cámara ponen 104 de las 188 curules, también una mayoría. Y esa posición hace que cualquier Gobierno que quiera sacar adelante reformas legislativas, deba pactar por lo menos con parte de esa clase política (...); 8) *Francia Márquez fue el fenómeno electoral.* (...) hasta hace poco una desconocida, se convierte en una figura nacional (...)) (León 2022).

10.3. Elecciones presidenciales: triunfo de la candidatura avalada por la coalición Pacto Histórico

Tras una larga precampaña en 2021 y los procesos electorales internos partidarios, y en casos interpartidistas, para nominar candidatos, con la campaña abierta desde enero de 2022 y con los resultados arriba señalados de los comicios legislativos en marzo, que marcaban ciertas tendencias, tuvo lugar el 29 de mayo de 2022 la primera vuelta presidencial. Como nadie obtuvo la mitad más uno de los votos se pasó a una segunda vuelta, si bien quedaron fuera de la carrera políticos de relevancia como Federico Gutiérrez Zuluaga «Fico», que en tercer lugar logró el apoyo del 23% del electorado (avalado por *Equipo por Colombia*, coalición de partidos de derechas como el Conservador, de la U y MIRA, y apoyado desde fuera por el Liberal, Cambio Radical y el uribista Centro Democrático, entre otros); y Sergio Fajardo, cuarto puesto con un exiguo 4% (propuesto por la *Coalición Centro Esperanza*, sostenida por Alianza Social Independiente, Partido Nuevo Liberalismo, Somos Verde Esperanza y Colombia Tiene Futuro). Esto fue sorprendente para algunos observadores, ya que Fico Gutiérrez era en teoría la apuesta de la mayoría de la derecha política y del grueso del establecimiento económico-financiero.

De manera que pasaron a la segunda vuelta Gustavo Petro, con 8.5 millones de votos (40%), sostenido por el *Pacto Histórico*; y Rodolfo Hernández Suárez, con 5.9 millones de votos (28%), que había organizado exprofeso prácticamente desde la nada su *Liga de Gobernantes Anticorrupción*. Este candidato mostró su perfil de empresario, pues en política no había tenido muchos cargos (salvo la Alcaldía de Bucaramanga). Además, aquella fue creada sin apenas estructura a escala estatal, presentada como una opción cívica alternativa «independiente», con un programa liberal en lo socio-económico, la bandera de la anticorrupción, etc., y siendo difícil de clasificar en el espectro político. Por muchos aspectos de su actuación y declaraciones (cuestiones de género, política exterior...) resultaba un político controvertido. Y también contradictorio, como es su posición referente al Acuerdo de Paz, que defendió habría que cumplirlo, si bien, al parecer, en el plebiscito de 2016 se posicionó por el voto contrario al mismo.

El 19 de junio se celebró la segunda vuelta. De los algo más de 39 millones de personas registradas, votaron 22.6 millones (58% del censo). La fórmula Gustavo Petro / Francia Márquez alcanzó 11.2 millones de votos (50.4%); y Rodolfo Hernández / Marelen Castillo logró 10.6 millones de votos (47.3%). En esta ocasión mientras los primeros incrementaron en relación a la primera vuelta en torno a 2.7 millones de votos; los segundos aumentaron en 4.6 millones de votos, señal inequívoca del apoyo de amplios sectores de la derecha tradicional, aunque fuera probablemente un gesto anti-Pacto Histórico o anti-izquierdas.

Hay que recordar que el triunfante Pacto Histórico se presentó oficialmente en febrero de 2021 como una coalición de cara a las elecciones de 2022, fundado por partidos y otro tipo de organizaciones de un amplio espectro que va desde el centro izquierda a la izquierda, que posteriormente fue obteniendo apoyos de otros grupos, entidades y personas significativas política y socialmente, incluso de sectores centristas y de derechas.

Entre sus componentes, sin ánimo de exhaustividad y sin ningún criterio de orden pre-establecido, están: *Colombia Humana*, proviene del Movimiento Progresistas surgido en 2011 de una escisión del Polo Democrático, al mismo pertenece Gustavo Petro, cabría situarlo entre el centro-izquierda y la izquierda, definiéndose como «una organización política pluralista, democrática, incluyente, defensora de la vida, la paz y el medio ambiente con vocación de poder»; *Polo Democrático Alternativo* (PDA), creado en 2005 con la convergencia de varios grupos, miembro del Foro de São Paulo, entre sus dirigentes están Iván Cepeda y Alexander López Maya; *Unión Patriótica* (UP), el partido creado

en 1985 y que, como ya he comentado, fue objeto de un genocidio, en 2013 recobró su personería jurídica y ha venido participando en alianzas amplias de izquierda, también haciendo parte del Foro de São Paulo, entre sus actuales lideresas están Aida Avella y la ministra Patricia Ariza, con la UP se vincula el histórico *Partido Comunista Colombiano* (PCC); *Movimiento Alternativo Indígena y Social* (MAIS), uno de cuyos dirigentes es el escritor y periodista y ahora senador Gustavo Bolívar Moreno; *Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia* (AICO); *Alianza Democrática Amplia* (ADA), de carácter afrocolombiano; *Soy Porque Somos* (SPS), movimiento cuya cabeza visible es Francia Márquez, que, pese a lograr colocar en la candidatura a la actual vicepresidenta del país, estuvo disconforme con la ubicación de sus miembros en las listas legislativas, pese a lo cual cuenta con la primera mujer palenquera con acta de diputada en la historia, Dorina Hernández Palomino; *Unidad Democrática*, ecosocialistas que habían abandonado Alianza Verde; *Partido del Trabajo de Colombia*; *Poder Ciudadano*, grupo de la senadora Piedad Córdoba, de origen liberal y muy involucrada desde hace años en los procesos de paz y acuerdos humanitarios; *Unidad Democrática*; *Congreso de los Pueblos*; *Todos Somos Colombia*, liderado por la senadora Clara Eugenia López; y *Movimiento por el Agua y la Vida*, entre otros.

Su bagaje en cuanto a representación es: compone el Gobierno, con la inclusión en sus cargos a distintos niveles de mayor o menor relevancia de personas de otras procedencias; y cuenta con 20 senadores-as (sobre 108) y 28 representantes (sobre 188). En el resto de instituciones del país (parlamentos y gobiernos departamentales, ciudades y municipios) sus partidos cuentan con una presencia anterior —débil desde luego en comparación con el bloque de la derecha y parte del centro—, pero como PH no ha tenido ocasión de hacerlo. Es probable que se presente conjuntado a las próximas elecciones departamentales y locales previstas para octubre de 2023, donde se elegirán los parlamentos regionales y gobernadores-as, corporaciones municipales y distritales y alcaldes-as. En un año se verá si el cambio se consolida, se ralentiza o se revierte.

Empero esa posición de minoría del PH en el Congreso de la República, en las primeras semanas tras su instalación se han ido negociando algunos acuerdos. Según algunas informaciones, gracias a ello en los inicios de la legislatura el PH reuniría el apoyo de en torno a 64 de los 108 senadores-as (59%) y 106 de los 188 representantes en la Cámara (56%). Ello es posible con una serie de variopintos respaldos procedentes del resto de bancadas (*Tercera Información 2022*), comportamiento que, por un lado, puede conllevar renuncias en el Programa, y que, por otro, cabe retirar cuando los congresistas lo estimen oportuno y se acerquen a la oposición más dura (sin duda el Centro Democrático uribista).

10.4. *Presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad (CEV) y recomendaciones*

La *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición* —en denominación restringida *Comisión de la Verdad* (CEV)— es una de las tres entidades conformantes del *Sistema Integral para la Paz* (SIVJRNR), junto con la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Todas ellas fueron generadas por las disposiciones del Acuerdo de Paz de 2016. La CEV ha sido una entidad del Estado, de comportamiento autónomo, de carácter constitucional, que no depende de ninguno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Creada por el Acto Legislativo 01 y Decreto 588 de 2017. Su mandato fue buscar «el esclarecimiento de los patrones y causas explicativas del conflicto armado interno que satisfaga el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad, promueva el reconocimiento de lo sucedido, la convivencia en los territorios y contribuya a sentar las bases para la no repetición, mediante un proceso de participación amplio y plural para la construcción de una paz estable y duradera». Su vigencia temporal era de seis meses para su génesis y tres años para cumplir su misión. Ha estado funcionando hasta julio de 2022. Compuesta por un órgano superior colegiado de once personas —dos de ellas fallecieron durante el mandato y fueron reemplazadas—, apoyados por una estructura administrativa y técnica, con una presencia territorial (28 oficinas o Casas de la Verdad) y nodos a escala internacional en América y Europa (para recabar la información y testimonios de las personas exiliadas o que viven en otros países), así como el concurso de personas voluntarias y el respaldo de entidades y organizaciones internacionales. Sobre la participación de las personas exiliadas en la CEV aconsejo consultar el capítulo en este libro aportado por las profesoras Cécile Mouly y Carmen Gómez Martín.

Su *Informe Final* fue presentado el 28 de junio, tratándose de un conjunto de documentos y análisis publicados en 11 volúmenes y anexos. Para la CEV «es el producto más importante del proceso de escucha, esclarecimiento y contrastación realizado y hace parte del legado que la institución» deja. Algunos datos de su trabajo: unas 15.000 entrevistas individuales y colectivas, incluidas a personas exiliadas en 23 países, y testimonios de unas 30.000 personas; investigaciones en profundidad sobre 730 casos y 1.195 informes de hechos de violencia; actividades consistentes en diálogos y encuentros; y más de 23.000 horas de investigaciones y deliberaciones con documentos históricos, expertos multidisciplinarios y consultas en archivos.

Los 11 volúmenes que componen el *Informe Final* se titulan:

1. *Convocatoria a la Paz Grande* (Declaración de la CEV).
2. *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia* (quizás el volumen más importante en cuanto a conclusiones y sugerencias a corto, medio y largo plazo).
3. *No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia* (volumen dedicado a un extenso repaso histórico, siendo recomendable su lectura detenida).
4. *Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado* (compuesto por 14 libros que abordan espacial y geográficamente una serie de narraciones enfocadas desde los territorios, ya que en cada región el conflicto tiene su propia dinámica).
5. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas* (aborda estas cuestiones cometidas y las responsabilidades colectivas adquiridas).
6. *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado* (con dos secciones, *Mujeres: voces que defienden y cuidan la vida*, sobre los «actos intolerables» que sufrieron las 10.864 mujeres escuchadas por la CEV; y *La verdad es arcoíris*, en torno a la «enorme deuda política» del Estado y sociedad con las personas LGBTIQ+).
7. *Sufrir la guerra y rehacer la vida* (acerca de los impactos de la guerra en los y las colombianas, así como los afrontamientos y resistencias ante esas situaciones).
8. *Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia* (centrado en el continuum de violencias contra los pueblos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y room, con análisis específicos en diecisiete macro territorios y corredores).
9. *La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio* (con testimonios y relatos de los y las refugiadas en otros países, impactos personales y colectivos, las acogidas en los destinos, programas de protección internacional, expectativas de regreso, etc.); [También cabe referenciar con el mismo tópico el libro dirigido por el comisionado Carlos Martín Bristain *Una maleta colombiana. La experiencia del exilio colombiano y la Comisión de la Verdad*, publicado en 2021].
10. *No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado* (sobre la afectación y consecuencias físicas y morales para la población menor de dieciocho años, aspectos casi invisibles, problemática de la vinculación de niñas, niños y adolescentes

con los actores armados, luchas por sus derechos y resignificación de sus historias).

11. *Cuando los pájaros no cantaban. Historias del conflicto armado en Colombia* (un tomo recopilando testimonios).
12. *Anexos* (material disponible digitalmente, con anexos generales sobre procesamiento de la información, equipos de trabajo, aportes de otras entidades, etc.; y anexos por volúmenes).

Para este capítulo el volumen que más nos interesa es el titulado *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*, extenso con 792 páginas (CEV 2022b). Una primera parte son los «Hallazgos», una síntesis de once temas que fueron investigados en profundidad, algunos de los cuáles se analizan con más detalle en el resto de volúmenes del Informe Final. La segunda parte son las 67 «Recomendaciones» (pp. 623-728). En estas se priorizaron ocho temas: 1) Construcción de paz como proyecto nacional; 2) Víctimas; 3) Régimen político y participación; 4) Narcotráfico; 5) Impunidad; 6) Seguridad; 7) Paz territorial; y 8) Cultura para la paz y la educación. Adicionalmente, se solicita dar continuidad al legado de la Comisión (p. 625).

De esas 67 recomendaciones, y utilizando la parte de síntesis, selecciono los cuatro consejos que, a mi entender, más tienen que ver con la parte sustancial de los Acuerdos de Paz de 2016 (CEV 2022b: 626-631) [todas las cursivas de estos párrafos son mías]:

1. «La *paz grande* como *una prioridad a largo plazo debe convertirse en un proyecto nacional* que ponga en el centro el respeto por la vida y la dignidad, que garantice derechos a todas y todos por igual, que reconozca y respete la diversidad, *una paz que se construye desde el territorio y con las comunidades*, y en la que el diálogo es la herramienta principal para tramitar las diferencias y resolver los conflictos (...)».
2. «Construir la paz sobre la base de la *implementación integral del Acuerdo Final de Paz* honrando los *compromisos asumidos desde el Estado* y como *una responsabilidad ética de la sociedad colombiana* (...)».
3. «Priorizar la *solución definitiva a las confrontaciones armadas* que persisten a través del *diálogo para la negociación y/o el sometimiento a la justicia de los grupos armados ilegales*, y en particular *retomar la negociación con el ELN* de forma efectiva (...)».
4. «Fortalecer y desarrollar mecanismos de investigación que le permitan al Estado y la sociedad conocer a profundidad el *sistema de relaciones, alianzas e intereses involucrados en el narcotráfico y entramados de la violencia*. Estos mecanismos pasan por la investi-

gación y judicialización de los entramados políticos, financieros y armados que lo hacen posible y por alternativas de sometimiento de las organizaciones armadas y sus redes de apoyo que faciliten su contribución a la verdad, la reparación y la no repetición».

El tomo de historia de la CEV, publicado en 2022, concluye con una lectura positiva del proceso de paz: «A pesar de los traspies, firmar la paz con las FARC-EP dista mucho de ser un fracaso. Se logró la desmovilización de 13.609 excombatientes, de los cuales el 94,9% están activos y cumpliendo con su proceso de reincorporación; las FARC-EP entregaron 8.894 armas en un tiempo récord de seis meses; en 2017 se tuvo la tasa más baja de homicidios en más de 30 años, 24,8 por cada 100.000 habitantes; entre 2012 y 2019 se redujeron los secuestros en un 70%; entre 2013 y 2017, disminuyeron los ataques contra la infraestructura en un 81,2%; entre enero de 2011 y agosto de 2021, hubo un descenso en los asesinatos contra la fuerza pública en un 74,6%». «En medio de estos claroscuros, de cómo se aborden las reformas estructurales y el narcotráfico, depende que se desactive un nuevo ciclo de guerra. Para los más pesimistas, no todo está perdido; para los más optimistas, Colombia está sobre la cuerda floja. Lo importante es que se puso a andar un proceso de paz que ha soportado ataques y obstáculos de todo tipo. Un proceso que ha bebido de la experiencia de 50 años de arreglos pacíficos en el país, así como de la experiencia internacional. Lo ocurrido en La Habana condensa éxitos y fracasos de anteriores negociaciones, por eso es un buen instrumento para lograr la paz. Después de seis años, los acuerdos comienzan su etapa más crítica» (CEV 2022c: 566-568). Como he expuesto en los apartados 9.3 y 9.4, esta visión de la CEV contrasta con otras opiniones y valoraciones.

10.5. *Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) de las recomendaciones de la CEV*

Marcando una diferencia con las experiencias de otros países, en Colombia la labor de la CEV está siendo continuada por una instancia específica: el *Comité de Seguimiento y Monitoreo de las recomendaciones Comisión de la Verdad* (CSM). En el Decreto 588 de 2017 por el que se organizó la CEV ya se estableció su creación, previendo la entrada en funcionamiento una vez se publicara el Informe Final, lo cual ha acontecido en junio de 2022.

Es un ente sin personería jurídica, pero con autonomía para el ejercicio de sus funciones. Sus recursos son administrados por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Su financiación está prevista en el Pre-

supuesto General de la Nación, pudiendo obtener ayudas de donaciones públicas y privadas y aportes económicos de la cooperación internacional. Su vigencia será de siete años, hasta 2029. Está compuesto por siete personas que de alguna manera reflejan a los distintos sectores de la sociedad. Estos comisionados y comisionadas se reúnen en pleno y eligen un presidente-a para periodos de un año prorrogable. Están apoyados por una Secretaría Técnica.

Las funciones del CSM son: 1) Poner en marcha un sistema de seguimiento para emitir informes que orienten a la opinión pública sobre el nivel de cumplimiento de las Recomendaciones de la CEV; 2) Desarrollar una estrategia de incidencia y un plan de acción para las relaciones con las instituciones del Estado, sociedad y organismos internacionales para propiciar las condiciones que permitan ejecutar las sugerencias de la CEV; 3) Disponer de un enfoque territorial, étnico y de género, que garantice la participación desde las regiones y grupos poblacionales, con especial atención en los territorios y sectores sociales impactados en mayor grado por el conflicto, así como un enfoque de cara al exilio; y 4) Consolidar la centralidad de las víctimas en las tareas de seguimiento e incidencia y contribuyendo a las acciones de reparación y garantías de no repetición. De la marcha de todo ello se elaborarán informes periódicos.

10.6. *Nuevo Gobierno (agosto de 2022) y Programa del Pacto Histórico: superación de la violencia y «Paz grande»*

El Gobierno presidido por Gustavo Petro asume sus competencias desde la toma de posesión el 7 de agosto de 2022. Dos son las referencias básicas de partida en cuanto a lo que se promete realizar. En el plano colectivo el Programa del Pacto Histórico que se manejó durante la campaña electoral; y en una dimensión más personal pero también institucional, el discurso en dicha toma de posesión, la primera alocución como presidente de Colombia, no ya como dirigente de su partido y de la coalición que le sostiene. De ambos textos, acá amerita hablar de las referencias al conflicto, a las violencias y a los acuerdos de paz.

Antes hay que advertir que la gestión no va a ser nada fácil. Como apunta Jerónimo Ríos Sierra, politólogo de la Universidad Complutense, en el artículo «Qué futuro le espera al nuevo presidente de Colombia». El expresidente Duque «deja un país en peor situación que la que heredó», de forma que el nuevo Gobierno enfrenta «un país más violento que hace cuatro años, con mayor nivel de descontento social y peor imagen internacional» (Ríos Sierra 2022).

En el *Programa de Gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*, ya en la introducción se anuncia que el «programa para el cambio» concebido como «el inicio de una transición», en lo inmediato hará posible, entre otros elementos centrales, «la *superación de la violencia*» y la consolidación de las «condiciones permanentes para una *paz grande*»; añadiéndose con determinación que «*Cumpliremos el Acuerdo Final de Paz*, avanzaremos en el diálogo con el ELN y someteremos a la justicia a los grupos multicrimen» [las cursivas son mías].

Hago un paréntesis en el análisis del Programa. Se observa que se maneja el término de «*paz grande*», similar a conceptos como «*paz amplia*» y «*paz total*», reiterados en declaraciones de los políticos y medios de comunicación en 2022. Petro, y también otras personas, viene manejando esas expresiones desde hace años. En una entrevista efectuada en 2016, unos días después del plebiscito sobre el Acuerdo de Paz convocado el 2 de octubre, se le preguntaba:

«—Acaba de realizarse el plebiscito para la refrendación de los Acuerdos con el resultado conocido [ganó el No con el 50,21% frente al Sí que se quedó en 49,78%], para salir del impase surgieron propuestas como los cabildos abiertos, algunos hablan de la constituyente, etcétera, ¿comparte alguna de estas salidas?, ¿cómo ve esta problemática?»:

Petro: «Tengo una visión crítica desde el inicio, expresada públicamente, no ahora que fue derrotado el Sí. El planteamiento inicial lo construyeron alrededor de lo que podía significar una *paz pequeña*, a diferencia de una *paz grande* en Colombia» [las cursivas son mías].

«—¿Qué quiere decir con ello?»:

Petro: «Quería indicar que el Gobierno de Santos usurpó un paradigma construido desde hace tiempo en Colombia alrededor del quehacer de la paz, confundiendo la *paz grande* —que es la construcción de las reformas fundamentales que permiten la convivencia, y que por lo tanto solo puede tener como protagonista la sociedad—, con lo que llamo la *paz chiquita* —que es una parte de esa paz grande, que es la desmovilización de las guerrillas—. No puede confundirse uno con lo otro, no se le puede decir a la sociedad que la desmovilización de una guerrilla es la paz, porque eso es un engaño, con una intención premeditada: no pasar las reformas fundamentales de la sociedad, que no se le permite a la guerrilla discutir, en lo cual podrían hasta tener razón pues no es ella la interlocutora de las reformas de la sociedad, así quisiera serlo, pero es que a nadie más le permiten discutirlos, es decir: ni es la guerrilla la interlocutora ni lo es la sociedad, entonces, en el escenario político colombiano no hay un camino para las reformas sociales que son fundamentales para la convivencia» (entrevista en *Desde Abajo* 2016).

La Comisión de la Verdad en su Informe final y otros textos ha usado esos conceptos, como por ejemplo en el documento *Convocatoria a la Paz Grande* publicitado en junio de 2022 (CEV 2022a).

Vuelvo al Programa del Pacto Histórico resaltando el Apartado 5 «*Dejaremos atrás la guerra y entraremos por fin en una era de paz*», del cual selecciono este párrafo:

«Nuestro objetivo es superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población, por ello cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC y retomaremos las negociaciones con el ELN para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político. Implementaremos un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo y sometimiento a la justicia de los diversos grupos multicrimen y organizaciones ligadas al narcotráfico, cambiaremos el paradigma de la guerra contra las drogas por el de la regulación y garantizaremos la reparación integral de las víctimas».

Y en el subapartado 5.1 encontramos una serie de menciones que, obviamente, afectan a las principales organizaciones armadas o, en su caso, a los grupos resultantes hoy de aquellas. Destaco tres alusiones:

1. «En nuestro Gobierno recuperaremos el tiempo perdido, cesará la violencia contra los firmantes de la paz y con el concurso de toda la sociedad y la comunidad internacional *haremos realidad lo pactado en toda su extensión*».

Alusión evidente a los acuerdos de paz de 2016, a sus incumplimientos y necesidad de retoma para su desarrollo y ejecución. Podría entenderse que sus destinatarios son el partido Comunes; pero también los grupos originados en las FARC-EP que hoy siguen en armas, como el Bloque Suroriental y Segunda Marquetalia.

En el caso de la *Segunda Marquetalia*, grupo muy afectado por la emboscada a Jesús Santrich (17 de mayo de 2022), emitieron un comunicado tres días después de las elecciones (22 de junio) titulado «*El cambio es imparable*». Señalaban que era «un hecho extraordinario» que «marcará la historia de Colombia: el fin de 200 años de gobiernos sucesivos de una oligarquía que nunca tuvo un sentimiento de amor por el pueblo, sino el más duro corazón de piedra. El pueblo también tiene derecho a gobernar». Aparte de otras consideraciones, proponían: «Metámonos con todo, con cuerpo y alma, en el propósito colectivo de lograr la paz completa para Colombia». Añadiendo que «el Gran Acuerdo Político Nacional, la interlocución con el movimiento social que ha luchado con dignidad, los

diálogos regionales vinculantes, los cabildos abiertos para que opinen los ciudadanos de la periferia, los no escuchados y los sin voz, constituyen el mecanismo más legítimo para construir (...) una nueva era de paz» (Segunda Marquetalia 2022). Aunque no se señala explícitamente, se deduce un ofrecimiento a articular contactos y conversar. Ocho días después de su difusión, acaeció el atentado contra su principal dirigente Iván Márquez, que quedó gravemente herido (30 de junio de 2022), que fue jefe de la delegación de las FARC-EP durante las negociaciones de La Habana.

En cuanto al resto de grupos provenientes de las FARC-EP, también se ha pronunciado Iván Mordisco (Néstor Gregorio Vera Fernández) uno de los dirigentes que ya en julio de 2016 se desmarcaron del proceso de paz —entonces estaba al mando del Frente Primero— y que hacen parte del *Bloque Suroriental*. Dado por «abatido» tras un bombardeo del Ejército a mediados de julio de 2022, sorpresivamente apareció en un video difundido el 3 de agosto (pero sin saberse la fecha de grabación) declarando que «invitamos al nuevo Gobierno en cabeza del doctor Gustavo Petro y la doctora Francia Márquez, como genuinos representantes de las aspiraciones de las clases populares, para que en común acuerdo creemos un clima propicio para un acuerdo de cese al fuego bilateral». No obstante, solicitó «unos mecanismos eficaces para que las masas desplazadas y empobrecidas participen en la elaboración de los cambios estructurales que requiere el nuevo rumbo, con garantía de vida digna para todos los colombianos».

2. «*Hacia un acuerdo de paz con el ELN*: Crearemos las condiciones para avanzar en un diálogo y negociación eficaz con el ELN en el marco de la generación de grandes consensos nacionales y apoyo de la comunidad internacional, que recoja las lecciones aprendidas del Acuerdo Final de Paz con las FARC».

El 23 de julio el comandante Antonio García (Eliécer Herlino Chamorro), dio por Twitter una primera señal pública favorable: «El nuevo Gobierno dice estar interesado en la paz de Colombia, el ELN también. Hemos escuchado sus mensajes y estamos en la mejor disposición para reanudar las conversaciones para llegar a la paz, con contenidos de justicia social y democracia». Al cerrar estas líneas se avanzaba una posible toma de contacto del nuevo Gobierno una vez en funciones con representantes del ELN probablemente en La Habana.

3. «*Sometimiento judicial del multicitrimen*: Con el fin de desmantelar de manera pacífica y eficaz los grupos multicitrimen, sucesores del paramilitarismo y articulados en su mayoría al narcotráfico, se identificarán y combatirán los grandes capitales, las estructuras de los verdaderos traficantes de la droga, financiadores, procesado-

res y exportadores, así como su vinculación con el aparato del Estado. Con ellos se abrirán espacios de negociación judicial y sometimiento colectivo a la justicia sobre la base del desmonte de sus actividades, la obtención de verdad y la disposición de los recursos de sus actividades ilegales (...).

Sin entrar en el debate sobre si las estructuras como las AGC o Clan del Golfo y otras, son estrictamente paramilitares, neoparamilitares o grupos puramente criminales y delincuenciales, el Programa incluye en ese párrafo a grupos neoparamilitares, carteles del narcotráfico y otras asociaciones delictivas. Se observa que no se acometerá el objetivo con la fuerza pura y dura, sino que se intentará un desmantelamiento pacífico, negociado, de sometimiento judicial y políticas de reparaciones. Si lograr acuerdos con las guerrillas armadas es difícil, probablemente hacerlo con los grupos de origen paramilitar y crimen organizado sea más complejo, pues se trata de renunciar a sistemas de ganancias económicas inmensas y a férreos controles territoriales y sociales.

Sea como fuere, el 7 de agosto un comunicado de las AGC (Clan del Golfo) señalaba: «Decretamos también un cese unilateral de hostilidades ofensivas, como expresión de buena voluntad con el Gobierno que inicia y su amplia disposición de búsqueda de caminos de paz para todos los actores del conflicto», añadiendo su voluntad de «sumarnos a los diálogos exploratorios de paz» anunciados. En el mismo mensaje se arremetía contra el anterior Gobierno: «Por fin termina el régimen del saliente presidente Duque, el cual es representativo de todas las cosas que deben cambiar en un país para el logro de la esquiiva paz».

El Programa del Pacto Histórico fue ratificado en el *Primer Discurso Presidencial* de Petro, en el acto de toma de posesión el 7 de agosto de 2022. Destaco, para no ser excesivamente repetitivo, un párrafo:

«Que la paz sea posible. *Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado.* Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz, seguiremos a rajatabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. Este es el Gobierno de la vida, de la Paz, y así será recordado» [las cursivas son mías].

Cumplir con el Acuerdo de Paz no solo supone retomar y continuar desarrollando lo previsto en sus diversos puntos en el plano institucional, diríamos que por arriba, desde una perspectiva macro, cumpliendo sus formalidades, sino que sus implementaciones deben llegar a los diversos territorios del país, a todos sus rincones, por remotos que sean, y beneficiar al conjunto de la población, de manera especial a aquellos sectores sociales

más golpeados por el conflicto y a las comunidades marginadas históricamente. En las semanas previas a cerrar esta contribución he tenido ocasión de conversar con varios dirigentes sociales colombianos que han visitado el País Vasco (cargos municipales, mujeres dirigentes de comunidades indígenas y afrocolombianas, antiguos guerrilleros y guerrilleras, profesores...). En lo que coinciden es que más allá de lo que pase en Bogotá, que no debe ser desdeñado, es fundamental gestionar las políticas derivadas de los acuerdos de paz priorizando el objetivo de alcanzar los últimos rincones de las áreas urbanas (comunidades y barrios), áreas rurales (corregimientos, veredas y caseríos), territorios indígenas y territorios PDTE (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial). Solo así se llegará realmente a beneficiar a todos los ciudadanos y ciudadanas del país.

Escribía William Ospina en 2013 en *Pa que se acabe la vaina* que «Todavía la vieja dirigencia y los nuevos poderes que han crecido en las últimas décadas quisieran repartirse a Colombia, y hasta sueñan con fanatizar de nuevo al país a favor de uno o del otro. Pero el país que intentaron por años contener en el lecho de Procusto habrá crecido demasiado para caber en la caja registradora de la vieja aristocracia, en la caja de pino de la nueva. Y entonces veremos si ellos están solos, decidiendo como en los últimos doscientos años la suerte del país, o si hay alguien más que sea capaz de abrir, cuando la historia llame a la puerta».

Tal vez este sea *el tiempo en el que la Historia ha llamado a las puertas de Colombia*, es un momento propicio para abrirlas de par en par.

Bibliografía y fuentes documentales

1. Referencias generales

- ARENAL, Celestino del (1990), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos (3.ª ed. revisada y ampliada; 1.ª ed., 1984).
- BARBÉ, Esther (2020), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos (4.ª ed.; 1.ª ed., 1995).
- BRAUDEL, Fernand (1958), «Histoire et Sciences sociales: La longue durée», *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n.º 4, pp. 725-753.
- (1968), *La historia y las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial (original en francés de 1958).
- (1984), *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII*, Madrid, Alianza Editorial, 3 tomos (original en francés de 1979).
- CALDUCH, Rafael (1991), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales.
- FRIEDE, Juan (1974), *Bartolomé de las Casas, precursor del anticolonialismo. Su lucha y su derrota*, México, Editorial Siglo Veintiuno.
- (1978), *Bartolomé de Las Casas, 1485-1566. Su lucha contra la opresión*, Bogotá, Carlos Valencia Editores.

- HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (2022), *Conflict Barometer 2021*, Heidelberg, HIIK.
- HOCKING, Brian, y SMITH, Michael (1995), *World politics. An introduction to International Relations*, Londres, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf (1.ª ed. 1990).
- KALDOR, Mary (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets (original: (1999), *New and old wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press).
- LAS CASAS, Bartolomé de (1552), *Brevissima relación de la destruycion de las Indias*, Sevilla (numerosas reediciones, (2019), *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, Barcelona, Red Ediciones).
- OLIVA DE COLL, Josefina (1991), *La resistencia indígena ante la conquista*, México, Madrid, Bogotá, Siglo XXI Editores (1.ª ed. 1974).
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.5 en línea], <https://dle.rae.es>.
- ROJAS G., José María (2006), *La guerra de conquista o la destrucción de Indias: Una aproximación desde la contemporaneidad*, Medellín, Universidad de Antioquia.
- SINGER, David y SMALL, Melvin (1972), *The Wages of War 1816-1965*, Nueva York, John Wiley.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2021), *Sipri yearbook 2021. Resumen en español*, Madrid y Barcelona, Sipri y FundiPau.
- VINYAMATA, Eduard (2021), *Conflictología. Teoría y práctica en resolución de conflictos*, Barcelona, Ariel.
- WRIGHT, Quincy (1942), *A Study of War*, Chicago, Chicago University Press (varias reediciones).

2. Referencias bibliográficas específicas sobre Colombia

- AGUDELO, Verónica, QUIROGA, Sebastián, y SOLANA, Pablo (comps.) (2018), *Final abierto. 20 miradas críticas sobre las negociaciones con las insurgencias (2010-2018)*, Bogotá, Revista Lanzas y Letras y La Fogata Editorial (entrevistas a veinte personas).
- ÁLAPE, Arturo [Carlos Arturo Ruiz] (1983), *El Bogotazo: memorias del olvido*, Bogotá, Fundación Universidad Central.
- (1985), *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta.
- (1989), *Las vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo*, Bogotá. Ediciones Abejón Mono.
- (1994), *Tirofijo: los sueños y las montañas*, Bogotá, Planeta.
- (2000), *Manuel Marulanda Tirofijo: Colombia, 40 años de lucha guerrillera*, Tafalla, Txalaparta.
- APONTE GONZÁLEZ, Andrés F. y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Fernán E. (eds.) (2021), *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).
- ARANGO ZULUAGA, Carlos (1981), *Sobrevivientes de las Bananeras*, Bogotá, Editorial Colombia Nueva.
- (1984), *FARC veinte años. De Marquetalia a La Uribe*, Bogotá, Ediciones Aurora (varias reediciones).

- ARANGUREN, Mauricio (2001), *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*, Bogotá, Oveja Negra.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Centro de Investigación y Educación Popular.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio y TORRES CENDALES, Leidy (eds.) (2009), *Bananas. Huelga y masacre. 80 años*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- ARCHILA, Mauricio, GARCÍA, Martha Cecilia, PARRA, Leonardo y RESTREPO, Ana María (2019), *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975-2015*, Bogotá, Fundación Centro de Investigación y Educación Popular.
- ARENAS, Jacobo [Luis Alberto Morantes Jaimes] (1972), *Diario de la resistencia de Marquetalia*, s.l., Ediciones Abejón Mono.
- (1985), *Cese al fuego: una historia política de las Farc*, Bogotá, La Oveja Negra (reedición web ABPnoticias).
- (1989), *Correspondencia secreta del proceso de paz*, s.l., La Abeja Negra.
- ARENAS AMOROCHO, Héctor (2018), *Contra el miedo. Conversaciones con Alirio Uribe Muñoz. La médula de la guerra sucia, derecho y justicia, acciones conjuntas y creación colectiva*, Bogotá, Icono Editorial.
- ARIAS, Gerson Iván (2008), *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*, serie *Working Papers FIP* (Fundación Ideas para la Paz), n.º 4.
- ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel (2019), *Detrás de la guerra en Colombia*, Bogotá, Planeta Colombia.
- BEHAR, Olga y BEHAR, Carolina (2012), *El caso Klein: el origen del paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Icono.
- BEJARANO, Jesús A. (1995), *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- BELTRÁN VILLEGAS, Miguel Ángel (2013), *La vorágine del conflicto colombiano: una mirada desde las cárceles*, Bogotá, Ediciones desde abajo.
- (2015), *Las FARC-EP (1950-2015): Luchas de ira y esperanza*, Bogotá, Ediciones desde abajo.
- BENAVIDES TORRES, Javier (2016), *De la crítica de las armas, a las armas de la crítica. Acercamiento historiográfico al Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (febrero de 2015)*, Trabajo de Grado, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- BERMÚDEZ LIÉVANO, Andrés (coord.) (2018), *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*, Bogotá, Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).
- (ed.) (2019), *La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro*, Bogotá, Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).
- BETANCOURT, Darío, y GARCÍA, Martha L. (1994), *Contrabandistas, marimberos y mafiosos. Historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- BORDA GUZMÁN, Sandra (2010), «La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre. ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?», en: RETTBERG, Angelika (comp.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 129-157.

- (2012), *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- BORDA GUZMÁN, Sandra, y GÓMEZ, Santiago (2017), «La internacionalización del proceso de paz de La Habana: del aislacionismo a la contención», en: TICKNER, Arlene B., y BITAR, Sebastián (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 213-238. (Version original: (2015), «The Internationalization of Colombia's Current Peace Process: From Isolation to Containment» in: BAGLEY, Bruce M. and ROSEN, Jonathan D. (eds.), *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: From Uribe to Santos and Beyond*, Lanham, Maryland, Lexington Books, pp. 163-192).
- BORDA GUZMÁN, Sandra, y MORALES, Mateo (2017), «Colombia: la internacionalización de la paz», *Anuario Internacional CIDOB 2016-17*, pp. 239-247.
- BORDA GUZMÁN, Sandra, y TICKNER, Arlene B. (comp.) (2011), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- BRAUN, Herbert (1987), *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (ed. en inglés: (1985), *The Assassination of Gaitan: Public life and urban violence in Colombia*, Madison, University of Wisconsin).
- BUITRAGO ROA, Luis Miguel, y SUÁREZ GUTIÉRREZ, Miguel Esteban (2017), «Historia de la interacción político-militar entre guerrillas colombianas, 1964-2015», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 44, n.º 2, pp. 199-225.
- CALDERÓN CASTILLO, Javier, y LÓPEZ CARDONA, Diana María (comps.) (2016), *Dossier: El diálogo es la ruta: los procesos de paz en Colombia*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Universidad de Buenos Aires.
- CALVO O., Fabiola (1985), *EPL. Diez hombres, un ejército, una historia*, Bogotá, Ecoe ediciones.
- (1987), *Colombia: EPL, una historia armada*, Madrid, Vosa Ediciones y El Garaje.
- CALVO OSPINA, Hernando (2008), *Colombia, laboratorio de embrujos. Democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca.
- (2014), «El paramilitarismo en el corazón del terrorismo de Estado en Colombia», en: UGALDE ZUBIRI, Alexander, y FREYTTTER-FLORIÁN, Jorge (coords.), *Presente y futuro de Colombia en tiempos de esperanzas. En memoria al profesor Jorge Adolfo Freyter Romero*, Bilbao, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), pp. 205-213.
- CAMPOS ZORNOSA, Yesid (2003), *Memoria de los silenciados. El Baile Rojo. Relatos*, Bogotá, Grafiq Editores.
- CÁRDENAS SARRIAS, José Armando (2019), «En Bogotá nos pillamos». *La vida-escuela de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) a través de sus cuatro generaciones 1950-2018*, Berlín, Tesis Doctoral, Freien Universität Berlin.
- CARDONA, Diego (2011), «La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar», en: BORDA GUZMÁN, Sandra, y TICKNER, Arlene B. (comp.) (2011), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 195-

- 225 (artículo publicado originalmente en *Colombia Internacional*, n.º 53, 2001).
- CASTILLO GÓMEZ, Luis Carlos (2004), *El Estado-Nación pluriétnico y multicultural colombiano la lucha por el territorio en la reimaginación de la Nación y la reinención de la identidad étnica de negros e indígenas*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Complutense.
- (2007), *Etnicidad y Nación. El desafío de la diversidad en Colombia*, Cali, Universidad del Valle.
- CASTRO RUZ, Fidel (2009), *La paz en Colombia*, La Habana, Editora Política.
- CELIS, Luis Eduardo (2019), *Una paz sin dolientes. Diálogos Gobierno-ELN, 1982-2019*, Bogotá, NC Producciones.
- CEPEDA ULLOA, Fernando (ed.) (2001), *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia* (Seminario, Cartagena, 9-11 de marzo de 2001), Bogotá, Ancora Editores.
- CHAPMAN, Peter (2010), *Bananas: de cómo la United Fruit Company moldeó el mundo*, Bogotá, Taurus (traducción de: (2007), *Bananas: How the United Fruit Company Shaped the World*, Edinburgh, Canongate Books).
- CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin (2015), «Estrategias de negociación del conflicto armado con la insurgencia en Colombia (1982-2014)», en: COGOLLO OSPINA, Sonia Natalia (coord.), *Imaginar la paz en Colombia: cavilaciones desde la academia*, Medellín, Fundación Universitaria Luis Amigó, pp. 10-32.
- COGOLLO OSPINA, Sonia Natalia (coord.), *Imaginar la paz en Colombia: cavilaciones desde la academia*, Medellín, Fundación Universitaria Luis Amigó.
- CURREA-LUGO, Víctor de (ed.) (2015), *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve*, Bogotá, Ediciones Ántropos.
- DUNCAN, Gustavo (2006), *Los Señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta.
- ECHEVERRY CARDENAS, Juan Camilo (2020), *De las FARC a las FARC'S. Moderación ideológica tras el Acuerdo de Paz en Colombia*, Trabajo de grado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Cali, Valle del Cauca, Universidad Icesi.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (coord.) (2013), *Solución política y proceso de paz en Colombia. A propósito de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP*, La Habana, Ocean Sur.
- (coord.) (2019), *El Acuerdo de Paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*, Buenos Aires y Bogotá, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo).
- (2021), *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*, Bogotá, Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) y Gentes del Común.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo y otros (2021), *Reavivar el acuerdo de paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública*, Bogotá, Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) y Gentes del Común.
- FRANCO ISAZA, Eduardo (1955), *Las guerrillas del Llano. Testimonio de una lucha de cuatro años por la libertad*, Caracas, Universo (varias reediciones: (1994), Bogotá, Planeta Colombiana).
- FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana (2009), *Orden contrainsurgente y dominación*, Bogotá, Instituto Popular de Capacitación, Siglo del Hombre Editores.

- GALAVIZ ARMENTA, Tania (2019), *Por Colombia, por la paz: negociación con el Movimiento 19 de abril (1978-1990)*, Cuernavaca, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- GARCÍA ÁNGEL, Antonio (2018), *Versiones del Bogotazo*, Bogotá, Instituto Distrital de las Artes.
- GARCÍA DURÁN, Mauricio (1992), *De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de paz*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).
- GARCÍA PARRA, Aldo Fernando (2019), *Historia de las ideas y experiencias maoístas en Colombia, 1970-2000*, Tesis Magister en Historia, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- GIORDANO, Eduardo (2022), *Violencia política en Colombia tras el Acuerdo de Paz*, Barcelona, Icaria.
- GIRALDO MORENO, Javier S.J. (2014), «Mirar en torno, desde la sangre interpelante», en: UGALDE ZUBIRI, Alexander, y FREYTTTER-FLORIÁN, Jorge (coords.), *Presente y futuro de Colombia en tiempos de esperanzas. En memoria al profesor Jorge Adolfo Freyter Romero*, Bilbao, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), pp. 59-71.
- (2017), «Expectativas, logros y frustraciones de un proceso de paz», *Revista de Estudios sobre Genocidio*, vol. 12, pp. 63-99, <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/reg/article/view/72/76>
- (2020), «Paz... ¿Cuál paz?», *Foro Internacional «Paz... ¿Cuál paz?»*, Bogotá, 18-20 de marzo de 2020, Congreso Nacional y Universidad Nacional [evento cancelado por la pandemia], http://www.javiergiraldo.org/IMG/pdf/cual_paz_14jul2020.pdf
- GONZÁLEZ, Luis Enrique (2014), *Colombia: la paz esquivada del Caguán*, La Habana, Ocean Sur.
- GONZÁLEZ ARANA, Roberto, y TREJOS ROSERO, Luis Fernando (coords.) (2016), *¿Fin del conflicto armado en Colombia?: escenarios del postacuerdo*, Bogotá, Universidad del Norte y Grupo Editorial Ibáñez.
- GONZÁLEZ POSSO, Camilo (2017), *El Complejo Paramilitar se transforma*, Bogotá, Indepaz.
- GRABÉ LOEWENHERZ, Vera (2017), *La paz como revolución M-19*, Bogotá, Taller de edición Rocca.
- GRASA, Rafael (1920), *Colombia cuatro años después de los Acuerdos de Paz: un análisis prospectivo*, Madrid, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo, n.º 20.
- GUARACÁ, Jaime (2015), *Así nacieron las FARC. Memorias de un comandante marquetaliano*, La Habana, Ocean Sur (Prólogo de Jorge Enrique Botero).
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco (2014), *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Debate.
- (2017), *La destrucción de una República*, Bogotá, Taurus y Universidad Externado de Colombia.
- (2020), *¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia?*, Bogotá, Debate.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco, WILLS, María Emma, y SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo (coords.) (2006), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia y Grupo Editorial Norma.
- GUZMÁN CAMPOS, Germán, FALS BORDA, Orlando, y UMAÑA LUNA, Eduardo (1962), *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*, vol. 1,

- Bogotá, Editorial Iqueima; (1963), 2 vols., Bogotá, Tercer Mundo Editores (posteriores reediciones).
- HARNECKER, Marta (1988), *ELN: Unidad que multiplica. Entrevista a dirigentes máximos de la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional sobre la historia del ELN, y una reflexión sobre la situación de las guerrillas en ese momento*, La Habana, Biblioteca Popular.
- HARTLYN, Johnatan (1993), *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Uniandes, CEI.
- HERNÁNDEZ, Milton [Diego Alberto Moreno], (1993), *La unidad revolucionaria: utopía y realidad*, Bogotá, Ediciones Colombia Viva.
- (2006), *Rojo y negro. Historia del ELN*, Tafalla, Txalaparta.
- HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza (2012), *Intervenir antes de que anochezca: mediaciones, intermediaciones y diplomacias no violentas de base social en el conflicto armado colombiano*, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- (2018), *Del limbo a un Acuerdo Final de Paz. Proceso de paz del Gobierno Santos y las FARC-EP*, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- HOBBSAWN, Eric (1963), «The anatomy of violence», *New Society* (versión en castellano en el libro reeditado: (2014), *Rebeldes primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*, Barcelona, Crítica-Planeta, pp. 231-240).
- JIMÉNEZ MARTÍN, Carolina y ZULUAGA NIETO, Jaime (comps.) (2021), *Incertidumbres de la paz: entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- LEYVA DURÁN, Álvaro (ed.) (1987), *Paz? Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso*, Bogotá, Oveja Negra.
- LONDOÑO OSORIO, Juan Fernando (2017), *Hoja de Ruta de las Reformas Políticas para la Paz*, Bogotá, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).
- LOZANO GUILLÉN, Carlos A. (2001), *Reportajes desde El Caguán. Proceso de paz con las FARC-EP*, Bogotá, Ediciones Nuestra América.
- (2016), *La paz es el camino. Comparación de los procesos de paz con las FARC-EP. Cómo piensan los guerrilleros. Vicisitudes de los diálogos de La Habana*, Bogotá, Editorial Teoría & Praxis y Fundación Semanario Voz.
- MÁRQUEZ, Iván (s.f. 2019), *La Segunda Marquetalia. La lucha sigue*, s.l., 2.^a Marquetalia Editores (Prólogo de Jesús Santrich).
- MARTÍN BERISTAIN, Carlos (ed.) (2021), *Una maleta colombiana. La experiencia del exilio colombiano y la Comisión de la Verdad*, s.l., Comisión de la Verdad de Colombia (CEV) y Verdad sin Fronteras.
- MARTÍNEZ VALLEJO, Julián F. (2016), *Chuzadas. Ocho años de espionaje y barbarie*, Bogotá, Ediciones B.
- MARULANDA VÉLEZ, Manuel [Pedro Antonio Marín Marín] (1973), *Cuadernos de campaña*. Bogotá, El Abejón Mono (numerosas reediciones).
- (2015), *Resistencia de un pueblo en armas. Una parte de los diarios y la correspondencia de Manuel Marulanda [periodo 1971-1978]*, La Habana, Ocean Sur.
- MATTA ALDANA, Luis Alberto (1999), *Colombia y las FARC-EP. Origen de la lucha guerrillera. Testimonio del comandante Jaime Guaraca*, Tafalla, Txalaparta.
- (2002), *Poder capitalista y violencia en Colombia. Terrorismo de Estado y genocidio contra la Unión Patriótica*, Bogotá, Ideas y Soluciones Gráficas.

- MEDINA, Medófilo (1980), *Historia del Partido Comunista de Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales.
- MEDINA GALLEGOS, Carlos (1990), *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: origen, desarrollo y consolidación. El caso «Puerto Boyacá»*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.
- (1996), *ELN: una historia contada a dos voces. Entrevista con el «cura» Manuel Pérez y Nicolás Rodríguez Bautista «Gabino»*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores.
- (2008a), *FARC-EP y ELN. Una historia política comparada (1958-2006)*, Borrador de trabajo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (2008b), «El narco-paramilitarismo. Lógicas y procesos en el desarrollo de un capitalismo criminal», en: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (ed.), *Capitalismo criminal. Ensayos críticos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 105-141.
- (2009), *FARC-EP. Notas para una historia política 1958-2006*, Tesis Doctoral, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (2020), *Ejército de Liberación Nacional (ELN). Historia de las ideas políticas (1958-2018)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- MEDINA GALLEGOS, Carlos, y TÉLLEZ ARDILA, Mireya (1994), *La violencia paramilitar, paramilitar y parapolicial en Colombia*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1994.
- MOLANO BRAVO, Alfredo (1994), *Trochas y fusiles. Historias de combatientes*, Bogotá, El Áncora (varias reediciones).
- (2016), *A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC*, Bogotá, Aguilar.
- MOLANO CAMARGO, Frank (2004), *El imaginario maoísta (1965-1982). Como mentalidad revolucionaria en la izquierda colombiana*, Tesis Magíster en Historia, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- MONTAÑA CUÉLLAR, Diego (1963), *Colombia: país formal y país real*, Buenos Aires, Editorial Platina (2.ª ed. (1967), Bogotá, Editorial Latina, varias reediciones).
- MOULY, Cécile, y HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza (2020), *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2010-2019*, Documento de Trabajo 1-20, Bogotá, Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ).
- NEVITO GÓMEZ, Nelson (2018), *Historia de los procesos de negociación entre el Estado colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), 1991-2007*, Tesis de Maestría en Historia, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- ORTIZ PALACIOS, Iván David (2008), *Memoria narrada, narración de una historia. El genocidio político contra la Unión Patriótica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- ORTIZ TORRES, Juan David (2019), *Armar un ejército en búsqueda de la paz: Una historia conceptual de las FARC-EP (1982-2017)*, Tesis de magíster, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia.
- OSORIO LIZARAZO, José Antonio (1952), *Gaitán: vida, muerte y permanente presencia*, Buenos Aires, López Negri (2.ª ed. (1979), Bogotá, Carlos Valencia Editores).
- OSPINA, William (2013), *Pa que se acabe la vaina*, Bogotá, Planeta.
- PALACIOS ROZO, Marco (2012), *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*, Bogotá y México, Fondo de Cultura Económica.
- PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo (2011), «Relaciones internacionales y proceso de paz. Proyecciones sobre escenarios», en: BORDA GUZMÁN, Sandra, y

- TICKNER, Arlene B. (comp.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 163-194 (artículo publicado originalmente en *Colombia Internacional*, n.º 51, 2001).
- PASTRANA ARANGO, Andrés (2005), *La palabra bajo el fuego*, Bogotá, Planeta.
- PEÑARANDA SUPELANO, Ricardo (1999), «De rebeldes a ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame», en: PEÑARANDA, Ricardo y GUERRERO, Javier (comp.), *De las armas a la política*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) y Tercer Mundo Editores, pp. 75-132.
- (2010), *El Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL): Una guerra dentro de otra guerra*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.
- (2015), *Guerra propia, guerra ajena. Conflictos armados y reconstrucción identitaria en los Andes colombianos. El Movimiento Armado Quintín Lame*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) y Centro Nacional de Memoria Historia (CNMH).
- PINZÓN SÁNCHEZ, Alberto (2012), *Salvo la ilusión todo es el poder*, Bogotá, Fundación para la Investigación y la Cultura (Fica); reed., 2017.
- (2014), «Del Estatuto de Seguridad Nacional a la solución política del conflicto interno colombiano», en: UGALDE ZUBIRI, Alexander, y FREYTTTER-FLORIÁN, Jorge (coords.), *Presente y futuro de Colombia en tiempos de esperanzas. En memoria al profesor Jorge Adolfo Freyter Romero*, Bilbao, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), pp. 47-58.
- REYES SORIANO, Jaime (2013), «Ejército de Liberación Nacional colombiano: desde la renovación política a la Corriente de Renovación Socialista, 1978-1994», *Revista Divergencia*, n.º 3, pp. 71-78.
- RÍOS SIERRA, Jerónimo (2021a), *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*, Madrid, La Catarata.
- (2021b), *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*, Madrid, Sílex.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Ana Isabel (2018), «Las voces étnicas en el Acuerdo de Paz de Colombia: una resistencia ontológica», *Relaciones Internacionales*, n.º 39, pp. 165-182.
- (2019), «A decolonial critique of the liberal peace: Insights from peace practices of ethnic people in Colombia», *Revista de Paz y Conflictos*, vol. 12, n.º 2, pp. 199-223.
- (2020), «Peace without roots?» *The ethnic dimension of peace in Colombia*, Tesis Doctoral, Universidade de Coimbra, Portugal.
- SÁNCHEZ G., Gonzalo (ed.), (2000), *Grandes Potencias, el 9 de abril y la violencia*, Bogotá, Planeta Colombiana.
- SÁNCHEZ, Gonzalo, y PEÑARANDA, Ricardo (comps.) (1986), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec (varias reediciones).
- SANTRICH, Jesús [Seuxis Paucias Hernández Solarte] (2018), *Memorias farianas*, Bogotá, La Imprenta, 2 tomos.
- SIMÓN CONEJOS, Paco (coord.) (2010), *Volver a nacer. Memoria desde el exilio del genocidio de la Unión Patriótica*, Valencia, Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (Ceps).
- TICKNER, Arlene B. y PARDO, Rodrigo, «En busca de aliados para la “seguridad democrática”. La política exterior del primer año de la administración Uribe», en: BORDA GUZMÁN, Sandra, y TICKNER, Arlene B. (comp.)

- (2011), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 227-248 (artículo publicado originalmente en *Colombia Internacional*, n.º 55-57, 2002).
- TORRES GIRALDO, Ignacio (1972-1974), *Los inconformes. Historia de la rebelión de masas en Colombia*, Bogotá, Margen Izquierdo, 5 tomos (varias reediciones: (1978) Bogotá, Editorial Latina; (2009) Cali, Universidad del Valle).
- TORRES SANTESTEBAN, Anisley (2020), *De La Habana a Bogotá: desAcuerdos de Paz*, La Habana, Ocean Sur.
- TREJOS, Luis Fernando y GONZÁLEZ ARANA, Roberto (2013), «El Partido Comunista Colombiano y la combinación de todas las formas de lucha. Entre la simpatía internacional y las tensiones locales, 1961-1981», *Revista Izquierdas* (Santiago de Chile), n.º 17, pp. 64-80.
- UGALDE ZUBIRI, Alexander (2014), «Presentación: Relaciones Internacionales y resolución de conflictos», en: UGALDE ZUBIRI, Alexander, y FREYTTTER FLORIÁN, Jorge (coords.), *Presente y futuro de Colombia en tiempos de esperanzas. En memoria al profesor Jorge Adolfo Freyter Romero*, Bilbao, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), pp. 11-21; reedición digital (2022): <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/listaproductos.asp?IdProducts=USOPD224547&titulo=Presente%20y%20futuro%20de%20Colombia%20en%20tiempos%20de%20esperanzas.%20En%20memoria%20al%20profesor%20Jorge%20Adolfo%20Freyter%20Romero>
- UGALDE ZUBIRI, Alexander, y FREYTTTER FLORIÁN, Jorge (2021), *Confieso que he cumplido con la amistad. Biografía del médico y antropólogo colombiano exiliado Alberto Pinzón Sánchez*, Irún, Editorial Alberdania.
- VALENCIA AGUDELO, German Darío (2017), «Presentación. Un balance de los estudios sobre la paz negociada en Colombia», *Estudios políticos*, n.º 50, pp. 205-215.
- (2019), *Organizarse para negociar la paz. Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*, Medellín, Universidad de Antioquia.
- VALENCIA, Germán, GUTIÉRREZ, Alderid, y JOHANSSON, Sandra (2012), «Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos», *Estudios Políticos*, n.º 40, pp. 149-174.
- VEGA CANTOR, Renán (2002), *Gente muy rebelde. Protesta popular y modernización capitalista en Colombia (1909-1929)*, Bogotá, Pensamiento Crítico, 4 tomos.
- (2022), *Recordar es sobrevivir. Enlazando los hilos de nuestra memoria con los de la historia*, Bogotá, Teoría y Praxis.
- VEGA CANTOR, Renán, y MARTÍN NOVOA, Felipe (2014), *Colombia y el imperialismo contemporáneo. Un eslabón geoestratégico de los Estados Unidos*, La Habana, Ocean Sur.
- VILLAMIZAR HERRERA, Darío (1995), *Aquel 19 será. Una historia del M-19, de sus hombres y sus gestas. Un relato entre la guerra, la negociación y la paz*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.
- (1997a), *Sueños de abril: imágenes en la historia del M-19*, Bogotá, Planeta.
- (1997b), *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*, Bogotá, Planeta.
- (2002), *Jaime Bateman: biografía de un revolucionario*, Bogotá, Icono.
- (2020), *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*, Bogotá, Debate.

- VILLARRAGA SARMIENTO, Álvaro (comp.) (2008), *Biblioteca de la Paz 1982-1986*, Tomo I: *Tregua y cese al fuego bilateral. FARC, EPL, M-19 y ADO*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2009a), *Biblioteca de la Paz (1986-1990)*, Tomo II: *Se inician acuerdos parciales. Pacto político con el M-19*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2009b), *Biblioteca de la Paz (1990-1994)*, Tomo III: *Acuerdos con el EPL, PRT, MQL, CRS Y MR. Diálogos en Caracas y Tlaxcala con la CGSB*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2009c), *Biblioteca de la Paz (1994-1998)*, Tomo IV: *En ausencia de un proceso de paz: acuerdos parciales y mandato ciudadano por la paz*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2009d), *Biblioteca de la Paz (1998-2002)*, Tomo V: *Diálogo, negociación y ruptura con las FARC y con el ELN*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2013a), *Biblioteca de la Paz (2002-2010)*, Tomo VI: *El Gobierno Uribe frente al conflicto armado y la paz, acuerdo con las AUC*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2013b), *Biblioteca de la Paz (2002-2010)*, Tomo VII: *Diálogos exploratorios de paz Gobierno - ELN*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2013c), *Biblioteca de la Paz (2002-2010)*, Tomo VIII: *Gobierno-FARC: Ni diálogo de paz ni «canje» humanitario. Propuestas de acuerdo humanitario*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2013d), *Biblioteca de la Paz (1980-2013)*, Tomo IX: *Movimiento ciudadano y social por la paz*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude).
- (2015), *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (Documento resumen)*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática.
- VILLARRAGA, Álvaro, y PLAZAS, Nelson (1994), *Para reconstruir los sueños. (Una historia del EPL)*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática (Fucude)
- WHITE, Judith (1978), *Historia de una ignominia: la United Fruit Co. en Colombia*, Bogotá, Editorial Presencia.
- ZAMBRANO-QUINTERO, Liliana (2019a), *Desarmar la política para fortalecer la democracia. El tránsito de las FARC-EP a partido político. Aportes a la teoría en clave territorial*, Tesis Doctoral, Bilbao, Universidad de Deusto.
- (2019b), «La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121, pp. 45-66.
- (2020), «Espejos internacionales para la comprensión del tránsito de las FARC-EP a partido político», *Revista Jurídicas*, vol. 17, n.º 2, pp. 240-261.
- ZELIK, Raúl (2013), *Paramilitarismo, violencia y transformación social política y económica en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre editores.

3. Referencias documentales y en medios de comunicación

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Bogotá, 24 de noviembre de 2016 (2018, 2.ª edición), Bogotá, Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, vol. 12.
- «Así pensaba el “Mono Jojoy”» (2010, 22 de septiembre), *Semana*, <https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-pensaba-mono-jojoy/122354-3/>

- BELTRÁN, Pablo [Israel Ramírez Pineda] (2008), *De la resistencia al poder popular. Diálogo con el comandante Pablo Beltrán* (entrevista con editor de la revista Contexto Latinoamericano), México, Ocean Sur.
- CELIS, Luis Eduardo (2017, 22 de mayo), «Las negociaciones Gobierno-ELN. Pasado inmediato, presente y futuro», *Corporación Viva la Ciudadanía* (Edición 543), <https://viva.org.co/cajvirtual/svc0543/pdfs/4.%20Las%20negociaciones%20Gobierno%20%E2%80%93%20ELN.pdf>
- (2021, 6 de julio), Entrevista a Pablo Beltrán (Israel Ramírez Pineda), «El ELN cumple 57 años en armas: pasado, presente y futuro», *Fundación Paz & Reconciliación* (Pares), <http://v2.pares.com.co/2021/07/06/el-eln-cumple-57-anos-en-armas-pasado-presente-y-futuro/>
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2013), *¡Basta ya! Colombia: memoria de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica*, Bogotá, CNMH.
- (2018), *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento*, Bogotá, CNMH.
- (2019), *Análisis cuantitativo del paramilitarismo en Colombia. Hallazgos del mecanismo no judicial de contribución a la verdad*, Bogotá, CNMH.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA (1987), *Colombia, violencia y democracia: Informe presentado al Ministerio de Gobierno*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Colcencias.
- COMISIÓN DE HISTORIA FARC-EP (2017), *Resistencia de un pueblo en armas. Tomo 2. Insurgencia beligerante periodo 1980-1997* [parte de los archivos de Manuel Marulanda Vélez], Bogotá, Editorial Teoría y Praxis.
- COMISIÓN DE LA VERDAD (2022, 4 de marzo), Documental «*Unión Patriótica desde las cenizas*», 38.52 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=tWesYMPDKII>
- (2022a), *Declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Convocatoria a la Paz Grande*, Bogotá, CEV.
- (2022b), *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*, Bogotá, CEV.
- (2022c), *No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia*, Bogotá, CEV.
- (2022d), *Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado*, Bogotá, CEV, 14 tomos.
- (2022e), *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, Bogotá, CEV.
- (2022f), *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado*, Bogotá, CEV.
- (2022g), *Sufrir la guerra y rehacer la vida*, Bogotá, CEV,
- (2022h), *Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia*, Bogotá, CEV.
- (2022i), *La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio*, Bogotá, CEV.
- (2022j), *No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado*, Bogotá, CEV.
- (2022k), *Cuando los pájaros no cantaban. Historias del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, CEV.

- COMISIÓN DE LA VERDAD, DIRECCIÓN DE DIÁLOGO SOCIAL (2022), *Caso «Los obstáculos para la continuidad de los procesos de paz en Colombia»*, Bogotá, CEV.
- COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS (2015), Informe *Contribución al entendimiento del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo (varias reimpresiones).
- DELEGACIÓN DE PAZ DE LAS FARC-EP (2012), *¿Habrá paz en Colombia? Entrevistas al comandante Timoleón Jiménez y documentos sobre el diálogo entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano*, La Habana, Ocean Sur.
- DUQUE MÁRQUEZ, Iván (2018, 3 de junio), Entrevista «“No acabaré con los acuerdos, pero sí haré modificaciones”»: Duque. El candidato propone un acuerdo nacional para modificar los acuerdos de paz con la guerrilla», *El Tiempo*, <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/entrevista-de-yamid-amat-con-ivan-duque-candidato-presidencial-del-uribismo-225870>
- (2018), *Paz con legalidad, 2018-2022*, Bogotá, Presidencia de la República.
- «Duque, el presidente que sabotó la ilusión de la paz» (2022, 4 de agosto), *Verdad Abierta*, <https://verdadabierta.com/duque-el-presidente-que-saboteo-la-ilusion-de-la-paz/>
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (ed.) (2019), *De FARC-EP a FARC. Documentos*, Bogotá, Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo).
- FARC-EP Comisión Internacional (2005), *Esbozo histórico de las FARC-EP*, Edición corregida y aumentada.
- «Fernando Londoño Hoyos: Hay que “hacer trizas ese maldito papel” de Acuerdo con las FARC-EP» (2017, 7 de mayo), *Tele Sur*, <https://www.telesurtv.net/news/Fernando-Londono-llama-a-acabar-maldito-acuerdo-con-FARC-EP-20170507-0016.html>
- FREEDOM HOUSE (2022), *Freedom in the World 2022*, <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2022>
- «Frente de las FARC dice que no entregará las armas» (2016, 6 de julio), *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/politica/frente-de-las-farc-dice-que-no-entregara-las-armas-article-641831/>
- GIRALDO MORENO, Javier S.J. (2022, 6 de enero), Entrevista: «La captura de Otoniel fue una obra de teatro y no afectó al Clan del Golfo», *El Espectador*, https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/la-captura-de-otoniel-fue-una-obra-de-teatro-padre-javier-giraldo/?cx_testId=37&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=0#cxrecs_s
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco (2021, 15 de septiembre), Entrevista «“El Acuerdo de paz, como se negoció en La Habana, ya no existe”»: Gutiérrez Sanín», *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/el-acuerdo-de-paz-como-se-negocio-en-la-habana-ya-no-existe-gutierrez-sanin/>
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ (Indepaz) (2021), *Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados*, Bogotá, Indepaz, 116 p.
- INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ (2017), *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Universidad de Notre Dame, 119 p.
- (2018), *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, diciembre 2016-mayo 2018*, Universidad de Notre Dame, 344 p.

- (2019), *Informe 3, diciembre 2016-diciembre 2018. Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. 2 años de implementación*, Universidad de Notre Dame, 246 p.
 - (2020a), *Informe 4. Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019*, Universidad de Notre Dame, 112 p.
 - (2020b), *Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos. Informe Especial sobre el Seguimiento del Enfoque de Género*, Universidad de Notre Dame, 54 p.
 - (2021), *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. Diciembre 2019 a noviembre 2020*, Universidad de Notre Dame, 215 p. [*Quinto Informe*].
 - (2022a), *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Diciembre 2020 a noviembre 2021*, Universidad de Notre Dame, 299 p. [*Sexto Informe*].
 - (2022b), *Segundo Informe Especial Sobre el Estado de la Implementación del Enfoque Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Desafíos y oportunidades para incorporar el enfoque étnico en la implementación territorial*, Universidad de Notre Dame, 83 p.
- LEÓN, Juanita (2022, 14 de marzo), «El país vira a la izquierda y otras 10 conclusiones de las consultas del 2022», *La silla vacía*, <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-pacto-de-petro-se-convierte-en-la-principal-fuerza-politica-y-otras-9-conclus/>
- MEDINA GALLEGOS, Carlos (2017, 6 de diciembre), «Siete grandes avances del proceso de conversaciones de paz con el ELN», <http://carlosmedinagallego.blogspot.com/2017/>
- NATIONAAL CENTRUM VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING (1995), *Tras los pasos perdidos de la guerra sucia: paramilitarismo y operaciones encubiertas en Colombia*, Bruselas, Centre National de Coopération au Développement / Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (CNCDC/NCOS).
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (OACP) (2018), *Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República:
- tomo 1. *El inicio del proceso de paz: la fase exploratoria y el camino hacia el acuerdo general* (2010-2012).
 - tomo 2. *Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral* (2012-2013).
 - tomo 3. *La discusión del punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz* (2013).
 - tomo 4. *La discusión del punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas* (2013-2014).
 - tomo 5. *La Discusión del Punto 5 y de las medidas de Construcción de Confianza. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y el Compromiso sobre Derechos Humanos* (2014-2015).
 - tomo 6. *La discusión del punto 3. Fin del conflicto. Y la discusión del punto 6. Implementación, verificación y refrendación* (2014-2016).

- tomo 7. *Los Mecanismos e instancias de participación de la Mesa de Conversaciones y la construcción de paz desde los territorios. Mecanismos de participación de la Mesa de Conversaciones, la Subcomisión de Género, el Capítulo Étnico y la Construcción de Paz desde los Territorios* (2012-2016).
 - tomo 8. *De la refrendación al Acuerdo del Colón. El plebiscito, el gran dialogo nacional, el Acuerdo Final y su refrendación* (25 de agosto de 2016 al 1 de diciembre de 2016).
 - tomo 9. *Marco jurídico del Proceso de Paz y otros desarrollos normativos. Actos legislativos, leyes, decretos, resoluciones y otras disposiciones* (2010-2016).
 - tomo 10. *Zonas veredales, dejación de armas y tránsito a la legalidad de las FARC-EP y la construcción de paz* (23 junio de 2016 al 31 mayo de 2018).
 - *Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (24 de noviembre de 2016).
- PACTO HISTÓRICO (2022), *Programa de Gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*, 54 p., <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- PETRO, Gustavo (2016, 28 de noviembre), Entrevista «Gustavo Petro: “Santos confunde una paz chiquita con la paz grande...”», *Desde Abajo*, <https://www.desdeabajo.info/ediciones/item/30296-gustavo-petro-santos-confunde-una-paz-chiquita-con-la-paz-grande.html>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (coordinación de Hernando Gómez Buendía) (2003), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- «Radiografía del Pacto Histórico: composición y rango de gobernabilidad» (2022, 3 de agosto), *Tercera Información*, <https://www.tercerainformacion.es/opinion/03/08/2022/radiografia-del-pacto-historico-composicion-y-rango-de-gobernabilidad/>
- RÍOS SIERRA, Jerónimo (2022, 13 de mayo), «Qué futuro le espera al nuevo presidente de Colombia», *es.global*, <https://www.esglobal.org/que-futuro-le-espera-al-nuevo-presidente-de-colombia/>
- ROMERO, César (2016, 15 de noviembre), «Los cambios en el acuerdo de paz», Centro Nacional de la Memoria Histórica (CNMH), <https://centrodememoriahistorica.gov.co/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz/>
- ROMERO SALA, Mar (2019, 30 de abril), «El narcotráfico en la “paz” colombiana», *esglobal*, <https://www.esglobal.org/el-narcotrafico-en-la-paz-colombiana/>
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (CINEP) y CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC) (2021), *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*, 548 p. (Documento sintético, 17 p.).
- SEGUNDA MARQUETALIA (2022, 22 de junio), «El cambio es imparable», comunicado, <http://farc-ep.net/?p=4293>
- TORRES RESTREPO, Camilo (1966, enero), «Proclama al pueblo colombiano», https://cedema.org/digital_items/4251
- YUMBILA PAZ, Sasha (2000, 28 de julio), «Entrevista a Jesús Santrich, comandante de las FARC-EP, Segunda Marquetalia. “El Acuerdo de Paz está deshecho, pero va más allá del uribismo y del Centro Democrático”», *Rebelión*, <https://rebelion.org/el-acuerdo-de-paz-esta-vuelto-trizas-pero-eso-va-mas-alla-del-papel-jugado-por-el-uribismo-y-el-centro-democratico/>

La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia y la búsqueda de una paz feminista

Iratxe Perea Ozerin

Profesora en la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)*

1. Introducción

El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* de 2016 se convirtió en un logro histórico de las organizaciones de mujeres y feministas colombianas por la inclusión del enfoque de género, y constituye, en este sentido, una referencia internacional. Como tal, se trata de un instrumento clave para la búsqueda de la paz y la seguridad para las mujeres. Este capítulo explora la implementación del Acuerdo desde esta perspectiva. Para ello, se centra en la trayectoria de las medidas con una visión de género, evaluando los avances hacia la construcción de una paz feminista.

En este contexto, entendemos por «*paz feminista*» una paz inclusiva que reconoce y aborda los impactos diferentes del conflicto desde una perspectiva socio-espacial (Koopman 2020). En el caso de Colombia, esta noción se expresa en el enfoque de «*paz territorial*» empleado como fórmula para la superación, a través del proceso de paz, de las desigualdades que se encuentran en el origen del conflicto y que se han visto intensificadas por el mismo.

Las partes del Acuerdo reconocieron a lo largo del proceso que la paz tiene significados diferentes para grupos diferentes, especialmente aquellos más afectados por el conflicto debido a vulnerabilidades estructurales previas, por edad, etnia, género, orientación sexual y otras categorías, que pueden requerir medidas específicas para experimentar paz y seguridad. Se adoptó así un «*enfoque diferencial*» que está íntimamente relacionado con el territorial (ver Cairo *et al.* 2018). Las disposiciones

* Profesora de Relaciones Internacionales (UPV/EHU). Doctora en Estudios Internacionales (UPV/EHU). Miembro del Grupo de Investigación consolidado del Sistema Universitario Vasco «País Vasco, Europa y América: Vínculos y Relaciones Atlánticas». Responsable del Máster en Estudios Internacionales (UPV/EHU). Correo electrónico: iratxe.perea@ehu.eus.

de género en el Acuerdo de Paz de Colombia, por tanto, se presentan como elementos fundamentales para la culminación de una paz estable, duradera e inclusiva. Desde una lente feminista, la transformación de las relaciones de género es un elemento constitutivo de sociedades pacíficas (Wibben *et al.* 2019: 88). El texto trata de valorar, pues, las posibilidades que a cinco años presenta la ejecución del Acuerdo para lograr transformaciones estructurales de este calado.

El proceso de paz que dio lugar al Acuerdo de 2016 comenzó con un Encuentro Exploratorio entre febrero y agosto de 2012 entre las delegaciones del Gobierno de Colombia, presidido en aquel entonces por Juan Manuel Santos, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que resultó en la firma del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Si bien el Acuerdo original de 2012 no incluía las provisiones de género citadas, la amplia movilización de organizaciones de mujeres y activismos feministas logró que el enfoque de género se integrara en las negociaciones y acuerdos posteriores, y aseguró también mecanismos de implementación que dan más garantías al respecto. 130 de 578 medidas previstas en el Acuerdo contienen perspectiva de género, considerándose el «acuerdo de paz más extensivo e inclusivo en lo que se refiere a provisiones de género». También incluye más medidas orientadas a desigualdades de género estructurales e interseccionales que cualquier otro acuerdo previo a nivel global (Phelan y True 2022: 172-173).

El enfoque de género se integró en los seis puntos principales de la Agenda de negociación: Política de desarrollo agrario integral, Participación política, Fin del conflicto, Solución al problema de las drogas ilícitas, Víctimas, e Implementación, verificación y refrendación (Gómez Correal 2017). Dos de las diez plenipotenciarias firmantes de los acuerdos por parte del Gobierno fueron mujeres, y se creó una *Subcomisión de Género* para garantizar la inclusión de las mujeres y el género en el proceso (Chaparro González y Martínez Osorio 2016). Si bien el acompañamiento internacional jugó un papel en la inclusión de la perspectiva de género en el proceso de paz, tanto desde instancias institucionales como movimientos transnacionales (Perea Ozerin 2021), estos logros derivan fundamentalmente de la amplia movilización de organizaciones de mujeres colombianas antes y durante las negociaciones de paz (Phelan y True 2022; ver Acosta, en este volumen).

A pesar de este carácter histórico desde el punto de vista de género, trabajos feministas en Relaciones Internacionales (RRII) han documentado los problemas del Acuerdo como herramienta para abordar problemas estructurales que se encuentran detrás del conflicto y que afec-

tan desproporcionadamente a las mujeres, en particular, la militarización de la sociedad colombiana, la desigualdad resultante de un modelo económico extractivo neoliberal y las relaciones de poder de género (Paarlberg-Kvam 2019; Meger y Sachseder 2020). Esta brecha refleja las limitaciones que, de inicio, presenta el Acuerdo respecto a la incorporación de la visión de paz integral de las organizaciones feministas colombianas (Paarlberg-Kvam 2019).

Este capítulo explora las posibilidades y limitaciones que se vislumbran en el proceso de implementación del Acuerdo para la consecución de una paz inclusiva, y la relevancia del mismo para la paz y seguridad de las mujeres. Con este objetivo, en primer lugar, el siguiente apartado expone brevemente el escenario de paz y seguridad que manejan los *estudios feministas en RRII*, de cara a contextualizar, desde una perspectiva internacional, los esfuerzos y logros de las organizaciones colombianas para reorientar las negociaciones hacia la búsqueda de una paz inclusiva. Segundo, el capítulo aborda los avances desde 2016 en la materialización de las disposiciones de género del Acuerdo. Este apartado se nutre fundamentalmente de los informes periódicos elaborados por el Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, instituciones internacionales como ONU Mujeres, órganos estatales colombianos y redes de organizaciones colombianas como el *Grupo Género en la Paz* (GPAZ). Finalmente, el texto reflexiona sobre el grado de cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia como herramienta para la búsqueda de una paz feminista y sus posibilidades para generar transformaciones en este sentido con la llegada al Gobierno del Pacto Histórico.

2. El terreno feminista de paz y seguridad

Los estudios feministas han documentado y conceptualizado ampliamente el continuum de violencias que sufrimos las mujeres, exponiendo el carácter estructural de las mismas y su prevalencia a nivel global (ver, por ejemplo: True y Tanyag 2019; Segato 2016; Walby *et al.* 2017; Caputi y Russell 1992). Los *feminismos interseccionales* han subrayado la relación entre estas violencias y las múltiples desigualdades entrecruzadas en base a género, clase y raza que determinan las vidas y posibilidades de las mujeres (Crenshaw 1991; Davis 1981; Hooks 2015). La violencia de género adopta múltiples formas, incluyendo violencia física y sexual, violencia psicológica y emocional (True 2021: 4), y se manifiesta en diferentes lugares, desde el hogar y otros espacios de nuestra vida diaria como las instituciones, la escuela y la universidad, la calle y el transporte público, a lugares de violencia sistematizada en contextos de conflicto armado.

De este *continuum de violencias*, el tipo más prevalente es la violencia íntima por parte de parejas hombres (True 2021: 23), lo cual demuestra que espacios considerados «privados» como el hogar, tradicionalmente representado como un lugar seguro, es un espacio especialmente inseguro para las mujeres. Estudios feministas documentan, además, que la violencia contra las mujeres en el ámbito del hogar se intensifica en contextos de conflicto armado y postconflicto (True 2012: 137). En efecto, las experiencias de las mujeres y las teorizaciones feministas derivadas de las mismas desarticulan las divisiones entre lo público y lo privado, la guerra y la paz, lo normal y lo excepcional, que informan las comprensiones clásicas de violencia y seguridad en las RRII (MacKinnon 1994; Yadav y Horn 2021). Las feministas en RRII contestan la idea del Estado como garante de la seguridad (Shepherd 2008; Sjoberg 2010; D'Costa 2016) y complejizan los análisis del mismo, poniendo en evidencia la contradicción entre su papel en la consecución de los derechos humanos de las mujeres y como engranaje clave en la reproducción de las estructuras patriarcales que sostienen, y se sostienen en, la violencia de género (Parashar *et al.* 2018: 2). Estos estudios demuestran que la firma de un acuerdo de paz no supone el final de una guerra, esta continúa en la sociedad de posguerra (Yadav y Horn 2021).

El terreno que manejan las feministas en el estudio de la guerra/paz, seguridad/inseguridad, por tanto, no está solo en un campo de batalla o en una zona de conflicto. La violencia sexual que predomina en escenarios de guerra, por ejemplo, es una extensión de la violencia sexual cotidiana en tiempos de paz (MacKinnon 1994) y se ha producido con gran impunidad. Esta impunidad, y su naturaleza estructural, resultan en una despolitización de la violencia de género y un tratamiento menos prioritario en la política internacional que problemáticas y violencias que se consideran, y se conceptualizan en RRII, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En este sentido, la aprobación en el año 2000 de la Resolución 1325 por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas supuso un avance importante, dando pie a la *Agenda ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad* (MPS). Esta se ha convertido en el principal marco legal y discursivo sobre violencia de género en las relaciones internacionales, al politizar la misma como una cuestión de seguridad internacional (Meger 2019).

En ella se reconocen los efectos de género de la violencia en masa, sistemática, en conflictos armados o escenarios de terrorismo, y se determina esta dimensión como un impedimento en la consecución de la paz y la seguridad internacional. Detrás de esta resolución estuvo la presión del activismo feminista y organizaciones de mujeres para que se reconozca que desde el punto de vista de las mujeres la seguridad adquiere un significado diferente y que, en situaciones de crisis y con-

flicto, las mujeres experimentan diferentes formas y diferentes grados de violencia. Los principios que recoge la Resolución 1325 constituyen los cuatro pilares sobre los que se asienta la *Agenda MPS*: Prevención, Participación, Protección, y Socorro y Recuperación. Esta resolución refleja en cierta medida la visión del activismo feminista pacifista, que entiende las relaciones de poder de género como causa de guerra y su transformación como un instrumento eficaz para evitarla (Meger 2019; Cockburn 2013).

Desde 2008, el Consejo de Seguridad ha adoptado otras nueve resoluciones en el marco de la Agenda MPS, sobre todo centradas en la violencia sexual perpetrada en contextos de conflicto armado¹. Mientras que la Resolución 1325 expresa un enfoque feminista al dirigir la atención hacia las relaciones de género como causa de conflicto en las relaciones internacionales y la necesidad de transformación en ese sentido, el énfasis en la evolución de la Agenda en la violencia sexual supone reducir la comprensión de la violencia de género como amenaza a la paz y seguridad a esa forma particular de violencia, desconectándola del continuum que conceptualizan las feministas. Estudios feministas advierten que, a pesar de la relevancia de la Agenda MPS al centrar los efectos de género en situaciones de violencia en masa, este énfasis en el papel de las mujeres como víctimas en detrimento de su rol como participantes activas en política internacional supone ahondar en estereotipos de género y perder la parte más transformadora de la Resolución 1325, minando las posibilidades de una verdadera transformación de las relaciones de género en contextos de postconflicto (Meger 2019). De entrada, no obstante, la Resolución 1325 también reproduce estereotipos de género y representaciones esencialistas de las mujeres, estableciendo un vínculo natural entre la feminidad y la paz, y sin profundizar en el papel de las mujeres como agentes de conflictos armados. Discursivamente, la resolución presenta la participación de las mujeres en la toma de decisiones como una mera inclusión de cuestiones de mujeres, sin referencia explícita al papel de los hombres e implícitamente presentándolos como los que detentan el poder (Rodríguez Manzano 2013). Además, los discursos sobre seguridad internacional en las relaciones internacionales, incluido este marco normativo, tienden a reproducir comprensiones realistas del Estado como actor unitario y soberano, y como la pieza central en el mantenimiento de la seguridad (Shepherd 2007, 2008). Otros trabajos sobre la Resolución 1325 han señalado la contradicción entre la defensa de la creciente participación de las mujeres en cuerpos e instancias militarizadas y masculinizadas, y la crítica feminista al militarismo y sus efectos

¹ Resoluciones del Consejo de Seguridad: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019).

para las mujeres. También critican la exclusión en la Resolución 1325 de personas LGTBI como vulnerables a violencias basadas en el género en contextos de conflicto y postconflicto (Mujika Chao 2021).

Recientemente, el Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 2019 sobre las mujeres y la paz y la seguridad subrayaba los datos reportados ese mismo año sobre niveles record de violencia política contra las mujeres, así como sospechas fundadas sobre violaciones sistemáticas y otras formas de violencia sexual cometidas o instigadas por hasta 50 partes en conflicto (ONU 2019). El Informe también señala la relevancia de servicios vitales de salud sexual y reproductiva y para la prevención de violencia de género para hasta 35 millones de mujeres y niñas en el mundo que requieren asistencia humanitaria, y denuncia que «el aumento del discurso misógino, sexista y homófobo de los dirigentes políticos en los últimos años ha contribuido a un aumento de la violencia contra las mujeres, contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales, y contra las defensoras de los derechos humanos». El Informe insiste en la conexión entre la falta de derechos económicos de las mujeres y su vulnerabilidad en situaciones de conflicto, señalando que casi el 40% de las economías limitan los derechos de propiedad de las mujeres, y casi el 30% restringen su libertad de circulación. En este sentido, la atención de la agenda feminista en RRII al origen estructural de la violencia, y en particular a las relaciones desiguales de género como causa fundamental, resulta en propuestas radicales para evitar la guerra que pasan por la transformación de los modelos económicos hacia economías inclusivas y sostenibles. Esta solución frente a la guerra, apuntan, válida para todos los contextos, es de especial importancia en situaciones de postconflicto (Cohn y Duncanson 2021).

Por otro lado, el Informe del Secretario General de 2020, a 25 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y a 20 años de la aprobación de la Resolución 1325, advierte de la diferencia entre la retórica y la implementación de las medidas aprobadas en este marco, señalando que mientras que el 44% de los Estados miembro de la ONU habían elaborado planes de acción nacional para la aplicación de la Agenda MPS, solo el 24% incluían un presupuesto para desarrollarlos (ONU 2020). Este Informe también señala que la representación de mujeres en los parlamentos de países en conflicto sigue siendo inferior (un 18,9% frente a un 24,9% en 2020), sin embargo, en los parlamentos de países en conflicto y postconflicto en los que hay cuotas legisladas esta proporción es más del doble que en los que no tienen cuotas establecidas (un 23% frente a un 10,8%), mientras que la proporción de mujeres en órganos de gobierno local con cuotas es más del triple (un 26%) que en los que no las tienen. Por último, ambos informes destacan el aumento record en gastos militares durante la última década (1,9 billones de dó-

lares en 2019), en contradicción con el objetivo de la Plataforma de Acción de Beijing de reducir gastos militares y limitar la disponibilidad de armamento. En el contexto de pandemia global por el COVID 19 y sus consecuencias económicas, el gasto militar ha seguido en aumento, superando en 2021 los 2 billones de dólares (2,113) (SIPRI 2022). Esta priorización de gastos militares en presupuestos nacionales, legitimada por ideologías y representaciones generizadas, refuerza la militarización de nuestras vidas diarias. El militarismo, constituido, más allá de ejércitos y guerras, por un sistema de instituciones, prácticas, valores y culturas, tiene unos impactos que afectan de manera negativa y desproporcionada a las mujeres (Sjoberg y Vía 2010). Es por ello que, frente a la predominancia de posiciones contrarias en las relaciones internacionales, desde feminismos pacifistas el desarme y la desmilitarización se presentan como la alternativa racional, realista, a la inseguridad global (Acheson 2021).

3. La implementación de las disposiciones de género del Acuerdo Final

El Acuerdo de Paz supone un avance sin precedentes en la aplicación de los estándares internacionales sobre igualdad de género mencionados anteriormente. La implementación del enfoque de género está intrínsecamente ligada a la Agenda MPS. Sin embargo, como veíamos en el apartado anterior, existe una brecha entre la adopción de acuerdos para la igualdad de género y su materialización efectiva a nivel local y nacional. De hecho, la retórica internacional que promueve procesos de paz inclusivos tampoco se traduce en una dotación de recursos acorde a los requisitos de implementación de estos procesos (Davies y True 2022). Es necesario, por tanto, más allá del texto del Acuerdo, valorar los avances en la materialización del enfoque de género, especialmente considerando su carácter histórico en este sentido.

El Acuerdo de Paz prevé un plazo de 15 años para su cumplimiento. Según el último informe de seguimiento del Instituto Kroc de junio de 2022 —me refiero al sexto informe general titulado *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Diciembre 2020 a noviembre 2021*—, el ritmo de plasmación aún no ha entrado en una senda que garantice que el Acuerdo, o la mayoría de sus disposiciones, se cumplirán en plazo (Echavarría Álvarez *et al.* 2022). Su cumplimiento íntegro es crucial en la medida en que el Acuerdo aborda desigualdades estructurales que se encuentran en el origen del conflicto y que siguen provocando descontento social. De hecho, este mismo informe señala la relación entre las demandas que desataron el Paro Nacional de 2021 y el ciclo de movilización so-

cial desde finales de 2019, y los retos que persisten en la implementación del Acuerdo. Desde un punto de vista de género, el informe documenta la brecha que se mantiene desde el comienzo de la ejecución y que en el quinto año (entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021) se encuentra en 18 puntos, con un 30% de disposiciones generales completas y únicamente un 12% de provisiones de género finalizadas (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

El desarrollo efectivo del Acuerdo sufrió una desaceleración con el Gobierno de Iván Duque, que había liderado el movimiento contra la primera versión del Acuerdo en 2016, usando la narrativa de la «*ideología de género*» y en alianza con partidos y sectores que promueven un discurso de odio contra la población LGTBI (GPAZ 2019). De hecho, la reacción frente a avances en cuanto a derechos de colectivos LGTBI, junto con el enfoque territorial, fueron claves en el rechazo al Acuerdo en 2016. La organización social, no obstante, permitió la permanencia de ambos enfoques en el Acuerdo Final (Cairo *et al.* 2018).

A la hora de monitorizar los avances producidos en la implementación del enfoque de género, los órganos de seguimiento, en base a la información proporcionada por organizaciones colombianas de mujeres y LGBTI que trabajan en construcción de paz, han identificado cinco áreas prioritarias, coherentes con la visión feminista de la paz y la seguridad expuesta en el apartado anterior, y con los puntos principales del Acuerdo. Estas áreas son: Transformación territorial; Participación efectiva; Garantías de seguridad y protección; Reincorporación; y Derechos de las víctimas.

En lo que respecta a la *Implementación, Verificación y Refrendación del Acuerdo* (Punto 6), los órganos principales creados para garantizar la aplicación de la visión de género son: la *Instancia Especial de Género*, creada en julio de 2017 por el Gobierno de Colombia y las FARC, y conformada por siete representantes de organizaciones de mujeres y una de colectivos LGTBI; y la *Mesa Técnica Internacional* para el seguimiento de la dimensión que nos ocupa, conformada por el *Componente de Acompañamiento Internacional*, la *Instancia Especial de Género*, la *Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional* (STCVI) y organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, que producen informes de interés para la Instancia y el Componente. Estos órganos cuentan con el *Plan Marco de Implementación* (PMI) como herramienta fundamental de seguimiento.

A pesar de que la segunda versión del PMI en 2018 incluyó 51 indicadores con enfoque de género, 5 de ellos referidos a población LGBTI, con productos finales en todos ellos (frente a 39 en la primera versión), la Instancia destacó la falta de inclusión de otras recomendaciones, indi-

cadores y compromisos acordados con colectivos LGBTI. También señalaron la falta de recursos para la Instancia (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2018).

A continuación, examinamos la trayectoria de la plasmación del enfoque de género en las áreas prioritarias citadas.

3.1. *Transformación territorial para la igualdad de género*

Esta área abarca la *Reforma Rural Integral* (RRI) (Punto 1) y la *Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito* (Punto 4), que están íntimamente relacionados, y que cuentan con los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET), organizados en 16 subregiones, y el *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito* (PNIS) como piezas clave en el objetivo de superar la desigualdad territorial que constituye un factor fundamental en el origen del conflicto².

Los compromisos en esta área incluyen disposiciones de género que permitirían reducir las desigualdades de género y fortalecer los derechos de las mujeres en el campo colombiano. Integran mecanismos para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra y la propiedad, y tanto los PDET como el PNIS contienen un enfoque de género. La dimensión de la paz territorial, además, implicaría una transformación radical ya que cuestiona el Estado colombiano y propone repensarlo hacia una mayor descentralización y fortalecimiento de las instituciones locales. El elemento central en esta «desconcentración» serían los PDET, que canalizan los recursos y las líneas de intervención hacia las necesidades identificadas por los territorios que han sido especialmente afectados por el conflicto. Para las FARC-EP, este es solo el primer paso hacia un proceso más ambicioso de reestructuración territorial que permita una mayor participación política (Cairo *et al.* 2018).

Entre diciembre de 2016 y junio de 2018, los Puntos 1 y 4 del Acuerdo eran, junto con el 2 (Participación Política), los menos desarrollados. En ambos puntos se promueven acciones afirmativas para la equidad de género y la democratización del campo en Colombia, buscando revertir la doble carga que sufren las mujeres rurales debido a su rol tradicional en la economía del cuidado (Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia 2018). Se dieron avances en materia normativa con el establecimiento en mayo de 2017 de los PDET y el PNIS, pero muchas disposiciones son genéricas respecto al género y no se especifica

² Sobre la situación de estas temáticas remito a los capítulos de María Rocío Bedoya; Diana María Ramírez; y Silvia Cristina Mantilla y Tania Gisela Sastoque en el presente libro.

cómo se implementará este enfoque. Ninguna disposición hace referencia directa al colectivo LGTBI.

Los PDET contienen disposiciones que reconocen y promueven las organizaciones de mujeres rurales. Como parte de la RRI, el *Plan de Acción para la Transformación Regional* (PATR) también reconoce «las necesidades particulares de las mujeres rurales». Las medidas para acceso y formalización de tierras y el Fondo de Tierras priorizan mujeres campesinas y mujeres cabeza de familia. También las medidas para el *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural* priorizan explícitamente las mujeres en la inclusión de los subsidios, pero son genéricas en cuanto a participación de las mujeres en desarrollo de planes y proyectos de vivienda. El *Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria* (SNIA) que nace en diciembre de 2017 también contiene disposiciones muy genéricas sobre la participación de las mujeres y garantiza la participación de una representante de mujeres rurales (de 20 miembros) en su Consejo Superior.

En cuanto al PNIS, prioriza la inclusión de las mujeres en su programa y promueve su participación. No obstante, aunque reconoce a las mujeres como sujetos diferenciales, no incluye medidas concretas para la implementación de la perspectiva de género y por tanto carece de una ruta específica. Una de las preocupaciones sobre el PNIS en el periodo inicial fue que muy pocas normas fueron sometidas a consulta previa, afectando sobre todo a los enfoques étnico y de género. También en el caso de los PDET, las mujeres participaron más en las asambleas generales, pero fueron excluidas en los espacios para la incidencia y toma de decisiones (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2018).

En 2019 destacó la creación de la *Alta Instancia de Género* del Gobierno de Colombia para el seguimiento de las medidas afirmativas del PMI. De los 51 indicadores de género del PMI, 19 están relacionados con el Punto 1; y 13 con el Punto 4. El informe del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional de 2019 destacaba la importancia de afanarse en estas medidas en los 18 meses siguientes. En el periodo que cerraba ese informe destacó la inclusión de una estrategia para la promoción de la participación de mujeres en la formulación de los PDET y los PATR, y la conformación de veedurías de mujeres para dar seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo. Sin embargo, movimientos de mujeres informaron de barreras a la participación, fundamentalmente debido a la metodología de convocatoria. Esto afectó a los PATR, que incorporaron la perspectiva de género de manera no uniforme. Las iniciativas de género representaron alrededor del 13% de su contenido. También se produjo desigualdad territorial, con regio-

nes que incorporaron más iniciativas de género como Alto Patía y Norte del Cauca (26,66%), Montes de María (12,09%) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (11,66%), mientras que las regiones con menos iniciativas fueron Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Urabá Antioqueño. El caso de Alto Patía y Norte del Cauca evidencia el papel fundamental de las mujeres durante la formulación de los PATR en esta región. El informe de 2019 también señala un presupuesto insuficiente para el cumplimiento de lo pactado en los PATR. La implementación de las reformas legislativas necesarias para la RRI también seguía en bajo cumplimiento, más aún en lo referente a cuestiones de género. Y se documentó falta de recursos para hacer realidad en todo su potencial el PNIS (Instituto Kroc 2019).

Una pieza clave en la implementación de la RRI son los 16 Planes Nacionales Sectoriales con este fin. El plazo para su adopción, según el PMI, finalizaba en 2018. Sin embargo, a fecha de agosto de 2020, solo se habían aprobado seis (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc 2020). A noviembre de 2021, se habían adoptado 11, con un esfuerzo importante en su formalización por incluir el enfoque de género, pero a falta de una incorporación uniforme y efectiva. En esta última fase de los cinco primeros años del Acuerdo, de nuevo se advierte una implementación de la perspectiva de género desigual por territorios PDET, destacando las mismas regiones por mayor y menor grados de plasmación. En cuanto a acceso a tierras, 53% de las beneficiarias del *Fondo de Tierras* han sido mujeres rurales, 521 mujeres han accedido al *Subsidio Integral de Acceso a Tierras* y el 44% de beneficiarias de la formalización y adjudicación de tierras han sido mujeres (Echavarría Álvarez *et al.* 2022). No obstante, a pesar de que el porcentaje de mujeres campesinas que han recibido tierras ha sido mayor, proporcionalmente las mujeres han recibido menos tierra (1,7 hectáreas en promedio frente a 3,4 los hombres).

Estas cifras refuerzan la brecha histórica de género en el acceso a la tierra y contravienen la distribución equitativa que debe guiar este fondo (GPAZ 2021: 30). En lo que respecta al Punto 4, destaca, por fin, en abril de 2021 la adopción del «*Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS*», que debe enfrentar el reto de ser realizado en el marco de un programa que ya está en marcha, debiendo corregir los problemas que ha tenido la incorporación de la dimensión de género en el mismo. También se han difundido las «*Orientaciones para eliminar el estigma y la discriminación, hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género y población LGBTI*» por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, y se han llevado a cabo acciones para la atención y asistencia cualificada a mujeres y personas LGBTI consumidoras. Por

último, varios informes de seguimiento señalan la dificultad de monitorizar los avances específicos en lo que respecta a las iniciativas para la población LGBTI (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

3.2. *Participación efectiva con enfoque de género*

«*Participación efectiva*» supone una capacidad real de influencia por parte de las mujeres y no únicamente una presencia en espacios participativos. El Acuerdo aborda en el Punto 2 sobre *Participación Política* la necesaria ampliación y profundización del sistema democrático colombiano, considerando la forma en que la desigualdad estructural de género limita las posibilidades de las mujeres para participar en la política. Para ello, recoge medidas afirmativas para la participación en espacios de representación política y social (GPAZ 2021). La participación efectiva debe garantizarse en cuanto a cinco aspectos: desarrollo normativo; espacios de toma de decisiones del Acuerdo Final; participación en instancias de implementación del Acuerdo, incluida la nueva arquitectura institucional; formulación de políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo; y mecanismos de monitoreo y verificación (Instituto Kroc 2018).

La baja ejecución del enfoque de género tiene que ver con la lentitud en la implementación del Punto 2 en general. A pesar de que las disposiciones de género a 2020 tenían un nivel de cumplimiento proporcionalmente más alto que las generales, esta lentitud ha generado un progreso escaso en cuanto a aumento del liderazgo de las mujeres y en cuanto a garantías de inclusión de las mujeres y población LGTBI en planeación participativa y democrática y en los mecanismos de veeduría (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc 2020).

Las mujeres han participado activamente en el desarrollo normativo asociado al Punto 2, destacando acuerdos como el *Estatuto de la Oposición Política* aprobado en febrero de 2017, que se centra en cuestiones clave de participación política como la inclusión equitativa de mujeres en partidos de la oposición o la participación paritaria en espacios de divulgación política en los medios de comunicación. El *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política* (SISEP) también incluyó un enfoque diferencial, aunque de manera genérica, sin incluir acciones afirmativas para implementarlo (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2018). No obstante, los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política se desarrollan en el Punto 3 del Acuerdo. Otro desarrollo normativo importante fue la aprobación en el Congreso de la República en diciembre de 2020 de la reforma al *Código Electoral*, incluyendo disposiciones para asegurar la paridad de género en algunas listas. También se aprobó la definición y sanción de la violencia

política contra las mujeres y mecanismos para promover la inclusión de personas con diversidad funcional y personas LGTBI en organizaciones políticas. Aun así, queda pendiente la aprobación de una reforma político-electoral amplia que permitiría una transformación estructural hacia una democracia participativa.

A pesar del rezago, parte de lo previsto en el Punto 2 ha visto un avance normativo fundamental en la aprobación en agosto de 2021 de las *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz* (CTEP), atendiendo a las dimensiones de género, étnica y territorial, tras su rechazo inicial por el Congreso de la República en 2017. Las CTEP tienen como objetivo dotar de mayor representación política a los territorios más afectados por el conflicto y mayor participación de mujeres y pueblos étnicos, con medidas como listas paritarias, postulación de candidaturas por organizaciones sociales, campesinas y de víctimas (incluyendo organizaciones de mujeres), y la creación de 16 curules en la Cámara de Representantes para las 16 regiones PDET por dos periodos legislativos. La puesta en marcha de las CTEP enfrentó retos como la necesidad de fortalecer las organizaciones sociales en estas regiones, la dificultad en las campañas para los 16 curules especiales dadas las condiciones de inseguridad en regiones PDET, la estigmatización contra líderes y lideresas sociales y potenciales personas candidatas, o el acceso limitado a medios de comunicación de candidaturas de regiones PDET que no tienen medios de comunicación propios (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

En cuanto a representación igualitaria en instancias del Acuerdo, en 2020 se reportaban avances escasos. Destacó en julio de ese año el nombramiento de Francia Márquez como presidenta del *Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia* y de su Comité Nacional, órgano encargado de ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo. Aunque 6 de los 10 miembros del Comité son mujeres, estas solo representan el 23% de los 97 miembros del Consejo (Instituto Kroc 2020). En efecto, la representación de las mujeres en los espacios de decisión generados por el Acuerdo es baja, con unas cifras a noviembre de 2017 de 16,66% en la *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación* del Acuerdo Final (CSIVI), 0% de *Notables del Componente Internacional de Verificación*, 25% en el *Consejo Nacional de Reincorporación* o 7,4% en la *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad*. La representación de las mujeres es mayor en los mecanismos del *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición* (SIVJRNR), con un 54,9% en la *Jurisdicción Especial para la Paz* (JEP) y 45,45% en la *Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. En total, contando la *Instancia Especial de Mujeres*, las mujeres representaban un 39,57% de la institucionalidad para la transición (36,36% sin contar la Instancia) (GPAZ 2017).

La participación efectiva en la formulación de políticas públicas avanza sobre todo en lo que respecta al proceso de implementación de los PDET. Pero el informe de 2018 subrayaba la necesidad de incorporar un enfoque interseccional que permita superar barreras que obstaculizan una incidencia efectiva de las mujeres y en especial de mujeres de las comunidades étnicas, de manera que el «PDET efectivamente sea un instrumento de planeación participativa que refleje las capacidades y necesidades particulares de las mujeres indígenas y negras» (Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDI y Suecia 2018: 31). El cumplimiento en cuanto a participación efectiva de las mujeres también se resiente por la falta de plasmación de los cambios legales y estructurales recogidos en el Acuerdo para aumentar la participación de las mujeres en planificación y veeduría (Instituto Kroc 2020).

En este periodo también se han implementado estrategias para promover la participación electoral y la cultura política democrática con enfoque de género, como las *Escuelas de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática* y de *Liderazgos Sociales y Derechos Humanos*, o campañas de cedulação masiva asegurando la visión territorial, étnica y de género. No obstante, se han encontrado problemas como recortes de presupuesto en la oferta formativa para la participación político-electoral con enfoque de género o que en las jornadas de cedulação de población vulnerable se ha cedulaado a más hombres que mujeres (Echavarría Álvarez *et al.* 2022). La campaña «*Más mujeres, más democracia*» concentró gran parte de los esfuerzos en promover la representación equitativa en instancias de participación ciudadana, potenciando aspectos importantes de la participación de las mujeres, pero limitada por estar enfocada solo en la participación electoral y no en otros espacios de participación social y política (GPAZ 2021). Tampoco se han definido medidas que permitan superar los obstáculos a la participación política dado el rol tradicional de las mujeres en la reproducción social y el cuidado (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

Por último, en cuanto a la valoración de la implementación del Acuerdo en términos de participación efectiva, cabe tener en cuenta el desafío puesto de manifiesto por las protestas del Paro Nacional de 2021. Las violaciones de derechos humanos en este contexto, estigmatizaciones que afectaron diferencialmente a mujeres, pueblos étnicos, jóvenes y personas LGTBI, violencia de género, violencia étnico-racial y uso excesivo de la fuerza dieron cuenta de la falta de resultados reales de las medidas del Punto 2. Este punto debe garantizar la participación política de organizaciones y movimientos sociales, e incluye entre otras medidas el fortalecimiento de organizaciones de mujeres, jóvenes y pueblos étnicos. También prevé garantías del derecho a la protesta. Lo ocurrido durante el Paro Nacional evidencia la necesidad de ajustes legislativos en

lo concerniente a las medidas recogidas en este punto y la necesidad de intensificar las estrategias de reconciliación. En este contexto, el último informe de seguimiento de junio de 2022 recoge la importancia de implementar, por ejemplo, el plan de acción de la política de reconciliación, la formación a funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales en no estigmatización y resolución de conflictos, o avanzar en el compromiso sobre un pacto nacional y regional para eliminar la violencia de la política (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

3.3. *Garantías de seguridad y protección con enfoque de género*

Las medidas sobre garantías de seguridad y protección se integran en todo el Acuerdo, pero especialmente en los Puntos 2 (Participación Política) y 3 (Fin del Conflicto). Incluyen garantías para el ejercicio de la política y medidas de lucha contra organizaciones criminales y actos criminales contra defensoras de derechos humanos.

En materia normativa, destaca la creación en 2017 del *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política* (SISEP) y la *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad* (CNGS), esta última con el objetivo central de dismantelar organizaciones criminales. El SISEP debe incorporar el enfoque de género y recoge medidas de los Puntos 2 y 3, incluidas disposiciones de género (GPAZ 2021). Su transversalización es responsabilidad del SISEP, no obstante, está sufriendo retrasos. A fecha de junio de 2022 este órgano estaba elaborando un documento de recomendaciones para avanzar en este proceso (Echavarría Álvarez *et al.* 2022). La CNGS cuenta con representación permanente de plataformas de mujeres solo desde 2019 y actualmente GPAZ y la *Cumbre Nacional de Mujeres y Paz* participan en calidad de invitadas. Este órgano debería reunirse mensualmente, pero en la práctica esto no se ha dado. En su informe de 2021, GPAZ valora positivamente el espacio creado por la CNGS, pero expresa preocupación por la falta de concreción de resultados. Destaca también en esta área el fortalecimiento del *Sistema de Alertas Tempranas* (SAT) de la Defensoría del Pueblo a raíz del Acuerdo. En 2020 se empezó a implementar el instrumento de análisis diferencial del SAT para riesgos derivados del conflicto armado y violencia sociopolítica, que resultó en recomendaciones en este sentido (GPAZ 2021).

Los informes de seguimiento subrayan la necesidad de implementación de estas medidas dada su relevancia para la construcción de paz. El Acuerdo abrió nuevas posibilidades de participación y liderazgo para las mujeres. Su labor es fundamental para el proceso de paz, especialmente en lo que se refiere a la RRI y la sustitución de cultivos ilícitos, pero

hasta la fecha se siguen produciendo ataques contra lideresas y defensoras de derechos humanos y derechos territoriales, especialmente contra mujeres negras e indígenas y mujeres de comunidades rurales (Instituto Kroc 2020). La desmovilización de las FARC-EP derivó en una lucha entre organizaciones armadas por el control de esos territorios que ha generado violencia generalizada contra personas que lideran procesos de defensa de los mismos, derechos de las víctimas, restitución de tierras y quejas relativas a elementos del Acuerdo. Las mujeres sufren el impacto de esta violencia de manera diferencial, como parte del *continuum* de violencias que persiste y se intensifica en contextos de conflicto y postconflicto. Durante los últimos años se han incrementado los casos de violencia extrema, tortura y violencia sexual contra mujeres defensoras. También se han registrado amenazas con contenido sexista e insultos que refuerzan los estereotipos tradicionales de género.

El informe de seguimiento del Instituto Kroc de 2019 registraba que aproximadamente el 24% de las agresiones contra lideresas y defensoras en 2018 habían estado dirigidas contra mujeres de comunidades étnicas, y señalaba «la defensa de los territorios colectivos y su oposición ante intereses económicos de carácter extractivo o de las economías ilegales del narcotráfico y la minería ilícita» como una de las razones principales de la victimización (Instituto Kroc 2019). De la importancia del Capítulo Étnico en los acuerdos remito a la elaborada aportación de la profesora Ana Isabel Rodríguez Iglesias en el presente libro.

Según un informe de Naciones Unidas, el 62% de los asesinatos de líderes y lideresas ocurridos en 2017 tuvieron lugar en zonas rurales (ONU 2018: 3). Asimismo, en diciembre de 2020 la Instancia Especial denunció un incremento en las agresiones a las mujeres que la conforman, incluyendo amenazas, asesinatos y desplazamientos. De las 16 integrantes, 10 se vieron obligadas a suspender o reducir sus actividades y desplazarse a otros lugares para limitar los riesgos (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

Estos escenarios de riesgo se han visto acentuados en el marco de la pandemia del COVID-19, a raíz de la intensificación de las desigualdades y vulnerabilidades estructurales, íntimamente relacionadas con la in/seguridad de las mujeres. La Instancia Especial señaló que la inseguridad había aumentado no solo en términos de violencia íntima de pareja, sino también como resultado de la actividad de grupos armados ilegales (Instituto Kroc 2020). También durante las elecciones de 2019, se registró un aumento en las agresiones e incidentes denunciados por parte de lideresas y líderes sociales en comparación con las anteriores elecciones regionales de 2015. El 1 de septiembre de 2019 la candidata a la alcaldía de Suárez (Cauca) fue asesinada junto a cinco personas. En-

tre junio de 2018 y junio de 2019 también se produjo un incremento de un 1,5% en la tasa de homicidios en los municipios PDET comparado con el mismo periodo 2017-2018. Este aumento se concentró particularmente en Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (Instituto Kroc 2019). En 2021 también aumentaron las situaciones de desplazamiento forzado en varias regiones del país, incluidos territorios PDET (Echavarría Álvarez *et al.* 2022). En estos contextos las medidas de seguridad y protección deben necesariamente recoger el impacto diferencial sobre mujeres y población LGTB desde una perspectiva interseccional (Instituto Kroc 2019).

3.4. *Reincorporación de excombatientes FARC-EP*

El Acuerdo de Paz establece que el proceso de reincorporación social, política y económica de excombatientes debe integrar un enfoque diferencial en todos sus componentes. Así, la *Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes* de las FARC-EP recogida en el Documento CONPES 3931 aprobado en 2018 incluye 18 medidas de género, una de ellas dirigida específicamente a la población LGBTI. Estas medidas derivan en gran medida de la labor de la *Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación* (CNR), creada en 2017 y encargada de la inclusión del enfoque de género en el proceso de reincorporación (GPAZ 2021).

Los informes de seguimiento subrayan el espacio creado y el trabajo realizado por la Mesa. Constituye un foro de diálogo entre las FARC y el Gobierno colombiano para trabajar conjuntamente. Y han logrado resultados concretos. Además de la introducción de las medidas de género en el CONPES 3931, la Mesa se ha ocupado de elaborar un diagnóstico socioeconómico de las mujeres excombatientes y de la inclusión del enfoque de género en los lineamientos de reincorporación, por ejemplo, en la aprobación de los proyectos productivos (Instituto Kroc 2018). Se considera «uno de los espacios más consolidados dentro del CNR» (Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc 2020: 27). Los avances realizados, no obstante, se han visto limitados por la falta de presupuesto y acciones cuya implementación se ha retrasado. En parte se debe a que este proceso es responsabilidad de la *Agencia para la Reincorporación y la Normalización* (ARN), y es necesaria la implicación de otras entidades como han sido el *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF) en cuestiones relacionadas con el cuidado, o la *Fiscalía General de la Nación* (FGN), la *Unidad Nacional de Protección* (UNP) y la *Policía Nacional* en cuanto a garantías de seguridad (Instituto Kroc 2020).

En materia normativa, también cabe destacar que en diciembre de 2019 se estableció la *Ruta de Reincorporación*, con garantías en cuanto a la dimensión de género, aunque ninguno de sus siete componentes incluye medidas para materializar este enfoque. En 2020 se aprobó la estrategia de seguridad y protección para mujeres exintegrantes de las FARC. Ese mismo año se elaboró un borrador para la realización de diagnósticos participativos territoriales enfocados en la identificación de necesidades e intereses de la población LGTBI en reincorporación. La ejecución de la acción del CONPES para la población LGTBI, no obstante, presentaba en mayo de 2021 avances mínimos (GPAZ 2021).

Por otro lado, en cuanto a los avances de la realización, crearon preocupación las condiciones de los *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación* (ETCR), que se iniciaron con la terminación de las *Zonas Veredales Transitorias de Normalización* en agosto de 2017 (Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia 2018; Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia 2019). En el contexto de la pandemia, se reportó un aumento de la violencia de género en los antiguos ETCR, un aumento del cuidado familiar y de las dificultades de acceso para las mujeres a atención para su salud reproductiva y sexual.

La Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidad Sexual de FARC ha organizado campañas locales contra la violencia de género contra las excombatientes y ha trabajado internamente para luchar contra los roles tradicionales de género (Instituto Kroc 2020). En lo que respecta a la reincorporación social, desde un punto de vista de género son necesarios mecanismos para superar la estigmatización de las mujeres excombatientes por haber transgredido los roles tradicionales de género. Mujeres excombatientes han denunciado casos de violencia de género en los ETCR que no han recibido atención y visibilidad adecuada, destacando casos de violencia psicológica y situaciones de una distribución desproporcionada del trabajo de cuidado que afecta las posibilidades de estas mujeres para su reincorporación económica y su participación en proyectos productivos, así como en cuanto a participación política. Sobre algunos de los problemas para las mujeres con respecto al modelo de reincorporación remito a la aportación de Edna Martínez en este mismo volumen.

Las mujeres excombatientes también han denunciado sentirse estigmatizadas en espacios institucionales y sociales, lo que les ha llevado a asumir un perfil bajo en actividades relacionadas con la reincorporación. Este proceso incluyó la creación de 10 curules, de los cuales dos fueron ocupados por mujeres. Para las elecciones regionales de 2019, el partido FARC presentó 301 personas candidatas en 23 departamentos, de las

cuales 117 fueron mujeres (39%). De las 301, 98 eran excombatientes (33%), 35 de ellas mujeres (Instituto Kroc 2019). Para las elecciones al Congreso y Presidencia de 2022 el Partido Comunes presentó una lista cerrada conformada de manera paritaria, a pesar de no estar encabezada por una mujer (MOE 2022).

3.5. *Derechos de las víctimas*

El Acuerdo sitúa las víctimas en el centro y reconoce los impactos diferenciales del conflicto en las mujeres, poblaciones LGBTI y otros grupos y poblaciones. El Punto 5 del Acuerdo prevé una serie de mecanismos judiciales y extrajudiciales para el reconocimiento de los derechos de las víctimas a través del *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (SIVJRNR). En 2020 el enfoque de género había alcanzado un nivel de implementación mayor en las disposiciones relacionadas con derechos de las víctimas que en cuanto al Acuerdo en general (Instituto Kroc 2020). El SIVJRNR se compone de: la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición* (CEV); la *Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas* (UBPD); la *Jurisdicción Especial para la Paz* (JEP); y las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición (GPAZ 2021; Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia 2019). Los informes de seguimiento reconocen la efectiva inclusión del enfoque de género en las entidades que conforman el SIVJRNR, especialmente en cuanto a la representación y participación de las mujeres (Instituto Kroc 2019).

En julio de 2022, la Comisión de la Verdad (CEV) ha presentado su Informe Final, que, además de la transversalización del enfoque de género en todos sus apartados, incluye el capítulo «*Mi cuerpo es la verdad*», con dos secciones: (i) *Mujeres: voces que defienden y cuidan la vida*, que recoge «los actos intolerables que sufrieron las 10.864 mujeres escuchadas por la Comisión»; (ii) *La verdad es arcoíris*, centrada en las violencias sufridas por la población LGTBI (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) 2022). La labor de la CEV también refleja la participación en este punto de organizaciones de mujeres y población LGTBI, con la aportación de testimonios e informes (GPAZ 2021). Destaca por ejemplo el trabajo conjunto de la CEV y *Ruta Pacífica* en la documentación de testimonios en los lugares donde esta organización tiene presencia.

La Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) incluyó las visiones diferenciales de género y étnico durante la

definición de sus lineamientos y metodologías de trabajo en 2019 (Instituto Kroc 2019), desarrollando mecanismos para, por un lado, facilitar la búsqueda de sus seres queridos para mujeres y personas LGTBI, y por otro, para buscar a personas desaparecidas que pertenezcan a estos grupos. La UPBD considera en sus lineamientos la violencia de género como uno de los motivos implicados en estas desapariciones, mientras que organizaciones sociales han manifestado que mujeres que participaron en estas búsquedas fueron víctimas de violencia de género (Instituto Kroc 2020). En julio de 2021 la UPBD, junto con *Caribe Afirmativo* y *Colombia Diversa*, creó un Grupo de Expertas LGTBI para facilitar la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, aprovechando los saberes y experiencias de líderes y lideresas para la implementación del enfoque de género en la labor de la Unidad (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha hecho importantes avances en la transversalización del enfoque de género. Por un lado, esta entidad está conformada de manera paritaria en todos sus espacios de decisión y destaca el liderazgo de las mujeres en altos cargos. Por otro, en cuanto a su labor, destaca por la incorporación de aquel, por ejemplo, entre los criterios para la apertura de casos, o su decisión de destacar la violencia basada en el género y la violencia sexual en 4 de los 7 macro casos abiertos. Está generando jurisprudencia y doctrina en materia de violencia sexual. La *Unidad de Investigación y Acusación* (UIA) de la JEP ha elaborado un Manual de investigación de delitos sexuales y ha creado un programa informático para sistematizar y analizar información masiva sobre violencia de género y sexual en el marco del conflicto.

Esta labor la ha desarrollado junto con organizaciones como *Ruta Pacífica de las Mujeres*, *Sisma Mujer* y la *Red de Mujeres Profesionales*. De hecho, destaca la participación de organizaciones de mujeres y de víctimas en el trabajo de la UIA y la JEP y la presentación de informes por parte de mujeres y población LGTBI que dan cuenta del impacto diferencial del conflicto. En este sentido, es fundamental garantizar mecanismos de protección para las personas que participan en este proceso. GPAZ (GPAZ 2021) advertía de la falta de implementación de mecanismos en este sentido y las inseguridades específicas que afectan a las mujeres y personas LGTBI que trabajan por los derechos de las víctimas. Los informes de seguimiento reconocen el trabajo de la UIA, el reconocimiento en el Acuerdo del uso de la violencia sexual como arma de guerra en el conflicto y la creación de medidas «innovadoras y transformadoras» de reparación temprana. La UIA recoge la necesidad de distinguir entre violencia de género y sexual y aplicar los estándares internacionales al respecto (Instituto Kroc 2020). Organizaciones como *Alianza Cinco Claves* y GPAZ han insistido en la necesidad de abrir un macro caso so-

bre «violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas» (GPAZ 2021: 61). La JEP anunció en julio de 2022 la próxima apertura del macro caso n.º 11 de «violencia sexual y otros crímenes motivados por el género, sexo, orientación o identidad de género» (Cinco Claves 2022).

Por último, el SIVJRNR incluye una serie de mecanismos que funcionan de forma articulada para asegurar la reparación integral a las víctimas del conflicto. La *Unidad para las Víctimas* (UARIV) adoptó en 2021 lineamientos para transversalizar el enfoque de género en el Programa de Reparación Colectiva y en todas sus fases de implementación, incluyendo mecanismos de verificación (Echavarría Álvarez *et al.* 2022).

4. Conclusiones: de invocar a implementar una paz feminista

La centralidad de las víctimas en el Acuerdo y su materialización, y la inclusión por parte de la CEV en su Informe Final de un enfoque transversal de género y un capítulo específico sobre las violencias basadas en el género sufridas por mujeres y personas LGTBI, es uno de los logros más importantes del proceso. Supone el reconocimiento del impacto diferencial del conflicto para estos grupos y la búsqueda de una reparación inclusiva y una justicia de género. La JEP también está realizando una importante labor en materia de violencia sexual y de género, destacando la apertura de un macro caso específico.

Al mismo tiempo, en lo que respecta a la validez del proceso como herramienta contra la violencia de género, existe una desprotección manifiesta de defensoras mujeres y personas LGTBI que trabajan en el proceso de paz, en particular, mujeres racializadas y de comunidades rurales que se oponen activamente al extractivismo y a las economías ilegales. También se produce en el caso de las excombatientes en proceso de reincorporación. Estos ataques expresan una reacción violenta y un disciplinamiento por la participación política de las mujeres y la transgresión de los roles de género.

Al igual que la violencia íntima de pareja en los ECTR, y la violencia reproductiva y económica, estas violencias forman parte del *continuum* de violencias de género que limita las vidas y oportunidades de las mujeres, y que no cesa en tiempos de «paz». Una implementación del Acuerdo que garantice, tal y como el mismo expresa, una vida libre de violencias para las mujeres requiere abordar de manera amplia e integral, con los recursos correspondientes, la interconexión y multiplicidad de estas violencias, y la forma en que obstaculizan cualquier aspecto del

proceso de paz, desde la participación política y económica de las mujeres y personas LGTBI, a la reincorporación socioeconómica de las excombatientes o el acceso a la tierra de las mujeres campesinas. También implica, desde un punto de vista feminista, el cuestionamiento de la militarización en Colombia, ausente en el Acuerdo.

Otra aportación del proceso colombiano es la paz territorial y su relación con el enfoque diferencial del Acuerdo. La plasmación de esta propuesta, en toda su amplitud, supondría transformaciones estructurales de carácter político y socioeconómico, con consecuencias para las relaciones de poder de género, raza y clase. No obstante, los puntos del Acuerdo sobre la transformación territorial y la participación política, con potencial para generar estas transformaciones, están siendo los más problemáticos en lo que respecta a la implementación del enfoque de género, por lo que las posibilidades en este sentido son inciertas. Se han producido ciertos avances en la entrega de tierras y subsidios a mujeres en el ámbito rural, pero la brecha de género en el acceso a la tierra se mantiene. En cuanto a participación política efectiva, a excepción del SIVJNR, las mujeres siguen estando menos representadas en espacios de decisión y en las instituciones y órganos derivados del Acuerdo.

Fundamentalmente, la implementación de estos puntos refleja la brecha entre la retórica y el cumplimiento en terreno de la Agenda MPS. El desarrollo normativo no se traduce necesariamente en medidas específicas para su materialización, ni en la asignación de los recursos y los presupuestos correspondientes. En el caso de Colombia, los informes de seguimiento señalan falta de presupuesto y recursos para entidades como la Instancia Especial de Género o para el despliegue de las disposiciones de género de programas centrales del Acuerdo como los PATR, el PNIS o el programa de reincorporación de excombatientes. La dimensión de género del PNIS, además, no se tradujo en medidas específicas hasta abril de 2021, con dificultades para su implementación derivadas de este retraso. En este sentido, es fundamental la labor de los órganos de monitorización y el seguimiento por parte de organizaciones sociales como GPAZ, Sisma o Ruta Pacífica. Uno de los puntos fuertes del Acuerdo, además, es la previsión de órganos y mecanismos específicos para garantizar la culminación del enfoque de género que deben ser dotados de los recursos necesarios.

Los resultados de las elecciones presidenciales de 2022 podrían reorientar la marcha de las previsiones incumplidas parcial o totalmente en lo relativo al enfoque de género del Acuerdo. El *Programa de Gobierno del Pacto Histórico*, que cuenta actualmente con mayoría en el Congreso, ponía énfasis en la participación política y económica de las mujeres, el derecho a una vida libre de violencias y la garantía de los derechos sexua-

les y reproductivos, así como en una transformación del modelo productivo.

En su primer discurso como presidente de Colombia, Gustavo Petro expresó una comprensión de la seguridad relacionada con la justicia social, y la necesidad para su consecución de enfrentar las violencias diarias que sufre la población colombiana, incluida la violencia machista (Petro 2022). La vicepresidenta Francia Márquez, lideresa social afrodescendiente, ambientalista y feminista, dirigirá el nuevo Ministerio de Igualdad. Márquez señala la paz como el principal desafío para el Gobierno, subrayando también que «la paz es justicia social», e identifica el abandono del modelo económico neoliberal extractivista como otra de las grandes prioridades (Hernández 2022).

El nuevo equipo de Gobierno se presenta como defensor del Acuerdo y prevén un plan de choque para fortalecer su implementación como parte de su hoja de ruta Paz Total, que también incluye retomar el diálogo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) e iniciar conversaciones con otros grupos armados (Verdad Abierta 2022). Las organizaciones sociales colombianas han expresado esperanza en el nuevo Gobierno, citando entre sus prioridades la necesidad de «la transformación de las condiciones de las mujeres y la comunidad LGBTIQ+», y «la construcción de la paz total con justicia social», la cual pasa, entre otros, «por el cumplimiento del Acuerdo de Paz de La Habana» (ver Mandato Popular y Espiritual 2022).

Bibliografía y fuentes documentales

- ACHESON, Ray (2021), *Banning the Bomb, Smashing the Patriarchy*, London, Rowman & Littlefield.
- CAIRO, Heriberto *et al.* (2018), «“Territorial Peace”: The Emergence of a Concept in Colombia’s Peace Negotiations», *Geopolitics*, vol. 23, n.º 2, pp. 464-488.
- CAPUTI, Jane y RUSSELL, Diana E. H. (1992), «Femicide: sexist terrorism against women», en: RADFORD, Jill y RUSSELL, Diana E. H. (eds.), *Femicide. The politics of woman killing*, New York, Twayne.
- CHAPARRO GONZÁLEZ, Nina y MARTÍNEZ OSORIO, Margarita (2016), *Negociando desde los márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*, Bogotá, Dejusticia.
- COCKBURN, Cynthia (2013), «War and security, women and gender: An overview of the issues», *Gender and Development*, vol. 21, n.º 3, pp. 433-452.
- COHN, Carol y DUNCANSON, Claire (2021), «Create Just, Inclusive Feminist Economies to Foster Sustainable Peace», en: MACKENZIE, Megan y WEGNER, Nicole (eds.), *Feminist Solutions for Ending War*, London, Pluto Press, pp. 181-199.

- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN (2022), *Hay futuro si hay verdad. Informe Final*, Bogotá, <https://www.cinep.org.co/es/informe-final-de-la-cev-un-legado-de-verdad-paz-y-reconciliacion/>
- CRENSHAW, Kimberle (1991), «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color», *Stanford Law Review*, vol. 4, n.º 6, pp. 1.241-1.299.
- DAVIES, Sara y TRUE, Jacqui (2022), «Follow the money: Assessing women, peace, and security through financing for gender-inclusive peace», *Review of International Studies*, vol. 8, n.º 4, pp. 668-688.
- DAVIS, Angela Y. (1981), *Women, Race & Class*, New York, Random House.
- D' COSTA, Bina (2016), «Gender Justice and (In)security in Pakistan and Afghanistan», *Postcolonial Studies*, vol. 19, n.º 4, pp. 409-426.
- ECHAVARRÍA ÁLVAREZ, Josefina, VÁSQUEZ, Mateo Gómez, FORERO LINARES, Brenda, RAMÍREZ RINCÓN, Angela y RODRÍGUEZ CONTRERAS, Ana María (2022), «Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación», Notre Dame, IN, Instituto Kroc / Escuela Keough de Asuntos Globales.
- GÓMEZ CORREAL, Diana (2017), «Mujeres, género y el Acuerdo de la Habana», *LASAFORUM*, vol. XLVIII, pp. 13-17.
- GPAZ (2017), «Tercer informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición», <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/24-11-17-BALANCE-PRIMER-AN%CC%83O-FIRMA-ACUERDO-Tercer-informe-GPaz-participacio%CC%81n-de-las-mujeres-en-la-institucionalidad-de-transicio%CC%81n.pdf>
- (2019), «La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz», Bogotá, https://co.boell.org/sites/default/files/2020-05/gpaz_informe_2019%20%281%29.pdf
- (2021), «La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz», https://generoy paz.co/informes/gpaz_informe_2021.pdf
- HERNÁNDEZ, Nicolás (2022, 17 de junio), «Francia Márquez: “El camino hacia la paz es la justicia social”», *El Salto*, <https://www.elsaltodiario.com/colombia/entrevista-francia-marquez-pacto-historico-cuando-evitamos-meter-nos-politica-termina-asesinandonos>
- HOOKS, Bell (2015), *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*, New York, Routledge (2.ª edición).
- INICIATIVA BARÓMETRO, MATRIZ DE ACUERDOS DE PAZ, INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ (2020), «Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos», Bogotá y Notre Dame, IN, Universidad de Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/11/201119-Informe-de-Genero-2020-final.pdf>
- INICIATIVA BARÓMETRO, MATRIZ DE ACUERDOS DE PAZ, INSTITUTO KROC, ONU MUJERES, FIDM, SUECIA (2019), «Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia», Notre Dame, IN, Universidad de Notre Dame, https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519_informe_genero_digital.pdf

- INSTITUTO KROC, ONU MUJERES, FDIY Y SUECIA (2018), «Informe Especial al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final», Bogotá, https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf
- KOOPMAN, Sara (2020), «Building an inclusive peace is an uneven socio-spatial process: Colombia's differential approach», *Political Geography*, vol. 83, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629820303152>
- MACKINNON, Catharine A. (1994), «Rape, Genocide, and Women's Human Rights», *Harvard Women's Law Journal*, vol. 17, n.º 5.
- «Mandato Popular y Espiritual. A Gustavo Petro y Francia Márquez, Presidente y Vicepresidenta de la República de Colombia» (2022, 6 de agosto), <https://revolucionescuela.files.wordpress.com/2022/08/final-mandato-popular-y-espiritual.pdf>
- MEGER, Sara (2019), «Gender, violence, and the Women, Peace and Security agenda», en: SHEPHERD, Laura J. (ed.), *Handbook on gender and violence*, Cheltenham, Elgar, pp. 279-294.
- MEGER, Sara y SACHSEDER, Julia (2020), «Militarized peace: understanding post-conflict violence in the wake of the peace deal in Colombia», *Globalizations*, vol. 17, n.º 6, pp. 953-973.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2022), «Aumentan las candidaturas de mujeres al Congreso: el mayor reto sigue siendo que resulten electas», <https://www.moe.org.co/en/aumentan-las-candidaturas-de-mujeres-al-congreso-el-mayor-reto-sigue-siendo-que-resulten-electas/>
- MUJIKÁ CHAO, Itziar (2021), «Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127, pp. 15-38.
- ONU (2018), «Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia A/ HRC/37/3/ADD», <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/ahrc373add3-annual-report-united-nations-high-commissioner-human-rights>
- (2019), «Informe del Secretario General S/2019/800. Las mujeres y la paz y la seguridad», <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/308/40/PDF/N1930840.pdf?OpenElement>
- (2020), «Informe del Secretario General S/2020/946. Las mujeres y la paz y la seguridad», <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/308/40/PDF/N1930840.pdf?OpenElement>
- PAARLBERG-KVAM, Kate (2019), «What's to come is more complicated: feminist visions of peace in Colombia», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 21, n.º 2, pp. 194-223.
- PARASHAR, Swati, TICKNER, J. Ann y TRUE, Jacqui (eds.) (2018), *Revisiting Gendered States: Feminist Imaginings of the State in International Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- PEREA OZERIN, Iratxe (2021), «Feminismos Transnacionales en los Acuerdos de La Habana», en: BASKARAN, David y FREYTTTER FLORIÁN, Jorge (eds.), *Retos de la Educación para la Paz en las universidades públicas colombianas. Reconstruyendo la Memoria Histórica en un escenario de postacuerdo 2020-2021*, Irun, Alberdania, pp. 23-38.

- PETRO, Gustavo (2022, 7 de agosto), «Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado», <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>
- PHELAN, Alexandra y TRUE Jacqui (2022), «Navigating gender in elite bargains: Women's movements and the quest for inclusive peace in Colombia», *Review of International Studies*, vol. 48, n.º 1, pp. 171-194.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene (2013), «¿Más que víctimas? Una lectura teórico-discursiva de la Resolución 1325, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad», en: VÁZQUEZ GÓMEZ Eva María, ADAM MUÑOZ, María Dolores, y CORNAGO, Noé (eds.), *El arreglo pacífico de las controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 1.041-1.054.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN (2018), «Primer Informe de la implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz en Colombia», Bogotá, CINEP/PPP-CE-RAC, <https://www.cinep.org.co/es/primer-informe-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-los-acuerdos-de-paz/>
- SEGATO, Rita Laura (2016), *La guerra contra las mujeres*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- SHEPHERD, Laura J. (2007), «'Victims, Perpetrators and Actors' Revisited: Exploring the Potential for a Feminist Reconceptualisation of (International) Security and (Gender) Violence», *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 9, n.º 2, pp. 239-256.
- (2008), *Gender, violence, and security. Discourse as practice*, London, Zed Books.
- SIPRI (2022), «El gasto militar mundial supera los 2 billones de dólares por primera vez», https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/milex_press_release_esp.pdf
- SJOBORG, Laura (ed.) (2010), *Gender and International Security: Feminist Perspectives*, Abingdon, Routledge.
- SJOBORG, Laura y VÍA, Sandra (eds.) (2010), *Gender, War, and Militarism: Feminist Perspectives*, Santa Barbara, CA, ABC-CLIO.
- TRUE, Jacqui (2012), *The Political Economy of Violence against Women*, Oxford, Oxford University Press.
- (2021), *Violence against Women: What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.
- TRUE, Jacqui y TANYAG Maria (2019), «Violence against women/violence in the world: toward a feminist conceptualization of global violence», en: GENTRY, Caron E., SHEPHERD, Laura J. y SJOBORG, Laura (eds.), *The Routledge handbook of gender and security*, Londres, Routledge, pp. 15-26.
- VERDAD ABIERTA (2022, 27 de junio), «Paz Total: el reto del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez», <https://verdadabierta.com/paz-total-el-reto-del-gobierno-de-gustavo-petro-y-francia-marquez/>
- WALBY, Sylvia *et al.* (2017), *The concept and measurement of violence against women and men*, Bristol, Policy Press.

- WIBBEN, Annick T.R., CONFORTINI, Catia Cecilia, ROOHI, Sanam, AHARONI, Sarai B., VASTAPUU, Leena y VAITTINEN, Tiina (2019), «Collective Discussion: Piecing-Up Feminist Peace Research», *International Political Sociology*, vol. 13, n.º 1, pp. 86-107.
- YADAV, Punam y HORN, Denise M. (2021), «Continuums of violence. Feminist peace research and gender-based violence», en: VÄYRYNEN, Tarja, PARASHAR, Swati, FÉRON, Elise y CONFORTINI, Catia Cecilia (eds.), *Routledge Handbook of Feminist Peace Research*, London, Routledge.

Balance de la implementación de los Acuerdos en torno a la Reforma Rural Integral en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia

María Rocío Bedoya Bedoya

Profesora en la Universidad de Antioquia, Colombia*

1. Introducción

El primer punto del *Acuerdo de Paz* de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) establece la necesidad de un nuevo modelo que revitalice la producción agrícola y que beneficie al pequeño campesino, comprometiendo al Gobierno en la configuración de un modelo de desarrollo rural integral que se ocupe de los problemas del campo; sin embargo, tanto el Gobierno de Juan Manuel Santos como el del presidente Iván Duque, le apuestan a un modelo neoliberal y extractivista que parece ir en contravía del Acuerdo de La Habana.

A partir de la estrategia de investigación cualitativa documental, este capítulo da cuenta de las convergencias y divergencias que se derivan del *Acuerdo de Tierras* y las medidas impulsadas por los gobiernos, con el fin de allanar el camino hacia la *Reforma Rural Integral*. Como conclusión, se advierte que los *decretos del Fast Track* en materia rural —suerte de mecanismo exprés o de vía rápida para la implementación del Acuerdo de Paz—; la Ley Zidres (*Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social*) del Gobierno Santos; y la estrategia de hacer trizas la paz del Gobierno Duque, van en contravía de la paz territorial, por cuanto se desconoce la autonomía de los territorios y el carácter constitucional del Acuerdo de Paz y se da prevalencia a las decisiones del Gobierno central. En junio de 2022 con

* Profesora, Universidad de Antioquia (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas). Abogada. Especialista en Derecho Laboral y de la Seguridad Social (Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín). Magister en Ciencias Políticas (Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia). Magister en Empleo, Relaciones Laborales y Diálogo Social en Europa (Universidad Castilla La Mancha, España). Doctora en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense, Madrid). Coordinadora del Grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: maria.bedoya@udea.edu.co.

la elección de Gustavo Petro a la Presidencia de República la expectativa es que se retome la implementación completa del Acuerdo de Paz y con ello la *Reforma Rural Integral* prevista en el mismo.

El problema de la tierra contempla sus formas de propiedad y de distribución, como también las maneras de producción y usufructo; por lo cual, el modelo de desarrollo agrario y sus consecuencias en la sociedad han estado en el centro de los conflictos sociales y armados de Colombia durante toda su historia republicana. Particularmente, durante el último siglo la sucesión de movilizaciones campesinas, así como los ensayos de reforma agraria y la expropiación violenta por desplazamiento forzado han tejido la historia de la cuestión agraria.

En 1936, durante la República Liberal, el intento reformista de la Revolución en Marcha del presidente Alfonso López Pumarejo se plasmó en la reforma constitucional que afirmaba la función social de la propiedad y en la Ley 200 que contemplaba el derecho de los trabajadores rurales a la propiedad de la tierra, además de la extinción de dominio en un término de diez años para las tierras inexploradas y creaba la jurisdicción agraria. Ese solo intento de adecuación del mercado de tierras a las necesidades de una economía capitalista en ascenso, originó la reacción violenta de los sectores más conservadores ligados a la gran propiedad terrateniente y beneficiarios de unas relaciones de producción precapitalistas en el campo, que mantenían a las masas de campesinos, indígenas y afrocolombianos atados a una dependencia servil y semifeudal de los grandes propietarios (Fajardo, 1984).

No solo fue el ensayo de levantamiento militar contra el segundo Gobierno de López Pumarejo (1944), sino también la presión desde el Parlamento para la expedición de la Ley 100 de 1944 que prolongaba los contratos de arrendamiento y aparcería, además, ampliaba de diez a quince años el plazo para la extinción de dominio de las tierras inadecuadamente explotadas en beneficio del Estado; también la violencia desatada contra los pobres del campo que, desde entonces, mediante las masacres y el desplazamiento forzado han producido sucesivas olas de despojo, y verdaderas contrarreformas agrarias con las que los grandes propietarios han respondido a los intentos de democratización del campo (Semillero de Estudios Políticos Rurales, 2010, 15 de diciembre).

Más adelante, en pleno Frente Nacional¹, con la Ley 135 de 1961, de «Reforma Social Agraria», y la Ley 1 de 1968, se crearon el *Instituto Colombiano para la Reforma Agraria* (INCORA) y el *Fondo Na-*

¹ Acuerdo Bipartidista de alternancia de gobierno entre los partidos liberal y conservador desde 1958 hasta 1974, para superar la violencia de los años 50, excluyendo a las terceras fuerzas políticas del poder.

cional Agrario para el impulso de la distribución de tierra a campesinos sin tierra y el apoyo para la adecuación y el riego para la producción de la pequeña propiedad. Este intento de Reforma Agraria se desarrolló en el marco de *la Alianza Para el Progreso* que impulsó el Gobierno norteamericano en el Continente para contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana. Igualmente, se creó por ley la *Asociación Nacional de Usuarios Campesinos* (ANUC) para ponerle base social a la Reforma y se reglamentó la extinción de dominio por vía administrativa.

Sin embargo, la presión de las masas de campesinos por la tierra, frente a las expectativas no cumplidas de la reforma agraria, produjo a comienzos de la década de 1970 una gran movilización nacional de invasiones y tomas de tierra bajo la consigna: «La tierra para el que la trabaja». Esas luchas sociales fueron la réplica de los movimientos de reivindicación agraria que desde comienzos de siglo alentaron la organización de los trabajadores del campo (PNUD, 2011). A pesar de la represión y la violencia de las décadas de 1940 y 1950 contra los pobres del campo, la agitación social seguía denunciando un problema no resuelto, fuente permanente de los conflictos agrarios. Es por ello que, desde su nacimiento en 1964, la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) presentó su *Programa Agrario* como base fundacional y política de su movimiento social y armado (Villamizar 2017).

Al igual que en la década de 1940, la reacción de los grandes latifundistas y grandes propietarios agrarios combinó la violencia con la contrarreforma legal. *El Pacto de Chicoral* entre el Gobierno nacional y los grandes propietarios de la tierra, congeló cualquier proyecto de reforma agraria redistributiva y redujo el papel del *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria* (INCORA) y de las instituciones de política pública agraria a estímulos de la gran producción agropecuaria mediante las Leyes 4 de 1973 y 6 de 1975 (Palacios 1995: 257).

Más adelante, la Constitución de 1991 en su artículo 58 hace un resumen de los avances normativos al afirmar que: «se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores»; sin embargo, «cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social». Igualmente recoge y actualiza el sentido de la reforma constitucional de 1936: «La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica». El artículo 64 avanza en reconocer el deber del Estado de: Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a

los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Asamblea Nacional Constituyente 1991).

Finalmente, señala que «El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad» (artículo 58).

Posteriormente, en 1994 la Ley 160 estableció un mercado subsidiado de tierras para el acceso a la propiedad de los pequeños campesinos, fijó un límite a su extensión (*Unidad Agrícola Familiar*) y creó las *Zonas de Reserva Campesina* para proteger la economía familiar de la extensión del latifundismo agrario.

En efecto, durante las décadas de 1970, 1980 y 1990 la aparición del narcotráfico y el paramilitarismo, al igual que su relación con sectores de la gran propiedad agraria y de la misma clase política tradicional, estimularon una nueva oleada de contrarreforma agraria mediante la violencia. Las dimensiones de la crisis de derechos humanos y de la degradación que la guerra ha producido sobre la dignidad de las personas y sobre la calidad moral de la vida colombiana, están ampliamente recogidas en el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad* (CNMH 2013).

El propósito de este capítulo es examinar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en torno a lo que las partes denominaron Desarrollo Rural Integral. En la primera parte se exponen los puntos centrales del Acuerdo inicial de La Habana; en la segunda, se revisan la Ley Zidres, las recomendaciones de la Misión Rural y las medidas de implementación del Acuerdo sobre Desarrollo Rural Integral referidas a los *decretos del Fast Track*. Igualmente se analiza la actitud negativa, las omisiones del Gobierno Duque frente a la implementación del Acuerdo y las expectativas del nuevo Gobierno de Gustavo Petro al respecto. Finalmente, se destacan los aspectos positivos y negativos de este proceso de implementación.

Con este artículo se espera hacer un balance del proceso de implementación que han propuesto los Gobiernos colombianos en materia del Acuerdo de Tierras hacia un nuevo campo colombiano, con miras hacia la construcción de una paz estable y duradera; asimismo, advertir sobre los retos que este proceso supone.

2. Negociaciones de paz

Desde la década de 1980 se han venido produciendo múltiples tentativas de construcción de paz, tanto por parte de los actores en con-

flicto, como de la sociedad colombiana. Durante este periodo se registraron los esfuerzos de diferentes Gobiernos en la búsqueda de la paz, entre los cuales se destacan los de Belisario Betancur, Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque, asimismo, se ha dado la desmovilización negociada de varios grupos armados ilegales desde 1990, tales como el Movimiento 19 de abril (M-19), Ejército Popular de Liberación (EPL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), Corriente de Renovación Socialista (CRS), Milicias Populares de Medellín y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Durante el Gobierno de Juan Manuel Santos se llegó a un acuerdo de fin del conflicto con las FARC-EP y se inició una negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que no llegó a feliz término.

Estas dos últimas negociaciones tienen su simiente en junio de 2010 cuando fue elegido presidente Juan Manuel Santos. Desde ese mismo año se iniciaron conversaciones discretas con las FARC y a mediados de 2012 se anunció públicamente un proceso de negociación que se instaló en Oslo, Noruega, con apoyo de la comunidad internacional, aunque la Mesa de Conversaciones estableció su sede permanente en La Habana, Cuba. En 2011 se expidió la *Ley 1448 de Restitución de Tierras*, y en mayo de 2013 las partes hicieron público el *Acuerdo sobre Reforma Rural Integral* (Villarraga 2016).

Si bien los Acuerdos de Paz de La Habana constituyen un avance significativo en la finalización del conflicto armado, como un punto de partida para la construcción de una paz sostenible, en materia de tierras el conflicto en el campo colombiano ha sido tan profundo que requiere cambios estructurales en la esfera social rural. Los efectos del conflicto han sido múltiples y su reparación y no repetición requieren de gran voluntad política, cambio de enfoques, nuevo modelo de desarrollo rural, nueva institucionalidad, mayor presupuesto y gran ánimo y decisión de reconciliación.

Estas cuestiones aún se ven muy lejanas, tanto por las medidas tímidas adoptadas por el Gobierno Santos para su implementación, como por las omisiones y los incumplimientos del Gobierno Duque perteneciente al partido político Centro Democrático que representa en materia de desarrollo rural todo lo contrario a lo estipulado en el Acuerdo de Paz. La elección de Gustavo Petro a la Presidencia de la República en junio de 2022, abre una nueva esperanza en cuanto a que su programa del Pacto Histórico ofrece la implementación total de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo.

3. El Acuerdo de Tierras: el primer acuerdo de La Habana

En junio de 2013 se dio a conocer a los colombianos que la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno y las FARC había llegado a un acuerdo sobre el primer tema de la agenda: *Desarrollo Agrario Integral con enfoque territorial*. Muchos colombianos consideraron que este era un buen mensaje, ya que se estaba avanzando en la discusión y concreción de un acuerdo y se estaba mostrando la posibilidad de un arreglo en temas tan simbólicos, sensibles y controversiales como el agrario, lo cual significaría que sí es posible solucionar el conflicto armado conversando (Vargas 2013).

Como se ha dicho, el primer punto de la negociación entre el Gobierno y las FARC fue el referido al Desarrollo Rural Integral, aspecto de gran relevancia, dado que precisamente es el problema de concentración de la tierra en Colombia y las desigualdades que este ha generado, lo que dio lugar al surgimiento de la guerrilla de las FARC (Villamizar 2017).

En materia de tierras, se acordó la constitución de un *Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*, cuyo propósito es:

«Lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra» (Gobierno y FARC-EP 2017: 14).

Este Fondo de tres millones de hectáreas se surte de tierras provenientes de la extinción de dominio, baldíos recuperados a favor de la nación, tierras provenientes de la actualización de la Reserva Forestal, tierras adquiridas por el Estado para estos propósitos y tierras donadas para el Fondo de Tierras.

Asimismo, se decidió diseñar un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, debido a los altos niveles de informalidad que existen en Colombia en materia de titulación de tierras. También se acordó promocionar planes nacionales de desarrollo con enfoque territorial (Gobierno y FARC-EP 2017: 16), lo cual supone un compromiso con las necesidades de cada territorio y las particularidades de sus habitantes (Bedoya 2017).

El Acuerdo creó los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET) con el objetivo de «lograr la transformación estructural del

campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad» (Gobierno y FARC-EP 2017: 47). Incluye criterios de priorización de territorios, planes de acción para la transformación regional y mecanismos de participación activa de las comunidades.

Con los planes nacionales para la reforma rural integral se asumió, además, la responsabilidad de construir la infraestructura necesaria para garantizar el desarrollo social y el estímulo a la productividad campesina. Asimismo, se debe adoptar una política de seguridad alimentaria y trabajar en función del fortalecimiento de los mercados regionales.

Si bien se registran en el Acuerdo avances importantes en esta materia, es preciso señalar que aún quedan asuntos pendientes de hondo calado en lo que se refiere a la reforma agraria: el latifundio, la delimitación de la propiedad, las políticas públicas que prohíban la extranjerización del territorio, la regulación sobre la extracción minero-energética y de agrocombustibles que respete la vocación agrícola de los territorios, la autonomía de las comunidades y las bases del modelo de desarrollo rural integral acordado en La Habana; del mismo modo, se precisa de una renegociación de los tratados de libre comercio para estimular la economía campesina, los planes de ordenamiento territorial, el uso del suelo y el derecho real de superficie, además de la creación del Consejo Nacional de la Tierra (Villarraga 2016). Todo lo anterior indica que el gran pendiente de la negociación es el modelo económico.

4. Medidas de implementación

Con posterioridad a junio de 2013, fecha en la que se produjo el primer acuerdo de La Habana, el Gobierno de Santos impulsó distintas medidas: en 2015 encargó a la Misión Rural un análisis de las realidades del desarrollo rural en Colombia; en 2016 impulsó la Ley Zidres o Ley de Baldíos (Ley 1776 de 2016); y en 2017 los Decretos del Fast Track para implementar el Acuerdo.

4.1. *Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*

El 29 de enero de 2016, antes de la firma del Acuerdo de Paz, el Congreso aprobó la Ley 1776, por la cual se crean y se desarrollan las *Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*, con el propósito de regular el tema de baldíos en beneficio de los grandes propietarios, lo que tiene enormes implicaciones para la construcción del proceso de paz en Colombia. Según la Ley estas deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que estén geográficamente aisladas de los centros

urbanos más significativos; b) que demanden elevados costos de adaptación productiva; c) que tengan baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; d) que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos; y e) que se adecúen y correspondan a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

El Gobierno nacional, mediante el Decreto 1273 del 3 de agosto de 2016, reglamentó la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres a través de la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo. Para ello, se crearon instrumentos que permitan el fomento de proyectos productivos, además de incentivos y estímulos para los proyectos productivos y garantías para los proyectos Zidres.

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-077 de 2017, condicionó la asequibilidad (acorde a la Constitución Política) de la Ley 1776 de 2016 a la información, concertación y coordinación con los Concejos Municipales de cada territorio. En consecuencia, el 7 de febrero de 2018 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expidió el documento Conpes 3917 (Consejo Nacional de Política Económica y Social), el cual define las áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres. Con la identificación de 7,2 millones de hectáreas como potenciales, el Gobierno avanzó hacia su implementación.

La *Ley Zidres* se propone como principal objetivo construir un nuevo modelo de desarrollo económico regional que parte de promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra, la inclusión social y productiva de los campesinos, los trabajadores agrarios, las mujeres rurales, los jóvenes rurales y los ocupantes tradicionales de bienes de la nación. Se incluye: impulsar el desarrollo de infraestructura para la competitividad de las Zidres; procurar la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y la Responsabilidad Ambiental Empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos en las Zidres; priorizar iniciativas destinadas a la producción de alimentos. Asimismo, se propone promover el desarrollo regional; promocionar y consolidar la paz y la convivencia; impulsar la realización de proyectos agrícolas y pecuarios; facilitar procesos asociativos empresariales; constituir zonas francas agroindustriales; crear parques de ciencia, tecnología e innovación y centros de investigación y desarrollo de la agricultura tropical y de investigación en biodiversidad y recursos naturales; construir una oferta científico tecnológica; construir modelos habitacionales rurales; desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria; y procurar el manejo sostenible de los recursos naturales mediante procesos técnicos dirigidos por expertos (Ley 1776, 2016).

El propósito real de la Ley Zidres queda al descubierto al leer el conjunto de esta y su exposición de motivos. Estas zonas se crearon para «eliminar los límites a la propiedad» que han impedido que grandes empresas interesadas en la altillanura colombiana —mencionada en el proyecto de ley como una de las regiones aptas para la constitución de estas zonas—, concreten la compra de vastas extensiones de tierra para dar paso a sus proyectos agroindustriales, situación que venía ocurriendo antes de la aprobación de la ley; y adicionalmente, con el fin de favorecer a estos empresarios con «incentivos» para sus proyectos privados, mediante la financiación con recursos públicos (Castilla 2015).

Por otro lado, la Ley presenta como beneficios para los campesinos, los trabajadores agrarios, las mujeres rurales y los jóvenes rurales algunos de los objetivos de las Zidres: acceso y formalización de la propiedad de la tierra y la inclusión social y productiva. Sin embargo, el enfoque de la Ley desconoce los niveles de pobreza de la mayoría de los habitantes del campo y la responsabilidad del Estado en la situación de abandono del campesinado. No obstante, esta Ley facilita los procesos asociativos empresariales y la construcción de zonas francas agroindustriales, con lo cual favorece los grandes proyectos agroindustriales que muy seguramente convertirán al campesinado en un grupo de asalariados, en lugar de propietarios con real disposición sobre sus tierras (Ley 1776 de 2016).

Otro de los problemas que los opositores ven en la Zidres es que los baldíos de la nación podrían ser arrendados para la agroindustria —la cual tiene el capital para adecuar la tierra e incluso impulsar la construcción de infraestructura— y no para familias pobres sin tierra, como lo estableció la Ley 160 de 1994. Esto revela que el Gobierno Santos propone una asociatividad en la desigualdad, esto es, el impulso de proyectos entre campesinos pobres y grandes empresas agrícolas, forestales y ganaderas, estas últimas con alta capacidad económica y en claras condiciones de superioridad administrativa, jurídica, financiera y de sostenibilidad ambiental. Además, los proyectos que se inscriban deben cumplir con una serie de exigencias de difícil cumplimiento para personas que toda la vida han vivido en el campo con pocas oportunidades de educarse y que poseen bajos ingresos, porque han estado históricamente en condiciones de desigualdad y exclusión.

Entre las exigencias se destacan: un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental; un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado; recursos manejados a través de fiducia; el estudio de títulos; la identificación de predios; y la descripción de la figura jurídica para acceder a la tierra. También se requiere de procesos asociativos; la determi-

nación del terreno; un sistema que garantice que la tierra pueda ser adquirida por el grupo que la desea; un plan de acción para la gestión de crédito; un plan de suministro de servicios permanentes en capacitación, formación y acompañamiento; y servicios de asistencia técnica. Todo ello, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del DNP y de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural, siempre y cuando los solicitantes no ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la Ley 160 de 1994.

En este orden de ideas, los proyectos que resulten aprobados recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos: líneas de créditos especiales; mecanismos especiales de garantía sobre la producción; estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales; incentivos para las empresas que resulten de las alianzas concebidas bajo los requisitos de la Ley y respaldo del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del *Fondo Agropecuario de Garantías*, cuando se requiera.

Aunque la Ley promueve la incorporación de pequeños y medianos productores al proyecto como asociados para beneficiarse de la política de incentivos o estímulos, es evidente que esta asociatividad es asimétrica, dadas las condiciones materiales y culturales de los campesinos, las mujeres y los jóvenes rurales, incluyendo las ventajas comparativas que ostentan las empresas agroindustriales. Así las cosas, dicha incorporación puede convertirse en una práctica instrumental que incluye a los campesinos solo con el propósito de acceder a los incentivos o estímulos ofrecidos por la Ley Zidres, aprovechando dineros públicos para incentivar proyectos privados de grandes empresas.

Como bien lo dijo el senador Alberto Castilla (2015), a la vista saltan los problemas de estos proyectos asociativos. Por un lado, promueven la vinculación de los campesinos a grandes proyectos agroindustriales en detrimento de sus posibilidades de ser propietarios o de disponer de sus tierras libremente. Aunque se contemple que los campesinos accederán a las tierras, lo harán limitadamente y ligados al megaproyecto industrial aprobado en la Zidres. Por otro lado, unido a lo anterior, promueven una asociatividad en abierta desigualdad de las partes. El proyecto de ley no reconoce la asimetría existente entre los campesinos sin tierra, o con tierra y poco o nulo apoyo estatal, y los empresarios nacionales y extranjeros que, de la mano del sector financiero, de su propio capital y de los numerosos incentivos y subsidios públicos de los que el campesinado carece, serán la parte fuerte de la relación y la que determine las condiciones de la asociatividad. Asimismo, las condiciones de los proyectos relacionadas con tecnología minimizan la autono-

mía del campesinado, desechan su conocimiento ancestral sobre la tierra y la agricultura, y buscan convertir a los campesinos en meros técnicos del campo.

Adicionalmente, la Ley Zidres no cumplió con la consulta previa, lo cual ha motivado una demanda de inconstitucionalidad que fue fallada mediante la Sentencia C-077 de 2017, en la cual la Corte Constitucional dijo, que no se requería consulta previa y que el modelo de desarrollo propuesto por la Ley no desconoce el principio de progresividad en materia de derechos sociales y derecho de asociación.

El objetivo de la Ley Zidres, que supuestamente apunta a la promoción del acceso a la propiedad para los campesinos, las mujeres y los jóvenes rurales, es engañoso, dado que le apuesta justamente a lo contrario. Aunque estipule medidas que permitan que algunos campesinos detenten el título sobre sus tierras o que estipulen porcentajes sobre los cuales los campesinos asociados eventualmente podrán hacerse a una parte de la propiedad, la Ley tendrá como consecuencia la pérdida de tierra para los campesinos, por un lado, porque el simple título de propiedad no es garantía del pleno derecho de dominio del predio, ya que le limitan sus atributos de uso y disposición; y por el otro, al permitir la adquisición de bienes baldíos por parte de las empresas, se reducen las posibilidades de adquisición a los campesinos sin tierra (Semana, 2013, junio 15; Castilla 2015).

En síntesis, esta ley, adoptada en paralelo y por fuera del Acuerdo de Paz, contribuye a la concentración de la tierra, avala el modelo de agroindustria, reconoce a los agroempresarios como los protagonistas del campo y proyecta una imagen del campesino como incapaz de aportar al progreso económico. Dicha ley golpea los intentos de democratización de la tierra realizados por la Ley 160 de 1994; además, desconoce las sentencias de la Corte Constitucional tendientes a hacer cumplir que la destinación de los bienes baldíos en Colombia sea para quienes carecen de tierra; desconoce la obligación de la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1989) y atribuye mayor importancia al derecho de acceso a la tierra sobre el derecho a la titularidad.

4.2. *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*

La *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*, también conocida como *Misión Rural*, fue iniciativa del Gobierno Santos, en cabeza del DNP en su rol de tanque de pensamiento, a través de la cual se definen los lineamientos de política pública para contar con un portafolio

lio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos, con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública en el ámbito del desarrollo rural y agropecuario en los próximos veinte años, que ayuden a transformar el campo colombiano. De acuerdo con José Antonio Ocampo, líder de la Misión, esta se propuso desarrollar las siguientes seis estrategias para superar las limitaciones en el campo colombiano:

- Ordenamiento y desarrollo territorial, la cual busca desarrollar instrumentos —normas, leyes, incentivos, entre otros— que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.
- Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos, la cual tiene como objetivo la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.
- Inclusión productiva, cuyo objetivo es incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas, complementando la estrategia de inclusión social. Se busca desarrollar mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.
- Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario, dado que el país tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Esta estrategia tiene como propósito el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.
- Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural, con lo cual se pretende generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.
- Reforma institucional profunda, la cual tiene como fin contar con un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras, con amplia presencia y capacidad de ejecución en el ámbito territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados, con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo (Las2orillas, 2014, noviembre 12).

Sin embargo, las estadísticas del sector agropecuario (DNP, s.f.) y el *Diagnóstico de la Pobreza Rural, Colombia 2010-2014* (DNP 2015), revelan que el desarrollo rural sostenible para Colombia supone la intervención estructural del Gobierno a partir de un diagnóstico que dé cuenta de otras variables fundamentales en los territorios rurales, más allá de la pobreza. Si bien se concuerda con el diagnóstico de las desigualdades existentes en los territorios rurales, en los cuales se vive bajo unas profundas condiciones de pobreza y exclusión, se considera que estas variables deben posibilitar la construcción del diagnóstico a partir de una óptica plural y participativa que permita arrojar información más precisa sobre la cantidad y calidad de las necesidades básicas insatisfechas en esta población. Por otra parte, el análisis de las condiciones socioeconómicas es otra cuestión relevante, con el fin de identificar las condiciones productivas, de empleo y, en general, del aparato económico de los territorios rurales, bajo el enfoque de desarrollo territorial.

Asimismo, se precisa el análisis de los niveles de organización social y participación política de los campesinos, los jóvenes y las mujeres rurales, ya que es importante la construcción del tejido social, a efectos de dotar de sentido el territorio a través de las relaciones entre los sujetos, sus organizaciones y sus formas de participación política, entendiendo el territorio como escenario de relaciones de poder y toma de decisiones en las que la participación de los actores implicados es fundamental (Semillero de Estudios Políticos Rurales, 2010, 15 de diciembre).

4.3. *Decretos Fast Track para la Implementación del Acuerdo de Tierras*

En 2017 fueron aprobados algunos decretos mediante el mecanismo del *Fast Track*, cuyo propósito principal era facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo de Paz. Dichos decretos son los 902, 896, 893, 892, 884, 890 y 882, los cuales se examinan a continuación, resaltando en cada uno los temas centrales de los que se ocupa y los asuntos problemáticos que han sido señalados por la Procuraduría General de la Nación y por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes).

TABLA 1. **Decretos Fast Track sobre tierras**

Decretos Fast Track	Temas	Problemas
902 del 29/05/17	Crea el <i>Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral</i> .	No se definen instrumentos y mecanismos para efectivamente conformar y alimentar el Fondo de Tierras con grandes latifundios inadecuadamente explotados, ni prioriza la recuperación de los baldíos. En cambio, crea la acción de nulidad agraria con lo cual se prevé mayores dilaciones. También se prevén conflictos entre campesinos e indígenas en el proceso para determinar los territorios ancestrales.
896 del 28/05/17	Crea el <i>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito</i> (PNIS).	Tener clara las fuentes del Fondo de Tierras implica la reversión de los baldíos adjudicados fraudulentamente; se requiere una revisión de los títulos mineros, para darle prioridad a las comunidades campesinas y étnicas; que víctimas, comunidades étnicas y campesinos que no han tenido acceso a la tierra o no gozan de su titularidad sean realmente los sujetos de derechos de la reforma y, simultáneamente, que estos territorios sean reparados de manera colectiva.
893 del 28/05/17	Crea los <i>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial</i> (PDET).	Los aspectos cuestionados al Decreto, según Codhes (2017), son: autonomía territorial; consulta previa, libre e informada; y derecho a la reparación de las víctimas, particularmente de las comunidades rurales victimizadas y del enfoque reparador de los PDET.
892 del 28/05/17	Crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los <i>Programas Académicos de Licenciatura</i> (PAL) en pregrados.	Flexibilización de requisitos exigidos por el Ministerio de Educación (MEN), vulneración del derecho a la igualdad <i>vs</i> medida razonable en zonas rurales afectadas por el conflicto y por la pobreza.

Decretos Fast Track	Temas	Problemas
884 del 26/05/17	Normas tendientes a implementación del <i>Plan Nacional de Electrificación Rural</i> en el marco del Acuerdo Final	El Decreto responde a lo que señala el Acto Legislativo para la Paz. Sin embargo, se resaltan dos elementos ausentes: 1) No se hace mención específica a la instalación de infraestructura necesaria para el servicio de energía eléctrica; 2) No se hace mención al acceso comunitario a internet. Además, el Ministerio de Minas y Energía (MME) es el responsable de la implementación de los Planes sin veeduría local o de alguna otra entidad. Esto podría suponer presiones en relación con consultas populares relacionadas con la explotación minero-energética; por ello es necesario definir contrapesos en este proceso o establecer veedurías ciudadanas.
890 del 28/05/17	Formulación del <i>Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural</i> .	El decreto utiliza verbos no programáticos como «promoción» o «socialización» sin un lenguaje de garantía de derechos. Ello ocurre de manera particular en lo que se refiere al punto de soluciones tecnológicas para el acceso a agua potable y tratamiento de aguas residuales (Codhes 2017). Además, los subsidios de vivienda de interés social rural serán operados por un actor privado, lo cual va en contravía de la implementación de los Acuerdos con enfoque territorial, lo cual supone fortalecimiento de las autoridades locales y participación de la comunidad.
882 del 26/05/17	Normas sobre servicio educativo estatal y profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.	Para Codhes es un Decreto Ley operativo que describe el proceso mediante el cual se seleccionará la planta educativa en los municipios priorizados para la implementación de PDET. No incorpora medidas o mecanismos de acceso, ni hace referencia a procesos inclusivos o de etnoeducación. De hecho, señala que todo será reglamentado por circulares del Ministerio de Educación Nacional. Por su parte la Procuraduría General (PGN) considera que son medidas necesarias que se encuentran acordes con la Constitución para garantizar el derecho fundamental a la educación en zonas que han estado afectadas por la violencia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría (2017) y Codhes (2017).

5. La paz con legalidad del Gobierno Duque

El triunfo del No en el plebiscito referendatorio del Acuerdo de Paz en octubre de 2016, aunque muy estrecho, fortaleció la oposición de la derecha uribista al Acuerdo con las FARC y convirtió en programa del Gobierno del Centro Democrático —Duque 2018-2022— la consigna de hacer trizas la paz. Sin embargo, el Acuerdo tiene carácter constitucional y reconocimiento internacional y nacional, por lo que los embates del Gobierno tuvieron poco éxito, aunque si ralentizó su implementación e impulsó una versión descafeinada llamada Paz con Legalidad.

Respecto a la *Reforma Rural Integral* (RRI), de acuerdo con el quinto Informe del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2021) existen avances en el catastro multipropósito y en la puesta en marcha de los PDET, pero en cuanto a la redistribución y formalización de tierras y a la solución al problema de las drogas ilícitas, los avances han sido significativamente menores. Esto refleja las prioridades del Gobierno Duque en los Planes Nacionales para la RRI y la necesidad de actualización de la tributación rural, al mismo tiempo el desdén con la democratización de la tierra y el enfoque represivo con los campesinos cultivadores de coca y la opción por la erradicación con glifosato.

El punto sobre formación y actualización del catastro multipropósito e impuesto predial rural del Acuerdo de Paz, busca crear un sistema de información de la realidad económica, física y jurídica de la ruralidad para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo de los municipios para la inversión social y estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva. En realidad, se trata de modernizar el catastro porque la informalidad en la tenencia de la tierra facilita el despojo y, la claridad en los derechos de propiedad confiere seguridad jurídica y permite la planeación en los territorios.

La adecuación de un catastro multipropósito ya hacía parte del Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018 y del Conpes 3859 de 2016 del Gobierno Santos y ahora del Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 y del Conpes 3958 de 2019 del Gobierno Duque. Para ello se aseguraron créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 150 millones de dólares y se propuso la aplicación del catastro a 650 municipios para el 2022 comenzando por los 170 municipios donde existen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La institucionalidad responsable está en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras y el Sistema Nacional de Registro, pero en un paso descentralizador se habilita la posibilidad de gestores catastrales territoriales. Como afirma Juanita Vélez (2019), para quitarle un miedo a Uribe, el Conpes 3958 re-

coge la reforma que el mismo Uribe le había hecho al texto del Acuerdo de Paz en la renegociación tras el plebiscito, eliminando la participación comunitaria en el orden catastral, y además tranquiliza a las élites rurales al eludir el aumento del impuesto predial para sus propiedades, así la tributación a los municipios permanece congelada (Vélez 2019).

Con respecto a los PDET, uno de los puntos más novedosos del Acuerdo en cuanto a su carácter incluyente de las comunidades territoriales, el propio Secretario General de la ONU en su Informe de 2022 al Consejo de Seguridad dice que:

«El Gobierno ha informado que finalizó 15 de las 16 hojas de ruta para la estabilización, hay 3.200 proyectos PDET en ejecución con una inversión de 3 millones de dólares, 564 de esos proyectos financiados con recursos de las regalías, 1,9 millones de hectáreas, de los 3 previstos, han llegado al Fondo de Tierras y se han entregado 473.464 hectáreas, o sea un 16% de la meta» (Secretario General de la ONU 2022).

El Decreto 893 de 2017 crea el programa de los PDET como una directiva del proceso de planificación participativa para su estructuración en 16 regiones y 170 municipios. Al respecto dice en su quinto Informe el Instituto Kroc, que se realizaron 16 planes para la transformación rural en cuya elaboración participaron más de 200 mil colombianos de once mil comunidades étnicas y campesinas, de los 170 municipios PDET. Son 32.808 proyectos que además están vinculados a los planes de desarrollo locales.

Desde antes del Acuerdo el Gobierno Santos expidió la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, frente a la apabullante realidad, producto del conflicto armado, de más de 8 millones de desplazados y 6 millones de hectáreas despojadas. En el punto del Acuerdo de Paz sobre medidas para la restitución de tierras, se busca, además, garantizar su articulación con los procesos de reparación colectiva, los PDET y los demás planes y programas derivados del Acuerdo. Según denuncia la fundación Forjando Futuros a diez años de vigencia el Gobierno Duque «echó para atrás la restitución de tierras, solo se han restituido 490 mil hectáreas, o sea el 8.66 % y el 65% de solicitudes han sido rechazadas y oficinas regionales de restitución cerradas» (Fundación Forjando Futuro, 2021). Duque recortó los Fondos del presupuesto para la Agencia Nacional de Tierras en 25.5% y solo se ha avanzado en 4% en la meta de entrega de hectáreas a través del Fondo Nacional de Tierras según la Contraloría (Barrios 2022).

En la página de Dejusticia, en un análisis reciente se afirma la pobre implementación del Acuerdo final en materia de tierras. En marzo

de 2021 la Agencia Nacional de Tierras había cumplido el 0.3% equivalente a 9.304.87 hectáreas en materia de acceso a la tierra, cifra más que deficiente. Un año después, mediando un discutible cambio de indicadores, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), reporta un total de 264,951 hectáreas en materia de acceso a la tierra equivalente al 8,8% de la meta, por lo que de no haber cambios profundos en recuperación de tierras a través de procesos agrarios, ni en compra de tierras ni en donaciones, el propósito de democratización de la tierra se queda corto, además hay un cambio engañoso de metodología en las cifras tanto de acceso a la tierra como de formalización (Bautista 2022). Con razón cinco años después de la firma del Acuerdo el jefe de la Misión de Verificación de la ONU pide que los candidatos presidenciales se comprometan con la Reforma Rural Integral, la Reforma Política, el Programa de Sustitución de Cultivos y la presencia integral del Estado para garantizar la seguridad en los territorios (Castrillón 2022).

En el Informe de 2021 de la Procuraduría General de la Nación (PGN) al Congreso de la República afirma que:

«En términos generales, preocupa que después de casi cinco años de implementación del Acuerdo de Paz, los diferentes instrumentos técnicos, programas y planes de la Reforma Rural Integral, diseñados para generar las transformaciones que darán sostenibilidad a la paz, aun no hayan logrado articularse para dar los resultados esperados por la comunidad» (PGN 2021).

En términos de recursos para la Reforma Rural Integral (RRI) la Procuraduría reconoce que estos significan el 85% del total de la implementación del Acuerdo con un valor proyectado anualmente de \$ 7.3 billones, ello se traduce en los Planes Nacionales para la RRI como educación rural, apoyo al desarrollo integral de la primera infancia, programas de alimentación escolar, pero

«persiste la situación de que no se evidencia avance significativo en la gestión administrativa para fortalecer el patrimonio de la nación en materia de tierras disponibles para garantizar el acceso para campesinos que carecen de ese recurso» (PGN 2021).

Finalmente, la Procuraduría reconoce

«la debilidad institucionalidad, el desorden del sistema de registro de propiedad, los escenarios del control político territorial y sus violencias, lo que significa problemas en materia de registro y aplicación de procedimientos administrativos de clarificación, deslinde, extinción de dominio y recuperación de baldíos» (PGN 2021).

En términos concretos la persistencia de la guerra en muchos territorios y la falta de voluntad política para la democratización de la tierra en el Gobierno Duque hacen que sea muy poco lo avanzado en este aspecto.

6. Balance de la implementación de los acuerdos en torno a la reforma rural integral

El Acuerdo de Tierras se produce en el marco de las negociaciones realizadas en La Habana y fue posible debido al cambio generado en *el establecimiento* (organismos de poder) en la forma de acabar con una guerra que se ha sostenido por medio siglo. Dicho cambio tuvo que ver con el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado, el cual tiene su cimiento en las realidades socioeconómicas y políticas y que es posible superar por la vía negociada. Esto se refleja, además, en el reconocimiento del Estado a las víctimas y en su obligación de repararlas mediante la restitución de tierras (Ley 1448 de 2011).

La reivindicación fundamental de las FARC-EP, con la cual justifican su alzamiento en armas y su programa, es la Reforma Agraria en un país donde la concentración de la tierra, el despojo de millones de hectáreas de tierras de los campesinos por la violencia y el abandono del Estado han sido las causas de la miseria de millones de campesinos, comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes. De allí que el reconocimiento de esa realidad en el Acuerdo, la disposición de un fondo de tierras de tres millones de hectáreas para distribuir gratuitamente entre campesinos pobres, la formalización de la propiedad sobre la tierra de siete millones de hectáreas y la disposición de planes nacionales para proveer de bienes públicos a las zonas campesinas, constituyan un significativo avance en el concepto de «bienestar y buen vivir» que recoge repetidamente el texto del Acuerdo.

Si se le suma el objetivo de la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* (Ley 1448 de 2011) se crea una expectativa muy significativa para la verdadera transformación del campo, lo que el Acuerdo denomina Reforma Rural Integral. Sin embargo, hay que recordar que el Gobierno de Santos repetidamente afirmó que en La Habana no se estaba negociando ni el modelo de desarrollo, ni el modelo militar del país, lo que significa que tampoco el modelo de desarrollo agrario que está atado a la gran producción agroindustrial, a los tratados de libre comercio para la exportación y al beneficio de las empresas y empresarios privados del campo, está comprometido con el Acuerdo de Paz en materia de tierras.

Incluso esta «locomotora agraria» del modelo de desarrollo de Santos y la «locomotora minera» están exentas de discusión y tratamiento en

el Acuerdo de Tierras de La Habana. Esto explica por qué, por ejemplo, ya publicado desde mayo de 2013 el Acuerdo de Tierras, el Gobierno expidió a principios de 2016 la Ley Zidres, la cual intenta legalizar la apropiación ilegal de baldíos de la nación en manos del gran empresario agroindustrial nacional y transnacional y explica también cómo tras la derrota del plebiscito en octubre de 2016, en la renegociación que estableció con los sectores del No, el Gobierno pretendiera demostrar que no se estaba poniendo en entredicho la propiedad privada, no se estaba negociando un nuevo modelo económico, ni el Estado de derecho, ni se estaba comprometiendo la seguridad jurídica de las grandes empresas agropecuarias. Dicha renegociación, en cambio, supuso un aplazamiento del carácter redistributivo de la propiedad de la tierra y de la necesidad de la formalización de la tierra y del catastro rural en beneficio del pequeño campesino y del desarrollo territorial.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los decretos del Fast Track, resulta preocupante la gran burocratización y recentralización en contra de lo que el mismo acuerdo llama paz territorial, donde la participación de las regiones parece reducida a aplicar y ejecutar las orientaciones que desde el Gobierno central se definan, lo cual va en contravía del principio de autonomía territorial previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, del cual se desprende la descentralización y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. A esto se suma la falta de la consulta previa e informada a las comunidades rurales en temas que son trascendentales para su desarrollo y una ausencia de criterios de diferenciación entre los planes de reparación a las víctimas del conflicto (Ley 1448 de 2011) y las obligaciones derivadas de la política social del Estado.

Durante el Gobierno de Duque (2018-2022), han sido evidentes los retrocesos en materia de implementación de la Reforma Rural Integral (punto uno del Acuerdo de Paz), como se dijo anteriormente. Por lo tanto, las expectativas de democratización de la tierra en Colombia se vieron postpuestas nuevamente y la guerra se acentuó en varios territorios.

En junio 19 de 2022 se eligió un nuevo Gobierno en cabeza de Gustavo Petro y su propuesta del Pacto Histórico. Es una apuesta de izquierda progresista que en su programa se compromete a implementar totalmente la *Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz* adoptando medidas para la democratización de la tierra como el *Fondo de Tierras*, creando la jurisdicción agraria, avanzando en la elaboración de los *Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural* (POSPR) e implementando el *Registro de Sujetos de Ordenamiento* (RESO) para contribuir a la resolución pacífica de conflictos y a la seguridad jurídica de la tenencia (Petro 2022).

7. Conclusiones

Todos los anteriores problemas, identificados a través de un diagnóstico socioeconómico del campo colombiano, revelan que son muchas las necesidades del campo y muchos los retos que enfrenta el Gobierno nacional para garantizar un desarrollo rural integral, como lo prometió en el primer acuerdo de La Habana. Uno de ellos, y quizá el más importante, es la reconfiguración de un nuevo modelo de desarrollo distinto al modelo neoliberal y distinto al modelo propuesto en la Ley Zidres, el cual favorece a los empresarios agroindustriales, en menoscabo de los intereses de los campesinos, los jóvenes y las mujeres rurales. Ese nuevo modelo de desarrollo precisa de unos enfoques centrados en los actores del campo y en sus necesidades, para lo cual podrían ser útiles el enfoque de derechos, el enfoque territorial y el enfoque diferencial por etnia y género.

Se requiere también repensar la ocupación y el uso del territorio a partir de un nuevo reordenamiento del mismo, dado que en la actualidad peligran zonas de reserva forestal, se realizan actividades económicas y productivas con predominio de la ganadería y la minería sobre la agricultura, proliferan y siguen creciendo las actividades económicas ilegales sin que se haya planteado una solución de fondo, sigue avanzando el proceso de colonización, deforestación y ampliación de la frontera agrícola en la Orinoquía y la Amazonía. Por otra parte, el cambio climático continúa provocando tragedias invernales y se precisa de una efectiva gestión del riesgo, así como de una delimitación de la frontera agropecuaria, lo cual sigue siendo una tarea urgente.

Otro aspecto fundamental en la propuesta de Desarrollo Rural Integral es la Tenencia de la tierra para el desarrollo humano. La tierra es un elemento estratégico para alcanzar el desarrollo humano, de allí la importancia de abordar problemas históricos de gran envergadura como el conflicto rural, la estructura de la tenencia de la tierra, la estructura de tamaños de la propiedad, la propiedad y la tenencia femenina de tierras. Todos estos con enfoques de desarrollo humano, de género y de equidad.

Con este panorama, lo que se espera es que los acuerdos generados en La Habana contribuyan a resolver los problemas de la violencia y la persistencia del orden social rural inequitativo por el desconocimiento político del campesinado, además de la violencia contra la población rural a través de las disputas por el territorio, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras; así como la intervención de grupos armados en la política, la existencia de élites y sus prácticas clientelares y corruptas, entre otras.

En síntesis: Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos. El Gobierno firma tratados y asociaciones de libre comercio y crea incentivos para el empresario agroindustrial, pero, con honrosas excepciones, el desempeño productivo agropecuario deja mucho que desear. Entre tanto, sectores de pequeños y medianos campesinos esperan del Estado medidas de más envergadura para evitar que sus economías desaparezcan o queden reducidas apenas a medios de sobrevivencia (PNUD 2011).

Esto requiere, como se ha dicho antes, de cambios estructurales en la esfera social rural, ya que los efectos del conflicto han sido múltiples, profundos, y su reparación y no repetición precisan de la voluntad política, el cambio de enfoques, un nuevo modelo económico, más institucionalidad, mayor presupuesto y un gran ánimo y decisión de reconciliación.

Bibliografía y fuentes documentales

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, República de Colombia (1991), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, D. C., Legis.
- BARRIOS, Rafael (2022), «La Política Agraria que desprecia Duque», Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, <https://www.colectivodeabogados.org/la-politica-agraria-que-desprecia-duque/>
- BAUTISTA, Ana Jimena (2022), «Inflando datos para no rajarse», Dejusticia, <https://www.dejusticia.org/column/inflando-datos-para-no-rajarse/>
- BEDOYA, María Rocío (ed.) (2017), *Marmato: disputa por el oro y el territorio*, Medellín y Bogotá, Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Ediciones desde abajo.
- CASTILLA, Alberto (2015), «La disputa por los baldíos: ¿el campo para los inversionistas o para el campesinado?», *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 475, <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0475/articulo01.html>
- CASTRILLÓN, Gloria (2022, 24 de abril), «Sin importar quién gane la Presidencia, se debe implementar el Acuerdo de Paz: ONU», *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/mensaje-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-a-candidatos-sin-importar-quien-gane-se-debe-implementar-el-acuerdo/>
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH): <https://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- (2013), *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, CNMH, <https://centrodehistoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/1.-Basta-ya-2021-baja.pdf>
- COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 200 (30 de diciembre de 1936), Sobre régimen de tierras, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1937, n.º 23.388, pp. 3-7.
- Ley 100 (31 de diciembre de 1944), Ley de aparcerías, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1945, n.º 25.759, pp. 2-8.

- Ley 135 (15 de diciembre de 1961), Sobre reforma social agraria, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1961, n.º 30.691, pp. 801-809.
 - Ley 1 (26 de enero de 1968), Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1968, n.º 32.428, p. 1.
 - Ley 4 (29 de marzo de 1973), Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1.ª de 1968, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1973, n.º 33.828, p. 145.
 - Ley 6 (10 de enero de 1975), Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1968, n.º 34.244, p. 190.
 - Ley 160 (3 de agosto de 1994), Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 1994, n.º 41.479.
 - Ley 1448 (10 de junio de 2011), Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>
 - Ley 1776 (29 de enero de 2016), Ley Zidres por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 2016, n.º 49.770.
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-077 (8 de febrero de 2017), <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm> 16.
- COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2015), *Diagnóstico de la pobreza rural*, Colombia 2010-2014, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>
- (s.f.). *Estadísticas del sector agropecuario*, <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/estadisticas-del-sector-agropecuario/Paginas/estadisticas-sector-agropecuario.aspx>
 - Documento Conpes 3917 (7 de febrero de 2018), Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>
- COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Ley 1273 (3 de agosto de 2016), Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), *Diario Oficial*, Bogotá, D. C., 2016, n.º 49.954, p. 1.
- Decreto Ley 882 (26 de mayo de 2017), Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20882%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
 - Decreto Ley 884 (26 de mayo de 2017), Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construc-

- ción de una Paz Estable y Duradera, [http:// es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20884%20DEL%2026%20 DE%20MAYO%20 DE%202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20884%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
- Decreto Ley 890 (28 de mayo de 2017), Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, [http:// es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20890%20DEL%2028%20 DE%20 MAYO%20DE%202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20890%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
 - Decreto Ley 892 (28 de mayo de 2017), Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), [http:// es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20892%20DEL%2028%20 DE%20 MAYO%20DE%202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20892%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
 - Decreto Ley 893 (28 de mayo de 2017), Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETR), [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20 MAYO%20DE%202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
 - Decreto Ley 902 (29 de mayo de 2017), Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras, [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20 MAYO%20DE%202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
 - Decreto Ley 896 (29 de mayo de 2017), Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), *Diario oficial*, Bogotá, D. C., 2017, n.º 50.248, <https://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Decretos/30030680>
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO (Codhes) (2017), *Comentarios generales a decretos Fast Track que tienen impacto en los derechos de las víctimas*, http://www.codhes.org/~codhes/images/CODHEScomentariosdecretosleyfasttrackvictimas_final.pdf
- ESTRADA ALVAREZ, Jairo (coord.) (2019), *El acuerdo de paz en Colombia entre la perfidia y la potencia transformadora*, Buenos Aires, CLACSO, [http:// biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf)
- FAJARDO, Darío (1984), *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Bogotá, D. C., Oveja Negra.
- FUNDACIÓN FORJANDO FUTUROS (2021, 19 de diciembre), «Sentencias de restitución de Tierras se redujeron en 50% en era Duque», *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/sentencias-de-restitucion-de-tierras-durante-gobierno-de-duque-se-redujeron-en-un-50-dice-investigacion/#:~:text=Sentencias%20de%20restituci%C3%B3n%20de%20tierras%20se%20redujeron%20en%20un%2050,pas%C3%B3%20a%20menos%20de%2060.>
- INSTITUTO KROC (2021), «El quinto informe del Instituto Kroc sobre el Acuerdo de Paz en Colombia muestra avances pese a grandes desafíos»,

- <https://keough.nd.edu/es/el-quinto-informe-del-instituto-kroc-sobre-el-acuerdo-de-paz-en-colombia-muestra-avances-pese-a-grandes-desafios/>
- LAS2ORILLAS (2014, 12 de noviembre), «¿Qué propone la misión rural para el campo colombiano?», <http://www.las2orillas.co/que-propone-la-mision-rural-para-el-campo-colombiano/>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1989), C-169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- PALACIOS, Marco (1995), *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, D. C., Norma.
- PETRO, Gustavo (2022), *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Programa de Gobierno*, <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN DE COLOMBIA (PGN) (2017), Conceptos del procurador, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.ConceptoProcuComponentPageFactory>
- (2021), Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avances de la implementación del acuerdo de paz, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2011), *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf
- SECRETARÍO GENERAL DE LA ONU (2022), *Informe del secretario general: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2022/26*, <https://www.refworld.org/es/docid/624f81c14.html>
- SEMANA (2013, 15 de junio), «El chicharrón de los baldíos», *Semana*, <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-chicharron-baldios/346489-3> 36.
- SEMILLERO DE ESTUDIOS POLÍTICOS RURALES UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA (2010, 15 de diciembre), *Diez tesis sobre el problema de la tierra en Colombia*, Foro Tierra una condición para el cambio, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- VARGAS, Alejo (2013), «Balance después de Oslo: ruidos y desencantos, pero todo sigue adelante», *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, n.º 326, Semana del 26 de octubre al 1 de noviembre de 2012, <http://viva.org.co/caja-virtual/svc0326/articulo04.html> 37.
- VELEZ, Juanita (2019), «Con su catastro Duque aterriza el acuerdo y le quita un miedo a Uribe», <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/con-su-catastro-duque-aterriba-el-acuerdo-y-le-quita-un-miedo-a-uribe>
- VILLAMIZAR, Darío (2017), *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*, Bogotá, D. C., Géminis.
- VILLARRAGA SARMIENTO, Álvaro (2016), «Balance de la negociación de paz Gobierno-FARC», *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, n.º 479, <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0479/articulo03.html>

La participación ciudadana en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): un camino incierto hacia la transformación

Diana María Ramírez Sarmiento

Profesora en la Universidad de La Sabana, Colombia;

Estudiante Doctoral del Institute of Development Studies, University of Sussex*

1. Introducción

Los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (en adelante PDET) fueron creados por el Acuerdo de Paz como instrumentos participativos de planeación y gestión que tienen como objetivo transformar estructuralmente el campo y lograr un relacionamiento equitativo entre las zonas rurales y urbanas (Acuerdo de Paz 2016; Decreto 893, 2017). En total se priorizaron 16 subregiones y 170 municipios con base en los siguientes criterios: niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas; grado de afectación debido al conflicto armado; debilidad de la institucionalidad administrativa y la capacidad de gestión; y presencia de cultivos ilícitos (Acuerdo de Paz 2016: 22).

En estas zonas priorizadas, los PDET son las principales herramientas para articular los distintos programas necesarios para implementar integralmente el Acuerdo de Paz. Por ejemplo, los PDET son los territorios clave para la ejecución de la *Reforma Rural Integral*, el *Programa Nacional Integral de Sustitución* y los planes de reparación colectiva; adicionalmente, el *Plan Nacional de Desarrollo* acogerá las prioridades y metas establecidas en los PDET. Debido a esto, los PDET han sido considerados como «la puerta de entrada a la construcción de paz territorial» (Kroc Institute 2018: 42).

A pesar de su relevancia, el potencial transformador de los PDET no se ha cumplido a cabalidad debido a múltiples limitaciones, especial-

* Profesora de Movimientos Sociales y Partidos y Movimientos Políticos, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de La Sabana, Colombia. Estudiante del PhD en «Development Studies» del Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Inglaterra, Reino Unido. Abogada, Politóloga y Magíster en Ciencia Política (Universidad de los Andes, Colombia). Correo electrónico: D.RamirezSarmiento@ids.ac.uk.

mente, de carácter metodológico y político. En el presente capítulo se abordarán estas limitaciones a partir de dos conceptos: participación y transformación.

2. Participación y transformación: un recorrido por la literatura y algunas reflexiones sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

En esta sección abordaré algunas de las interacciones entre los conceptos de transformación y participación, los cuales han sido ampliamente debatidos en distintas disciplinas. Concretamente, me enfocaré en dos literaturas que son relevantes para analizar los PDET, la literatura sobre desarrollo participativo y la literatura sobre participación en contextos de justicia transicional.

La literatura sobre desarrollo participativo ha enfatizado en que el principal objetivo de la participación es transformar la injusticia social y las relaciones de poder inequitativas (Fals Borda 1979; Hickey 2004; Burns, Howard & Ospina 2021). De esta forma, la transformación está ligada a la lucha por una sociedad más justa y a un cambio que altere el *statu quo* (Howard, Ospina & Burns 2021). En esta misma línea, distintos autores latinoamericanos, desde una perspectiva radical y emancipatoria, han concebido la transformación a través de la participación como una forma de liberación que implica un compromiso político y social con la reformulación de estructuras inequitativas (Freire 2015; Fals Borda 1991; Quijano 1988; Escobar 2007).

Esta relación entre participación y transformación también ha sido abordada a través de tipologías que clasifican la participación en distintos niveles. Por ejemplo, White (1996) propone cuatro formas de participación: nominal, instrumental, representativa y transformativa. La participación nominal es la que se lleva a cabo para mostrar que se está haciendo algo; la instrumental busca aumentar la eficiencia y se basa en las contribuciones de la comunidad; la representativa les da a las personas voz para que determinen las vías hacia su propia concepción de desarrollo; y la transformativa apunta a empoderar a las personas y que estas tomen sus propias decisiones y las orienten hacia la acción (White 1996). Si bien esta tipología ofrece un marco general para comprender la participación, en la práctica las formas y los significados de la participación no son fácil de diferenciar y pueden ocurrir durante distintas etapas de un mismo proceso participativo (Cornwall 2008). Por ejemplo, un proceso participativo tan complejo como los PDET no puede ser analizado bajo una sola categoría, sino que sus etapas (diseño, implementación y evaluación) pueden categorizarse bajo distintos tipos de participación.

El uso de la participación en programas de desarrollo ha sido cuestionado por una corriente de la literatura que sostiene que la participación se ha incluido como una palabra de moda, vacía de contenido y que es útil para construir narrativas sobre el cambio social que no tienen efectos materiales en las comunidades (Hoddinott 2002; Cornwall y Brock 2005; Kamruzzaman 2009; Harper-Shipman 2019). Para entender los efectos de la participación y su capacidad de transformación es necesario entonces preguntarse por quién participa y en virtud de qué intereses, cuáles son los tipos de participación que el programa de desarrollo incluye, qué rol juega el Gobierno en el proceso de toma de decisiones, cuáles actividades se llevan a cabo desde las comunidades y cuáles son las características generales de las comunidades y sus elites (Ribot 1996; Platteau y Abraham 2002; Cornwall 2008; Fosu 2015). Adicionalmente, hay que ser conscientes de que en la práctica hay muchos desafíos para alcanzar una participación sustancialmente incluyente, por ejemplo, desigualdades arraigadas y disparidades en cuanto al conocimiento técnico y el poder (Cornwall and Coelho 2007).

Este último punto sobre el poder es fundamental, principalmente en contextos como los PDET, que han sufrido históricamente por la inequidad y la violencia estructural, lo que aumenta la posibilidad de una alta presencia de relaciones de poder asimétricas. Si no se reconocen las relaciones de poder y se idealiza la capacidad transformadora de la participación, se pueden terminar legitimando intereses y prioridades, por parte de los donantes o del Gobierno, previos al proceso participativo (Mosse 2001; Mansuri & Rao 2004). Estos intereses previos, en el caso de los PDET, pueden ser también los de poderes políticos y económicos locales que han perpetuado estructuras injustas por años o los de actores armados. Dependiendo del contexto de cada municipio los tipos de participación se pueden ver limitados o expandidos por variables como, por ejemplo, las trayectorias del conflicto, la presencia de movimientos sociales o grupos al margen de la ley, o las amenazas en contra de líderes sociales. Por lo tanto, es necesario analizar el contexto de cada territorio PDET y no tomar los 170 municipios como espacios homogéneos que tienen las mismas posibilidades de transformación.

Por otro lado, para analizar la participación en contextos de justicia transicional, Saffon y Tacha (2019) proponen categorías similares a las de White para entender cómo los ciudadanos, especialmente aquellos que han sido víctimas del conflicto, pueden vincularse a los mecanismos legales posteriores a un proceso de paz. Las autoras proponen tres categorías: la participación como expresión de puntos de vista, la participación como incidencia y la participación como transformación de las relaciones de poder. La primera categoría que proponen tiene como objetivo que las víctimas y la sociedad civil expresen sus puntos de vista en

general; la segunda, busca que la participación tenga un impacto significativo en los procesos de toma de decisiones; finalmente, la tercera categoría busca que se aborden las necesidades creadas por el conflicto y que se prevengan las atrocidades producidas durante el conflicto a través de la transformación de situaciones de injusticia estructural y relaciones de poder inequitativas, así como del empoderamiento de los sectores sociales más vulnerables (Saffon & Tacha 2019).

En este momento político que atraviesa el país, en el que el nuevo Gobierno, a diferencia del saliente, tiene como una de sus prioridades la implementación del Acuerdo de Paz, resulta esencial preguntarse por los caminos de transformación que se están construyendo (o no) desde los PDET. ¿Qué tipos de participación y transformación se han construido en el marco de los PDET? ¿Consideran las comunidades que su participación ha estado o estará encaminada hacia transformaciones significativas? ¿Cómo transformar las relaciones de poder y las situaciones de injusticia social en medio de la violencia?

3. Los PDET: ¿Espacios de participación transformadora?

Como se mencionó en la Introducción, los PDET fueron creados como espacios participativos encaminados a transformar el campo colombiano. Sin embargo, el Gobierno y las FARC-EP no estuvieron alineados en su visión de la transformación y plasmaron en el Acuerdo sus distintas perspectivas. Por un lado, para el Gobierno colombiano la transformación «debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio» (Acuerdo de Paz 2016: 10). Por otro lado, las FARC-EP comprende que la transformación «debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales» (Acuerdo de Paz 2016: 10). El Gobierno enfatizó en que no hay causas estructurales que dieron origen al conflicto, pues esto implicaría reconocer que el conflicto estuvo legitimado, y le propuso a las FARC-EP enfocarse en las medidas para resolver esas condiciones de exclusión (Bermúdez Liévano 2019).

Estas medidas tienen como punto de partida la plena implementación del punto 1 del Acuerdo, «*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*». El primer principio que orienta la implementación de la *Reforma Rural Integral* (RRI) es la transformación estructural, «es decir, la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia» (Acuerdo de Paz 2016: 12). Esta transforma-

ción estructural que se plantea en el marco de la RRI será también el eje para implementar otros puntos del Acuerdo, por ejemplo, el punto 5 sobre cultivos ilícitos. En este punto se establece que para solucionar definitivamente el problema de las drogas ilícitas son necesarios programas que generen bienestar para las poblaciones afectadas por estos cultivos y esto en el marco de la transformación estructural del campo que busca la RRI.

Para lograr esta transformación estructural del campo el Acuerdo establece que se requieren medidas para: promover el uso adecuado de la tierra y su distribución equitativa, garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural especialmente por parte de poblaciones vulnerables y fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Adicionalmente, el Acuerdo reconoce que, si bien el acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, esto no es suficiente y deben establecerse planes «destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural» (Acuerdo de Paz 2016: 11).

Los PDET son la principal herramienta creada en el punto 1 del Acuerdo para materializar esta transformación estructural desde un enfoque participativo de abajo hacia arriba. Este enfoque se tradujo en una hoja de ruta que gestionó la participación comunitaria desde las unidades territoriales más pequeñas (veredas) y paulatinamente fue ascendiendo hacia unidades territoriales más amplias (regiones). De esta manera, los PDET se construyeron a partir de 3 fases: la *fase veredal*, en la que se aprueba el *Pacto Comunitario para la Transformación Regional* (PCTR); la *fase municipal*, en la cual se toma como insumo el PCTR, se incluyen nuevos actores (por ejemplo, el sector privado, organizaciones sociales, entre otros) y se construye el *Pacto Municipal*; y, finalmente, la *fase subregional*, en la que los delegados de los municipios aprueban el *Plan de Acción para la Transformación Regional* (PATR) de cada una de las 16 subregiones PDET y los 170 municipios priorizados (Decreto 893, 2017).

Los PATR serán los instrumentos que harán operacionales a los PDET, pues en estos se registrarán las iniciativas concretas que apuntarán al desarrollo integral de los territorios priorizados. Los PATR organizarán las iniciativas propuestas a nivel subregional bajo los siguientes 8 pilares: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema

para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; reconciliación, convivencia y construcción de paz (Agencia de Renovación del Territorio 2017b).

La participación de las comunidades en las 3 fases mencionadas fue masiva: en total se identificaron 33.500 iniciativas y proyectos, se concertaron 1.300 procesos de rutas étnicas (que incluyen principalmente a comunidades indígenas y afrodescendientes) y participaron más de 200.000 personas en los diferentes momentos de esta ruta participativa (ART, s.f. a). Dada la magnitud de los procesos que se llevaron a cabo para construir colectivamente los PDET, diversos actores involucrados directa o indirectamente en la implementación de estos programas han reconocido su importancia. La *Agencia de Renovación del Territorio*, quien es la entidad encargada de generar y articular los proyectos encaminados a transformar los territorios más afectados por el conflicto armado (Decreto 2366, 2015), ha recogido alrededor de 50 testimonios que así lo evidencian.

Uno de los testimonios recogidos es el del señor Carlos Arturo Arias, participante de la etapa subregional en el sur del Tolima, quien afirma que «el PDET es como un salvavidas que nos lanzaron para salvar nuestros territorios y a nuestras familias... ahora tenemos la voz para pedir que se implemente la paz» (Agencia de Renovación del Territorio, s.f. b, párr. 5). En la misma línea, en un foro académico sobre la hoja de ruta de los PDET, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, mencionó que «Desarrollar esos 170 municipios y sus áreas de influencia es una estrategia de paz y de seguridad. Si nos va bien con la Hoja de Ruta y la ejecución, los PDET deben ser vinculantes por lo menos para los próximos dos gobiernos» (Agencia de Renovación del Territorio 2019, párr. 4).

Adicionalmente, según la ART, los resultados del proceso de implementación de los PDET entre 2018 y 2020 (con fecha de cierre del 31 de diciembre de 2020) fueron muy satisfactorios. Se observan algunos de los resultados exitosos en la siguiente tabla:

Proyectos terminados	1.248
Proyectos en ejecución	59
Proyectos por iniciar ejecución	907
Inversión total proyectada	\$410.399 millones de pesos

Adaptado de «Obras PDET», por Agencia de Renovación del Territorio, (s.f. c). Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>

Con base en estos resultados preliminares se podría afirmar que los PDET están cumpliendo con su función de transformar estructuralmente el campo colombiano. Sin embargo, ¿Todas las decisiones tomadas por las comunidades se están traduciendo en cambios concretos? ¿Las obras realizadas han generado transformaciones significativas? ¿Qué opinan las comunidades sobre el efecto que ha tenido su participación en la etapa inicial de los PDET? A continuación, se describirán las falencias que ha presentado el proceso de ejecución de los PDET y los factores concretos que han limitado el potencial transformador de los mismos.

4. Falencias, vacíos y retos de los PDET

4.1. *Diseño metodológico*

Si bien tanto en el diseño de los PDET como en las obras que se han ejecutado para implementarlos han participado un alto número de personas, el número de personas no se traduce automáticamente en que estos procesos estén teniendo un impacto transformador en los territorios. La primera falencia identificada en el proceso de implementación de los PDET es de tipo metodológico y se refiere al diseño de la ruta participativa de los PDET, elaborada por la consultora privada Deloitte.

Por un lado, esta falencia se deriva de los contenidos orientadores de las dinámicas participativas de los PDET y del diseño de la ruta PDET y sus respectivas etapas. Frente a los contenidos orientadores, estos no ofrecieron insumos a las comunidades para que identificaran problemas concretos y posibles soluciones, sino que se enfocaron en la deliberación sobre problemáticas generales que, teniendo en cuenta el nivel de abandono estatal de los municipios PDET, son muchas y muy amplias. A partir de un análisis de las pre-asambleas y asambleas veredales que componen las etapas iniciales de los PDET, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) determinó que estos espacios participativos han logrado tener éxito en términos de convocatoria, representatividad y asistencia, pero están fallando en temas de inclusión, deliberación, capacidad para transformar el territorio y para obtener los insumos esperados (Guarín *et al.* 2018).

Lo anterior, debido a que desde las «pre-asambleas se terminó privilegiando el registro de necesidades y expectativas generales, antes que la conversación sobre iniciativas concretas» (Guarín *et al.* 2018: 21). En este sentido, se obtuvieron iniciativas que reflejan necesidades y anhelos de las comunidades (por ejemplo: comprar tierras colectivas para proyectos y equipamientos productivos, asegurar la soberanía alimentaria, actualizar el POT, entre otros), pero no se obtuvieron procedimientos concretos que garanticen la realización de estas.

Esta falencia se relaciona con las características de la información que les fue entregada a los asistentes, en la medida en que no se ofrecieron insumos específicos que iluminaran de manera idónea el proceso participativo, es decir, no se ofreció información sobre los recursos financieros disponibles, los diagnósticos previos y los programas e instituciones con los que se podrían articular las iniciativas que integran los PATR (Guarín *et al.* 2018). Organizaciones como el Kroc Institute, quien también hace seguimiento a los PDET, han manifestado su preocupación frente a la metodología implementada, debido a que las iniciativas que surgieron de las pre-asambleas se construyeron sin mayor discusión ni debate (Kroc Institute 2018). Sumado a esto la falta de claridad en los objetivos estratégicos y la debilidad en la asesoría técnica durante el ejercicio de formulación de los PDET, llevaron a que se incluyeran iniciativas sobre responsabilidades básicas del Estado que no están llamadas a integrar los planes de acción (Centro de Pensamiento y Diálogo Político 2020).

Desde la participación transformadora esta falencia genera limitantes a la capacidad de incidencia de las comunidades, pues la construcción colectiva de iniciativas no se realizó con base en insumos concretos. Si no se tiene claro el presupuesto disponible y las vías de acción para ejecutar estas iniciativas, la implementación de los PDET no estará ajustada desde sus inicios a los recursos disponibles en cada uno de los municipios priorizados y las deliberaciones realizadas no se podrán traducir en acciones concretas que apunten a transformar, en el largo plazo, las condiciones de injusticia social que predominan en los PDET. Lo anterior implica que los cambios sociales, políticos y económicos que fueron diseñados en las primeras etapas de los PDET y deberían ser materializados durante la ejecución de lo pactado en el proceso participativo, están condicionados a variables que se definirán *a posteriori*.

La falta de claridad presupuestal y la reducción de los PDET a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) limitó también la capacidad de articularse con otros programas que son fundamentales para la plena implementación del Acuerdo de Paz. En el Acuerdo de Paz los PDET establecen la estrategia de articulación entre estos y el *Plan Nacional Integral de Sustitución* (PNIS), los *Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo* (PISDA) y los *Planes Integrales de Reparación Colectiva* (PIRC) (Centro de Pensamiento y Diálogo Político 2020).

Por otro lado, esta falencia metodológica se refiere también al diseño de la ruta participativa de los PDET y sus respectivas etapas, las cuales no garantizan que las ideas consagradas en los PATR se materialicen, creando falsas expectativas en los participantes. Si bien las comunidades participaron en la identificación de problemas y sus posibles soluciones

(así fueran muy generales), no participarán en la priorización y en la implementación de estas últimas.

De acuerdo con lo estipulado en los 16 PATR de las subregiones priorizadas, una vez terminadas las tres etapas de planeación participativa inician las etapas de verificación, estructuración y priorización, en donde se analizan las condiciones reales de las iniciativas, es decir, su viabilidad técnica, normativa, presupuestal-financiera y ambiental (ART 2019). Para ilustrar este punto se citará un apartado del PATR de la subregión Chocó, el cual se repite en los otros 15 PATR; en este apartado se menciona que la implementación de los PDET será de 10 años y que durante este periodo «estas iniciativas serán revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los sectores y entidades competentes del nivel nacional y territorial, teniendo en cuenta las políticas públicas, la normatividad vigente y las particularidades del territorio» (PATR-Subregión Chocó 2018: 1).

Lo problemático es que la priorización de estas iniciativas no incluirá la participación de la comunidad, sino que las ideas expuestas por la ciudadanía en las fases iniciales de los PDET estarán sujetas a la revisión y aprobación de comités operativos. Estos comités operativos estarán integrados por: el director de Ejecución y Evaluación de Proyectos de la ART, subdirectores de proyectos de infraestructura de la ART, interventores y por el representante legal del contratista (ART 2018). Las funciones de estos comités operativos serán la programación del cronograma de actividades, la distribución del presupuesto, la estipulación de las directrices técnicas y el seguimiento de la implementación de los PDET (ART 2018).

De forma similar, para implementar el *Programa Obras por Impuestos* —por medio del cual los contribuyentes pueden ejecutar proyectos de impacto económico y social en los municipios priorizados para cumplir con obligaciones tributarias— quienes deciden sobre la viabilidad de las iniciativas son las entidades nacionales pertinentes, a través del *Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas*, y quienes escogen qué proyecto financiar son los contribuyentes (Agencia de Renovación del Territorio y Departamento Nacional de Planeación, s.f. d). Es razonable y deseable que los contribuyentes puedan escoger los proyectos a financiar y que exista un análisis técnico (jurídico, presupuestal y ambiental) por parte del Gobierno, sin embargo, en aras de materializar la vocación participativa y de transformación estructural que guía a los PDET, las comunidades deberían tener voz y voto en el proceso de priorización de los proyectos a ejecutar. Una participación realmente transformadora implica reestructurar las relaciones de poder inequitativas y empoderar a las comunidades; en este caso, al no involucrar a las comunidades en los

procesos de toma de decisiones no se está redistribuyendo el poder y se están perpetuando las dinámicas históricas de exclusión.

En la misma línea, los proyectos que se aprobarán en los *Órganos Colegiados de Administración y Decisión* (OCAD)-Paz —responsables de la definición de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo que serán financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías— no contarán con la intervención de las comunidades. Quienes hacen parte del OCAD-PAZ son: el Gobierno nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación; los gobiernos departamentales de Bolívar y Quindío; y los gobiernos municipales de La Paz (Cesar) y La Uribe (Meta) (Agencia de Renovación del Territorio, 2015). Esta estructura metodológica le da el poder de decidir sobre los proyectos al Gobierno y a organismos técnicos, quitándole a las comunidades la oportunidad de brindar sus opiniones frente a cuáles de las iniciativas propuestas se deberían priorizar.

Lo anterior es gravísimo no solo porque se desconoce el enfoque de abajo hacia arriba y se limita la participación de las comunidades a un diseño participativo sin efectos materiales, sino también porque abre una puerta gigante a la corrupción por parte de las entidades gubernamentales y de las autoridades locales. De hecho, una investigación periodística descubrió recientemente un entramado de corrupción en el que entidades del Gobierno y alcaldes y gobernadores (en su mayoría pertenecientes a partidos políticos tradicionales) se habrían quedado con aproximadamente el 12% de los recursos que aprueba el OCAD-PAZ para los municipios PDET, lo que corresponde a alrededor de 500.000 mil millones de pesos (Blu Radio 2022).

Gran parte de la reconstrucción de los territorios se lleva a cabo mediante obras de infraestructura, propuestas por las comunidades, como las que se incluyeron en cada uno de los pilares de los PDET. Estas obras se han quedado como un listado etéreo que no está siendo ejecutado según las necesidades más urgentes de las comunidades, sino según los criterios técnicos de las entidades gubernamentales correspondientes. La mejor forma de culminar estos procesos participativos hubiera sido con la priorización de las obras por parte de las mismas comunidades, teniendo así claro, de una forma verdaderamente participativa y transformadora, hacia dónde se deberían orientar los esfuerzos de reconstrucción de los territorios más afectados por el conflicto.

De acuerdo con lo descrito previamente, el nivel de participación en los PDET no se encuentra, según la tipología de White (1996), en el nivel de participación transformadora, sino más bien en el nivel nominal,

en donde se utiliza la participación para mostrar que se está incluyendo a la comunidad, aunque el final su participación no tenga un impacto significativo. Por último, queda también en evidencia la necesidad de replantear el diseño metodológico de los programas de desarrollo participativos para futuros escenarios de construcción de paz; se requiere vincular a las comunidades desde las primeras etapas de la participación y, aún más importante, vincularlas a los procesos de priorización de las iniciativas a ejecutar, al análisis de su viabilidad técnica, presupuestal y ambiental, y a los procesos de deliberación sobre cómo transformar, más allá de la infraestructura, situaciones de injusticia social estructurales.

4.2. *Voluntad política*

La segunda falencia se refiere a la falta de voluntad política por parte del Gobierno de Iván Duque, la cual se traduce principalmente en la falta de claridad frente a los criterios de asignación de los recursos y en la ausencia de un presupuesto que responda de manera efectiva a las necesidades de los territorios.

En primer lugar, es importante aclarar que el Decreto que regula los PDET, si bien no estableció los porcentajes puntuales de financiación, sí estableció qué entidades proporcionarían los recursos para financiar estos mecanismos participativos:

«Para la financiación de los PDET y los PATR el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional» (Decreto 893, 2017, art. 9).

En esta misma línea, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3932 del 29 de junio de 2018, firmado por el Gobierno de Juan Manuel Santos, estableció los costos y fuentes de financiamiento correspondientes a la implementación del punto 1 del Acuerdo (Reforma rural integral), y reiteró que se deberán incorporar las prioridades de los PDET en los siguientes cuatro Planes Nacionales de Desarrollo. Se estableció que la suma total para la financiación de los PDET sería de 79.6 billones de pesos (CONPES 3932, 2018: 67) y que las inversiones necesarias para lograr las metas del Acuerdo «en los 170 municipios PDET, concentran cerca del 72 % del total de los recursos estimados para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz» (CONPES 3932, 2018: 64). Además, se añadió que la conformación

de estos recursos «puede cambiar dependiendo de los resultados de los PATR y su proceso de concertación» (CONPES 3932, 2018: 67).

No obstante, estas directrices generales han sido moldeadas por el Gobierno del presidente Iván Duque, poniendo en riesgo la plena implementación de lo pactado en el Acuerdo, pues se ha reducido el presupuesto de los PDET y no se han acotado de manera efectiva los vacíos que dejó el CONPES 3932.

Para ilustrar lo anterior resulta pertinente analizar algunos apartados del documento *Paz con legalidad* (2018), el cual se constituye como una de las directrices fundamentales del nuevo Gobierno en temas de víctimas, construcción de paz y posconflicto. Este documento, en la misma línea del CONPES 3932, presenta criterios difusos para la obtención de recursos. Por ejemplo, el documento expone que se podrá conseguir financiación para los PDET a partir de recursos del sector privado y de cooperación internacional, pero no precisa los posibles aliados, los criterios de asignación y priorización del dinero, o los montos puntuales que serán asignados a los territorios.

Con respecto a la opción de financiación desde entidades privadas, se plantea la posibilidad de construir obras por regalías, sin embargo, el texto no estipula cuáles serán los porcentajes que se asignarán a cada una de las 16 zonas PDET, ni los criterios de distribución de recursos, ni las condiciones para aplicar a este tipo de financiación. Estrictamente, el documento enuncia que «se presentarán condiciones para que el esquema de Obras por Regalías beneficie proporcionalmente los municipios PDET» (Presidencia de la República 2018: 14). Adicionalmente, se plantea flexibilizar la reglamentación de las actividades económicas reguladas por el Estado colombiano, con el fin de beneficiar los territorios PDET: «Regulación para la estabilización: se revisarán las condiciones de acceso y operación a los sectores regulados para acondicionar las exigencias a las características de las zonas PDET» (Presidencia de la República de Colombia, 2018: 14). No obstante, no se establecen criterios diferenciadores por cada zona PDET y tampoco se estipula qué sectores regulados serían los beneficiados y en qué medida. Esto además puede ser riesgoso, pues podrían facilitarse las condiciones de ingreso y permanencia en los territorios, sin mayor control, a sectores regulados como la industria farmacéutica o el sector de hidrocarburos.

Otro ejemplo de las imprecisiones y los enormes vacíos del documento *Paz con legalidad*, se relaciona con la opción de financiación a través de cooperación internacional. El documento consagra lo siguiente:

«Dada la generosidad y el apoyo sostenido de parte de la comunidad internacional, ahora de parte del Gobierno y la Consejería se pre-

cisa mayor coordinación y focalización de los recursos de cooperación internacional y multilaterales para la implementación, primordialmente dirigidos a proyectos que permitan la estabilización con el fin de garantizar proyectos productivos en los 170 municipios y en las zonas PDET, Programas de apoyo a las familias vinculadas al PNIS» (Presidencia de la República de Colombia 2018: 30).

Sin embargo, este etéreo apartado dificulta la canalización de los recursos producto de la cooperación internacional, pues no presenta las acciones concretas a emprender, los posibles aliados y los porcentajes puntuales que se espera obtener a partir de este mecanismo de financiación.

Por otro lado, la falta de voluntad política también se traduce en la falta de recursos y en los recortes presupuestales. Según el ACNUDH (2020), si bien los 16 PDET formulados por las comunidades contaron con altos niveles de participación comunitaria y generaron una esperanza significativa en la ciudadanía, se han observado «pocos avances y una mínima coordinación con otros programas relevantes, como el Plan de Reparación Colectiva, establecido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)» (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2020: 17).

Además de la mínima coordinación entre programas afines, otra de las posibles razones por la cual los avances en la implementación de los PDET son pocos es el recorte presupuestal planteado en el primer proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación. El Informe interpartidista sobre la implementación del Acuerdo de Paz (2020) advierte que en los dos primeros años del Gobierno de Iván Duque se ha invertido, a través de las obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET, 141 mil millones, que equivalen al 0,2% del costo requerido para su materialización (p. 2). Estas cifras son muy preocupantes, pues si lo que se quiere es «lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo, se deberían estar ejecutando por lo menos 4,67 billones al año» (Informe multipartidista 2020: 2). Para el 2021, «de los 9,9 billones que el Gobierno dice haber destinado para los PDET, solo ha empezado la ejecución en territorio el 5%; se está ejecutando al año en los PDET el 2% de lo que se necesita para cumplir con el Acuerdo de Paz en 15 años; y del total de recursos de OCAD Paz, el 26% de se están destinando por fuera de los municipios PDET» (Informe Multipartidista 2021).

Sin una voluntad política que se traduzca principalmente en recursos para los territorios PDET, el potencial transformador de la participación ciudadana en estos programas es muy limitado. El objetivo de la partici-

pación transformadora es que las decisiones de la comunidad sean vinculantes y transformen materialmente las realidades de injusticia social en las que se enmarcan, sin el presupuesto requerido no se podrán llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para que la población acceda a mejores condiciones de vida y construya caminos de transformación que redistribuyan los recursos y el poder.

5. Conclusiones

Las falencias identificadas han limitado el potencial transformador de los PDET y su naturaleza participativa. Hasta el momento los PDET se han concebido más como una herramienta retórica, vacía de contenido, que como una verdadera herramienta de transformación estructural, que empodere a la ciudadanía a través de la materialización de su participación.

Teniendo en cuenta que los territorios PDET fueron priorizados con base en sus condiciones de violencia, pobreza y abandono estatal, es necesario que los procesos participativos que se lleven a cabo en los próximos años superen una visión nominal de la participación, y den paso a una visión de la participación como transformadora y como una verdadera delegación del poder a la ciudadanía, permitiendo que las decisiones que se tomen desde las comunidades sean vinculantes para el Gobierno.

Para concluir, es necesario resaltar que la consolidación de una participación transformadora requiere, por un lado, mejoras metodológicas en el diseño participativo de la ruta PDET, incluyendo el acompañamiento técnico desde las primeras etapas de participación, con el objetivo de no generar falsas expectativas en las comunidades. Por otro lado, también se requiere mayor voluntad política por parte del Gobierno, la cual se debe traducir en mayor cantidad de recursos económicos para las zonas priorizadas y en criterios claros para la asignación de presupuestos y para la sistematización y ejecución de las iniciativas definidas desde los territorios.

Por último, requiere replantearse el alcance y la naturaleza de las Obras PDET, una participación transformadora que apunte a cambios estructurales no solo se logra con mejorar en la infraestructura, es necesario también replantear la distribución del poder y atacar las raíces de la profunda desigualdad social que caracteriza a los PDET. Solo de esta forma se podrán materializar los cambios que están plasmados en el Acuerdo de Paz, en los PDET y en los anhelos de las comunidades.

Bibliografía y fuentes documentales

- ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016), *Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional de Colombia y las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP)*, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO (2015), Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD PAZ, https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz
- (2017a), *Mapa Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*, http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/mapa.html
 - (2017b), *PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*, http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
 - (2018), *Manual operativo implementación de actividades de desarrollo económico, ambiental y productivo en zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional*, Agencia de Renovación del Territorio.
 - (2019), *Los PDET unen a los colombianos*, Agencia de Renovación del Territorio, http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_pdet_unen_a_los_colombianos
 - (s.f. a), *ABC Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET*, http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf
 - (s.f. b). Fase subregional. Ruta de construcción del PDET, <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/PATR/>
 - (s.f. c). *Obras PDET*, <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>
- AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Obras por impuestos. Manual operativo 2.0* (s.f. d), https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/obras_x_impuestos
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH) (2020), *Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Consejo de Derechos Humanos, <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>
- BLU RADIO (2021), «Los recursos de la paz: así se direccionaron los proyectos del OCAD Paz», <https://www.bluradio.com/nacion/los-recursos-de-la-paz-asi-se-direccionaron-los-proyectos-del-ocad-paz-pr30>
- BERMÚDEZ LIÉVANO, Andrés (ed.) (2019), *La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro*, Bogotá, Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).
- CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2020), *Siete proposiciones que demuestran por qué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de Paz*, Bogotá,

- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo), Documento de Trabajo, n.º 19, <https://www.redsaludpaz.org/docs/2020/CEPDIPOdoc19.pdf>
- COELHO, Vera Schattan P. & CORNWALL, Andrea (2007), *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, London, Zed Books.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES) (2018), *Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, Documento CONPES n.º 3932*, Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- CORNWALL, Andrea (2008), «Unpacking “Participation”: Models, meanings and practices», *Community Development Journal*, vol. 43, n.º 3, pp. 269-283, <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>
- CORNWALL, Andrea y BROCK, Karen (2005), «What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at “Participation”, “Empowerment” and “Poverty Reduction”», *Third World Quarterly*, vol. 26, n.º 7, pp. 1.043-1.060, <https://doi.org/10.1080/01436590500235603>
- ESCOBAR, Arturo (1984), «Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the Third World», *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 10, n.º 3, pp. 377-400.
- FALS BORDA, Orlando (1979), «Investigating Reality in Order to Transform It: The Colombian Experience», *Dialectical Anthropology*, vol. 4, n.º 1, pp. 33-55.
- (1991), «Some Basic Ingredients», en: FALS BORDA, Orlando & RAHMAN, Mohammad Anisur (eds.), *Action and Knowledge-Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research*, New York, Apex Press, pp. 3-12.
- FOSU, Augustin Kwasi (2015), «Growth, Inequality and Poverty in Sub-Saharan Africa: Recent Progress in a Global Context», *Oxford Development Studies*, vol. 43, n.º 1, pp. 44-59, <https://doi.org/10.1080/13600818.2014.964195>
- FREIRE, Paulo (2015), *Pedagogía de la indignación. Cartas pedagógicas en un mundo revuelto*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- GUARÍN, Sergio, TOVAR, Paulo y AMAYA, Ana María (2018), *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición «El Sirirí»*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz (FIP), http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf
- HARPER-SHIPMAN, Takiyah (2019), «How comprehensive is comprehensive? Using Wangari Maathai as a critique of the World Bank’s contemporary development model», *Third World Quarterly*, vol. 40, n.º 4, pp. 633-650, <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1549940>
- HICKEY, Samuel & MOHAN, Giles (2004), «Relocating participation within a radical politics of development: insights from political action and practice», en: HICKEY, Samuel & MOHAN, Giles (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, London, Zed Books, pp. 15-59.

- HODDINOTT, John (2002), «Participation and Poverty Reduction: An Analytical Framework and Overview of the Issues», *Journal of African Economies*, n.º 11, pp. 146-168, doi: 10.1093/jac/11.1.146
- HOWARD, Jo, OSPINA, Sonia M. & BURNS, Danny (2021), «Participatory Research and the Need for Transformations in a World in Crisis», en: BURNS, Danny, HOWARD, Jo & OSPINA, Sonia M. (eds.), *The SAGE Handbook of Participatory Research and Inquiry*, vol. 2, Los Angeles, SAGE.
- INFORME MULTIPARTIDISTA (2021), *¿En qué va la paz 5 años después de la firma del Acuerdo Final?*, [documento elaborado por catorce representantes y senadores de la República de Colombia], <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/5-anos-del-acuerdo-de-paz>
- KAMRUZZAMAN, Palash (2009), «Poverty Reduction Strategy Papers and the rhetoric of participation», *Development in Practice*, vol. 19, n.º 1, pp. 61-71, <https://doi.org/10.1080/09614520802576385>
- KROC INSTITUTE (2018), *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, diciembre de 2016-mayo de 2018, https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- MANSURI, Ghazala & RAO, Vijayendra (2004), «Community-Based and -Driven Development: A Critical Review», *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n.º 1, pp. 1-39.
- MOSSE, David (2001), «'People's Knowledge'. Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development», en: COOKE, Bill and KOTHARI, Uma (eds.), *Participation: The New Tyranny?*, London, Zed Books.
- PATR, Subregión Chocó (2018), *Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR Subregión Chocó*, Bogotá, Renovación del Territorio, Presidencia de la República, http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- PLATTEAU, Jean-Philippe y ABRAHAM, Anita (2002), «Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections», *The Journal of Development Studies*, vol. 39, n.º 2, pp. 104-136, doi: 10.1080/00220380412331322771
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2366 (2015, 7 de diciembre), Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura, Bogotá D.C.
- Decreto 893 (2017, 28 de mayo), Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Bogotá D.C.
- (2018), *Paz con legalidad*, Presidencia de la República, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>
- QUIJANO, Aníbal (1988), *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*, Lima, Sociedad y Política Ediciones.
- RIBOT, Jesse C. (1996), «Participation Without Representation: Chiefs, Councils and Forestry Law in the West African Sahel», *Cultural Survival Quarterly*, n.º 20, pp. 1-10.
- SAFFON SANÍN, María Paula y TACHA GUTIÉRREZ, Viviana (2018), *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

- SEGUIMIENTO MULTI-PARTIDISTA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ (2020), *¿En qué va la paz a dos años del Gobierno Duque?*, https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_c5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf
- WHITE, Sarah C. (1996), «Depoliticising development: The uses and abuses of participation», *Development in Practice*, vol. 6, n.º 1, pp. 6-15, doi: 10.1080/0961452961000157564

Entre traidores y dragones. Desafíos internos del partido de los Comunes en su trasegar por la política legal

Liliana Zambrano-Quintero

Profesora en la Universidad de Deusto, Bilbao, País Vasco*

1. Introducción

El 1 de septiembre de 2017 las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo* (FARC-EP)¹ se constituyeron oficialmente como partido político. El nuevo movimiento político, llamado inicialmente *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* (FARC) y posteriormente partido de los *Comunes*, ha participado, sin mucho éxito, en varias contiendas electorales y actualmente se debate su permanencia en el tiempo como actor político activo en la arena democrática colombiana.

Su conversión a partido político fue el resultado de cuatro años y medio de conversaciones en La Habana (Cuba) que concluyeron a finales del 2016 con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP. Dicho acuerdo no solo puso fin a 52 años de conflicto armado, sino que hizo manifiesta la intención del grupo de pasar «de las armas a las palabras» y promover las transformaciones que considera necesarias por vías exclusivamente democráticas.

La transformación de grupos rebeldes en partidos políticos hace parte de la serie de ajustes políticos, económicos y sociales propios de un contexto de postconflicto o de un escenario de postacuerdo en el marco

* Profesora de Negociación y Liderazgo, Universidad de Deusto. Investigadora en el Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz [«Recordando Gernika»] (País Vasco). Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Javeriana). Doctora en Derechos Humanos (Universidad de Deusto) y Máster en Acción Internacional Humanitaria (NOHA) con especialidad en transformación de conflictos y construcción de la paz (Universidad de Deusto / Universidad de Uppsala). Correo electrónico: lilianazambranoq@gmail.com.

¹ Puesto que en sus inicios mantuvieron la misma sigla, utilizaré FARC-EP para referirme a la organización armada y FARC para hacer alusión al partido político.

del tránsito de la guerra a la paz. Söderberg (2007) señala que la esencia de esta transición recae en el cambio de medios de lucha: de medios violentos a no violentos, de las armas a los votos; y en el cambio de arena de la lucha: de operar fuera del sistema a actuar dentro del marco político legal existente. Según De Zeeuw (2008), además de la desmilitarización de las estructuras y la aceptación de las reglas básicas de la competencia política, este es un proceso que requiere de tiempo no solo para superar las tensiones y construir confianza entre los diferentes actores, sino también para que los movimientos rebeldes que se transforman adquieran las destrezas y herramientas necesarias para atraer el apoyo electoral y sobrevivir en la arena política legal.

Se cambia entonces guerra por democracia, la pelea en el campo de batalla por la disputa electoral. Por supuesto, una cosa no tiene por qué llevar necesariamente a la otra. No todos los grupos abandonan las tácticas militares a favor de unas estrategias políticas. Puede darse el caso de grupos rebeldes que tras su proceso de desarme y desmovilización no deseen participar en política, ni entrar en el juego democrático electoral, su desintegración es total y desaparecen como actores políticos. Ahora bien, aquellos que sí lo intentan, tampoco recorren caminos similares, ni producen resultados análogos.

Gran parte de los estudios sobre esta materia se han centrado en identificar cuáles son los elementos que sirven para explicar por qué la transformación de un grupo rebelde a partido político es más exitosa en unos casos que en otros. Los factores explicativos van desde las características del grupo rebelde, la naturaleza de su lucha y el grado de apoyo popular en el momento de la transición; hasta las condiciones específicas del contexto en el que se transforma, las formas de terminación del conflicto, los ajustes institucionales que se implementan y el nivel de apertura democrática del sistema político. Asimismo, se ha hecho especial énfasis en el rol que ha jugado la comunidad internacional tanto en la terminación del conflicto como en la transición hacia la paz (Lyons 2005; Allison 2006; 2010; Söderberg 2007; Manning 2007; De Zeeuw 2008; Dudouet 2009; García-Durán (ed.) 2009; Ishiyama (ed.) 2016).

Sin desconocer que en este proceso de transición es tan importante el *sujeto* que se transforma como el *contexto* en el que se desarrolla la transición (Zambrano-Quintero 2019b), en este capítulo me centraré únicamente en los cambios internos que ha adelantado las FARC-EP para su constitución como partido político. Describiré cómo ha sido su proceso de transformación. Señalaré las principales tensiones internas que ha venido atravesando en su proceso de incorporación a la política legal. Esbozaré las estrategias electorales que han emprendido para

jugar en la arena democrática. Aportaré algunas ideas explicativas de su fracaso electoral y trazaré algunas conclusiones y perspectivas a futuro. Para ello me basaré en una serie de entrevistas realizadas en el año 2017 a varios (ex)combatientes, agentes sociales y políticos en diversos territorios de Colombia², y nutriré el análisis posterior a partir de la variedad de documentos internos generados por la organización en los últimos 5 años.

2. De FARC-EP a Comunes

Para que se produzca la transición, De Zeeuw (2008) habla de dos *cambios organizacionales*: la desmilitarización de las estructuras y la organización como partido. Por un lado, los grupos deben renunciar a su capacidad de desarrollar actividades armadas, así como desmovilizar su aparato militar. Esto supone una ruptura de las estructuras militares de mando, cambios de liderazgo y un efectivo proceso de desarme, desmovilización y reintegración. Por otro lado, debe producirse la constitución de un partido capaz de representar intereses populares, competir en elecciones y asumir responsabilidades de gobierno. Ello requiere que sea reconocido oficialmente, escoger líderes, seleccionar candidatos, recoger firmas y establecer oficinas en un determinado número de municipios. Supone además la formulación de estatutos de partido y de un programa político.

Las FARC-EP asumieron estos dos procesos. Pese a la aparente criminalización de su accionar en los últimos años, el grupo seguía defendiendo la naturaleza política de su lucha (Zambrano-Quintero 2018). Tras de más de 50 años en armas, encontraron en esta transformación política la vía para seguir movilizando sus razones de lucha. Afirmaron que su transición a partido político no surgía de la nada. Desde sus inicios se consideraron un partido político en armas, con una estructura militar y una estructura política consolidada. Tampoco partían de cero. Contaban con experiencia en política legal y algunos de sus líderes ya habían ocupado cargos públicos en el pasado. Valga decir que las FARC-EP ya habían apostado por esta transición a finales de los años 80 en el marco de las negociaciones de paz con el Gobierno de Belisario Betancur a partir del cual se constituyeron y participaron exitosamente en política a través del partido de la Unión Patriota (UP). Sin embargo, varios de sus liderazgos y militantes fueron asesinados lo

² 70 entrevistas realizadas en el marco de la Tesis Doctoral *Desarmar la política para fortalecer la democracia*, defendida por la autora en febrero de 2019 en la Universidad de Deusto.

que supuso «literalmente» el aniquilamiento político del partido y el retorno a las armas³.

La reciente decisión de abandonar de manera definitiva la vía armada y de convertirse en partido político legal se adoptó en la Décima Conferencia Guerrillera realizada del 13 al 19 de septiembre de 2016, en la zona de los Llanos del Yarí, municipio de San Vicente del Caguán, bajo el nombre: «*Por la reconciliación nacional, paz con justicia social y democracia avanzada*». Fue la última conferencia de la organización en armas en la cual se refrendaron los acuerdos de paz y se discutieron «las disposiciones políticas y organizativas para iniciar el tránsito hacia un partido o movimiento político» (Jiménez 2016).

Una vez finalizada la última Conferencia en armas, se inició un proceso simultáneo de, por un lado, desmonte de las estructuras armadas y, por el otro, de constitución oficial como partido político. El punto 3 del Acuerdo de Paz, relacionado con el Fin del conflicto, establecía los términos bajo las cuales se produciría el cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo, así como el proceso de dejación de las armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil. Pese a numerosos retrasos en el cronograma, el desmonte de las estructuras se desarrolló según lo acordado. Según datos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, 6.934 integrantes de las FARC-EP se agruparon en las diferentes Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN) entre los meses de enero y febrero de 2017 (MV-ONU 2017).

En cuanto a la participación política, el punto 2 del acuerdo fijaba los lineamientos para la constitución como partido. Se estableció que una vez finalizado el proceso de dejación de las armas el grupo registraría formalmente ante el Consejo Nacional Electoral el partido político, con la denominación que adoptara, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de ese acto formal, el nuevo partido sería reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido con personería jurídica y, como tal, estaría sujeto a los requisitos de conservación o causales de pérdida de la misma que están previstos para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley.

³ «En su primera participación electoral durante las elecciones de 1986, la UP obtuvo más de 320.000 votos, 5 senadores, 9 representantes a la Cámara, 14 diputados, 351 concejales y 23 alcaldes. Estos significativos resultados llevaron al Consejo Nacional Electoral a reconocer su estatus jurídico con plenos derechos, garantías y protección. Sin embargo, en los meses y años siguientes murieron asesinados 2 senadores, 2 representantes, 5 diputados, 45 concejales y alcaldes, 2 candidatos presidenciales y más de 550 dirigentes». Esto supuso, «literalmente», el aniquilamiento político del partido, sentando así un precedente para la organización (Pizarro 2011: 242).

También se señaló que durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, se harían salvedades en los puntos relacionados con la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación. En cuanto a las medidas de representación política en el Congreso de la República, se estableció una fórmula transitoria aplicable durante dos períodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018 (2018-2022 y 2022-2026) según la cual, el nuevo partido podría inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica para las circunscripciones ordinarias del Congreso de la República y, además, tendría garantizado cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes, en ambos casos adicionales a las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias⁴.

Siguiendo estos planteamientos, entre el 27 y 31 de agosto de 2017, las FARC-EP celebraron el Congreso constitutivo del partido: «*Por un Gobierno de Transición para la Reconciliación y la Paz*». En él participaron más de 1.200 delegados provenientes de las ZVTN que fueron elegidos previamente entre las asambleas guerrilleras, milicianos y miembros del Partido Comunista Clandestino. Dentro de ellos se sumaron los 61 integrantes del Estado Mayor Central. También asistieron invitados internacionales y nacionales. Durante los cinco días del encuentro se discutieron el Nombre, el Programa, los Estatutos y la Dirección Política del nuevo partido. Se eligieron a los 15 miembros del Consejo Político Nacional y se definió que este órgano tendría entre sus funciones la aprobación de la línea política del partido, los estatutos, el programa y otros documentos programáticos, así como definir los lineamientos de la política electoral y elegir al presidente de la colectividad. Igualmente, expresaron su disposición a formar parte en las elecciones legislativas y presidenciales que se celebrarían en el 2018 apoyando un Gobierno nacional de transición que respaldara la implementación del Acuerdo Final.

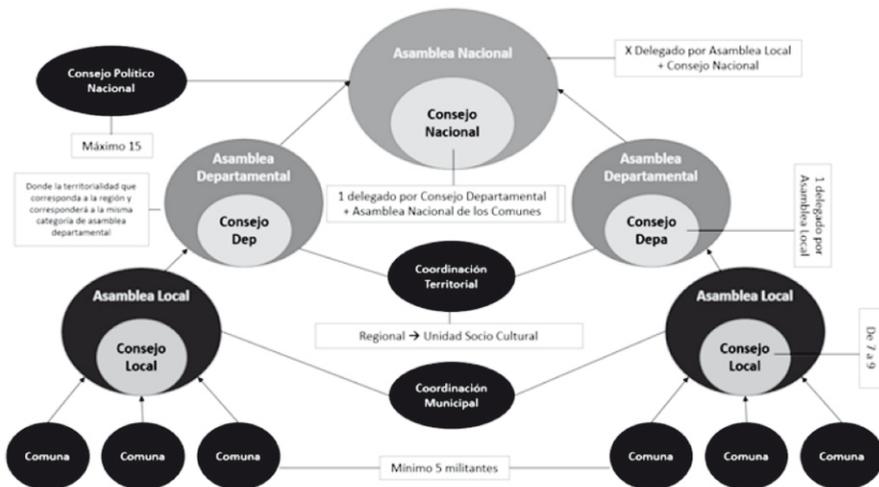
El 1 de septiembre de 2017 se inscribieron oficialmente como partido político ante el Consejo Nacional Electoral con el nombre de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, manteniendo el acrónimo FARC. Se aprobó el logo del nuevo partido. Una rosa roja con 9 pétalos que circunscriben y protegen en el centro la legendaria Estrella Roja de 5 puntas. Debajo la sigla FARC con letras en color verde. También se discutieron los Estatutos del nuevo partido en los cuales se definieron, entre otras cosas, su naturaleza y principios, la estructura interna y órganos

⁴ El poder legislativo en Colombia está conformado por 102 senadores y 166 Representantes a la Cámara.

de dirección, la organización de la colectividad en el orden local, territorial y nacional, así como las prohibiciones que regirían para los militantes y afiliados. Todo ello fue debatido a partir de un documento de trabajo titulado «Tesis de Abril», el cual fue socializado a las bases en marzo de 2017, que contenía los planteamientos centrales para la construcción del nuevo partido y las tesis preparatorias del congreso fundacional.

Sobre la estructura interna se acordó que la «comuna» sería la unidad básica de organización del Partido, estaría conformada por cinco militantes como mínimo y se organizaría teniendo en cuenta criterios geográficos o de actividad económica y social. La Asamblea Nacional de los Comunes sería la máxima instancia de dirección del Partido, estaría conformada por los delegados elegidos por las figuras organizativas del orden local y territorial y se reuniría cada dos años. En el nivel territorial, las instancias máximas de dirección serían la Asamblea Local de los Comunes y la Asamblea Departamental de los Comunes. El Consejo Nacional de los Comunes sería el órgano de dirección partidaria durante el período comprendido entre la celebración de cada Asamblea Nacional, estaría integrado por ciento once miembros, garantizando la representación de las mujeres, género y diversidades sexuales; de los pueblos étnicos y de al menos un representante de cada uno de los Consejos Departamentales. El Consejo Político Nacional sería el órgano de dirección ejecutiva del Consejo Nacional de los Comunes, conformado de su propio seno, en número no superior a quince integrantes.

FIGURA 1. Organigrama Partido FARC



Fuente: FARC 2017a.

En el tiempo que llevan constituidos como partido se conoce que han celebrado dos Asambleas Nacionales, y una tercera está próxima a realizarse en el 2022. La primera de ellas tuvo lugar el siguiente fin de semana del congreso constitutivo en el 2017. La dirección colegiada del partido nombró al órgano de dirección ejecutiva (Consejo Político Nacional) y al director del partido, en este caso Rodrigo Londoño, antes conocido como «Timochenko» o «Timoleón Jiménez», quien era el jefe máximo de la ex guerrilla durante los últimos años. También eligieron a los 10 militantes que ocuparían las curules en Senado y Cámara de Representantes durante el periodo legislativo 2018-2022.

En enero del 2021 sesionó, de manera virtual, la Segunda Asamblea Extraordinaria Nacional, convocada para que colectivamente se acordaran los lineamientos más urgentes en la coyuntura específica del debate electoral de 2022. En medio de profundas diferencias internas sobre la finalidad del encuentro, allí se acordó cambiar el nombre del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común por Comunes. Se decidió mantener el logo de la rosa como símbolo y emblema del partido introduciéndole algunas mejoras en su presentación y para las elecciones del 2022 acordaron darlo todo por contribuir con el «Pacto Histórico», una coalición política colombiana compuesta principalmente por partidos y movimientos de izquierda y centroizquierda de ideología progresista, socialdemócrata y socialista, conformada en febrero de 2021 para disputarse la Presidencia. A partir de agosto de 2022, en cabeza del presidente Gustavo Petro, esta coalición es quien gobernará el país durante los próximos cuatro años.

Sobre la Tercera Asamblea Nacional de los Comunes, en una circular interna del Partido, publicada en abril del 2022, se informa que se ha iniciado el proceso preparatorio de la misma la cual aspiran a realizar el próximo mes de noviembre del año en curso.

3. Desafíos internos

Pese a que la conformación como partido ha sido relativamente rápida y exitosa, el trasegar en la política legal y el empezar a operar sin el pegamento propio de una estructura militar, sí ha supuesto dificultades para la FARC. La unidad y cohesión interna, característica esencial de este grupo guerrillero⁵, se ha visto seriamente afectada con la aparición no solo de

⁵ Las FARC-EP siempre se caracterizaron por mostrarse como una organización cohesionada internamente. Desde la VII Conferencia en 1982, diseñaron un plan estratégico de largo aliento con un equipo dirigente estable a lo largo de casi tres décadas que solo se vio quebrantado en los últimos años. Los estudiosos sobre este grupo armado (Medina 2010;

algunas disidencias armadas, sino, y sobre todo, de disidencias sociales y políticas que han supuesto la fractura del partido poniendo en riesgo su supervivencia como actor activo dentro de la escena democrática.

A la luz de otras experiencias, las divisiones internas en este tipo de procesos son habituales (Lyons 2005; Söderberg 2007; De Zeeuw 2008; Dudouet, Planta y Giessmann 2016). Al fin de cuentas todas estas organizaciones son un conglomerado de individuos con valores, intereses y preferencias distintas. Las oportunidades que ofrece el escenario de la postguerra no son iguales para todos los miembros, les afecta de manera diferente a cada uno de ellos, lo que implica que las recompensas y los costos se distribuyen desigualmente (Mitchell y Nicholson 1983).

Las fisuras al interior de la FARC se han dejado ver en todos los niveles. Sin embargo, el elemento que subyace detrás de todos sus debates internos tiene que ver fundamentalmente con la definición ideológica del tipo de partido que quieren ser. Las cuestiones estratégicas, retos organizacionales y programáticos a los que se ha venido enfrentando la organización gravitan en torno a dos polos ideológicos que se dejaron entrever desde el mismo congreso constitutivo en discusiones como el nombre, el logo y el carácter del partido, y que siguen estando presentes en todas las decisiones partidistas de los últimos 5 años.

El problema de fondo es si deben mantener el marxismo-leninismo de manera explícita y presentarse como una opción política que aglutine votos en torno a los ideales que justificaron su lucha, lo que son, piensan y defienden; o si deben ser más pragmáticos, acercarse a corrientes de pensamiento más amplias y progresistas, valga decir, sin muchos elementos diferenciadores de otras fuerzas democráticas de izquierda, y presentarse como un movimiento convergente capaz de aglutinar nuevas masas. Uno de sus miembros explica esta tensión en términos de dos bandos: los fósiles y dinosaurios, por un lado; y los traidores/revisionistas, por el otro. Señala que son diferencias de hondo calado que se han manejado con cierta inmadurez política y cuyo debate se sigue postergando desencadenando la fragmentación del partido (testimonio protegido citado en Medina-Gallego 2020).

Pizarro 2011, entre otros) señalan que dicha cohesión responde principalmente a que a lo largo de sus seis décadas de existencia, las FARC-EP lograron constituir un aparato burocrático con un alto nivel de institucionalización y centralización del mando que los protegió de una descomposición delincencial acelerada y de un colapso como organización luego de la muerte de sus dos líderes históricos: Jacobo Arenas en 1990 y Manuel Marulanda Vélez, «Tirofijo», en el 2008. Contaban con normas internas, mecanismos para la toma de decisiones, cadenas de mando y jerarquías claramente establecidas. Manuales, estatutos, guías de formación interna alrededor de una ideología compartida, himnos, instructivos, reglamentos disciplinarios y hábitos de conducta.

Un primer ámbito de discrepancias se presentó al nivel de los liderazgos a la hora de tomar decisiones sobre el funcionamiento como partido. Esas diferencias se hicieron evidentes a partir de la celebración del Congreso Constitutivo en el 2017. Los debates más fuertes se dieron en torno a la orientación política del partido, el nombre del movimiento y la elección de sus candidatos. El trasfondo de la polémica era si era mejor ser flexibles ideológicamente con capacidad para adaptarse a las nuevas realidades, o mantener una línea radical que sea coherente con lo que las FARC-EP siempre han sido y defendido⁶. Entre si se debía mantener las mismas siglas de manera que se diera valor al acumulado histórico de la organización o era más pertinente poner un nombre nuevo que fuera minando la carga negativa que traían de la guerra. Entre si lo más conveniente para el ejercicio electoral era poner caras y liderazgos nuevos o mantener a sus dirigentes históricos en torno a los cuales han funcionado de manera político-militar. Todas estas cuestiones terminaron resolviéndose por votación interna. La *guerrillerada* votó por el nombre y los líderes con los que se sentían identificados, pero en lo que respecta a la orientación política, el ala pragmática terminó imponiéndose sobre la radical. Según consta en los Estatutos del Partido se optó por abandonar expresamente el marxismo-leninismo, aunque señalaban que ello no quería decir que abandonaran esos principios de lucha⁷. A partir de entonces se trazó una grieta interna que todavía se mantiene.

A la disidencia armada del *Frente Primero* que se había negado a ser parte de los acuerdos, se sumó la separación y rearme de dos de sus principales negociadores: Iván Márquez y Jesús Santrich, argumentando, en una carta fechada el 18 de mayo de 2019, lo que denominaron «perfidia en la implementación de los acuerdos de paz por parte del Gobierno colombiano»⁸. Meses después, en dos cartas fechadas en noviembre del 2019, se anunciaron las primeras disidencias políticas. Varios de sus miembros renunciaron al Partido, muchos de ellos se aglutinaron en una nueva facción política liderada por reconocidos jefes como: Fabián Ramírez, Omaira Rojas (alias Sonia) y Andrés París. Estos últimos señalaron que la *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* pasó a ser

⁶ La primera tendencia liderada por Timoleón Jiménez, Pablo Catatumbo, Carlos Antonio Lozada y Pastor Alape y la segunda por Iván Márquez, Jesús Santrich y Mauricio Jaramillo (Castrillón 2017).

⁷ Ver artículo 5 de los Estatutos. En los textos en borrador que se conocieron antes de la publicación definitiva de los Estatutos se hacía alusión expresa a este asunto de manera tachada. Luego en la carta «Nuestra renuncia» publicada por Anncol (2017), sus autores insinuaron que el haber excluido los términos de los textos finales respondía más a una estrategia electoral coyuntural que a lo que realmente se pensaba al interior de la organización.

⁸ Ver video en YouTube del 29 de agosto de 2019.

un partido totalmente institucional y que de la revolución que pregona-ban ya no quedaba nada. Le criticaban a Timoleón su falta de arraigo y autoridad sobre las bases, la ausencia de lucidez ideológica y política, así como su actitud fácilmente seducible, cooptable o influenciabile, lo que hacía necesario marcar una posición radical contra la actual dirección del partido (Varios Excombatientes 2019).

Deshojándose sus pétalos y en medio de una intensa coyuntura electoral el *partido de la Rosa* llegó a la Segunda Asamblea de los *Comunes* de enero del 2021. En esta ocasión las posiciones enfrentadas giraban en torno a si lo prioritario para este encuentro era diseñar el plan electoral de cara a los comicios legislativos, regionales y presidenciales de 2022, o si abordar otros asuntos de relevancia como las diferencias internas del partido, el atraso en la implementación de los acuerdos, la falta de voluntad del Gobierno y los asesinatos de las/os excombatientes. Por segunda vez, triunfó la línea pragmática de Timoleón que defendía que era el momento de tomar decisiones más estratégicas en virtud de la coyuntura electoral. Las palabras de Rodrigo Londoño resumen muy bien el debate:

«Justo en este momento, aparecen una serie de compañeros que, violando los más elementales principios leninistas, se han inventado activos para ponerse en contra de las decisiones de la mayoría de la dirección del Partido, con el fin de cambiar el orden del día de la Asamblea y enfrascarnos en una discusión que nos va a quitar un tiempo valioso. Nadie en la dirección del partido, y mucho menos yo, somos ajenos o indiferentes a los graves problemas que padece el país, a la difícil situación en que se halla la reincorporación o al desangre casi cotidiano de firmantes de la paz asesinados. Pero sí poseemos la suficiente madurez política como para entender el qué hacer en esta coyuntura. Lo que compete a nuestro partido es hacer política, ganar simpatizantes, aliados, amigos, apoyo de millones de colombianos a los Acuerdos de Paz, a su implementación integral, a su cumplimiento. La única forma de conseguirlo es haciendo política. De lo que se trata es de definir con cabeza fría cómo es que vamos a hacerla» (Londoño 2021).

Luego de este encuentro, otras figuras emblemáticas del partido se apartaron de la organización. Esta vez fueron Milton de Jesús Toncel o Joaquín Gómez; Victoria Sandino e Israel Zúñiga o Benkos Biohó. En resumen, ellos argumentaban «que van 250 excombatientes asesinados, que hay más de 300 firmantes que siguen en la cárcel, que no hay aprobado proyecto alguno de envergadura que le dé camino a la implementación de los acuerdos de paz, y que la segunda convención convocada por el círculo de Timochenko, además de irregularidades en la escogencia de delegados, excluye a fundadores y militantes de las FARC» (El Espectador 2021). Así pues, para el 2022, varios de los liderazgos que conformaban el partido de Los Comunes estaban en toldo aparte.

El segundo ámbito de fisuras se presentó entre los sectores más políticos y los mandos militares, especialmente los mandos medios⁹. Como destaca Söderberg (2007) esta división suelen ser la más habitual ya que abandonar las armas y hacer el tránsito a la legalidad afecta el balance de poder al interior del grupo. No se puede olvidar que prácticamente todas las conversaciones de paz son negociaciones entre élites y lo más común es que los líderes que negocian busquen asegurar una posición favorable para ellos en un escenario de postacuerdo. Estos beneficios son menos claros si se mira más abajo de la pirámide. Los mandos medios dependen de cierta forma de la organización para mantener sus posiciones privilegiadas de poder y también buscarán salir beneficiados en ese nuevo contexto (Manning 2007). Así mismo, no todos los miembros están cualificados para asumir responsabilidades políticas, no cuentan con las capacidades o habilidades que se requieren para la competencia electoral y en consecuencia ven con incertidumbre su futuro en un contexto democrático.

En el caso de la FARC, la contradicción se hizo manifiesta entre, por un lado, quienes hicieron parte de la Delegación de paz en La Habana que se trasladaron a Bogotá posterior a la firma de los Acuerdos y empezaron a trabajar en política dentro del nuevo partido y, por el otro, los antiguos comandantes militares que permanecieron en el terreno haciendo frente a la ofensiva militar durante las conversaciones y que estuvieron concentrados en las zonas veredales manteniendo la moral de la tropa en momentos en que las condiciones de las zonas eran tremendamente precarias, estaban expuestos a la amenaza directa contra su seguridad física y los retrasos e incumplimientos del Gobierno no les daba ningún tipo de certeza sobre su futuro en la legalidad. Toda esta situación desencadenó que varios de los mandos medios pasaran a engrosar las disidencias.

La tercera fractura organizacional tuvo que ver con una desconexión entre la dirigencia política del partido y las bases. Un abandono de la militancia. A 5 años de la firma de los acuerdos, un alto porcentaje de excombatientes han dejado los espacios territoriales de capacitación y reincorporación colectiva para reunirse con sus familias y/o buscarse alternativas de vida por su propia cuenta. Consideran que lo que es hoy el

⁹ Como lo han demostrado otras experiencias anteriores en Colombia como las del EPL y en especial de las AUC, los mandos medios suelen ser la franja que más difícilmente se reincorpora a la vida civil. Por lo general se trata de personas sin estudios, ni actividad productiva, con larga experiencia en la guerra, manejo de poder y dinero y reconocimiento por sus dotes militares. No tienen grandes intereses en la política. Son personas a quienes el acuerdo de paz les significa más pérdidas e incertidumbres, que ganancias y certezas. Sobre el tema ver, por ejemplo: Informe FIP (2010), *Mandos medios y su proceso de desmovilización en el conflicto colombiano ¿una apuesta para la paz o para la guerra?*

partido de los Comunes no les representa, pues ha venido perdiendo la esencia de lo que defendían como guerrilla, y señalan que quienes han asumido los liderazgos no solamente a nivel político, sino especialmente en lo que respecta al manejo de los fondos de ECOMUN, el programa diseñado para favorecer la reincorporación económica a través de proyectos productivos colectivos en diferentes zonas del país, se está manejando de manera personalizada y de «rosca». Dentro de los motivos que argumentan la retirada de las bases del nuevo movimiento político se señalan cuestiones como:

- La falta de democracia interna y la violación de principios esenciales dentro de la organización como el principio de dirección colectiva, la disciplina consciente, la práctica del centralismo democrático y el ejercicio de la crítica y la autocrítica¹⁰ (ANNCOL 2017).
- Quienes están ubicados del lado de la línea más radical, cuestionan el hecho de que la actual dirección está adelantando «una renuncia progresiva al carácter marxista-leninista de la organización» y hacen un llamado a «no repetir los errores del pasado realizando alianzas con fines electorales con sectores de la burguesía» (Gutiérrez 2020).
- Hay inconformismo ante los permanentes incumplimientos del Gobierno nacional, responsabilizando a los dirigentes de las FARC-EP de haber entregado las armas sin haber garantizado que se cumpliera lo acordado por parte del Gobierno. En sus palabras: «debe haber vocación y disposición de lucha, pero no acomodamiento» (Varios Excombatientes 2021).
- Exigen el retiro del cargo de Rodrigo Londoño (Timoleón Jiménez) de la dirección del partido y de la vocería de las y los excombatientes de las FARC-EP. Denuncia un liderazgo de «rosca» señalando que el partido es manejado por hilos en manos de unos pocos, olvidándose de la *guerrillerada*, conformados en un grupo

¹⁰ Según se explica en la *Guía académica para el estudio de los Estatutos de las FARC-EP*, «el centralismo democrático es un principio que está obligatoriamente unido a la democracia, pudiéramos decir que se trata de uno solo. Que una parte no puede existir sin la otra. El centralismo presupone un solo centro de dirección y mando único. Democracia interna para discutir todos nuestros problemas; pero siempre y cuando alguien diga que ha comenzado la discusión; siempre y cuando alguien diga que ha terminado la discusión; porque nosotros a diferencia de otras gentes, de otros partidos, no podemos estar discutiendo siempre. No somos un club de discutidores, somos una organización de revolucionarios que discuten durante un tiempo, acuerdan determinadas cosas, reafirman determinadas concepciones, elaboran una línea de conducta que se traduce con el nombre de Línea Política; y comenzamos a trabajar sobre la base de esos principios y eso es lo que puede interpretarse en primer lugar como las primeras formas de expresión de Centralismo Democrático y Democracia Interna».

selecto a favor de sus propios intereses y visiones políticas, que se han apoderado de los recursos que se dieron para la reincorporación y ocuparon los puestos burocráticos que se derivaron del Acuerdo (Varios Excombatientes 2020).

En suma, diversas cartas y circulares han hecho públicas las controversias internas, evidenciando el desmembramiento como partido. Si bien una de las principales fortalezas de las FARC-EP había sido su cohesión interna y unidad en la toma de decisiones, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta en la legalidad es mantener esa unidad, en un contexto político farragoso, donde surgen individualidades, donde la estructura militar ya no sirve como pegamento y donde la falta de oportunidades alimenta miedos, desconfianzas e incertidumbres. Sin duda, Los Comunes tiene un debate ideológico congelado que necesariamente deberán abordar en profundidad para proyectarse políticamente en los próximos años si quieren evitar su desaparición de la escena política legal.

4. Adaptación de metas y estrategias

Siguiendo con De Zeeuw (2008), además de los cambios organizacionales, el grupo debe avanzar en *dos cambios actitudinales*: la democratización en la toma de decisiones y la adaptación de estrategias y metas al nuevo escenario de lucha.

Según establece la teoría, uno de los aspectos centrales consiste en avanzar en procesos de democratización interna mediante el paso de una estructura de comando y control propia de las organizaciones militares, hacia una organización más democrática que reconozca la pluralidad. El grupo rebelde debe abandonar su proceso de toma de decisiones vertical, jerárquico, de arriba hacia abajo, y desarrollar procesos más horizontales, participativos y consultivos que involucren un amplio número de personas tanto dentro como fuera de la organización (De Zeeuw 2008). Ello implica un cierto grado de regeneración de los liderazgos, ajustes en las relaciones entre las élites, ofrecer la oportunidad a otros miembros (incluidos mujeres y jóvenes) para ser parte del proyecto político en diferentes niveles, así como la disposición para reclutar nuevos miembros y atraer bases de apoyo que trasciendan los que ya tienen de sus tiempos de guerra (Dudouet, Planta y Giessmann 2016; Söderberg 2007). La transición exige a su vez formarse en asuntos relacionados con la ingeniería electoral, conocer las reglas electorales y el funcionamiento del sistema de partidos (Allison 2006; De Zeeuw 2008).

Por otro lado, también es necesaria una adaptación de metas y estrategias. Para gozar de credibilidad como organización política legal

el grupo debe desplegar nuevas tácticas que se diferencien de los viejos métodos de guerra y que se ajusten a las nuevas circunstancias políticas. En el momento en el que los grupos rebeldes deciden hacer el tránsito a la política legal, las probabilidades de supervivencia política dependen de su capacidad para mantener y aumentar la clientela y convertirla en una amplia franja de electores. Ya no se trata de conseguir apoyos desde la capacidad de presión de las armas, sino de conseguirlos a través de la convocatoria política (Nasi 2007). Para ello, entre otras cosas, deben desarrollar un programa político que adapte y calibre sus objetivos de guerra a la agenda política de postconflicto, diseñar campañas políticas que atraigan al electorado, entablar relaciones con organizaciones de la sociedad civil y comunicarse con los partidos de la oposición por vías no violentas. Así mismo, supone cambios en las fuentes de financiación hacia fondos estrictamente legales.

Muy en línea con la teoría esta es la postura que ha seguido el ala pragmática de los Comunes que lidera hoy en día al partido, y que ha sido objeto de las tensiones y críticas internas arriba mencionadas.

Según constaba en sus Estatutos, las FARC-EP se autodefinían como una organización política-militar fundada en los principios del marxismo-leninismo y en el pensamiento bolivariano. Como organización militar, estaba estructurada de manera similar a cualquier ejército convencional, con estructuras jerárquicas, una rígida disciplina vertical y el orden interno que guiaba las rutinas militares. Como estructura política-organizacional no separaba la dirección política de la dirección militar, sino que ambas se hallaban integradas en un solo equipo de dirección: el Secretariado Nacional.

Una vez se transformaron en partido político no estuvieron de acuerdo en que romper completamente con los canales verticales de decisión fuera lo más acertado para su funcionamiento en la legalidad. Por el contrario, consideraron que mantener cierto grado de jerarquía, y sobre todo de disciplina interna, es lo que en últimas les podía garantizar eficacia y mayores posibilidades de éxito en su ejercicio electoral. Con ello no es que quisieran continuar con la verticalidad, sino que resaltaban que la organización ya contaba con unos espacios de decisión establecidos y unos mecanismos para la participación que debían aprovechar¹¹. En concreto hacían referencia a los principios de dirección colectiva y de

¹¹ En los Estatutos del nuevo Partido quedó establecido que «todas las decisiones del partido en sus diferentes órganos y niveles de dirección serán tomadas por consenso o por mayoría simple (...). Se garantizará la más amplia deliberación democrática; a la que seguirá la votación correspondiente, cuando no hubiere consenso. Realizada la votación, es deber de quienes se encuentren en minoría acogerse a la decisión mayoritaria. Por su parte, quienes estén en posición mayoritaria deberán respetar los derechos de la minoría» (art. 25).

centralismo democrático que es lo que algunos de los miembros disidentes consideran que se ha venido perdiendo en los últimos años.

Otro de los cambios más evidentes en esta nueva fase hacia la legalidad fue la ampliación del número de personas que conforman la Dirección. Dicho proceso empezó en la Décima Conferencia con la ampliación del Estado Mayor Central, de 31 a 61 miembros. También era la primera vez que las FARC-EP se sometían a una votación democrática, con tarjetón incluido, para elegir a la nueva dirección del partido. Luego en el Congreso fundacional las FARC-EP le apostaron a un proceso democrático para delinear el futuro como partido.

Un giro interesante en materia de roles, ha sido el mayor protagonismo que han adquirido las mujeres a lo largo del proceso de transición. En tiempos de guerra, las mujeres representaban alrededor del cuarenta por ciento de la tropa. En el Secretariado no había ninguna mujer y en el Estado Mayor Central apenas había una mujer a partir del 2015. En el último Pleno de enero del 2016 se amplió el número de miembros a 61 de los cuales 11 fueron mujeres. Una vez transitaron a la legalidad, en la dirección del nuevo partido fueron elegidas 26 mujeres, representando el 23% de ese cuerpo de gobernanza en sus orígenes. Cuatro de ellas, fueron parte de los 15 miembros del Consejo Político Nacional y dos ocuparon cargos en el Congreso de la República. Aun cuando varias de ellas ya no están en cargos de dirección, ni siquiera dentro del partido, se destaca que este esfuerzo ha representado un paso significativo del reconocimiento de su papel dentro de la organización.

Un último aspecto a tener en cuenta en materia de democratización interna son las tensiones emergentes ante la convergencia «entre iguales» de personas con múltiples experiencias dentro de la organización. Guerrilleros y guerrilleras que estuvieron durante años con el fusil al hombro, operando en el monte y en muchas ocasiones alejados de la realidad nacional. Militantes de las estructuras clandestinas ajenos la mayor parte de las veces a los gajes de la guerra que se movieron en esferas más urbanas e ideológicas. O nuevos militantes que sin haber sido parte de la estructura armada empiezan a ser «reclutados» de manera partidaria. Llegar a consensos entre estos sectores ha supuesto encajes internos que no han sido de buen recibo de toda la militancia. Las/os críticas señalan que al sumar a personas que no hacían parte de la guerrilla en el proceso político, se está marginando poco a poco a los antiguos comandantes y guerrilleros, atentando contra el ideario y el proyecto originario de partido.

En lo que respecta a la adaptación de metas y estrategias, son de destacar tres apuestas que adoptó el naciente partido para jugar en el campo electoral.

En primer lugar, la *formación política*. Aunque al interior de las FARC-EP había escuelas de formación política, estas estaban enfocadas en la combinación de todas las formas de lucha y en el trasegar clandestino. Ahora era necesario aprender a relacionarse de otra manera con la población civil, ganarse el respeto —no armado— de las organizaciones de base, de las Juntas de Acción Comunal, es decir, aprender a hacer política sin fusil, algo que puede resultar contradictorio con las formas como la guerrilla solía ejercer control sobre la población. En virtud de ello, incorporaron en el Acuerdo Final la creación de un Centro de pensamiento y formación política como institución sin ánimo de lucro, que tenía como propósitos «adelantar estudios e investigaciones sociales, así como diseñar y adelantar programas de formación política» (punto 3.2.2.2).

En segundo lugar, la *búsqueda del poder a través de alianzas y coaliciones*. Esta estrategia fue mencionada de manera reiterada por la FARC-EP, incluso desde antes de que se constituyeran como partido político. Trabajar por un Gobierno de transición, de amplia convergencia y de gran coalición, que garantizara la implementación de los Acuerdos de La Habana y sirviera de contrapeso a los opositores del proceso de paz. En virtud de ello señalaron que no escatimarían esfuerzos en desarrollar los diálogos que fueran necesarios para que ese señalado propósito se hiciera realidad (EMC 2017). Como ha sido evidente esta decisión estratégica ha tenido férreas oposiciones internas, especialmente desde la tendencia más radical que no está de acuerdo con que se «pacte con la burguesía» a riesgo de perder la esencia de lo que la organización históricamente ha sido.

En tercer lugar, apostaron por *ser un partido territorial*. Los liderazgos de la FARC eran conscientes del poco apoyo electoral que podían alcanzar a escala nacional, pero confiaban en que podían contar con un considerable número de seguidores en aquellos territorios donde habían convivido con la comunidad, de allí que los comicios departamentales y municipales del 2019 fuera su escenario electoral principal. Su apuesta era hacer política sin armas en sus zonas tradicionales de influencia y consolidarse en el poder local (EMC 2017). Sin embargo, no solo no tuvieron apoyos a nivel nacional, sino que ni siquiera en sus zonas de influencia alcanzaron el mínimo de votos esperado.

El diseño de estrategias con fines electorales ha hecho que el grupo se enfrente a dos realidades no siempre complementarias y las decisiones que en este aspecto adopten serán clave para su sostenibilidad. Les exige mantener un equilibrio entre lo interno y lo externo, entre lo que han sido y defendido, entre lo que quieren ser y promover. Deben desarrollar estrategias para retener a su militancia y a los apoyos políticos que ya

tienen (su gente, sus poblaciones, sus territorios históricos) y convertirlos en votos dentro del ejercicio electoral. Al mismo tiempo, tienen el reto de captar nuevos seguidores y electores, los suficientes para sostenerse como partido político dentro del espectro democrático y tener posibilidades reales de ocupar posiciones de poder. Evidentemente, esta no es una tarea fácil y puede que fallen en el intento.

5. La debacle electoral

Más allá de su integración a la política legal, es preciso señalar que su supervivencia como competidor político en democracia dependerá fundamentalmente de su fortaleza electoral, es decir, de su capacidad para traducir los apoyos sociales y políticos en votos. Desde su constitución como partido político, la FARC ha participado en cinco contiendas electorales. Participó con candidatos propios en las elecciones legislativas de marzo del 2018, en alianza con otros partidos en las presidenciales de ese mismo año, apostaron firmemente a las elecciones territoriales de octubre del 2019, y en las elecciones legislativas y presidenciales del 2022 fueron parte de la coalición de partidos de centro-izquierda que resultó ganadora.

En todos los casos, sus resultados electorales fueron prácticamente irrisorios. En el Congreso del 2018 obtuvieron 52.532 votos para Senado (0,2% del electorado) y 32.636 para Cámara de Representantes (0,1%). En las regionales del 2019¹², la FARC presentó —de forma directa o por coaliciones— a 18 candidatos para las asambleas departamentales, 16 a las alcaldías municipales, 249 a los concejos y 25 a las Juntas Administradoras Locales. No se presentaron a Gobernaciones. Solo lograron posicionar dos ediles en Bogotá y un alcalde en el municipio de Guapi (Cauca) en el marco de una coalición partidista. Otros dos excombatientes ganaron las alcaldías en Turbaco (Bolívar) y Puerto Caicedo (Putumayo) pero a nombre de otros partidos políticos (MVNU 2019). Con el apoyo de solo el 0,5% del electorado (Registraduría), el naciente partido FARC no logró consolidarse como partido territorial.

Hoy en día, el partido de los Comunes ocupa electoralmente muy pocos cargos públicos y corren el riesgo de perder la personería jurídica y desaparecer como partido una vez se cumplan los beneficios pactados en el Acuerdo de Paz hasta el 2026. Son varias y diversas las explicaciones de este fracaso electoral. Como sintetiza la Misión de Verificación de

¹² En estos comicios regionales se eligieron 32 gobernadores, 418 diputados departamentales, 1.101 alcaldes, 12.063 concejales y 6.814 ediles en los municipios. La participación fue del 61,25% de las personas habilitadas para votar.

Naciones Unidas en Colombia: a su inexperiencia en el juego político democrático se sumó la débil implementación de los acuerdos de paz, las fracturas internas, la estigmatización, el aislamiento político, las limitaciones de financiación y los problemas de seguridad (MVNU 2019).

La realidad es que la FARC estaba sobreestimando sus apoyos. Se dieron cuenta que no contaban con el voto cautivo que ellos pensaban. En palabras de uno de sus miembros:

«Resistir a la presión armada de las Fuerzas Militares les había obligado a salir de sus zonas de influencia y replegarse en regiones apartadas que no les permitía tener contacto con la población. Por sus prácticas y por las circunstancias de guerra, se habían alejado del pueblo que los sostenía. El discurso político y apoyo social que alguna vez habían tenido en función de sus causas de lucha se mostraba frágil, cargado de contradicciones y poco aglutinador. Así mismo, la opción armada ya no era comprendida por la mayoría de los colombianos, las armas estaban muy desprestigiadas y había otras fuerzas sociales y políticas que recogían esos reclamos por vías democráticas» (EN-2 citada en Zambrano-Quintero 2019a).

Por otro lado, se encontraron con una sociedad poco receptiva a su participación política. Socialmente, la salida de la guerra era muy reciente, los legados de la violencia estaban presentes y seguían vivos los recelos y resentimientos. Bajo estas circunstancias era de esperarse que los apoyos no fueran masivos.

Tampoco se cumplió el imaginario de que la izquierda democrática sirviera de pista de aterrizaje al naciente partido. Los partidos políticos afines a los acuerdos de paz no estuvieron cómodos yendo de la mano de la FARC en la contienda electoral. Si bien podían confluír en ciertos discursos y propuestas, lo cierto es que electoralmente la FARC significaba más una resta que una suma para el resto de los partidos y estos no fueron muy favorables a entablar alianza con ellos. El nuevo partido se encontró con que tenía que transitar una primera parte del camino en soledad y que de confluír con otras fuerzas sería ella la que tendría que adherirse a otras plataformas, y no a la inversa.

En cuanto a la apuesta territorial, los resultados electorales fueron un baldado de agua fría. Son pocas las investigaciones teóricas que se han hecho sobre esta materia a escala subnacional. De los trabajos de Allison (2010) en El Salvador y de Ishiyama y Widmeier (2013) en Nepal y Tayiskistán, se pueden extraer algunas variables que sirven para indagar por este asunto en el caso colombiano.

Primero, se señala que el nuevo partido tendría mayores posibilidades de desempeñarse en la política legal y de obtener mayores apoyos

en aquellas regiones donde pudo establecer relaciones de afinidad con la gente, crear bases sociales y defender intereses programáticos comunes. No obstante, en el caso de las elecciones territoriales del 2019, no fue visible una relación directa entre los territorios de presencia histórica de las FARC-EP y un mayor número de votos por el naciente partido. Ni siquiera en aquellas zonas del país que se consideraban «enclaves» de esta guerrilla tuvieron el apoyo masivo de la población. Lo cierto es que en un conflicto armado tan prolongado como el colombiano las relaciones que estableció la guerrilla con el territorio y con sus poblaciones variaron con el paso de los años. Si en algún momento esas afinidades eran históricas, por unos reclamos compartidos, la introducción de nuevos elementos en la dinámica de la confrontación como el fenómeno del narcotráfico, el enfrentamiento bélico con otros actores armados, la degradación misma de los métodos de guerra terminó transformando esas identificaciones ideológicas en apoyos de carácter más instrumental, por acomodo, conveniencia, cansancio, o por simple afán de supervivencia.

Segundo, relacionan el mayor o menor apoyo electoral al grado de victimización perpetrado, bien sea por el grupo rebelde o por las fuerzas de seguridad del Estado. En un conflicto tan complejo como el colombiano en el que intervienen múltiples actores enfrentados, no es posible establecer con certeza que aquellas comunidades que han sido víctimas de la violencia del estado o del paramilitarismo sean más afines al partido que emerge de los rebeldes y viceversa. Esto sería lógico en un modelo sencillo en el que intervienen solo dos actores en un período de tiempo determinado. Pero en circunstancias en las que la población civil se ha visto en medio de la confrontación armada y ha sido victimizada por todos los bandos, la situación de caos prolongado genera una indistinción de los perpetradores haciendo que el único anhelo es que se acabe la violencia que los afecta independientemente de quién la produzca. Bajo estas circunstancias, la victimización perpetrada por un actor no necesariamente se traduciría en apoyos por el bando contrario. Puede haber voto castigo, pero el ser víctima de múltiples actores impediría crear afiliaciones políticas claras.

Tercero, se hace referencia al abandono estatal. En aquellas zonas abandonadas por el estado la guerrilla encontró una oportunidad para proporcionar servicios básicos a la población, capitalizando a su favor el sentimiento de abandono, desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones estatales que experimentaban los habitantes en dichos territorios. Sin embargo, la realidad es que el desamparo y dejadez en estas regiones es tal, que su apuesta electoral iría hacia cualquiera que pudiera garantizarles unas condiciones dignas de vida. Es decir, aunque existieran simpatías por la guerrilla, esa fidelidad podría resquebrajarse ante la

puesta en marcha de proyectos por parte del Gobierno o de cualquier otro partido político que responda a esas necesidades básicas y les cumpla. Las lealtades entonces serían fácilmente transferibles hacia quien les proporcionara unas mejores condiciones de vida.

Cuarto, se sugiere que, en municipios políticamente más cercanos al grupo rebelde, el nuevo partido encontraría un ambiente más favorable para incorporarse políticamente. Sucede lo contrario en regiones donde electoralmente ha triunfado un mismo partido cuya ideología es opuesta a la de los rebeldes. En Colombia, a esto se suma una ausencia de cultura política vinculada a las necesidades insatisfechas que se vienen señalando, alimentada a su vez por el juego de las maquinarias y prácticas clientelares de hacer política que emplean los partidos hegemónicos. El voto deja de ser una opción ideológica para convertirse en un mecanismo de intercambio para la adquisición de beneficios, ganancias o privilegios en diversas proporciones.

En suma, podría decirse que la votación en los territorios históricamente afectados por la violencia y de aquellos donde el partido FARC confiaba tener el apoyo de las comunidades, no respondió mayoritariamente a afinidades políticas sino a necesidades concretas. Es decir, los votos fueron más pragmáticos que programáticos. Las poblaciones tomaron decisiones en función de su conveniencia y no por ideologías. Respondió probablemente a un cálculo racional de protección, seguridad, supervivencia, de quién responde mejor a sus necesidades básicas, o por físico temor. Se trata, pues, de legitimidades prácticas, y, como tal, volátiles, coyunturales, moldeables a las circunstancias, de manera que las lealtades de la guerra no necesariamente son las mismas en democracia.

Por último, y sin ser objeto específico de este escrito, es preciso señalar que la transición de las FARC-EP a la vida política legal se está produciendo en un contexto imprevisible. La violencia no ha desaparecido con la firma del acuerdo de paz. La continuación de las economías ilícitas, la presencia activa de otros grupos armados ilegales en los territorios, y el hecho de que el vacío de poder dejado por la guerrilla esté siendo llenado por otros actores ilegales y no por el estado, representa una amenaza para el ejercicio de la política sin armas. En aquellas zonas donde hay presencia activa de disidencias, otras guerrillas o bandas criminales, o donde la violencia sigue siendo un instrumento de los poderes para desarticular los procesos democráticos y eliminar a los opositores políticos, no están dadas las garantías de seguridad para la participación política ni de los Comunes, ni de cualquier otro partido o movimiento social y político cercano a ellos.

6. Perspectivas a futuro

Las experiencias en otros lugares del mundo donde los grupos rebeldes han transitado a partido político demuestran que este no es un proceso fácil, ni de corto plazo (Zambrano, 2020). De hecho, son pocos los casos donde la transformación es plenamente exitosa, esto es, que no solo se abandona de manera definitiva las armas, sino que además el nuevo partido logra consolidarse como actor político competitivo en la disputa democrática. En la mayoría de los casos, posterior a la desmovilización y el desarme, el grupo termina desintegrándose como colectivo, no logra obtener los apoyos electorales suficientes para sostenerse como partido político y termina desapareciendo de la escena electoral, quedando solo unas pequeñas facciones y/o individualidades que se integran al sistema político existente.

Este es el escenario al que posiblemente se vean abocadas las FARC-EP convertidas hoy en partido de los Comunes. A la luz de las fragmentaciones internas y de los escasos resultados electorales, no es muy optimista su sostenibilidad en el tiempo como competidor electoral. El debate ideológico de fondo que llevan arrastrando desde su constitución, lleva a preguntarse si las decisiones estratégicas que han venido tomando han sido las más adecuadas para su supervivencia como partido. Está claro que con la estrategia adoptada no solo no están captando nuevos votos, sino que también están perdiendo los suyos propios. Quizás sea prioritario acordar algunos elementos esenciales en su interior, antes de seguir aventurándose, sin norte alguno, en contiendas electorales fallidas.

Probablemente, la razón de un discurso menos radical hacia fuera responda a que son conscientes que no pueden ser un partido endogámico y que el apoyo únicamente de su gente es insuficiente para mantenerse activos en la arena electoral. Es decir, saben que no pueden ser un partido de solo excombatientes congregados en torno a unos discursos de vieja usanza, sino que deben engrosar su apoyo electoral y buscar la manera de reclutar nuevos seguidores a través de un lenguaje renovado y más acorde con la realidad actual. Si realmente quieren seguir vivos en la política electoral, su principal reto será evitar la atomización definitiva del grupo. Consensuar internamente qué papel quieren jugar, cómo piensan hacerlo, qué tipo de actor se visualizan dentro del marco democrático. Deberán delinear una nueva identidad que recoja las luchas del pasado y los discursos sobre los que se sustentaron durante años, pero a su vez, que sea capaz de tener autocritica y capacidad de adaptarse a las reglas del juego político legal.

Ahora bien, medir el éxito de la transformación de las FARC-EP en partido político en términos de votos o cargos de elección popular alcan-

zados es una unidad de medida útil pero insuficiente si lo que se quiere es comprender dicha transición como un proceso clave para la construcción y la consolidación de la paz. Es decir, no se trata de obtener el mayor número de votos o de ocupar numerosas posiciones de poder, sino de tener las garantías suficientes para canalizar sus propuestas y modelos de país por vías estrictamente democráticas, bien sea como partido propio, a través de otras fuerzas políticas afines mejor consolidadas o mediante la movilización social.

El partido de los *Comunes* se enfrenta entonces al menos a tres escenarios posibles.

Uno, se concentra en fortalecerse internamente y definir de manera unificada el tipo de partido que quieren representar para seguir apostándole con candidatos propias a la competencia electoral.

Dos, se sigue depurando y queda reducido a una pequeña facción que opera políticamente a través de alianzas y coaliciones con fuerzas afines como parece estar dándose actualmente bajo el paraguas del Pacto Histórico.

O, tres, después del 2026 termina perdiendo personería jurídica y desaparece como partido político de la contienda democrática con algunas individualidades y figuras sueltas activas políticamente.

Lo que sí parece irreversible, es que las FARC-EP como grupo armado dejaron de existir. Esto ya es un triunfo de la democracia, una muestra de la inutilidad de las armas para hacer política, una apuesta por la tramitación de los conflictos por métodos no violentos y un reto para la consolidación de una cultura de paz.

Bibliografía y fuentes documentales

- ALLISON, Michael (2006), «The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America», *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n.º 4, pp. 137-162.
- (2010), «The Legacy of Violence on Post-Civil War Elections: The Case of El Salvador», *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, n.º 1, pp. 104-124.
- ANNCOL (2017), «Nuestra renuncia», Carta dirigida a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, <http://anncol.eu/index.php/opinion-3/549-renuncia-a-la-farc-rosa>
- DE ZEEUW, Jeroen (ed.) (2008), *From soldiers to politicians: transforming rebel movements after civil war*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- DUDOUE, Veronique (2009), *From War to Politics: Resistance / Liberation Movements in Transition*, Berlin, Berghof Report, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

- DUDOUE, Veronique, PLANTA, Katrin & GIESSMANN, Hans-Joachim (2016), *The political transformation of armed and banned groups. Lessons learned and implications for international support*, Berlín, Berghof Foundation, United Nations Development Programme.
- EL ESPECTADOR (2021, 23 de enero), «La bitácora crítica del partido que nació del proceso de paz», *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-bitacora-critica-del-partido-que-nacio-del-proceso-de-paz/>
- ESTADO MAYOR CENTRAL DE LAS FARC-EP (2017, 26 de agosto), *Informe Central al Congreso Fundacional del Nuevo Partido Político*.
- GARCÍA-DURÁN, Mauricio (ed.) (2009), *De la insurgencia a la democracia. Estudios de caso (Colombia, Sudáfrica, Irlanda del Norte, Aceh)*, Bogotá y Berlín, Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- GOBIERNO COLOMBIANO y FARC-EP (2016), *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, La Habana.
- GUTIÉRREZ, Rafael (2020, 5 de junio), «Carta de renuncia de alias Reynel Guzmán Flórez dirigida al Consejo Político Nacional de la FARC».
- ISHIYAMA, John & WIDMEIER, Michael (2013), «Territorial control, levels of violence, and the electoral performance of former rebel political parties after civil wars», *Civil Wars*, vol. 15, n.º 4, pp. 531-550.
- JIMÉNEZ, Timoleón [Rodrigo Londoño] (2016, 17 de septiembre), «Palabras de instalación del comandante Timoleón Jiménez en la X Conferencia Nacional Guerrillera».
- LONDOÑO, Rodrigo (2021, 17 de enero), «Carta de Timoleón Jiménez a la militancia de la Rosa».
- LYONS, Terrence (2005), *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- MANNING, Carrie (2007), «Party-building on the Heels of War: El Salvador, Bosnia, Kosovo and Mozambique», *Democratization*, vol. 14, n.º 2, pp. 253-272.
- ISHIYAMA, John (ed.) (2016), «From Bullets to Ballots: The Transformation of Rebel Groups into Political Parties», *Democratization*, vol. 23, n.º 6 (ed. formato libro: (2018), *From Bullets to Ballots: The Transformation of Rebel Groups into Political Parties*, London, New York, Routledge).
- MEDINA-GALLEGO, Carlos (2020), *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. El largo camino de la lucha armada a lucha política democrática*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- MITCHELL, Christopher, and NICHOLSON, Michael (1983), «Rational Models and the Ending of Wars», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 27, n.º 3, pp. 495-520.
- MV-ONU, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2017). *Balance Primera Misión*.
- (2019, 26 de diciembre). S/2019/988.
- NASI, Carlo (2007), *Cuando callan los fusiles: impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*, Bogotá, Norma.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Disponible en: <https://wsr.registraduria.gov.co>

- SÖDERBERG, Mimmi (2007), *From rebellion to politics. The transformation of rebel groups to political parties in civil war peace processes*, Unpublished PhD dissertation, Uppsala, Uppsala Universitet.
- VARIOS EXCOMBATIENTES (2019, noviembre), «Renuncia al Partido. Carta enviada al Consejo Político Nacional, Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)».
- (2020, 21 de mayo), «Comunicado CPN de FARC y a la opinión pública».
- (2021, 22 de enero), «Unidad para luchar por la paz, la reincorporación y un nuevo Gobierno».
- ZAMBRANO-QUINTERO, Liliana (2018), «Reflexiones sobre el uso de la violencia revolucionaria: el caso de las FARC-EP», *Política y Sociedad*, vol. 55, n.º 3, pp. 805-823.
- (2019a), *Desarmar la política para fortalecer la democracia. El tránsito de las FARC-EP a partido político. Aportes a la teoría en clave territorial*, Tesis Doctoral, Bilbao, Universidad de Deusto.
- (2019b), «La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso», *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, n.º 121, pp. 45-66.
- (2020), «Espejos internacionales para la comprensión del tránsito de las FARC-EP a partido político», *Revista Jurídicas*, vol. 17, n.º 2, pp. 240-261.

El proceso de desarme y la percepción de inseguridad por parte de los guerrilleros que declinaron las armas tras el Acuerdo de Paz en Colombia

Andrew Thomson

Profesor en la Queen's University Belfast e investigador del Senator George J. Mitchell Institute for Global Peace, Security, and Justice*

1. Introducción¹

Después de un acuerdo negociado para acabar con un conflicto civil, el desarme de insurgentes en sí es un proceso complicado y delicado. Los ex combatientes pueden encontrarse con dilemas de seguridad y otras incertidumbres importantes a la hora de entregar sus armas (Sen 2021). Para empezar, hay un riesgo de que las Fuerzas Armadas del Gobierno puedan aprovecharse de la oportunidad para acabar con sus enemigos cuando son más vulnerables. Además, los insurgentes deben confiar en que el Gobierno se comprometerá con los puntos dispuestos en el Acuerdo de Paz firmado que más directamente les afectarán en la nueva situación y que no incumplirá sus promesas (Walter 1999 y 2002; Fearon 1998 y 2004).

Por otra parte, los efectivos desarmados pueden ser objetivo fácil para otros grupos o individuos (Stedman 1997; Reiter 2015 y 2016). Las organizaciones armadas excluidas de este tipo de acuerdo, tales como grupos criminales, paramilitares u otros grupos insurgentes, pueden tener

* Profesor (Senior Lecturer), Queen's University Belfast (School of History, Anthropology, Philosophy and Politics), Belfast, Northern Ireland. Investigador del Senator George J. Mitchell Institute for Global Peace, Security and Justice. Grado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (University of Kent, Canterbury). Master en Relaciones Internacionales (University of Sussex, Brighton). Doctor (University of Kent, Canterbury). Responsable del Master de Violence, Terrorism and Security en la Queen's University Belfast. Correo electrónico: a.f.thomson@qub.ac.uk.

¹ Algunas de las entrevistas mencionadas y los materiales de investigación en este capítulo también fueron empleadas en mi artículo: THOMSON, Andrew (2020), «The credible commitment problem and multiple armed groups: FARC perceptions of insecurity during disarmament in the Colombian peace process», *Conflict, Security & Development*, vol. 20, n.º 4, pp. 497-517.

numerosas razones para atacar violentamente a los ex insurgentes durante o tras el desarme. Alternativamente, miembros del mismo grupo insurgente que se niegan a abandonar la lucha armada (por ejemplo, disidentes del proceso de paz) puede que quieran obstruir el desarrollo de la nueva coyuntura atacando a sus antiguos compañeros. Finalmente, víctimas u otros individuos que buscan venganza pueden tener motivos para atacar violentamente a los insurgentes involucrados en la situación de normalización política.

La seguridad de los insurgentes durante su desarme es esencial que sea prevista y respetada para su futura desmovilización y reintegración en la sociedad y, por consiguiente, para la construcción de una paz duradera. En varios casos alrededor del mundo las inseguridades, amenazas y violencia contra ex combatientes ha conducido al abandono de los procesos de paz y al rearme de los grupos, a retrasos en el desarme, a la ocultación de armas y otros problemas sobrevenidos (Berdal 1996; Sen 2021).

Por lo tanto, los gobiernos que llegan a un acuerdo de paz con insurgentes suelen incluir varios mecanismos para mitigar estas complejas situaciones e inestabilidades y ayudar a garantizar que los insurgentes pasen con éxito por el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Estas medidas pueden incluir: observadores internacionales o de terceras partes, garantías de seguridad para aquellos que se desarmen como parte de un acuerdo de paz, reforma del sector de seguridad, poder compartido, entre otros dispositivos (Walter 1999 y 2002; Mattes y Savun 2009; Hartzell y Hoddie 2003 y 2007; Hartzell *et al.* 2001; Burgess 2008; Fearon 1998). A pesar de estas previsiones pactadas, el abandono de las armas como tal, donde los combatientes pierden su principal fuente de poder físico, es un trayecto que suele estar plagado de dilemas diversos a superar.

En Colombia ha habido intentos previos de paz en los que varios grupos armados han experimentado algunas de estas inseguridades ya sea antes, durante o después del desarme. Por ejemplo, las negociaciones del Gobierno de Betancur (1982-1986) con las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), llevaron a un alto el fuego y a la formación del partido político *Unión Patriótica* (UP). Pero después de que aproximadamente 3.000 miembros de la UP fueran asesinados entre 1986 y 1995 (principalmente por fuerzas paramilitares y agentes clandestinos del Gobierno), las FARC no se desarmaron y se reanudó el conflicto (Gómez-Suárez 2010; Nasi 2006).

Durante el desarme y desmovilización del M-19, fueron asesinados varios ex combatientes, entre ellos el candidato presidencial Carlos Pizarro Leongómez. El M-19 continuó con el desarme y la desmoviliza-

ción a pesar de esto (García Durán, *et al.* 2008; Nasi, 2006: 225-227). El Gobierno de Uribe organizó un programa de desmovilización con las *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), y muchos paramilitares fueron asesinados, principalmente por miembros de sus propias filas que no estaban de acuerdo con el proceso de desmovilización (Nussio 2011; Meernik, Gaviria Henao y Baron-Mendoza 2021; Ávila 2016).

El Acuerdo entre el Gobierno y las FARC de 2016 fue integral y abordó áreas clave del conflicto. Sin embargo, en ese momento todavía quedaban dudas sobre si las FARC podían confiar en el Gobierno y sus Fuerzas Armadas. Además, el acuerdo excluía a otros actores armados como el *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) y varios grupos sucesores de paramilitares y las denominadas *Bandas Emergentes y Bandas Criminales* (BACRIM), como las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC), *Los Paisas*, *Águilas Negras* o *Los Rastrojos*, quienes continuaron con sus actividades violentas (Maher y Thomson 2018).

En este capítulo me concentro en las percepciones y experiencias de inseguridad de los miembros de las FARC durante el desarme. Realicé 22 entrevistas con sus militantes en tres diferentes *Zonas Veredales Transitorias de Normalización* (ZVTN) durante su desarme (abril-julio 2017). Esta investigación ofrece un panorama de esas dinámicas del miedo asociadas con la entrega de las armas; la confianza o en su caso susceptibilidad hacia el Gobierno; y las inseguridades provenientes de otros grupos armados. Primero, describo las percepciones de las FARC sobre el Gobierno y sus Fuerzas Armadas. La mayoría de sus miembros a los que entrevisté confiaban en que Ejército y Policía no los atacarían violentamente cuando fueran más vulnerables. Esta confianza se construyó a lo largo de años de negociación. Sin embargo, muchos no se fiaban de que el Gobierno implementaría completamente los términos del Acuerdo. Además, y de manera crucial, encontré que muchos dudaban del compromiso del Gobierno con su seguridad física frente a los grupos armados excluidos del Acuerdo. En segundo lugar, exploro las percepciones acerca de las amenazas procedentes de otros rivales potenciales, como grupos paramilitares, bandas criminales y el otro grupo insurgente activo del país (ELN).

Este capítulo estudia estas dinámicas de recelos y miedo durante una etapa crucial, una fase importante de la normalización y reincorporación colectiva de las FARC, más comúnmente conocida como *Desarme, Desmovilización y Reintegración* (DDR) a nivel internacional (Zambrano Quintero 2019). Ofrece un breve repaso en un marco de tiempo específico sobre las perspectivas de las FARC, sus temores y sus esperanzas para el futuro. Hace una contribución a los estudios sobre cómo las experiencias vividas por los ex insurgentes dan forma a las perspectivas de

éxito (DDR) (Nussio 2011 y 2012; Filippidou y O'Brien 2020; Kreutz y Nussio 2019; Jennings 2007; Annan *et al.* 2009).

También intenta hacer una contribución a la literatura sobre las problemáticas de compromiso al destacar cómo los grupos armados excluidos influyeron en la confianza de los miembros de las FARC ante el posible comportamiento del Gobierno y también cómo las FARC percibieron las amenazas de aquellos (Walter 1999 y 2002; Filippidou y O'Brien 2020). A la vez, proporciona información sobre los estudios relativos a los casos de paces parciales y los procesos habidos en contexto con múltiples grupos armados (Nilsson 2008; Quinn, Joshi y Melander 2019; Cunningham 2011; Ghais 2019). También explora los peligros del desarme en medio de una continua violencia política.

Este capítulo presenta en el apartado segundo los antecedentes de los acuerdos establecidos para el desarme de las FARC. En el tercero explica resumidamente el diseño de la investigación en la que se sostiene este texto. En los apartados cuarto a sexto aborda ordenadamente las percepciones de las amenazas e incertidumbres de los miembros de las FARC ya desarmados provenientes del Gobierno colombiano y sus Fuerzas Armadas; de los grupos llamados BACRIM y los nuevos paramilitares; y de la organización Ejército de Liberación Nacional (ELN). En el apartado séptimo analiza aspectos del desarme durante el conflicto y las inseguridades. En el apartado octavo se enumeran las conclusiones. Finalmente, se mencionan las referencias bibliográficas y documentales que han acompañado a los resultados obtenidos en las entrevistas personales realizadas sobre el terreno a miembros de las FARC desarmados en las ya referidas Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

2. Antecedentes: el proceso de paz de las FARC y el desarme

Después del histórico Acuerdo Gobierno-FARC de 2016, el primero estableció 26 ZVTN repartidas por todo el país (Alto Comisionado Para La Paz 2016b) para facilitar el desarme de las FARC y eventualmente su normalización y reincorporación colectiva (Zambrano Quintero 2019). Los campamentos se instalaron en áreas rurales cercanas a donde antes habían operado los frentes de las FARC. Entre enero y marzo de 2017, alrededor de 6.000-7.000 combatientes de las FARC ingresaron a estos campamentos ZVTN. El Acuerdo entre el Gobierno y las FARC había establecido un cese al fuego y un plazo de 180 días para el desmantelamiento de las armas una vez que las FARC ingresaran a los campamentos. Sin embargo, tras algunos retrasos, el proceso de desarme se llevó a cabo entre abril y agosto de 2017. Abarcó varias etapas, incluyendo

identificación, registro, seguimiento y verificación, recolección, almacenamiento, inutilización, extracción y transporte final.

La ONU identificó, registró y verificó la posesión de armas, luego las recogió y las depositó en contenedores de almacenamiento de la ONU que permanecieron en los campamentos ZVTN durante algunas semanas. Posteriormente, los contenedores fueron retirados de los campamentos y la ONU se deshizo de ellos utilizando las armas como material para la construcción de tres monumentos (Presidencia de la República de Colombia, 2017; El Tiempo, 2016). Se entregaron certificados a los individuos para acreditar el fin del proceso de desarme, y que también les autorizaban a iniciar su reincorporación formal a la sociedad civil. La ONU declaró el desarme total de las FARC y el fin de los combates el 26 de junio de 2017, con los últimos contenedores de armas saliendo de los campamentos de las FARC el 15 de agosto de 2017 (Presidencia de la República de Colombia 2017; Al Yazira 2017).

Como parte de los términos del Acuerdo Final, el Gobierno colombiano acordó establecer varios mecanismos para la seguridad y protección de los miembros de las FARC durante y después del proceso de desarme. Primero, para desarrollar la confianza de las FARC en el Gobierno y demostrar su voluntad de implementar los términos del convenio estableció garantías de terceros en forma de un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación, compuesto por representantes de las autoridades colombianas, las FARC y las Naciones Unidas (ONU), conocido como el *Mecanismo de Monitoreo y Verificación* (MMV) para supervisar todo el proceso. Numerosos países del mundo también se comprometieron a desempeñar funciones de control formal e informal, así como de apoyo al proceso de paz, ayudando, entre otras cosas, a incrementar la confianza de las FARC en los compromisos adquiridos por el Gobierno. Cuba y Noruega tuvieron roles oficiales como «avalistas» y muchos otros países también han apoyado los esfuerzos para la paz.

En segundo lugar, el Acuerdo brindó garantías de seguridad para los miembros de las FARC y otros sectores vulnerables de la sociedad contra otros grupos armados e individuos violentos, y en particular contra los grupos paramilitares sucesores. El texto del firmado Acuerdo de Paz reconocía que el Gobierno de Colombia «garantizaría la implementación de las medidas necesarias para la acción integral y efectiva contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres, y contra quienes atentan en contra de defensores de derechos humanos, movimientos sociales y movimientos políticos, así como aquellos que amenacen o tengan como objetivo a personas involucradas en la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de la paz, incluso contra aquellas organizaciones criminales que han sido identificadas como

grupos paramilitares sucesores y sus redes» (Alto Comisionado para la Paz 2016a). Para ello, el Gobierno creó varias instituciones: la *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad*; la *Unidad Especial de Investigación*; el *Cuerpo Élite de la Policía Nacional*; el *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*; el *Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios*.

Algunas de estas medidas de seguridad se establecieron específicamente para proteger a miembros de las FARC de grupos paramilitares sucesores, gracias a la insistencia de las FARC en este tema durante las negociaciones. Además de esto, las Fuerzas Armadas y la Policía de Colombia brindaron un perímetro de protección de seguridad de 1 km alrededor de los campamentos de desmovilización ZVTN para el período de transición y desarme. Ambos mantuvieron bases en las afueras de los campamentos.

3. Diseño de la investigación efectuada en el terreno

Para examinar las percepciones de las FARC sobre la amenaza frente a varios grupos armados, adopté una metodología exploratoria centrada en las narrativas personales. Realicé entrevistas semiestructuradas y encuestas a miembros de las FARC durante su desarme en tres campamentos de ZVTN: «Gallo», cerca de Puerto Frasquillo, Tierralta, Córdoba; en San José del Guaviare (Este y Oeste)²; y «La Elvira» en Buenos Aires, Cauca. Llevé a cabo estas entrevistas en dos momentos clave durante el desarme de las FARC: una vez en abril de 2017, cuando los miembros de FARC habían ingresado a los campamentos de ZVTN pero justo antes de que el proceso de desarme hubiera comenzado; y nuevamente en julio de 2017, durante el proceso de desarme mientras sus armas estaban en los contenedores de la ONU esperando a ser retiradas.

Elegí las tres ZVTNs de las FARC en diferentes regiones de Colombia para obtener una muestra geográfica variada de los encuestados y capturar las perspectivas de varios frentes e individuos en distintos contextos. Las Fuerzas Armadas colombianas, los paramilitares y el ELN tenían diferentes niveles de presencia y diferentes interacciones con las FARC en cada una de estas áreas. Por ejemplo, ZVTN Gallo, Tierralta, se conoce tradicionalmente como un área dominada por paramilitares y grupos BACRIM. Santa Fe de Ralito, una antigua base de operaciones para uno de los líderes de las AUC, Salvatore Mancuso, estaba cerca del

² Gracias a Frances Thomson y otros voluntarios que condujeron estas entrevistas en San José del Guaviare.

mismo Departamento (Córdoba). No hubo mucha presencia del ELN. En contraste, en partes del Departamento de Cauca varios grupos paramilitares, BACRIM y el ELN mantuvieron presencia. Además, los ZVTN variaron en tamaño. El ZVTN de Tierralta era un «Punto Transitorio», o un pequeño campamento de desmovilización, con solo un frente de FARC, con alrededor de 50 combatientes, mientras San José y Buenos Aires eran grandes Zonas Veredales donde múltiples frentes se habían fusionado. Estas diferencias permitieron el análisis de diferentes perspectivas sobre estas amenazas.

Seleccioné a los entrevistados en estos campamentos aleatoriamente con el permiso de uno o más de los comandantes en el ZVTN. Todos los entrevistados eran miembros de las FARC sometidos al desarme con el proceso colectivo de reincorporación. Entrevisté a miembros de varios rangos, incluidos comandantes, subcomandantes, milicias, negociadores (en La Habana, Cuba) y soldados. Los entrevistados también tenían edades variadas (de entre 30 y 75 años). Había el mismo número de entrevistados femeninos que masculinos. Para cumplir con los requisitos éticos, todas las entrevistas se realizaron de forma anónima y con la aprobación expresa de cada participante.

Realicé 22 entrevistas semiestructuradas. Para 16 de estas, utilicé una encuesta de 50 preguntas sobre la percepción del encuestado sobre la amenaza de varios actores. La entrevista y la encuesta consistían en tres secciones. La primera sección contenía información demográfica (edad, género, posición en FARC, etc.). La segunda sección pedía a los encuestados que clasificaran de 0 a 100 el nivel de amenaza que percibían a su seguridad personal de cada uno de los cuatro posibles grupos rivales (las Fuerzas Armadas/Gobierno, Bacrim, los paramilitares y el ELN), siendo 0 «sin amenaza en absoluto» y 100 una «alta amenaza». A continuación, se solicitó a los encuestados que clasificaran las percepciones de amenaza a su seguridad personal, amenazas al proceso de paz y a varios colectivos de los cuales el participante puede ser miembro (es decir, la FARC, su comunidad local, movimientos sociales progresivos, grupos políticos) planteados por cada actor rival potencial (las Fuerzas Armadas/Gobierno, Bacrim, los paramilitares y el ELN). Por ejemplo, se preguntó a los encuestados en qué medida estaban de acuerdo con afirmaciones como «los paramilitares representan una amenaza para su seguridad personal». Se les pidió que clasificaran estas inseguridades del 1 al 5, siendo 1 «totalmente en desacuerdo» y 5 «totalmente de acuerdo» como indicador del nivel percibido de amenaza. Se plantearon las mismas preguntas/afirmaciones para cada actor rival. Luego, se midió la confianza de los encuestados en cada grupo armado a largo plazo (es decir la confianza de que no les iban atacar en el futuro y sus perspectivas sobre la convivencia). En la sección final, se hicieron preguntas abiertas

sobre las inseguridades que habían experimentado. También pregunté a los encuestados cómo estas percepciones influyeron en su decisión para desarmarse.

En los siguientes apartados presento los resultados de estas entrevistas. Destaco las percepciones de inseguridad de los entrevistados de las FARC frente al Gobierno y sus Fuerzas Armadas durante el desarme de las FARC. También evalué sus percepciones de inseguridad frente a otros grupos armados y analizo cómo esto ha afectado a la confianza de las FARC en el Gobierno para implementar el acuerdo durante un período crucial: el desarme (abril-julio de 2017).

4. Percepción de las amenazas a los miembros de las FARC procedentes del Gobierno y sus Fuerzas Armadas

La mayoría de los miembros de las FARC entrevistados confiaban en que el Gobierno colombiano y sus Fuerzas Armadas no los atacarían violentamente durante el desarme o su futura reintegración³. En las encuestas, en una escala de 0 a 100, donde 0 significa «ninguna amenaza» y 100 «alta amenaza», pocos encuestados calificaron al Gobierno y sus Fuerzas Armadas como una amenaza grave a su seguridad personal, con la mayoría (5 de 16) calificando la amenaza con menos de 40, y solo dos encuestados percibieron una alta amenaza (100). Solo 3 de los 16 encuestados clasificaron al Gobierno y sus Fuerzas Armadas como un «enemigo». Una entrevistada comentó: «*dudo mucho que veamos una repetición de lo que pasó con la Unión Patriótica. El Estado quiere la paz, igual que nosotros*»⁴.

Sin embargo, algunos encuestados reconocieron que el Gobierno y las Fuerzas Armadas no son una entidad unitaria y que había ciertos elementos dentro de las Fuerzas Armadas que aún eran hostiles hacia las FARC. Además, con un promedio superior, algunos vieron al Gobierno y sus Fuerzas Armadas como una amenaza física hacia miembros de su comunidad, movimientos sociales, sindicatos, y a los representantes de sus partidos políticos.

Los entrevistados detallaron cómo se había construido la confianza entre las FARC y el Gobierno durante los años de negociaciones (2012-2016) (Filippidou y O'Brien 2020). Un entrevistado que estuvo presente en La Habana para las negociaciones afirmó que «*el Gobierno ha*

³ Entrevistas 13-16, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017; Entrevista 17, «Gallo» Córdoba, 23 abril 2017.

⁴ Entrevista 13, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

trabajado bastante durante las negociaciones para ganarse nuestra confianza y demostrarnos que están dedicados a la paz»⁵. Otra describió las situaciones tensas durante las negociaciones secretas en 2012, pero destacó que la dinámica había cambiado drásticamente desde entonces, ya que el Gobierno había demostrado su compromiso con la paz. Un miembro de las FARC que estuvo presente en las negociaciones en La Habana reconoció que con la presencia de la ONU, el MMV, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y otros observadores, sería extremadamente improbable que el Gobierno y sus Fuerzas Armadas volvieran abiertamente a militarizarse contra miembros de las FARC que participaban en el proceso de paz⁶. Otras personas también reconocieron que las negociaciones habían sido clave para vencer el miedo y generar la confianza en el Gobierno; además, los observadores y otras garantías internacionales fueron elementos imprescindibles que les permitió poder dejar las armas.

En una de las ZVTN, los miembros de las FARC percibieron amenazas a su seguridad. En abril de 2017, justo antes del proceso de desarme, los entrevistados de las FARC en el campamento ZVTN de Córdoba («Gallo») describieron cómo desconfiaban de la policía y del ejército en el perímetro establecido alrededor del campamento y alegaron que se estaban monitoreando sus actividades. Algunos dijeron que *«hay tensiones con nuestros antiguos enemigos»*⁷. Un encuestado afirmó que *«es difícil confiar en el Gobierno. En el pasado, el Gobierno rompió sus promesas después de llegar a un acuerdo y nos atacó»*⁸. Los encuestados destacaron que estas tensiones se debieron en gran medida a que el Gobierno no había proporcionado los materiales prometidos para los campamentos ZVTN. Por ejemplo, una de las encuestadas afirmó que no confiaba en que el Gobierno la protegería durante el proceso de desarme y mientras estaba en los campamentos, conectando esta desconfianza con la falta de suministros del Gobierno. Ella dijo: *«Me siento desprotegida. Ahora que el Gobierno no está cumpliendo con su parte del Acuerdo [con respecto a las provisiones y los materiales en los campamentos], estoy perdiendo la confianza en que el Gobierno se ocupará de mi seguridad»*⁹. Sin embargo, las condiciones en este campamento mejoraron en julio. Los encuestados en aquel momento destacaron que el diálogo continuo con el Gobierno y las mejoras en la provisión de materiales como razones para su optimismo.

⁵ Entrevista 17, «Gallo» Córdoba, 23 abril 2017.

⁶ Entrevista 13, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

⁷ Entrevista 17, «Gallo» Córdoba, 23 abril 2017.

⁸ Entrevista 16, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

⁹ Entrevista 2, «La Elvira» Cauca, 23 abril 2017.

La gran mayoría de los miembros de las FARC entrevistados no tenían que el Gobierno les atacara militarmente, pero tenían menos confianza en que el Gobierno les brindara una seguridad adecuada contra otros grupos armados. Por ejemplo, cuando les pregunté hasta qué punto estaban de acuerdo con la afirmación «Puedo confiar en que el Gobierno (y la policía, etc.) me protegerán de las amenazas a mi seguridad personal», más del 50% de los encuestados respondieron negativamente. Según todos los encuestados, los paramilitares sucesores eran vistos como la principal amenaza (véase la discusión más adelante). Muchos encuestados de alto rango alegaron que los militares dieron impunidad a las operaciones paramilitares en la región¹⁰. Además, los encuestados en general vieron que el Gobierno estaba permitiendo las condiciones necesarias para el funcionamiento de los paramilitares. Más del 65% de los encuestados pensaba que el Gobierno todavía tenía vínculos clandestinos con grupos paramilitares y vinculaba las amenazas a su seguridad personal con la falta de voluntad del Gobierno para dismantelar a los paramilitares. Otro entrevistado fue claro en que «*para dismantelar a los paramilitares, el Gobierno necesita acabar con las políticas y estructuras que los sustentan*»¹¹.

Los miembros de las FARC que estaban en La Habana declararon que las promesas del Gobierno para abordar la actividad paramilitar, así como para proporcionar la seguridad adecuada para la desmovilización de sus miembros, fueron puntos principales que exigieron durante las negociaciones con el Gobierno, pero este no llegó a prometer el dismantelamiento completo de grupos paramilitares¹². Esto significa que, aunque había confianza en que el Gobierno y sus Fuerzas Armadas no atacarían militarmente a las FARC durante o después de su desarme, esta fiabilidad en el Gobierno se vio disminuida por la percepción de que todavía tenía conexiones y/o influencia sobre los grupos paramilitares. En otras palabras, la existencia de grupos armados extra-diádicos [especialmente vinculados entre sí], en este caso los sucesores de los paramilitares, influyó en la intensidad del «problema del compromiso» (Walter 1999 y 2002).

Además, la mayoría de los entrevistados no confiaba en que el Gobierno implementaría los términos acordados del Acuerdo de Paz o que tuviera la capacidad para hacerlo. Por ejemplo, había más desconfianza

¹⁰ Entrevista 1, Cauca, 18 abril 2017; 12 y 16, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017; 17 y 18, ZVTN «Gallo» Córdoba, 23 abril 2017.

¹¹ Entrevista 17, «Gallo» Córdoba, 23 abril 2017; Entrevista 18 «Gallo» Córdoba, 23 abril 2017.

¹² Entrevista 13, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

de que el Gobierno permitiese un cambio político real a largo plazo. Menos aún pensaron que tendría en cuenta los intereses de los miembros de las FARC en proceso de desmovilización. Una de las entrevistadas argumentó que *«al Gobierno realmente no le importa lo que sucede con nosotros. Estarían felices si simplemente nos desarmamos y desaparecemos»*¹³.

5. Percepción de las amenazas a los miembros de las FARC llegadas desde las BACRIM y los nuevos paramilitares

Había preparado las mismas preguntas relacionadas con las BACRIM (Bandas Criminales emergentes) y los paramilitares como grupos o tipos de actores distintos, pero todos los miembros de las FARC entrevistados rechazaron esta distinción¹⁴. Todos los interpelados impugnaron la noción de que las BACRIM representaban una categoría separada de actor armado que era apolítico y solo interesado en el narcotráfico. También entendieron a los paramilitares sucesores contemporáneos o una continuación de las AUC.

Finalmente, relataron que no había cambiado mucho desde la desmovilización de las antiguas estructuras paramilitares (AUC) en cuanto a sus relaciones con los «nuevos» actores paramilitares. Una miembro tenía claro que *«para nosotros los llamados BACRIM y los nuevos paramilitares son los mismos porque tienen la misma política»*¹⁵. Otra indicó: *«Los BACRIM son los nombres colocados a los diferentes actores que han continuado con el trabajo de los paramilitares, despojando, desplazando y manteniendo a la población. En nuestros medios de comunicación BACRIM y paramilitares son manejados en categorías muy parecidas. Con la agravante de las masacres cometidas en las comunidades»*¹⁶.

Sin embargo, algunos encuestados reconocieron las diferencias entre los grupos de las nuevas generaciones paramilitares. Una de las entrevistadas en Cauca describió cómo algunos grupos paramilitares operaban

¹³ Entrevistas 4, San José del Guaviare, 7 julio 2017.

¹⁴ La denominación *Bandas Criminales emergentes* (BACRIM) surgió para identificar a algunos de los grupos recompuestos tras la desmovilización de las *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC). Sin entrar acá en lo acertado o no de los conceptos, valga señalar que también se están utilizando los nombres de *Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley* (GAOML), *Grupos Delincuenciales Organizados* (GDO), *Grupos Armados Organizados Residuales* (GAOR) y *Organizaciones Integradas al Narcotráfico* (ODIN), entre otros. En el Programa de Gobierno del Pacto Histórico (2022) se emplea el apelativo de *Grupos Multicrimen*, en referencia a las organizaciones criminales.

¹⁵ Entrevista 3, San José del Guaviare, 7 julio 2017.

¹⁶ Entrevista 1, «La Elvira» Cauca, 18 abril 2017.

como unidades militares, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), mientras que otros, como las Águilas Negras, fueron descritos como «*asesinos fantasmas*» que no tenían presencia física ni dominio del territorio, sino que iban apareciendo para promover violentamente una agenda política de derecha¹⁷.

Todos los encuestados dijeron que experimentaron una amenaza significativa a su seguridad personal por parte de las fuerzas paramilitares. En las encuestas, en una escala de 0 a 100, siendo 0 «ninguna amenaza» y 100 «alta amenaza», todos excepto uno (15 de 16), calificaron el nivel personal de amenaza de los paramilitares por encima de 50. La respuesta más común fue 100 (6 de 16 encuestados). 14 de 16 encuestados los clasificaron como «*enemigos*» (los otros dos no estuvieron de acuerdo ni en desacuerdo). Todos los interrogados coincidieron en que los paramilitares consideraban a los miembros de las FARC como un objetivo militar y continuarían haciéndolo después del desarme¹⁸. Un encuestado afirmó que «*estamos rodeados de paramilitares*», señalando a las montañas cercanas fuera del campamento de ZVTN. Dos comandantes de las FARC en una ZVTN describieron enfrentamientos militares entre los dos grupos, incluyendo la forma en que los paramilitares se habían acercado al perímetro de su campamento durante la noche¹⁹. En julio de 2017, después del desarme, un miembro de las FARC afirmó que «*los paramilitares siempre han sido nuestro enemigo y nos preocupa nuestra inseguridad, estar desarmados*»²⁰. Otra persona describió cómo se sentía más seguro en los campamentos ZVTN que fuera de ellos y le preocupaba que el Estado no pudiera o no hiciera nada para protegerlo después de que saliera del campamento²¹.

No había mucho optimismo en que estarían a salvo de la violencia paramilitar después del desarme y después de abandonar los campamentos. Un entrevistado relató que la violencia de los paramilitares contra él y su familia fue una de las principales razones por las que se unió a las FARC en primer lugar y no esperaba que lo trataran de manera diferente en el futuro²². Otro dijo: «*Aunque el Gobierno cumpla con los tér-*

¹⁷ Entrevista 1, «La Elvira» Cauca, 18 abril 2017.

¹⁸ Entrevistas 1, 2, 3, 4, 15, 16, 17, «Gallo» Córdoba, San José del Guaviare, «La Elvira» Cauca, 18 abril, 7 julio y 24 julio 2017.

¹⁹ Entrevista 17 y 18, «Gallo», Córdoba, 24 abril 2017.

²⁰ Entrevista 5, 6, San José del Guaviare, 7 julio 2017; Entrevista 7, «Gallo» Córdoba, 16 julio 2017.

²¹ Entrevista 21, San José del Guaviare, 7 julio 2017; Entrevista 22, «La Elvira» Cauca, 24 julio, 2017.

²² Entrevista 18, «Gallo» Córdoba, 23 abril, 2017.

minos del Acuerdo y tome medidas para implementar el proceso de paz, los paramilitares no nos dejarán en paz»²³. Además de una amenaza a su seguridad personal, todos los encuestados de las FARC coincidieron en que los paramilitares eran una amenaza para el proceso de paz, para sus comunidades, para los movimientos sociales y para los representantes de sus partidos políticos. A muchos les preocupaba que las fuerzas paramilitares obstruyeran la participación de las FARC en la política al asesinar u «oponerse violentamente» a los políticos que representan sus intereses, incluso cuando las FARC se convierte en un grupo político. Muchos temían que una masacre paramilitar de representantes políticos de las FARC, parecido a la de la UP en la década de 1980, pudiera formar parte de más conflicto en el futuro²⁴. Otros también estaban preocupados por las amenazas a las comunidades desarmadas que las FARC controlaban anteriormente. Uno declaró: «temo por el atropello de los grupos paramilitares a las comunidades indefensas y que han sido violentamente despojadas y asesinadas por proteger a los capitalistas o multinacionales. A los paramilitares solo les interesa los territorios para generar sus proyectos a largo plazo»²⁵. Otro me contó que «las FARC han buscado un cambio para el pueblo colombiano para que no haya desigualdades entre los mismos y, en cambio, los paramilitares siempre han buscado recursos para ellos y sus superiores y asesinan a los campesinos para lograrlo. Los paramilitares continuaran con su lucha a pesar de este proceso de paz»²⁶.

6. Percepción de las amenazas a los miembros de las FARC originadas en el ELN

Hubo un contraste entre las distintas ZVTN en cómo los miembros de las FARC percibieron la amenaza del ELN. En los campamentos ZVTN en Córdoba y Guaviare, áreas donde había poca o ninguna presencia del ELN, los encuestados calificaron su percepción de amenaza a su seguridad personal por parte del ELN como 0²⁷. A continuación, todos los encuestados en estas dos ZVTN estuvieron «completamente en desacuerdo» con que el ELN representara una amenaza para el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, a las comunidades de las FARC, los movimientos sociales y los representantes de sus partidos políticos.

²³ Entrevista 6, San José del Guaviare, 7 julio 2017.

²⁴ Entrevistas 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 16, «Gallo» Córdoba, San José del Guaviare, «La Elvira», Cauca, 18 abril, 7 julio, y 24 julio 2017.

²⁵ Entrevista 11, «Gallo» Córdoba, 16 julio 2017.

²⁶ Entrevista 11, «Gallo» Córdoba, 16 julio 2017.

²⁷ Entrevista 7, «Gallo» Córdoba, 16 julio 2017.

Ninguno consideró al ELN como un «*enemigo*». Además, lejos de considerar al ELN como rivales potenciales o saboteadores de la paz, muchos encuestados se refirieron al mismo como «*amigos*» o «*hermanos y hermanas en la lucha*» en el sentido de que tenían objetivos revolucionarios parecidos²⁸. Los encuestados mayores de 50 años en ambas ZVTN manifestaron que debido a que el ELN no estaba presente en sus áreas, no había competencia FARC / ELN, pero que no estaban seguros en otras zonas²⁹.

En cambio, en el Cauca, donde el ELN tenía una presencia relativamente fuerte, los encuestados lo observaban como una amenaza a su seguridad personal. Cuanto más alto era el rango, más alto tendía el encuestado a calificar la intimidación individualmente, así como los rechazos percibidos al proceso de paz, las comunidades, los movimientos sociales y los representantes de los partidos políticos de las FARC. Los encuestados calificaron al ELN, en promedio, como una amenaza mucho menor que los paramilitares; pero lo percibieron en estas áreas como una intimidación mayor, en promedio, que el Gobierno y sus Fuerzas Armadas.

Un sub-comandante de las FARC en Cauca detalló que el ELN era una posible coacción para su seguridad personal y para las FARC colectivamente de tres maneras principales. Primero, dijo que, unos años antes, los comandos de las FARC y el ELN en su región realizaron una serie de reuniones en las que el ELN acusó a las FARC de ser «*traidores*» a la causa revolucionaria al firmar el Acuerdo de Paz con el Gobierno. «*Existe la posibilidad*», dijo, «*pero muy improbable, de que el ELN pueda atacar militarmente a miembros de las FARC*». Afirmó «*mientras no haya un Acuerdo de Paz entre el ELN y el Gobierno, el ELN representa una amenaza para la reincorporación de las FARC y para la paz en el país.*» En segundo lugar, a medida que el ELN expande su control sobre las comunidades que anteriormente estaban en manos de las FARC, cobra impuestos a las comunidades locales y posiblemente podría castigar a algunos miembros de esas comunidades por cooperar con las FARC. Dijo que estas sentían la «*responsabilidad de proteger a esas comunidades de las represalias de los elenos*». Finalmente, y de manera similar, opinó que este proceso de establecer el control sobre el territorio por parte del ELN podría conducir a la violencia contra algunos miembros de las FARC y las comunidades³⁰.

²⁸ Entrevista 3, 4, 5, 7, 8, 9 San José del Guaviare y «Gallo» Córdoba, 7 julio y 16 julio 2017.

²⁹ Entrevistas 5, 6, 9, San José del Guaviare y «Gallo» Córdoba, 7 julio y 16 julio 2017.

³⁰ Entrevista 12, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

7. El desarme durante el conflicto armado y las inseguridades

¿Por qué y cómo pudieron los ex combatientes de las FARC continuar con el proceso de desarme a pesar de estas amenazas a su seguridad personal y la violencia política en el contexto de una paz parcial? Los encuestados describieron la sensación de amenaza como algo que afectó su decisión de desarmarse. Cuando les pregunté por qué los miembros de las FARC se desarmaron a pesar de los peligros potenciales, una narrativa común fue que se estaban tomando un riesgo, un sacrificio por la paz. Por ejemplo, un sub-comandante comentó: «*Nosotros experimentamos temor del estado y de los paramilitares y cierta inseguridad. Pude dejar las armas solo con la confianza en el proceso de paz y por nuestra convicción que la salida del conflicto armado debe de ser política*»³¹. Describió el proceso de desarme y su participación en el proceso de paz en general como un «riesgo necesario» para un país más pacífico. Otra miembro declaró «*El no tener armas se pierde el resguardo. Uno se siente en otras condiciones, insegura. Con el fusil se defiende la vida. Con este proceso para que haya lo que el pueblo quiera es un sacrificio, y por eso ponemos todos la voluntad para hacer todo lo posible sin armas*»³². Un miliciano de las FARC dijo que «*Por el momento nuestras rivalidades con los paramilitares no han afectado mi desarme o reincorporación porque lo que acordamos con el Gobierno está claro. El problema es que, si vienen los paramilitares a matarnos, ahora que nos hemos desarmado no tenemos con qué defendernos. Pero estamos comprometidos con la paz. Es un riesgo que tenemos que correr*»³³.

Otros se centraron en las promesas hechas en el Acuerdo de 2016 y su compromiso con los términos del documento. Un encuestado afirmó que «*No se ha terminado con el abandono de armas. El tema de seguridad es grave y el estado no ha tomado acción contra los paramilitares. Nosotros dejamos las armas a pesar de la amenaza de otros grupos solo para demostrar al mundo nuestro compromiso a la paz*»³⁴. Otro declaró: «*Nuestra palabra y nuestras promesas al pueblo colombiano son importantes a pesar de los riesgos, también tenemos la fuerza de voluntad para llevar esto a cabo y mostrarle al mundo quiénes somos*»³⁵. Ninguno habló abiertamente sobre otras posibilidades, como que podrían haber recibido órdenes de un mando superior o que las FARC no estaban en condiciones de seguir luchando.

³¹ Entrevista 15, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

³² Entrevista 4, San José del Guaviare, 7 julio 2017.

³³ Entrevista 11, «Gallo» Córdoba, 16 julio 2017.

³⁴ Entrevista 16, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

³⁵ Entrevista 16, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

Muchos encuestados tenían una perspectiva optimista para el futuro y el papel colectivo de las FARC en la política en su transición a un partido político, así como una perspectiva personalmente positiva en su reintegración. Una miembro dijo: «*Sobre el Gobierno, quedamos con la esperanza y a la espera de que los acuerdos firmados sean cumplidos e implementados. Que no quede todo en el acto de abandono de armas. Ojalá que se pueda dar el desarrollo en el campo y la oportunidad a las comunidades para desarrollar su potencial político y económico en lo rural y lo urbano. A la espera que se pueda con otras ideas mejorar las perspectivas de nuestro país. Es la oportunidad de crear un nuevo país y una nueva sociedad*»³⁶. Otro afirmó: «*Esperamos que el Gobierno cumpla con su parte para que se genere la paz con igualdad social y de género y para el desarrollo de nuestro pueblo*»³⁷.

Varios encuestados manifestaron que les hubiera gustado tener más apoyo y observación internacional para garantizar aún más su transición hacia la paz. Uno argumentó: «*necesitamos más presencia e influencia internacional. Queremos más observación y presión internacional para que el Gobierno cumpla todo lo prometido*»³⁸. Otros manifestaron que hace falta la presión del Gobierno sobre otros grupos armados que habían seguido luchando, en particular los paramilitares y el ELN. Por ejemplo, según un miembro de las FARC «*Para ayudarnos a cumplir con nuestras promesas, el Gobierno tiene que negociar o acabar con los otros grupos armados y disminuir la cultura de violencia que domina en Colombia*»³⁹.

8. Conclusiones

Este capítulo ha repasado cómo los miembros de las FARC percibieron un dilema de seguridad y otras inseguridades durante su desarme (abril y julio de 2017) en el contexto de múltiples grupos en guerra. Ha tratado de ofrecer una instantánea de las perspectivas de desarme de los miembros de las FARC durante este momento crucial en su normalización y reincorporación. Hay dos observaciones o hallazgos principales, tras efectuar la entrevistas, ordenar las respuestas y analizar sus contenidos.

Primero, la mayoría de los miembros de las FARC entrevistados confiaban en que el Gobierno y sus Fuerzas Armadas no los atacarían vio-

³⁶ Entrevista 1, «La Elvira» Cauca, 18 abril 2017.

³⁷ Entrevista 7, «Gallo» Córdoba, 16 julio 2017.

³⁸ Entrevista 15, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

³⁹ Entrevista 15, «La Elvira» Cauca, 24 julio 2017.

lentamente durante su desarme o su reintegración en el futuro. Sin embargo, expresaron dudas sobre el compromiso del Gobierno con la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, especialmente en cuanto al compromiso de las instituciones del Estado con su seguridad física frente a los grupos armados excluidos del Acuerdo. Esto sugiere que la presencia de grupos armados extra-diádicos, incorformes con el proceso de paz, puede afectar a la confianza de los antiguos insurgentes en el compromiso del Gobierno con el Acuerdo de Paz y sus principales puntos (Walter 1999, 2002; Fearon 1998; Longo y Lust 2009; Spear 1999 Filippidou y O'Brien 2020).

En segundo lugar, los miembros de las FARC también expresaron sus inseguridades frente a otros grupos armados excluidos. A muchos les preocupaba que los grupos paramilitares atacaran a ex combatientes de las FARC, miembros de partidos políticos y líderes y activistas sociales y comunitarios, amenazando la inclusión de las FARC en el proceso político. Algunos temían las represalias del ELN por ser «traidores» a la causa revolucionaria armada. Esto sugiere que las actividades continuas de los grupos armados fuera del proceso de paz entre el Gobierno y los insurgentes pueden constituir el principal dilema de seguridad que influye o impide el DDR de los insurgentes —su desarme, desmovilización y reintegración—. Esto corrobora la investigación existente sobre los efectos de la competencia continua con los grupos armados excluidos en el DDR y, en última instancia, en la duración y la recurrencia del conflicto (Phillips 2015; Nilsson 2008). También es consistente con la literatura sobre los «spoilers» (Stedman 1997; Reiter 2015, 2016); y sobre los efectos de las milicias pro gubernamentales en las condiciones para la paz (Steinert 2019; Aliyev 2019 y 2020).

En los últimos 5 años desde el desarme en 2017 hasta la mitad de 2022, algunos de estos temores se han hecho realidad. Alrededor de 300 ex miembros de las FARC y aproximadamente 1.000 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016 hasta mayo de 2022 (Indepaz 2022; JEP 2021). Parece haber poca información fiable sobre quiénes están matando a estas personas, pero algunos estudios apuntan a los grupos paramilitares sucesores y miembros disidentes de las FARC (es decir, aquellos que continuaron luchando) (Semana 2020). Estas inseguridades para ex combatientes de las FARC y líderes sociales han representado un gran obstáculo para la construcción de una paz duradera (Human Rights Watch 2022). El capítulo elaborado por Miguel Ángel Beltrán y John Sebastián Santamaría en este libro —«El genocidio de ex insurgentes en Colombia o la historia de un eterno retorno»— ofrece más información sobre estas dinámicas (véase también Valencia Agudelo 2021; Ríos y González 2021; Aguilera y Perea 2020).

Colombia se ha visto afectada por una paz parcial mientras otros grupos armados continúan con sus actividades violentas. Alrededor de 300 miembros de las FARC nunca se desarmaron porque no apoyaron los términos del acuerdo de 2016 o por falta de seguridad (Acosta 2017). Otros «disidentes» también han regresado a la guerra citando el incumplimiento del Gobierno con los términos acordados y/o amenazas a su seguridad personal por parte de otros grupos armados, como los paramilitares (Parkin Daniels, 2019; Casey and Rios Escobar 2018). Estos grupos disidentes se han enfrentado con otros grupos armados excluidos del proceso de paz que han seguido luchando. A fines de julio de 2021, combates entre los disidentes de las FARC y las AGC obligaron a más de 4.000 personas a huir del municipio de Ituango, Antioquia (Human Rights Watch 2022).

Además, el anterior Gobierno colombiano tomó algunas medidas significativas en la lucha contra las bandas criminales y los grupos paramilitares sucesores, como la mediática captura en octubre de 2021 de «Otoniel» —el narcotraficante Dairo Antonio Usuga, líder del Clan del Golfo—. Pero los grupos paramilitares sucesores han continuado con sus operaciones, perpetrando varias masacres de civiles (Brodzinsky 2016). Además, disidentes de las FARC han tenido numerosos enfrentamientos con el ELN cerca de la frontera con Venezuela (Pardo 2022).

Esta investigación y sus hallazgos tienen implicaciones políticas para mitigar las preocupaciones de seguridad después de un acuerdo negociado entre el Gobierno e insurgentes en el contexto de múltiples partes en conflicto.

En primer lugar, esta investigación subraya la importancia de las disposiciones de seguridad para los miembros insurgentes que se someten a DDR, incluidas las garantías institucionales y de terceros (Gómez-Suárez y Newman 2013; Humphreys y Weinstein 2007; Walter 1999 y 2002; Hartzell, Hoddie y Rothchild 2001). Reconocer aún más las percepciones de inseguridad de los insurgentes frente a los grupos armados excluidos podría ser un punto de partida útil para los políticos en el diseño de procesos de DDR en el contexto de conflicto donde hay varios grupos armados.

Y, en segundo lugar, y de manera similar, esta investigación y las dinámicas recientes en Colombia han recalcado cómo una paz parcial en la que varios grupos armados quedan excluidos del proceso de paz puede afectar negativamente las perspectivas de paz. Se señala la necesidad de abordar a los grupos armados excluidos como un paso hacia una paz total.

En el cierre de este texto, julio de 2022, incluyo un breve comentario final a modo de nota de actualidad y perspectivas de futuro inmediato.

Los intentos de negociaciones de Gobiernos precedentes con el ELN no produjeron resultados. El nuevo Gobierno a partir de agosto de 2022, presidido por Gustavo Petro y sostenido por la amplia coalición del Pacto Histórico, lleva en su Programa el compromiso de cumplir con el Acuerdo Final de Paz con las FARC y avanzar en «el diálogo» con el ELN. Más en concreto se anuncia: «retomaremos las negociaciones con el ELN para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político». Y en cuanto a lo que denomina «*grupos multicitrimen*» —se supone que de factura paramilitar, carteles de narcotraficantes y otras organizaciones criminales— el Programa señala: «Implementaremos un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo y sometimiento a la justicia de los diversos grupos multicitrimen y organizaciones ligadas al narcotráfico».

Si estos anuncios se cumplen durante el periodo 2022-2026, la mayoría de elementos y aspectos en este trabajo expuestos y analizados, que tiene que ver con el proceso de desarme habido en Colombia desde 2017 y la descrita percepción de inseguridad por parte de los guerrilleros y guerrilleras que declinaron las armas, que hemos comprobado gracias al trabajo de campo y las encuestas, tendrán que ser sometidos a un nuevo tratamiento por parte del Estado y sus principales instituciones, así como de todos los actores implicados en esta problemática.

Bibliografía y fuentes documentales

- ACOSTA, Luis Jaime (2017, 5 de febrero), «About 300 rebels from Colombia's FARC have not demobilized, general says», *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-colombia-peace-idUSKBN15K0IV>
- AGUILERA PEÑA, Mario, y PEREA RESTREPO, Carlos Mario (eds.) (2020), *Violencias que persisten: El escenario tras el Acuerdo de Paz*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- AL JAZEERA (2017, 27 de junio), «UN: Colombia FARC Rebels Complete Disarmament», *Al Jazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/colombia-farc-rebels-complete-disarmament-170626232629067.html>
- ALIYEV, Huseyn (2019), «No Peace, No War' Proponents? How Pro-Regime Militias Affect Civil War Termination and Outcomes», *Cooperation and Conflict*, vol. 54, n.º 1, pp. 64-82.
- (2020), «Pro-Regime Militias and Civil War Duration», *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, n.º 3, pp. 630-650.
- ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2016a, 24 de noviembre), *Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Bogotá, Colombia, <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

- (2016b), *Zonas Veredales para la dejación de armas de las FARC*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, Colombia, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Zonas-de-ubicacion.pdf>
- ANNAN, Jeannie, BRIER, Moriah, and ARYEMO, Filder (2009), «From “Rebel” to “Returnee”»: Daily Life and Reintegration for Young Soldiers in Northern Uganda», *Journal of Adolescent Research*, vol. 24, n.º 6, pp. 639-667, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0743558409350499>
- ÁVILA, Ariel (2016, 30 de marzo), «Bacrim, neoparamilitares y grupos post-desmovilización paramilitar», *Semana*, <https://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-avila-bacrim-neoparamilitares-y-grupos-post-desmovilizacion-paramilitar/467330>
- BERDAL, Mats R. (1996), *Disarmament and Demobilisation After Civil Wars: Arms, Soldiers and the Termination of Armed Conflicts*, Oxford, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- BRODZINSKY, Sibylla (2016, 7 de abril), «Colombia’s Road to Peace: New Militia Threatens Stability with Bloodshed», *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/07/colombia-peace-talks-farc-el-n-guerrillas-usuga-clan>
- BURGESS, Stephen (2008), «Fashioning Integrated Security Forces After Conflict», *African Security*, vol. 1, n.º 2, pp. 69-91.
- CASEY, Nicholas, and RIOS ESCOBAR, Federico (2018, 18 de septiembre), «Colombia Struck a Peace Deal with Guerrillas, But Many Return to Arms», *The New York Times*.
- CUNNINGHAM, David (2011), *Barriers to Peace in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EL TIEMPO (2016, 23 de junio), «El paso a paso para la dejación de armas de las FARC», *El Tiempo*, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16628106>
- FEARON, James (1998), «Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict», en: LAKE, David, and ROTHCHILD, Donald (eds.), *The International Spread of Ethnic Conflict*, Princeton, Princeton University Press.
- (2004), «Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?», *Journal of Peace Research*, vol. 41, n.º 3, pp. 275-301.
- FILIPPIDOU, Anastasia and O’BRIEN, Thomas (2020), «Trust and Distrust in the Resolution of Protracted Social Conflicts: The Case of Colombia», *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, en línea: 29 de junio de 2020; en papel: (2022), vol. 14, n.º 1, pp. 1-21, DOI: 10.1080/19434472.2020.1785524
- GARCÍA DURÁN, Mauricio, GRABE LOEWENHERZ, Vera and PATIÑO HORMAZA, Otty (2008), *The M-19’s Journey: From Armed Struggle to Democratic Politics*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, https://berghof-foundation.org/files/publications/transitions_m19.pdf
- GHAIS, Suzanne (2019), «Consequences of Excluding Armed Groups from Peace Negotiations: Chad and the Philippines», *International Negotiation*, vol. 24, n.º 1, pp. 61-90.
- GOMEZ-SUAREZ, Andrei (2010), «US-Colombian Relations in the 1980s: Political Violence and the Onset of the UP Genocide», en: ESPARZA, Marcia,

- FEIERSTEIN, Daniel and HUTTENBACH, Henry R. (eds.), *State Violence and Genocide in Latin America: The Cold War Years*, Oxford, Routledge, pp. 152-166.
- GOMEZ-SUAREZ, Andrei, and NEWMAN, Jonathan (2013), «Safeguarding Political Guarantees in the Colombian Peace Process: Have Santos and FARC Learnt the Lessons from the Past?», *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 5, pp. 819-837.
- HARTZELL, Caroline (1999), «Explaining the Stability of Negotiated Settlements to Intrastate Wars», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n.º 1, pp. 3-22.
- HARTZELL, Caroline, and HODDIE, Matthew (2003), «Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management», *American Journal of Political Science*, vol. 47, n.º 2, pp. 318-332.
- (2007), *Crafting peace: Power-sharing institutions and the negotiated settlement of civil wars*, Pennsylvania, Penn State Press.
- HARTZELL, Caroline, HODDIE, Matthew, and ROTHCHILD, Donald (2001), «Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables», *International organization*, vol. 55, n.º 1, pp. 183-208.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2022), «Colombia: Events of 2021», *World Report 2022*, Chapter Colombia, <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/colombia>
- HUMPHREYS, Macartan, and WEINSTEIN, Jeremy (2007), «Demobilization and Reintegration», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n.º 4, pp. 531-567.
- INDEPAZ (2022), <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>
- JENNINGS, Kathleen (2007), «The Struggle to Satisfy: DDR Through the Eyes of Ex-Combatants in Liberia», *International Peacekeeping*, vol. 14, n.º 2, pp. 204-218.
- JOSHI, Madhav and MELANDER, Erik (2017), «Explaining Demobilization in the Wake of Civil Conflict», *Peacebuilding*, vol. 5, n.º 3, pp. 270-288.
- JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP) (2021), «Hay en marcha una ominosa maquinaria que desalienta las contribuciones a la verdad: magistrado Eduardo Cifuentes», Comunicado n.º 047. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Hay-en-marcha-una-ominosa-maquinaria-que-desalienta-las-contribuciones-a-la-verdad,-asegur%C3%B3-el-magistrado-Eduardo-Cifuentes.aspx>
- KREUTZ, Joakim, and NUSSIO, Enzo (2019), «Destroying Trust in Government: Effects of a Broken Pact among Colombian Ex-Combatants», *International Studies Quarterly*, vol. 63, n.º 4, pp. 1.175-1.188.
- LONGO, Matthew and LUST, Ellen (2009), «The Case for Peace Before Disarmament», *Survival*, vol. 51, n.º 4, pp. 127-148.
- MAHER, David and THOMSON, Andrew (2018), «A Precarious Peace? The Threat of Paramilitary Violence to the Peace Process in Colombia», *Third World Quarterly*, vol. 39, n.º 11, pp. 2.142-2.172.
- MATTES, Michaela and SAVUN, Burcu (2009), «Fostering Peace After Civil War: Commitment Problems and Agreement Design», *International Studies Quarterly*, vol. 53, n.º 3, pp. 737-759.

- MEERNIK, James, GAVIRIA HENAO, and BARON-MENDOZA, Laura, (2021), «Insecurity and the reintegration of former armed non-state actors in Colombia», *European Political Science Review*, vol. 13, n.º 4, pp. 528-546.
- NASI, Carlo (2006), «Spoilers in Colombia: Actors and strategies», en: NEWMAN, Edward and RICHMOND, Oliver (eds.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers During Conflict Resolution*, Tokyo and New York, United Nations University Press, pp. 219-242.
- NILSSON, Desiree (2008), «Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements», *Journal of Peace Research*, vol. 45, n.º 4, pp. 479-495.
- NUSSIO, Enzo (2011), «How Ex-Combatants Talk About Personal Security. Narratives of Former Paramilitaries in Colombia», *Conflict, Security & Development*, vol. 11, n.º 5, pp. 579-606.
- (2012), «Emotional Legacies of War Among Former Colombian Paramilitaries», *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 18, n.º 4, pp. 369-383.
- PARDO, Daniel (2022, 4 de enero), «3 claves para entender la larga rivalidad entre las FARC y el ELN (y cómo ahora llena de violencia la frontera entre Colombia y Venezuela)», *BBC Mundo*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59863553>
- PARKIN DANIELS, Joe (2019, 29 de Agosto), «Former Farc Commanders Say They are Returning to War Despite 2016 Peace Deal», *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/29/ex-farc-rebels-announce-offensive-despite-peace-deal-colombia-video>
- PHILLIPS, Brian (2015), «Enemies with Benefits? Violent Rivalry and Terrorist Group Longevity», *Journal of Peace Research*, vol. 52, n.º 1, pp. 62-75.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2017), «Dejación de Armas», Web de la Presidencia de la República de Colombia, <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170620-dejacion-armas/dejacion-de-armas.html>
- REITER, Andrew (2015), «Does Spoiling Work? Assessing the Impact of Spoilers on Civil War Peace Agreements», *Civil Wars*, vol. 17, n.º 1, pp. 89-111.
- (2016), *Fighting Over Peace: Spoilers, Peace Agreements, and the Strategic Use of Violence*, Palgrave Macmillan.
- RÍOS, Jerónimo, y GONZÁLEZ, Julio César (2021), «La violencia contra ex guerrilleros de las FARC-EP desde una perspectiva territorial (2016-2020)», *Jurídicas*, vol. 18, n.º 2, pp. 239-260, https://eprints.ucm.es/id/eprint/71603/1/Juridicas18%282%29_14.pdf
- SEMANA (2020, 14 de agosto), «¿Quién está detrás de los homicidios de ex combatientes de las Farc?», *Semana*, <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-hoy-quien-comete-los-homicidios-de-ex-combatientes-de-las-farc/694447/>
- SEN, Rumela (2021), *Farewell to Arms: How Rebels Retire Without Getting Killed*, Oxford, Oxford University Press.
- SPEAR, Joanna (1999), «The Disarmament and Demobilisation of Warring Factions in the Aftermath of Civil Wars: Key Implementation Issues», *Civil Wars*, vol. 2, n.º 2, pp. 1-22.
- STEDMAN, Stephen (1997), «Spoiler Problems in Peace Processes», *International Security*, vol. 22, n.º 2, pp. 5-53.

- STEINERT, Cristoph, STEINERT, Janina and CAREY, Sabine (2019), «Spoilers of Peace: Pro-Government Militias as Risk Factors for Conflict Recurrence», *Journal of Peace Research*, vol. 56, n.º 2, pp. 249-263.
- THOMSON, Andrew (2020), «The credible commitment problem and multiple armed groups: FARC perceptions of insecurity during disarmament in the Colombian peace process», *Conflict, Security & Development*, vol. 20, n.º 4, pp. 497-517.
- VALENCIA AGUDELO, Germán Darío (2021), «El asesinato de ex combatientes en Colombia», *Estudios Políticos*, n.º 60, pp. 10-25.
- WALTER, Barbara F. (1999), «Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace», *International Security*, vol. 24, n.º 1, pp. 127-155.
- (2002), *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, Princeton University Press.
- ZAMBRANO QUINTERO, Liliana (2019), «La reincorporación colectiva de las FARC-EP», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121, pp., 45-66, doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.45

El genocidio de ex insurgentes en Colombia o la historia de un eterno retorno

Miguel Ángel Beltrán Villegas

Profesor en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá*

John Sebastián Santamaría Erazo

Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia**

1. Introducción

Después de suscrito el *Acuerdo final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y Duradera*, entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP, el 24 de noviembre del 2016, se ha recrudecido la violencia política contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y ex insurgentes de las FARC-EP. En un reciente informe, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) registra que en los primeros seis meses del 2022, fueron asesinados 21 ex insurgentes y 86 líderes y defensores de derechos humanos (INDEPAZ 2022). Es de anotar que la puesta en marcha del Acuerdo significó que 13.000 combatientes pertenecientes a las FARC hicieran dejación de armas, lo cual permitió su tránsito hacia una vida política legal¹, trayendo como resultado inmediato una significativa disminución de la muerte de jóvenes soldados (provenientes en su gran mayoría de sectores populares). Así, en 2017, un año después de la firma del Acuerdo, las estadísticas oficiales reportaban 66 integrantes

* Profesor Asociado del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia; Doctor en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México; Coordinador del Grupo de investigación «América Latina, Transformaciones y Dinámicas Políticas»; y ex preso político. Correo electrónico: mabeltranvi@unal.edu.co.

** Egresado del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional. Sus líneas de investigación son la Sociología Política y la Sociología de la Violencia. Correo electrónico: jssantamariae@unal.edu.co.

¹ Es así que nace la *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común*, colectividad política fundada en agosto de 2017, cuya Dirección Nacional quedó conformada por 111 miembros, garantizando en virtud de lo acordado, 10 escaños en el Congreso durante dos periodos legislativos (Vanguardia, 2 de septiembre de 2017).

de la fuerza pública muertos en medio del conflicto, una cifra ubicada muy por debajo de años anteriores como el 2002 cuando se registraron 684 integrantes de las fuerzas militares muertos, 2005 con 710 y 2011 con 484 (Redacción Justicia, 14 de septiembre del 2021).

Lamentablemente no ha sucedido lo mismo con los combatientes que tomaron la decisión de deponer sus armas y avanzar hacia la vida civil. De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación (PARES), desde la firma del acuerdo hasta el 7 de abril del año en curso (2022), fueron asesinadas 303 personas ex insurgentes (Pares, 2022) en proceso de reincorporación. Hecho que reviste una extremada gravedad si tenemos en cuenta que el Estado colombiano suscribió, entre otros compromisos la de ofrecer «Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo» (Acuerdo Final 2016: 70).

Pareciera, entonces, que la apuesta por erradicar la violencia como método de acción política, quedó reducida al desarme de la insurgencia armada sin que el Estado asumiera el desmonte efectivo de sus estructuras paramilitares, cuya actividad ha persistido bajo nuevas denominaciones, con la protección tácita o activa de empresarios, del poder político y estatal. Este incumplimiento por parte del Estado han empujado el proceso de paz hacia situaciones que reviven hechos históricos pasados, entre otros, la ausencia de garantías reales y efectivas para la reincorporación a la vida social, política y económica del país de los ex insurgentes, favoreciendo el exterminio sistemático de quienes firmaron el Acuerdo de Paz y propiciando el retorno a las armas de quienes estuvieron representando a las FARC en la mesa de negociaciones pero que posteriormente sintieron traicionadas sus expectativas de paz², sobre todo por las modificaciones que sufrió el Acuerdo, tras la pérdida del plebiscito por la paz el 2 de octubre de 2016 y la llegada del Gobierno del presidente Iván Duque (2018), quien si bien no logró por completo «hacer trizas el Acuerdo» como era su propósito, asumió un total incumplimiento en los procesos de implementación del mismo, bajo la divisa de una «paz

² Cabe mencionar aquí a «Jesús Santrich», «El Paisa», «Romaña» e «Iván Márquez», este último integrante del antiguo Secretariado de las FARC-EP y quien se desempeñó como representante a la Cámara por el movimiento Unión Patriótica surgido de los Acuerdos de La Uribe. En los años 80, para defender su vida, Márquez retornó de nuevo a las armas, cuando se inició el genocidio contra dicha organización política legal.

con legalidad», como se evidencia en las definiciones de su *Política de Defensa y Seguridad PDS - Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*³.

2. El comienzo de otro Genocidio en Colombia

Como parte de los acuerdos, el 30 de diciembre de 2016, el Congreso sancionó la Ley (1820) de amnistía e indulto la cual cobijaba «a todos quienes, habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado, hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado cometidas con anterioridad a la entrada en vigor del acuerdo final» (p. 2). Esta Ley hizo posible la extinción de la acción penal, disciplinaria, administrativa a centenares de guerrilleros y guerrilleras de las FARC, que se encontraban en las cárceles colombianas y que en los meses siguientes fueron recuperando lenta y gradualmente su libertad.

Cabe señalar que el Acuerdo de Paz de La Habana, Cuba, incluyó el establecimiento de 23 zonas de concentración de los ex combatientes, conocidas como *Zonas Veredales Transitorias de Normalización* (ZVTN), que posteriormente se transformaron en *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación* (ETCR). El objetivo de estos lugares fue garantizar el cese al fuego y las hostilidades de manera definitiva y que las FARC hicieran dejación de las armas; al mismo tiempo se buscaba propiciar acciones colectivas para la capacitación y la reincorporación a la vida civil de las personas pertenecientes a la extinta guerrilla de las FARC que se acogieron al proceso de paz. Uno de estos ex insurgentes fue Luis Alberto Ortiz Cabezas («Pepe») quien luego de recuperar su libertad se le ubicó en la zona veredal «Ariel Aldana» en Tumaco, muy cerca de donde residía su familia. Pocos días después, y mientras hacía uso de un permiso que le fue concedido para reencontrarse con sus parientes, recibió varios impactos de bala que le causaron la muerte a escasas cinco semanas de haber sido amnistiado (*Semana* 19 abril de 2017).

³ Cfr. El Decreto 2137 de 2018 por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del *Plan de Acción Oportuna* (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, entre otras, el cual desconoce el marco normativo derivado del Acuerdo de Paz («La protección de defensores de Derechos Humanos no debe ser un tema partidista», Centro de DD.HH. del ABA» [*The American Bar Association*], *El Espectador* 20 de julio 2020).

Ortiz Cabezas se convirtió en el primer firmante del Acuerdo de Paz asesinado y el primer eslabón de una interminable cadena de asesinatos contra antiguos combatientes de la guerrilla de las FARC, que un lustro después sobrepasa los tres centenares. Ese 19 de abril de 2017, fecha en que se produjo el crimen, fueron asesinados dos hermanos del prisionero político de guerra de esta organización Robinson Victoria recluido en ese momento en la cárcel de Chiquinquirá. En el mismo mes dirigentes de las FARC denunciaron el asesinato de tres familiares del guerrillero Carlos Guevara, quien se hallaba concentrado en una ZVTN ubicada en Remedios Antioquia, a los que se vino a sumar el asesinato del padre de un ex combatiente conocido como «Maicol» (*El Tiempo* 2 de mayo de 2017).

Dichos crímenes ocurridos inicialmente en Tarazá (Antioquia), Litoral San Juan en (Chocó), y sur del Tolima y que rápidamente se expandieron a otras regiones del país, permitía advertir que no se trataban de acciones aisladas sino de un plan sistemático activado en zonas rurales y urbanas dirigido a asesinar no solo combatientes de base, mandos medios y comandantes de frente, sino también un amplio círculo de familiares, y campesinos-as, señalados de ser antiguos colaboradores de las FARC. Un exterminio que en algunos casos estaría acompañado de actos de barbarie y crueldad, como lo acontecido en Norte de Santander con el ex insurgente Dimar Torres, quien antes de ser ejecutado fue torturado y castrado por soldados del Ejército. En esta oportunidad los victimarios fueron sorprendidos por campesinos de la comunidad, cuando trataban de cavar una fosa para desaparecer el cuerpo del ex integrante de las FARC (*El Espectador* 22 de abril del 2020).

En rechazo a estos hechos las FARC —ahora convertida en *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común*— optó por realizar a finales del 2020 una «peregrinación por la paz y por la vida» que movilizó durante 14 días a cerca de 2.000 ex combatientes desde los diferentes Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) hasta la capital del país, donde sostuvieron una entrevista con el presidente Iván Duque, exigiendo del ejecutivo el cese de asesinatos y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La reunión, aunque fue calificada de «alentadora» por los dirigentes del partido (*Agencia EFE* 6 de noviembre de 2020), si bien contribuyó a concitar la atención de la opinión pública sobre el genocidio, no redundó en medidas concretas que pusieran fin a este exterminio⁴.

⁴ Esta «peregrinación» estuvo precedida de un informe elaborado por el grupo de derechos humanos del partido FARC en septiembre de 2020, a través del cual se hace seguimiento a las acciones violentas que han sido víctimas las personas ex insurgentes, los

El genocidio contra integrantes de las filas insurgentes que han hecho dejación de sus armas y han sido cobijados por leyes de amnistía e indulto es un fantasma que acompaña permanentemente a los guerrilleros que han dado el trascendental paso de reincorporarse a la vida social, política y económica del país. En este sentido, el objetivo del presente artículo es analizar el asesinato sistemático de ex insurgentes de las FARC acaecidos en estos más de cinco años de firmado el Acuerdo, ubicando el fenómeno en una perspectiva de larga duración. Para dar cuenta de este propósito, realizaremos un breve recorrido histórico por los diferentes procesos de paz que ha vivido el país a partir del siglo pasado, destacando el asesinato por parte del Estado de algunas figuras representativas de los mismos. Posterior a esto, nos centraremos en el caso de los integrantes del partido FARC, mostrando algunas de sus tendencias más significativas.

3. El «síndrome del incumplimiento y la traición»: del fusilamiento de Victoriano Lorenzo al asesinato de Carlos Pizarro Leongómez

Las élites políticas colombianas han incumplido, de manera sistemática, los acuerdos firmados no solo con las organizaciones insurgentes sino con los diferentes sectores sociales. Algunos autores han denominado a este fenómeno el «*síndrome del incumplimiento y la traición*» por parte del Estado colombiano, el cual «hace parte hoy de un inmenso campo de representaciones colectivas en donde se articulan realidades históricas y modalidades de acción que han estado presentes en los procesos de negociación de los sectores subalternos con el Estado» (Beltrán mayo 2018: 146). Un hito histórico que ilustra este planteamiento lo constituye la finalización de la «Guerra de los Mil Días» (1899-1902), tal vez el conflicto civil más cruento que haya tenido el país entre finales del siglo XIX y principios del XX.

En dicha guerra numerosos líderes liberales tras su estruendosa derrota en la batalla de Palonegro (1900) se apoyaron en la estrategia de guerrillas, sin contar que en muchos casos estas adquirirían una autonomía tal que terminarían por amenazar el poder económico y político de las elites bipartidistas (Bergquist 1981: 83), todo lo cual precipitó

militantes del partido y sus familiares. El seguimiento se hizo mes a mes. Para esta investigación, logramos acceder a dicho documento. Las cifras que serán señaladas más adelante se basan en este informe, el cual contiene datos que van desde noviembre del 2016 hasta septiembre del 2020. Para el análisis de lo ocurrido posteriormente (año 2021 y primer semestre del 2022), se tomaron cifras registradas por otras organizaciones de derechos humanos.

un acuerdo entre dirigentes de las dos colectividades tradicionales. Para allanar este camino, el Gobierno conservador de José Manuel Marroquín sancionó el Decreto del 12 de junio de 1902 concediendo un «amplio indulto a todos los colombianos comprometidos en la revolución armada que tuvo principio el 18 de octubre de 1899, que se entreguen también las armas y todos los elementos de guerra que tengan a su disposición» y cuyo art. 3 señalaba que «los que se acojan a este indulto gozarán de garantías para sus personas y sus intereses desde que efectúen la entrega de que se trata, a las autoridades legítimas civiles o militares» (Jaramillo 1991: 371-372)

Aunque este indulto fue limitado y plagado de ambigüedades, en los meses siguientes las partes en guerra firmaron otros acuerdos como el Tratado de Neerlandia (24 de octubre de 1902), el Tratado de Wisconsin (28 de noviembre de 1902) y el Tratado de Chinacota (3 de diciembre de 1902), este último concebido como un Tratado de Paz que facultaba al Gobierno para expedir un Decreto legislativo dirigido a conceder una amplia amnistía «a cuantos directa o indirectamente hayan tomado parte en la revolución» (Medina y Sánchez 2003: 65). No obstante —como lo señala el sociólogo Carlos Eduardo Jaramillo en su documentado estudio sobre la guerra de los Mil Días— «los acuerdos y los tratados se convirtieron en una trampa mortal, muchos oficiales se anticiparon a los acontecimientos y, sabiendo que algunos guerrilleros por ellos odiados se iban a entregar, pidieron permiso anticipado para fusilarlos» (Jaramillo 1991: 360). De modo tal que fueron decenas de combatientes los que en el último semestre de 1902 y los primeros meses de 1903, se acogieron a estos procesos y terminaron sus días asesinados o sometidos a espurios consejos de guerra, donde la pena de muerte estaba ya predeterminada (ver tabla 1).

Un ejemplo que ilustra este comportamiento fue el fusilamiento del general Victoriano Loreno. Este jefe guerrillero, hijo de un gobernador indígena estuvo, desde muy joven, bajo la custodia de un sacerdote jesuita con quien aprendió a leer, escribir y conocer las injusticias contra su pueblo. Cuando se desata la Guerra de los Mil Días, Victoriano se incorporó a los ejércitos liberales de Panamá para luchar contra los atropellos cometidos por los gamonales locales en contra de la población indígena. Luego de la derrota que infringen las tropas conservadoras a los liberales en julio de 1900, y de la quema y arrasamiento del caserío el Cacao, donde el líder indígena se había refugiado con sus hombres para rehacer la lucha, adopta tácticas de guerra irregular, logrando numerosas y consecutivas victorias, y el reconocimiento de los jefes liberales (Jaramillo 1985; Beluche 2010; Vega 2013).

TABLA 1. Integrantes de las guerrillas liberales asesinados o fusilados por las fuerzas oficiales cuando se disponían a acogerse a procesos de amnistía e indulto

Nombre	Fecha asesinato / fusilamiento	Circunstancias
Santiago Montañez	28 de junio de 1902	Jefe de las guerrillas liberales de Pamplona (Santander), fusilado en esa misma ciudad.
Enrique Lozano	Julio de 1902	Jefe de las guerrillas de Icononzo, asesinado dos días antes que venciera el plazo para acogerse a la amnistía.
Antonio Suárez Lacroix	Julio de 1902	Jefe guerrillas liberales Tolima. Fusilado en Cambao luego de ser declarado «jefe de cuadrilla de malhechores».
Julián Lezama	24 de julio de 1902	Jefe guerrillas liberales Tolima. Fue fusilado cuando intentaba acogerse a la amnistía ofrecida por el Gobierno, y declarado jefe de cuadrilla de malhechores.
Victoriano Quintero y su tropa	Agosto de 1902	Jefe de las guerrillas liberales de Viotá y Mesitas del Colegio. Asesinado en el momento que negociaba la desmovilización de sus hombres y la entrega de las armas, por la tripulación del barco que tenía a cargo su custodia.
NN (8)	18 y 19 de agosto de 1902	Integrantes de la guerrilla de Muñoz (Cundinamarca), fusilados en Guaduas.
Félix Piñeros, Capitán Contreras, Capitán Otálora	14 de agosto de 1902	Guerrilleros liberales fusilados en la Plaza de Honda por orden del ministro de Guerra Arístides Fernández. Luego de anular un consejo de guerra que los había condenado a 5 años de prisión.
Virgilio Leyva	Agosto de 1902	Ex combatiente liberal fusilado en la plaza El Carmen de Honda.
Mayor Maximiliano Sánchez	Agosto de 1902	Hecho prisionero en Lérida y remitido a Ambalema (Tolima) según un testimonio de la época, fue despedazado a machetazos.

Nombre	Fecha asesinato / fusilamiento	Circunstancias
Cesáreo Pulido, Gabriel María Calderón, Anatol Barrios, Rogelio Chaves, Germán Martínez, Clímaco Pizarro y Benjamín Mañozca	13 de septiembre de 1902	Fusilados en cumplimiento de la sentencia del Consejo de guerra que los condenó a esa pena como responsables de delitos de traición a la patria y asalto en cuadrilla de malhechores.
Antonio Arbeláez	Septiembre de 1902	Jefe de las guerrillas de Tequendama y Sumapaz, Fusilado en la plaza de Viotá, luego de ser delatado por uno de sus lugartenientes.
NN (2). Jefes de las guerrillas liberales	13 de octubre de 1902	Jefes de las guerrillas liberales de Pamplona, fusilados en Onzaga (Santander).
Aristóbulo Ibáñez	30 de octubre de 1902	Jefe de las guerrillas liberales del Tolima asesinado a en Labranzagrande (Boyacá). Su cuerpo fue exhibido como trofeo de guerra.
General Ramos Chaves conocido como «El mago de Anaime»	24 de noviembre de 1902	Cobijado por el tratado firmado por José Joaquín Caicedo en Chaparral. Capturado en cercanías de Riomanso y trasladado a la población de Rovira, fue fusilado.
General Victoriano Lorenzo	15 de junio de 1903.	Fusilado luego de un juicio amañado en donde no se le garantizó el derecho a la defensa.
Tres guerrilleros liberales	sf	Fusilados en la población de San Antero (Costa Atlántica). Uno de ellos después de firmado el Tratado de Neerlandia.
Coronel Ardila, Coronel Restrepo y 5 compañeros más	sf	Fusilados en los corregimientos de Santana y Frías (Tolima).
Sargento Mayor León Ramírez	sf	Guerrillero liberal del Tolima. Cubierto por el Tratado de Caicedo Rocha (firmado en Chaparral), fue fusilado en Ortega.
Dionisio Ospina	sf	Guerrillero liberal del Tolima. Cubierto por el Tratado de Caicedo Rocha (firmado en Chaparral), fue fusilado en el paso de Chila.
Tres Indultados	sf	Ejecutados en cercanía de Chaparral.

Fuente: elaboración nuestra con base en información tomada de Jaramillo, Carlos Eduardo (1991).

En esta nueva fase de su lucha Victoriano, conocido ahora como «El cholo guerrillero», se aparta de la contienda bipartidista para darle un verdadero contenido social a sus reivindicaciones, atrayendo a sus filas: indígenas, campesinos y sectores oprimidos bajo la consigna de «tierra y libertad». El líder guerrillero se convierte así en una figura incómoda para conservadores y liberales que han pactado el Tratado de Wisconsin y no dudan en negociar su entrega. Con el pretexto de que no compartía el acuerdo de paz y que volvería a las armas, Victoriano es retenido y encerrado en un buque de la Marina de donde logra fugarse. Sin embargo, poco después es capturado y de nuevo encarcelado. Sometido a un arbitrario juicio en el que le son negadas todas las garantías judiciales, se le acusa de mantener armas en su poder y cometer delitos no amnistiables, por lo que es fusilado el 15 de mayo de 1903 (Beluche 2010: 16 y ss.; Vega 2013: 86).

El asesinato de prestigiosos líderes guerrilleros, a quienes las élites gobernantes no han respetado la vida, temerosas que su ascendencia entre los sectores populares se convierta en una amenaza para sus intereses, es un patrón recurrente en los diferentes contextos de guerra que ha vivido el país. La muerte del comandante en jefe de las FARC Guillermo León Sáenz («Alfonso Cano») en el operativo «Odiseo» el 4 de noviembre de 2011, en un momento en que el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos había iniciado ya los primeros acercamientos de paz con dicha guerrilla, recuerda inevitablemente el tratamiento recibido por dos jefes de la resistencia en los años cincuenta: Saul Fajardo y Eliseo Velásquez.

El primero de ellos, gaitanista, presidente del liberalismo en Yacopí, diputado a la Asamblea de Cundinamarca y uno de los más importantes líderes guerrilleros de esta región, ingresó en la embajada de Chile el 20 de marzo de 1952, y solicitó asilo. Quince días después esta petición fue rechazada atendiendo a los argumentos de la Cancillería colombiana que negó el carácter político de sus delitos. La legación diplomática de Chile lo entregó al Gobierno colombiano bajo el compromiso de que su vida sería respetada. Fue entonces recluso en la cárcel La Picota y permaneció allí varios meses hasta el doce de diciembre de ese mismo año cuando fue remitido a una diligencia judicial en Usaquén: «Al regresar, ya de noche, los soldados hicieron alto frente a la Cárcel Modelo, con cualquier pretexto y allí Saúl Fajardo fue eliminado de numerosos tiros por el cabo Jaime Rivas Niño. Este le disparó toda la dotación de su carabina y luego sacó el revolver e hizo otro tanto con esta arma» (*El Tiempo* 11 de agosto de 1957). El victimario justificó su acción criminal aduciendo una supuesta fuga.

Por otro lado, Eliseo Velásquez, uno de los primeros jefes guerrilleros liberales del Llano, fue asesinado cuando regresaba clandestina-

mente de Venezuela donde se encontraba exiliado. Según la versión del mayor del Ejército (retirado) Gonzalo Bermúdez Rossi, «el régimen conservador entregaba una porción del territorio nacional a cambio de combatientes rebeldes que se le oponían militar y políticamente (...). Esto basado en la oferta que hacía Venezuela para que se agilizará su soberanía sobre el islote de los Monjes, a cambio de extraditar secretamente a conocidos jefes guerrilleros exiliados allí, los que una vez reintegrados al país, serán aniquilados por la policía política y las Fuerzas Armadas» (Bermúdez Rossi 1992: 110; y Holguín Peláez 1975: 338). Por su parte el general José Joaquín Matallana, que combatió a los guerrilleros del Llano en aquellos años, sin confirmar y negar esta versión señala que «(...) apenas Eliseo pasó el río Arauca hacia Colombia, una fracción del Ejército lo estaba esperando y lo dio de baja» (Behar 1985: 27).

Un capítulo especial en la cadena de incumplimientos del Estado colombiano es sin duda el asesinato de Guadalupe Salcedo Unda, uno de los símbolos más representativos de la resistencia armada llanera de los años cincuenta. La vida de este guerrillero liberal fue segada, pocas semanas después del ascenso de la Junta Militar de Gobierno (1957-1958), y en un contexto de «reconciliación y paz», despertó muchas dudas en antiguos combatientes y contribuyó a gestar un nuevo ciclo del conflicto colombiano. Guadalupe se acogió a las promesas de «Paz, Justicia y Libertad para todos» del general Gustavo Rojas Pinilla (1953). Su rendición de armas se formalizó el 12 de septiembre de 1953. Del acto oficial quedó un lánguido y escueto documento dirigido al presidente Rojas Pinilla, suscrito por jefes guerrilleros y representantes del pueblo civil de los Llanos Orientales, encabezados por Guadalupe Salcedo y Jorge Enrique González Olmos donde anuncian su «determinación sincera y espontánea, cual es la de deponer nuestras armas con el decoro bajo el amparo de vuestro Gobierno y del pabellón de la Patria, el cual fleta hoy glorioso en nuestra nueva independencia y en el fondo de nuestros corazones» (*El Tiempo* 18 de septiembre de 1953a).

Una vez entregada las armas el general Alfredo Duarte Blum, comandante de las Fuerzas Militares prometió a los ex combatientes que a partir de ese momento recibirían el apoyo del Gobierno y que este comenzaría a actuar en beneficio no solo de ellos sino de sus familias, y la población civil en su conjunto (*El Tiempo* 18 de septiembre de 1953b). Un año después del golpe, y a través del Decreto 1823 del 13 de junio de 1954, el general Rojas Pinilla concedió una amnistía e indulto para todos los delitos políticos cometidos antes del primero de enero de 1954, «cuyo móvil haya sido el ataque al Gobierno, o que puedan explicarse por extralimitación en el apoyo o adhesión a este, o por aver-

sión o sectarismo político» (*El Tiempo* 14 de junio de 1954), y disponía la libertad inmediata de los presos cobijados por este beneficio. No obstante lo anterior, los incumplimientos del Gobierno fueron la constante, al punto que tres años después de la entrega de armas, los antiguos combatientes tuvieron que reorganizarse para exigir al Gobierno el cumplimiento de lo pactado.

En una reunión celebrada a finales de 1956, en San Pedro de Arimena donde estuvieron presentes las autoridades locales y exguerrilleros del Llano con Guadalupe a la cabeza, estos últimos exigieron al coronel Luis Carlos Turriago, jefe civil y militar de esta región, que cesara la persecución a los ex combatientes, el retiro de los «pájaros» llevados a la región para provocar violencia, la libertad de los presos políticos y el cumplimiento de las promesas hechas por el Gobierno de Rojas Pinilla. Poco después, un grupo de campesinos en representación de los campesinos de San Martín (Meta) en un memorial dirigido al presidente Rojas, con fecha diciembre de 1956, denuncian una serie de hechos de violencia contra los habitantes de la región del Ariari, responsabilizando de los mismos a un comandante militar del puesto y al teniente coronel Francisco Garavito, alcalde civil y militar de San Martín. Todo lo cual empujó a los ex combatientes llaneros a proponer «la posibilidad de e acuerdos para la acción conjunta de la unificación de todas las fuerzas vivas del país, recuperación republicana de Colombia». Tarea que le fue encomendada a Guadalupe Salcedo (Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna 2010: 200 y ss. y 221-226).

Cuando el ex insurgente liberal se aprestaba a adelantar esta labor de reunificación, vino la caída de la dictadura militar el 10 de mayo de 1957 y el ascenso de una Junta Militar de Gobierno, la cual fue presentada por los ideólogos del Frente Nacional como una fórmula transicional que debería crear las condiciones para un «retorno a las instituciones republicanas». Sin embargo, apenas si habían transcurrido 23 días de aquella fecha, cuando Guadalupe Salcedo caía asesinado en las calles de Bogotá, junto a uno de sus guardaespaldas y también exguerrillero José Bruno Aldana, «en un espectacular lance con la policía», «luego de haber ingerido bebidas alcohólicas en compañía de otros hombres de confianza», según registraban el hecho algunos periódicos capitalinos.

Un comunicado oficial entregado por las fuerzas de policía daba cuenta de los hechos, explicando que Guadalupe en compañía de otros hombres se desplazaba en un taxi y que tan pronto se cruzó con una radio patrulla, le hizo algunos tiros después de proferir algunos insultos. Tras una larga persecución de las autoridades se logró interceptar el vehículo, y conminar a sus ocupantes que bajarán del mismo, pero

por toda respuesta recibieron varios disparos hiriendo de gravedad a un agente, entonces «el personal de policía y otros que llegaron en ese momento —relata el mismo comunicado oficial— se replegaron para esquivar los disparos de los atacantes y rodear el lugar de los hechos» (*El Independiente* 6 de junio de 1957). Como saldo final del ataque y de la acción policial resultaron dos agentes heridos y muerto dos ocupantes del vehículo, los cuales fueron identificados como Guadalupe Salcedo Unda y José Bruno Aldana.

Esta versión oficial de los hechos fue muy pronto puesta en duda, pues los mismos acompañantes de Guadalupe señalaron que «el seguimiento se hizo en forma deliberada, a sabiendas de que perseguían a José Guadalupe Salcedo y que en la correría intervinieron hasta ocho vehículos; que finalmente Salcedo les dio orden de no hacer ninguna resistencia y que ellos al salir fueron bárbaramente golpeados (...) y que una vez encerrados en un radio patrulla oyeron las descargas. En el vehículo habían quedado Salcedo y Aldana, quienes resultaron muertos» (*El Tiempo* 23 de junio de 1957). Por otra parte, la escena del crimen fue alterada y un juez tuvo que ordenar la exhumación de los cadáveres por cuanto los médicos legistas no habían extraído todos los proyectiles que segaron la vida de los dos excombatientes (*El Tiempo* 5 de junio de 1957).

Posteriormente, el reconocido jurista Eduardo Umaña Luna, quien fungió como fiscal en la investigación, demostró que Guadalupe tenía dos perforaciones en las palmas de la mano lo que constituía un indicio de que levantó las manos en alto en señal de rendición. En un comunicado fechado pocos días después del crimen, sus antiguos compañeros de armas exigieron al Gobierno que se hiciera justicia «pero —aclaraban— la justicia real y palpable de otros tiempos y no los paños calientes con que le han venido calmando a Colombia el dolor cada vez que le quitan un hijo insigne» (*El Tiempo* 14 de junio de 1957). Sin embargo, esta jamás llegó, y en enero de 1959, los asesinos del exguerrillero liberal fueron absueltos, bajo el argumento de que habían obrado en uso del derecho a la «legítima defensa» (*Sucesos* 30 de enero de 1959; Villanueva Martínez 2012: 521 y ss., apartado «El asesinato de Guadalupe»; Villanueva Martínez 2013).

Durante estos años, numerosos guerrilleros desmovilizados corrieron la misma suerte que el jefe de la resistencia llanera, siendo asesinados en circunstancias que nunca se esclarecieron, pero que se quiso atribuir a la delincuencia común o a vendettas personales. Así, Álvaro Parra, su hermano Eduardo Parra, y Dumar Aljure, compañeros de armas de Guadalupe, fueron asesinados en El Meta. El último de ellos bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo «a quien Aljure tenía como su mejor amigo,

y quien firmó la orden para que se realizara el operativo militar que lo mató» (Fonseca 1987). Con Aljure murieron nueve de sus acompañantes, entre ellos un menor de edad y sus cuerpos fueron expuestos a escarnio público en las instalaciones del batallón Vargas acantonado en Granada (Meta).

La masacre de exguerrilleros no se circunscribió a los Llanos. En diferentes partes del país, y bajo el régimen del Frente Nacional (formula bipartidista que pretendía poner fin a la violencia de las décadas anteriores) ex combatientes tanto de filiación liberal como comunista corrieron la misma suerte. Así, a principios de enero de 1960, un cabo de policía segó en Pandi (Cundinamarca) la vida de Silvestre Bermúdez («Mediavida»); poco después en Gaitania (Tolima), fueron ultimados Jacobo Prías Alape («Charro Negro»), para entonces miembro del Comité Central del Partido Comunista; y Hermógenes Vargas («General Vencedor»), exguerrillero del Tolima, y uno de los líderes del levantamiento del 9 de abril en Chaparral. La muerte de Jacobo Prías Alape «Charro Negro» fue atribuida a José María Oviedo, «Mariachi», un guerrillero liberal amnistiado, puesto al servicio de los intereses latifundistas y de oficiales revanchistas de las Fuerzas Armadas que junto a otros hombres armados incursionaron en áreas de influencia guerrillera, para exterminar dirigentes sociales, obedeciendo «a un plan bien calculado y dirigido por altos círculos gubernamentales y jefes políticos», como en su momento lo denunció el líder agrario Juan de la Cruz Varela en carta al ministro de Gobierno de ese entonces, Guillermo Amaya Ramírez.

La ola de crímenes contra exguerrilleros no terminó allí. Todavía en 1978, y a los pocos meses de posesionado el presidente Julio César Turbay Ayala, fue asesinado en pleno centro de la capital, uno de los más célebres líderes de la resistencia armada campesina del Sumapaz y el oriente del Tolima: Pedro Pablo Bello, conocido en las filas insurgentes como «Chaparral». En el momento de su crimen este ex combatiente, que luchó junto con Juan de la Cruz Varela contra el poder despótico y feudal del latifundista José Antonio Vargas en esa región del país, se había incorporado de lleno a la actividad política legal y se desempeñaba como diputado de la Asamblea de Cundinamarca (*Voz Proletaria* 26 de octubre-1 de noviembre de 1978).

TABLA 2. Ex insurgentes asesinados en el período 1952-1978

Nombre	Fecha asesinato	Circunstancia
Saúl Fajardo	12 de diciembre de 1952	Líder guerrillero de Yacopí (Cundinamarca), asesinado por un cabo de policía, cuando se adelantaba un juicio en su contra.
Eliseo Velásquez	4 septiembre de 1952	Uno de los primeros jefes guerrilleros del Llano, asesinado cuando regresaba clandestinamente de Venezuela donde se encontraba exiliado.
Mario Ribera, Anatolio Romero, Roque Romero e hijo, y José Jaramillo	1955-1956 (sf.)	Guerrilleros liberales, luego de la entrega y recibir promesas de respeto a sus vidas y bienes fueron víctimas de la persecución oficial y asesinados bajo la dictadura del general Rojas Pinilla.
David Cantillo («Triunfante») y su hermano Gilberto Cantillo	sf.	Guerrilleros liberales del Tolima, que tuvieron su centro de operaciones en Rovira. Asesinados bajo la dictadura del general Rojas Pinilla.
Hermanos Borja: Tiberio («Córdoba») y Arsenio («Santander»)	sf.	Guerrilleros del Tolima.
Leónidas Borja («El Lobo»)	3 de marzo de 1957	Guerrillero liberal asesinado por sicarios del régimen, al ser traicionado y entregado por un dirigente liberal del Tolima.
Jorge Peñuela («Cardenal»)	Noviembre de 1954	Ex combatiente de la guerrilla liberal de Ciro Trujillo; asesinado por una patrulla del Ejército en el Alto de la Mercadilla, a pocos kilómetros de Villarrica.
«Campante»	sf.	Jefe guerrillero de Los Andes (Rovira), asesinado por agentes oficiales en el centro del Tolima.
Guadalupe Salcedo. Exguerrillero del Llano	6 de junio de 1957	Líder de la resistencia armada en el Llano, asesinado por la policía en el centro de Bogotá cuando se encontraba en estado de indefensión.

Nombre	Fecha asesinato	Circunstancia
Bruno Aldana	6 de junio de 1957	Exguerrillero del Llano. Acompañante de Guadalupe; asesinado en las mismas circunstancias que su ex compañero de armas.
Drigelio Olarte	1957	Exguerrillero liberal de La Palma (Cundinamarca)
Pedro Mora (Capitán «Veneno»)	sf	Exguerrillero liberal asesinado
Álvaro Parra	16 de febrero 1958	Exguerrillero del Llano, asesinado en Villavicencio a manos de un sicario conocido como «Remache».
Silvestre Bermúdez («Mediavida»)	9 de enero de 1960	Exguerrillero liberal asesinado en Pandi (Cundinamarca) por un cabo de la Policía.
Jacobo Prías Alape («Charro Negro»)	11 de enero de 1960	Integrante del Comité Central del Partido Comunista. Exguerrillero del Tolima. Su muerte fue atribuida a José María Oviedo («Mariachi»), un liberal amnistiado al servicio de los latifundistas y las fuerzas militares.
Hermógenes Vargas «Vencedor»	17 de enero de 1962	Exguerrillero en Tolima. Asesinado en el corregimiento de El Limón (Tolima).
Eduardo Parra	24 de mayo de 1970	Exguerrillero liberal del Llano.
Dumar Aljure	4 de abril de 1968	Exguerrillero del Llano, asesinado junto con 9 hombres más.
Pedro Pablo Bello («Chaparral»)	19 de octubre de 1978	Exguerrillero del Sumapaz y diputado de la Asamblea de Cundinamarca. Asesinado en Bogotá, militante del Partido Comunista.

Fuente: elaboración nuestra, a partir de información tomada de: Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna 2010; Delgado Madroñero 2011; y *El Tiempo* (1952-1978).

Hechos como los anotados anteriormente serían recurrentes en los procesos de paz y amnistía que se impulsaron en los decenios siguientes. Baste recordar aquí crímenes como el del médico santandereano y cofundador del Movimiento 19 de abril (M-19), Carlos Toledo Plata, acaecido el 10 de agosto de 1984, tras acogerse a la amnistía otorgada por el presidente Belisario Betancur. Así mismo, el asesinato del dirigente del Partido Comunista Marxista Leninista de Colombia (PCC-ML) y representante político del Ejército Popular de Liberación (EPL), Óscar William Calvo, pocos meses después de firmar los acuerdos de cese al juego y diálogo nacional con este mismo Gobierno.

Cabe mencionar también el asesinato de Carlos Pizarro Leongómez, a escasas semanas de haber liderado la dejación de armas por parte del M-19 en Santo Domingo (Cauca), en el marco del proceso de paz iniciado por el mandatario de turno Virgilio Barco (1986-1990). Bajo este mismo Gobierno fueron muertos por la Policía Mauricio Cortés, Silverio Rodríguez y Afranio Parra, integrantes de esa guerrilla, precisamente cuando dicha organización se hallaba negociando con el Gobierno colombiano su tránsito a la vida política legal. Más recientemente, y a puertas de iniciar los diálogos con la Corriente de Renovación Socialista, la muerte por una patrulla del Ejército de Carlos Prada («Enrique Buendía») y Evelio Bolaños («Ricardo González»), cuando se encontraban cumpliendo los preparativos para el traslado al campamento de los guerrilleros del Frente Astolfo González que operaba en Urabá.

A los anteriores nombres se agrega una larga lista de inermes exguerrilleros que, a lo largo de estas décadas de violencia estatal y paraestatal, han sido abatidos en el campo y la ciudad cuando adelantaban trabajo político amplio o simplemente se dedicaban a labores agrícolas o domésticas, una vez reincorporados a la vida civil. Muchos de sus nombres han sido borrados de la memoria colectiva, pero hacen parte de esta dilatada historia de exterminio. En la tabla 3, se recogen algunas cifras de ex combatientes asesinados, las cuales fueron sistematizadas por el politólogo Germán Darío Valencia. Las dificultades que supone el esclarecimiento de los hechos respecto a fechas, espacios y responsables, nos permite suponer que hay un subregistro; no obstante, los datos presentados nos ofrecen una idea de la magnitud y continuidad del fenómeno a lo largo de estos tres últimos decenios.

TABLA 3. Muerte de ex insurgentes que se acogieron a Procesos de Paz posteriores a 1990 y anteriores a 2016

Organización insurgente	Desmovilizados	Ex insurgentes asesinados
Movimiento 19 de abril (M-19)	900	25
Ejército Popular de Liberación (EPL)	2.200	321
Corriente de Renovación Socialista (CRS)	433	79
Movimiento Armado «Quintín Lame» (MAQL)	157	5
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	200	29

Fuente: Valencia Agudelo, Germán Darío (2021).

4. Acuerdo de Paz de La Habana: unas garantías que el Estado no ha implementado

Según las cifras que recopiló el informe del partido FARC en su informe *Diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de paz*, realizado en el mes de septiembre de 2020, desde el 13 de noviembre de 2016 hasta dicha fecha se registraron 230 asesinatos en 22 departamentos del país. A ellas se suman 16 casos de desapariciones forzadas, 52 tentativas de homicidio, 236 amenazas y 24 casos de desplazamiento forzado (p. 15).

TABLA 4. Víctimas de violencia letal y no letal en contra de ex guerrilleros desde noviembre de 2016 a septiembre de 2020

	Modalidad	Casos	Total
Violencia letal	Homicidios	230	246
	Desapariciones forzadas	16	
Violencia no letal	Tentativa de homicidio	52	312
	Amenazas	236	
	Desplazamiento forzado	24	

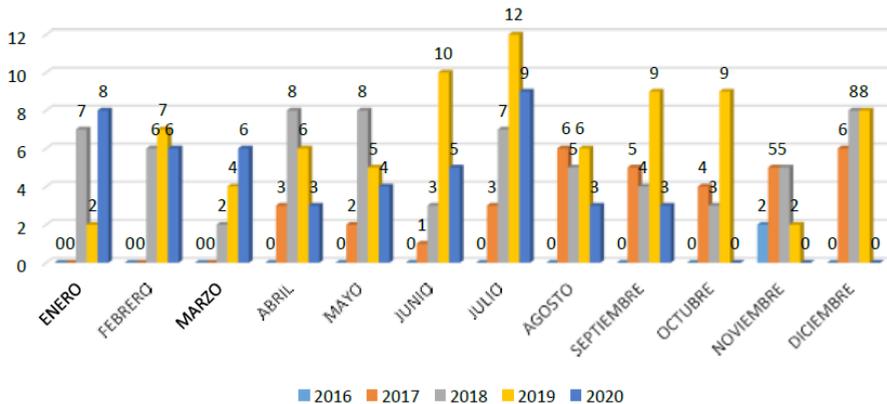
Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

Algo también importante que consigna este Informe son no solo las agresiones contra firmantes de la paz sino contra sus familiares: desde la firma del Acuerdo de Paz hasta septiembre del 2020, 93 familiares de ex insurgentes de las FARC-EP en proceso de reincorporación han sido asesinados. 13 casos fueron reportados en el año 2017; 10 en el año 2018; 14 en el año 2019; y 2 en el 2020. Estos casos se registraron en 12 departamentos; los más afectados en este sentido han sido Antioquia donde se registran 10 casos, seguido de Chocó con 6, Nariño con 4, Putumayo con 4, Caquetá con 4, Cauca con 3, Norte de Santander con 3 y Valle del Cauca, Arauca, Meta, Vichada y Tolima con 1 caso cada uno.

4.1. Temporalidad

De las 230 personas víctimas de homicidio en el periodo abarcado, 2 casos fueron cometidos en el año 2016; 24 en el año 2017; 66 en el año 2018; 81 en el año 2019; y 47 casos hasta el 29 de septiembre de 2020. Lo que evidencia una clara tendencia al aumento año a año.

GRÁFICO 1. Homicidios de firmantes de la paz por mes desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 29 de septiembre del 2020



Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

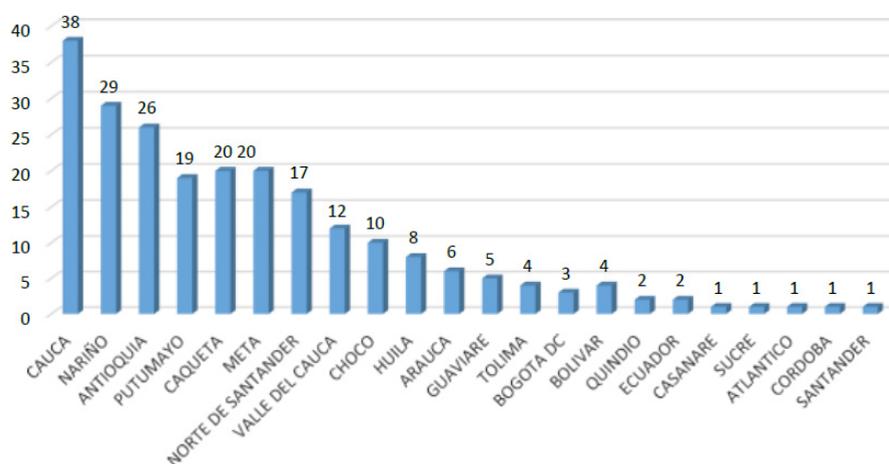
Lo que se identifica a grandes rasgos es que el año más intenso en términos de homicidios contra firmantes de la paz fue el 2019. Si se mira con detenimiento el gráfico 1, se puede observar que en general el se-

gundo semestre de cada año registra cifras más elevadas respecto al primer semestre. Teniendo en cuenta que en octubre del 2020 se llevaron a cabo las elecciones para alcaldías, gobernaciones, concejales y ediles, se puede vincular estos picos de violencia con las jornadas electorales. Lo que confirma que temporalmente las elecciones marcan una tendencia al incremento de la violencia política. Lo mismo se puede observar hacia el primer semestre del año 2018; partiendo del hecho de que en mayo se realizaron las elecciones presidenciales, se encuentra en el mes de abril y mayo las cifras más altas registradas ese año.

4.2. Patrones de concentración geográfica

Como ya se mencionó, los departamentos afectados por violencia política contra el partido FARC eran 22 para el año 2020. Los más afectados han sido: Cauca, con 38 casos; Nariño, con 29; Antioquia, con 26; Putumayo, con 19; Caquetá, con 20; Meta, con 20; Norte de Santander, con 17; Valle del Cauca, con 12; Choco, con 10; Huila, con 8; Arauca, con 6; Guaviare, con 5; Tolima, 4; Bogotá DC, con 3; seguido de Bolívar, 4; Quindío, con 2; Ecuador, con 2, y Casanare, Sucre, Atlántico, Córdoba y Santander, con un caso cada uno.

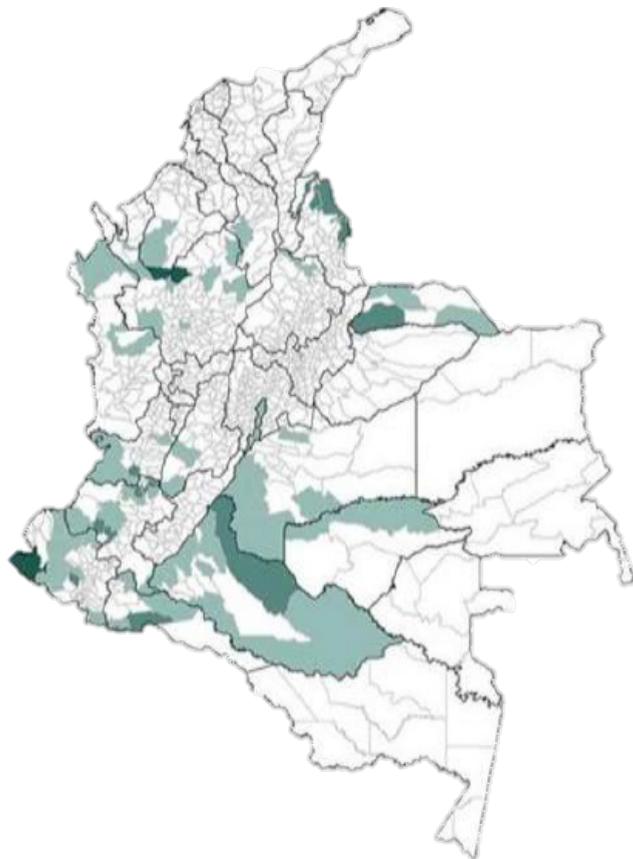
GRÁFICO 2. Homicidios de ex guerrilleros FARC-EP desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre del 2016 hasta septiembre del 2020 por Departamentos



Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

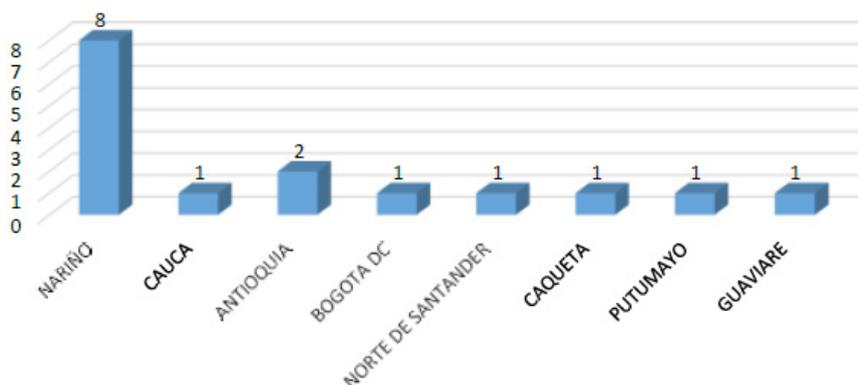
En lo que respecta a la desaparición forzada como segunda modalidad de violencia letal, lo que se registró es que Nariño encabeza la lista con 8 casos, seguido de Antioquia con 2 y Cauca, Bogotá DC, Norte de Santander, Caquetá, Putumayo y Guaviare con 1 caso cada uno. En ese sentido, tanto el asesinato como la desaparición forzada tienden a establecer patrones de concentración geográfica en los mismos departamentos. Principalmente y encabezando la lista Cauca, Nariño, Antioquia, Putumayo y Norte de Santander. Algo también para resaltar es el hecho de que Bogotá sea la única ciudad con casos de asesinatos y desaparición forzada.

MAPA 1. Ex combatientes de las FARC-EP asesinados entre noviembre del 2016 y septiembre del 2020 por regiones



Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

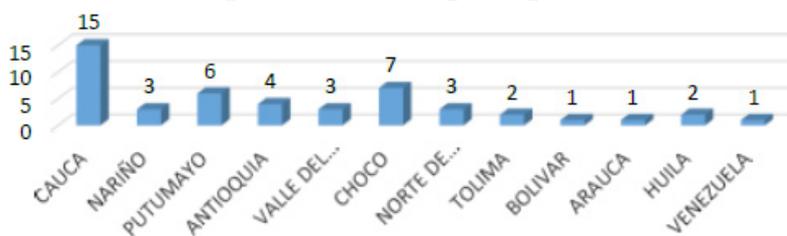
GRÁFICO 3. Desaparición forzada de ex guerrilleros FARC-EP desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre del 2016 hasta septiembre del 2020 por Departamentos



Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

En lo que corresponde a violencia no letal, el caso de tentativas de homicidio siguió marcando un patrón geográfico. El departamento del Cauca tuvo 15 casos, seguido de Choco con 7 víctimas, Putumayo con 6 casos, Antioquia con 4, seguido de Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca con 3 casos cada uno. Después siguen los departamentos de Tolima y Huila con 2 casos cada uno y finalmente está Bolívar, Arauca y Venezuela con un caso por departamento.

GRÁFICO 4. Tentativa de homicidio de ex guerrilleros FARC-EP desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre del 2016 hasta septiembre del 2020 por Departamentos



Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

TABLA 5. Desplazamiento forzado de exguerrilleros FARC-EP desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre del 2016 hasta septiembre del 2020 por Departamentos

Etiquetas de fila	2017	2018	2019	2020	Total general
Antioquía	2	1		10	13
Arauca				2	2
Caquetá		1	1		2
Cauca		3		2	5
Norte de Santander		2			2
Total general	2	7	1	14	24

Fuente: Partido FARC, *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz* (2020).

En lo que respecta al desplazamiento forzado contra ex insurgentes, la UEI registró 24 casos de personas pertenecientes a esta población. Lo que se puede observar es que el año donde más se presentaron este tipo de casos fue en el 2020 con 14, seguido del 2017 con 7. Además, si se mira la dinámica general de concentración geográfica de la violencia, se sigue con la tendencia general. Antioquia encabeza la lista con 13 casos, cifra bastante alta respecto a los otros departamentos como Arauca, Caquetá y Norte de Santander donde se registraron 2 casos en cada uno; también está el Cauca con 5 casos.

5. Impunidad y negacionismo: una constante

La narrativa oficial que se ha construido desde algunos sectores del Gobierno y los medios masivos de comunicación pretende señalar como principales responsables de estos crímenes a las llamadas «disidencias de las FARC» o a hechos atribuibles a venganzas e incluso asuntos de carácter pasional. Dichas afirmaciones encuentran su sustento en informes presentados por la Fiscalía, la cual en diferentes ocasiones ha negado el asesinato sistemático de líderes sociales y ex insurgentes, quitándole su contenido político y desviando la atención respecto a los verdaderos responsables de estos crímenes de lesa humanidad. Precisamente la distribución de estos asesinatos —que encuentran una alta concentración en los departamentos ubicados en la parte occidental, suroccidental y nororiental del país— sugiere que se trata de territorios donde históricamente las élites bipartidistas han ejercido un poder regional asociado a actividades lucrativas relacionadas con el negocio del narcotráfico y con proyec-

tos extractivos minero energéticos, que han mantenido y afianzado con el apoyo de grupos paramilitares y bandas criminales que actúan en convivencia con las Fuerzas Militares y los poderes políticos centrales.

En ese sentido, el mismo Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, no comparte las cifras y declaraciones realizadas por la Fiscalía respecto a presuntos responsables del genocidio contra los ex insurgentes. En clave de lo anterior, para la presente investigación se entrevistó en octubre del 2020 a Manuel Bolívar, encargado para entonces de la parte de Comunicación y Medios del partido FARC. Respecto a estos informes presentados por la Fiscalía el ex insurgente y también sociólogo manifestó lo siguiente:

«(...) Nosotros no compartimos los comunicados de la Fiscalía y pues eso no lo vamos a entrar a pelear con la Fiscalía sacando un comunicado, diciendo esto, saliendo a los micrófonos no. Eso lo debatimos es en los espacios donde haya que hacerlo, en la misma Fiscalía con las denuncias, en la Jurisdicción Especial para la Paz, denunciando ante la misión de verificación de la ONU, etc. (...), hasta el momento nosotros no estamos reportando asesinatos por disidencias, ¿Sí? Entonces, nosotros cuál es el análisis que hacemos frente a las declaraciones de la Fiscalía o de otras personas del Gobierno que han hecho declaraciones en ese mismo sentido, como el ministro de Defensa o como el consejero para la Estabilización y Normalización que es Emilio Archila, que han dicho que a nuestros compañeros los están asesinando las mismas disidencias. Lo que nosotros vemos ahí es un discurso que se organiza y se distribuye desde las oficinas de prensa del Gobierno, del Estado. Y por medio de los medios de comunicación se quiere, primero, esconder la sistematicidad que hay para el asesinato de nuestros camaradas y que responde a un exterminio político por ser integrantes del partido FARC y que, además, quiere minimizar esos hechos o reducirlos a una situación de venganza de las disidencias contra nosotros porque estamos en esos territorios. Entonces por ese lado nosotros no compartimos esas declaraciones de que las disidencias están matando a nuestros compañeros porque lo que hemos comprobado en los territorios es que no» (Bolívar 18 de octubre de 2020).

Ahora, frente a la responsabilidad en el caso del asesinato sistemático contra líderes, defensores de derechos y ex insurgentes, Manuel Bolívar señaló que:

«(...) Los compañeros de las FARC, así como los integrantes de otros partidos políticos de oposición, líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos, ambientalistas, etc., compartimos una misma característica y es que ejercemos nuestro derecho a la oposición política en este país y nos enfrentamos al régimen dictatorial que existe en Colombia manifestándonos, marchando, sacando comuni-

cados, haciendo eventos, realizando talleres; es decir, todo lo que incluye el ejercicio de la actividad política, participando en elecciones, etc. En ese sentido, pues nosotros como desde nuestro ejercicio político como oposición en el país hacemos una defensa del territorio, de la vida y de la paz, nos convertimos en Colombia, a los ojos del Estado colombiano, en enemigos internos porque para ellos la visión de seguridad de un país está determinada por lo que se llama la Doctrina de Seguridad Nacional. Es una doctrina que es ante todo fascista, una doctrina que tiene como argumento la represión del opositor político, y entendido este como un enemigo interno del Estado y del Gobierno. En ese sentido, nosotros pues como ejercemos ese derecho y lo practicamos en la realidad, nosotros no hablamos de que somos oposición política sino es que lo somos en la realidad, hacemos cosas, realizamos actos de oposición política; como te digo, marchas, protestas, manifestaciones, mítines, hacemos reuniones con la gente, organizamos sindicatos, organizamos grupos estudiantiles, bueno hacemos cualquier cantidad de cosas, pues en esa medida nos convertimos en enemigos internos del Estado colombiano y del Gobierno, que pues junto con las agencias de inteligencia clandestinas que ellos tienen —incluso las legales— y grupos paramilitares, sicariales, bandas residuales —como lo llaman— ejercen una violencia sistemática, organizada, planificada, para hacer un exterminio de ese opositor político» (Bolívar 18 de octubre de 2020).

De este modo, Manuel Bolívar es enfático al señalar que la responsabilidad de las violaciones a los derechos humanos de manera sistemática responde a intereses políticos de sectores que están en el Gobierno, articulados con actores armados tanto legales como ilegales. Si eso se contrasta con los anteriores procesos de paz en el país, se puede establecer una clara continuidad en el accionar de grupos paramilitares, bandas criminales y agentes estatales. Ahora bien es importante señalar que dentro de la denominación «disidencia de las FARC» existen múltiples actores con estructuras y motivaciones diversas que incluye un amplio espectro de grupos armados, desde aquellos que nunca se sumaron al proceso de paz, o se retiraron del mismo ante el incumplimiento del Estado hasta antiguos combatientes de dicha guerrilla que venían en proceso de degradación política y ahora se han articulado a bandas que responden a intereses puramente económicos y delincuenciales. Sin dejar de incluir, por supuesto, grupos paramilitares que ocultan sus actividades criminales bajo el nombre de «disidencias», buscando crear confusión entre la población.

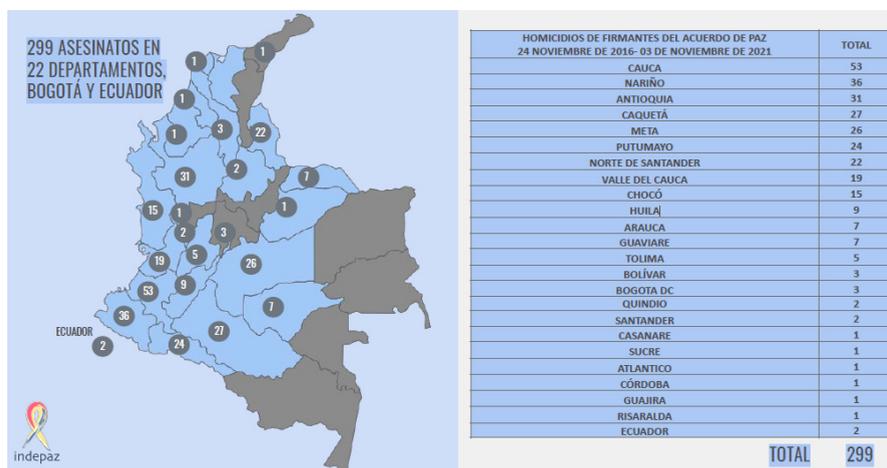
En este mismo sentido, el presentar la violencia como producto de la aislada actividad de los llamados GAOR (*Grupos Armados Organizados Residuales*), ha sido una estrategia exitosa para negar la continuidad del conflicto social armado, difuminar la naturaleza contrainsurgente de al-

gunos de estos grupos y diluir la responsabilidad estatal en estos hechos de violencia, que están orientados a eliminar del camino a líderes sociales y defensores de derechos que constituyen un obstáculo para sus proyectos extractivistas, así como afectar procesos organizativos de base y de defensa del territorio.

6. El fin del Gobierno de Iván Duque: nuevos informes y viejas tendencias

La Fundación Indepaz publicó el 24 de noviembre del 2021 el Informe titulado *5 años del acuerdo de paz* en el cual se registran las violaciones de derechos humanos cometidas contra líderes sociales y ex insurgentes. Según cifras mencionadas en el Informe, al 3 de noviembre del 2021 se registraron 299 asesinatos en 22 departamentos del país, y 2 casos en el Ecuador. De estos casos, 10 corresponden a mujeres ex insurgentes. Los departamentos más afectados fueron Cauca con 53 asesinatos reportados, Nariño con 36, Antioquia con 31, Caquetá con 27, Putumayo con 24, Norte de Santander con 22, Valle del Cauca con 19, Chocó con 15, Huila con 9, Arauca y Guaviare con 7, Tolima con 5, Bolívar y Bogotá con 3, Quindío y Santander con 2 y Casanare, Sucre, Atlántico, Córdoba, Guajira y Risaralda con 1 caso cada uno.

GRÁFICO 5. Asesinatos de ex insurgentes por departamentos hasta el 24 de noviembre del 2021



Fuente: INDEPAZ, Informe *5 años del Acuerdo de Paz. Balance en cifras de la violencia en los territorios* (noviembre de 2021).

Según datos del mismo Informe, en el año 2017 se registraron 33 asesinatos contra ex insurgentes. 65 casos en el 2018, 77 casos en el 2019, 76 en el 2020 y 48 en el 2021 hasta el 19 de noviembre. Lo anterior muestra una tendencia a la baja a partir del 2020. No obstante, los casos siguen siendo bastantes en términos generales.

En el Informe se resalta que hay un escanda en la estigmatización contra ex insurgentes por parte de sectores opositores a los acuerdos de paz, acusándoles de aliados encubiertos de las disidencias de las FARC y como supuestos símbolos de impunidad (p. 28).

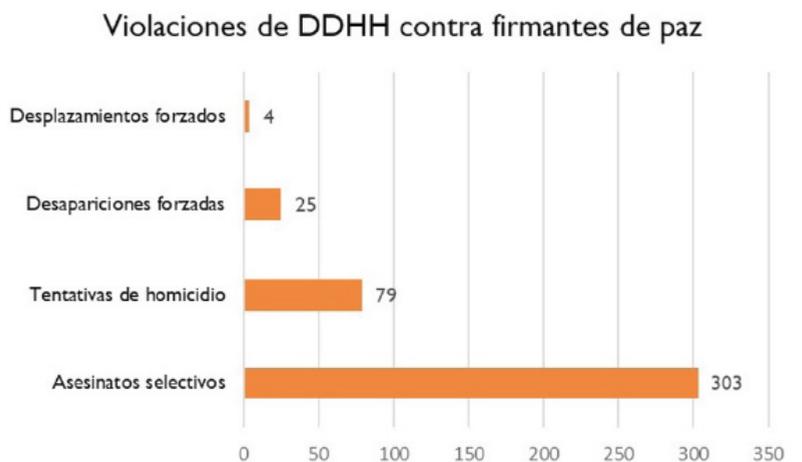
GRÁFICO 6. Tendencia de asesinatos de ex insurgentes por años 2016-2021



Fuente: INDEPAZ, Informe *5 años del Acuerdo de Paz. Balance en cifras de la violencia en los territorios* (noviembre de 2021).

Por otro lado, está el Informe *Plomo es lo que hay. Violencia y seguridad en tiempos de Duque*, elaborado y publicado por la fundación Pares (Fundación Paz & Reconciliación) en abril del 2022, en el cual se exponen cifras de violencia política ejercida contra ex insurgentes. Según el Informe, hasta abril del 2022 se registran 303 casos de asesinatos selectivos, 79 casos de tentativas de homicidio, 25 casos de desaparición forzada y 4 casos de desplazamiento forzado.

GRÁFICO 7. Tendencia de asesinatos de ex insurgentes por años 2016-2021

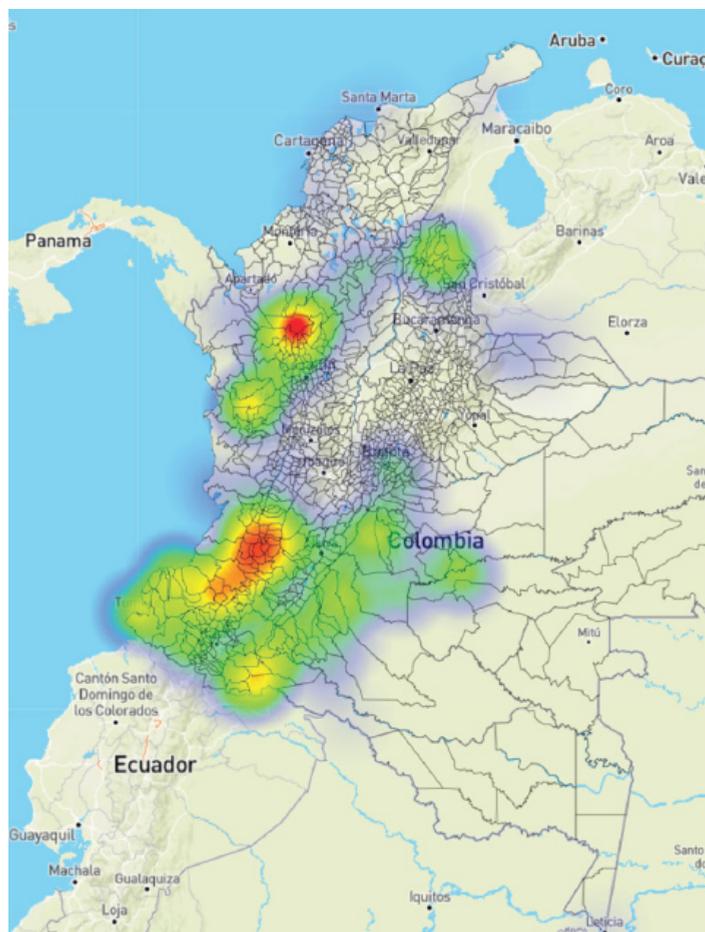


Fuente: Pares, Informe *Plomo es lo que hay. Violencia y seguridad en tiempos de Duque* (abril de 2022).

Ahora bien, según el informe de Pares, los departamentos más peligrosos para las personas en proceso de reincorporación son Cauca, Nariño, Chocó y Antioquia. Los asesinatos, masacres y ataques han generado desplazamientos forzados y zozobra entre la población (ver Mapa 2). En ese sentido, es importante señalar que las violaciones a derechos humanos en contra de personas ex insurgentes y sus familias coinciden geográficamente con los lugares en los cuales se reportan mayor cantidad de acciones violentas cometidas por estructuras armadas ilegales.

Lo anterior da cuenta de la violencia sistemática ejercida contra las personas ex insurgentes de las FARC-EP. A pesar de que los índices de asesinato año a año demuestran una reducción desde el 2020, los casos registrados dan cuenta de una realidad alarmante para las personas que firmaron el acuerdo de paz en el año 2016, al no encontrar garantías para llevar un proceso de reincorporación adecuado. La condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los ex insurgentes es estremecedora. Esto a raíz de los innumerables incumplimientos de la implementación del acuerdo de paz por parte del Estado colombiano.

MAPA 2. Ex combatientes de las FARC-EP asesinados entre noviembre del 2016 y abril del 2022 por regiones



Fuente: Pares, Informe *Plomo es lo que hay. Violencia y seguridad en tiempos de Duque* (abril de 2022).

7. A modo de conclusiones: Los cambios que se necesitan

El genocidio contra los ex insurgentes en Colombia, ha implicado un ejercicio sistemático de la violencia estatal en la larga duración, y un componente estructural de la política contrainsurgente de las élites que han ostentado el control político y económico del país, impulsando el genocidio contra numerosos sectores de la población considerados parte

de un supuesto «enemigo interno». A partir de estas premisas se puede analizar el contexto reciente de Colombia, que en la corta duración ha tenido un proceso de levantamientos sociales y políticos crecientes, con sujetos y consignas diversas, que hacen parte de varios acumulados de luchas anteriores. Estas rebeliones sociales han ido creciendo, manteniéndose en el tiempo y aumentado su masividad tal como da cuenta los levantamientos de 2019, 2020 y 2021, con elementos inéditos en las movilizaciones y protestas impulsadas por los sujetos subalternos en Colombia.

En el marco de este análisis el genocidio contra los ex combatientes y líderes y lideresas sociales no ha parado; el incumplimiento del Gobierno de Iván Duque a los acuerdos ha sido casi total; los niveles de violencia estatal se han incrementado notablemente; y los efectos sociales de la implementación del modelo neoliberal ha golpeado a numerosos sectores de la sociedad colombiana.

Frente a esta crisis estructural, una de las salidas institucionales se expresó en las urnas electorales el pasado 19 de junio (2022) con el triunfo del «Pacto Histórico» que aglutinó a franjas progresistas liberales con sectores de la izquierda social y política en Colombia, eligiendo como presidente a Gustavo Petro, ex alcalde de Bogotá y ex guerrillero del M-19; y como vicepresidenta a Francia Márquez, lideresa afrodescendiente, feminista y ambientalista. Una de las consignas de campaña de esta coalición ganadora, fue la implementación de los acuerdos de La Habana, lo que supondría, entre otros puntos, la implementación de garantías efectivas para los ex insurgentes, en relación con su protección individual y colectiva, a nivel físico de posibilidades de desarrollar su actividad política legal.

Si bien muchas expectativas y esperanzas nacen en este sentido, hay que tener en cuenta que a un genocidio estructural no se le pone fin con la llegada de un Gobierno que manifiesta su voluntad política de cumplir los Acuerdos, precisamente porque la fuerzas que han impulsado históricamente estos exterminios mantienen aún los poderes regionales económicos, políticos y criminales. Es así que un proceso real de transformación que logre poner freno total al genocidio, supone un cambio de mentalidad desde abajo y generar procesos de empoderamiento de las comunidades en los territorios que han vivido el conflicto social y armado, y el estado delegue su poder a las comunidades, para que las políticas sean creadas desde las mismas poblaciones en articulación que llevan los ex combatientes, que hasta el momento han estado confinados en sus zonas territoriales, sin mayores posibilidades de intervención política.

Esta negación de su rol como sujetos políticos colectivos hace parte de las prácticas sociales genocidas que suman al exterminio físico, la es-

tigmatización y desarticulación de su identidad individual y colectiva. No es suficiente entonces implementar políticas públicas desde el Estado que declare a los ex insurgentes sujetos de protección, si estas no surgen desde sujetos y procesos que no están exentos de formas autoritarias y clientelares de ejercer el poder. Por tanto, cambiar las lógicas de participación en estas políticas, formularlas desde abajo, con decisiones que sean vinculantes y no solo consultivas, son parte de los cambios que se necesitan para empoderamientos reales que trasciendan los Gobiernos y que piensen en transformaciones profundas de las lógicas genocidas.

Bibliografía y fuentes documentales

- ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016, 24 de noviembre), <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>
- AGUDELO, Verónica, QUIROGA, Sebastián, y SOLANA, Pablo (comps.) (2018), *Final Abierto. 20 miradas críticas sobre las negociaciones con las insurgencias (2010-2018)*, Bogotá, La Fogata.
- BEHAR, Olga (1985), *Las guerras de la paz*, Bogotá, Planeta.
- BELTRÁN, Miguel Ángel (2018), «El ELN viene ocupando el lugar insurgente de las FARC» en: AGUDELO, Verónica, QUIROGA, Sebastián, y SOLANA, Pablo (comps.), *Final Abierto. 20 miradas críticas sobre las negociaciones con las insurgencias (2010-2018)*, Bogotá, La Fogata, pp. 143-154.
- BELUCHE, Olmedo (2010), *El cholo guerrillero. Victoriano Lorenzo en la historia política panameña*, Panamá, Editorial Portobelo.
- BERMÚDEZ ROSSI, Gonzalo (1992), *El poder militar en Colombia*, Bogotá, Ediciones Expresión.
- BERGQUIST, Charles W. (1981), *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910. La Guerra de los Mil Días: sus antecedentes y consecuencias*, Medellín, Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES.
- DELGADO MADROÑERO, Johnny (2011), *El Bandolerismo en el Valle del Cauca (1946-1966)*, Cali, Secretaría de Cultura del Valle del Cauca.
- FONSECA GALÁN, Eduardo (1987), *Los combatientes del Llano, 1949-1953*, Villavicencio, Universidad Inca.
- GUZMÁN, Germán, FALS BORDA, Orlando, y UMAÑA LUNA, Eduardo (2010), *La Violencia en Colombia*, Tomo II, Bogotá, Punto de Lectura.
- HOLGUÍN PELÁEZ, Hernando (1975), *Los Monjes. Enjuiciamiento de una traición*, Bogotá, Prosartes.
- INDEPAZ (2021), *5 años del Acuerdo de Paz. Balance en cifras de la violencia en los territorios*, Bogotá, Indepaz, <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>
- (2022), *Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes de Acuerdo asesinados en 2022*, Bogotá, Indepaz, <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>

- JARAMILLO CASTILLO, Carlos Eduardo (1985), «Victoriano Lorenzo. El guerrillero invencible de Panamá», *Revista Tolima* (Ibagué), vol. 1, n.º 3, pp. 32-69.
- (1991), *Los Guerrilleros del novecientos*, Bogotá, CEREC.
- LEY 1820 del 30 de diciembre de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Amnistía, Indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones, es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201820%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf
- MEDINA, Medófilo y SÁNCHEZ, Efraín (eds.) (2003), *Tiempos de Paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor, Instituto Distrital del Cultura y Turismo.
- PARES, FUNDACIÓN PAZ & RECONCILIACIÓN (2022), *Plomo es lo que hay. Violencia y seguridad en tiempos de Duque*, Bogotá, Pares, <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque>
- (2022), *Seguimiento Masacres*, <https://www.pares.com.co/seguimiento-masacres>
- PARTIDO FARC (2020), *Informe diagnóstico nacional sobre situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz*, Bogotá, Colombia.
- VILLANUEVA MARTÍNEZ, Orlando (2012), *Guadalupe Salcedo y la insurrección llanera, 1949-1957*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (2013), *El Llano en armas: vida, acción y muerte de Guadalupe Salcedo*, Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- VALENCIA AGUDELO, Germán Darío (2021), «El asesinato de ex combatientes en Colombia» (editorial), *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), n.º 60, pp. 10-25. DOI: 10.17533/udea.espo.n60a0
- VEGA CANTOR, Renán (2013), «Victoriano Lorenzo (1863-1907). General de cholos libres y guerrillero invencible», *Revista CEPA* (Centro Estratégico de Pensamiento Alternativo), vol. II, n.º 17, pp. 83-88 (también en: *Rebelión*, 25 de agosto de 2013, <https://rebellion.org/victoriano-lorenzo-general-de-cholos-libres-y-guerrillero-invencible/>).

Noticias en medios de comunicación

- Agencia EFE* (2020, 6 de noviembre). «La FARC culmina la peregrinación por la paz con una “alentadora” reunión con Duque», <https://www.efe.com/efe/cono-sur/latinoamerica/el-Gobierno-colombiano-califica-de-positiva-la-reunion-con-delegados-del-partido-farc/50000764-4388024>
- El Espectador* (2020, 22 de abril). «Después un año de la muerte de Dimar Torres, solo hay un condenado por el crimen», <https://www.elespectador.com/judicial/despues-un-ano-de-la-muerte-de-dimar-torres-solo-hay-un-condenado-por-el-crimen-article-916045/>
- (2020, 12 de julio). «La impunidad en los ataques contra firmantes de la paz», <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/la-impunidad-en-los-ataques-contra-firmantes-del-acuerdo-de-paz-article/>
- (2020, 20 de julio). «“La protección de defensores de Derechos Humanos no debe ser un tema partidista”, Centro de DD.HH. del ABA» [*The American*

- Bar Association*], <https://www.elspectador.com/colombia-20/conflicto/la-proteccion-de-defensores-de-derechos-humanos-no-debe-ser-un-tema-partidista-centro-de-ddhh-del-aba-article/>
- El Tiempo* (1953a, 18 de septiembre), «Facsímil».
- (1953b, 18 de septiembre), «En Tame terminó la guerrilla de los 4 Chaparro, habla Duarte Blum».
- (1954, 14 de junio), «Amnistía e Indulto concede el presidente Rojas Pinilla».
- (1957, 5 de junio), «Inexplicable vacíos en la autopsia de los dos llaneros».
- (1957, 14 de junio), «Asegurada la tranquilidad en el Llano».
- (1957, 23 de junio), «La muerte de Guadalupe. Perdido revolver oficial que fue disparado en el lance».
- (1957, 11 de agosto), «La muerte de Saúl Fajardo sin investigación plena».
- (2017, 2 de mayo), «Las FARC denuncian el asesinato del padre de un guerrillero en Tolima», <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/las-farc-denuncian-el-asesinato-del-padre-de-un-guerrillero-en-tolima-83712>
- (2021, 14 de septiembre), «Cada día asesinan, en promedio, a dos integrantes de la fuerza pública», <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cuantos-integrantes-de-la-fuerza-publica-han-sido-asesinados-618089>
- Semana* (2017, 19 de abril), «Asesinan al primer miembro de las FARC», <https://www.semana.com/nacion/articulo/asesinan-guerrillero-de-las-farc-luis-ortiz-en-tumaco/522565/>
- Sucesos* (1959, 30 de enero), «Absueltos los que ultimaron al guerrillero Guadalupe Salcedo», pp. 1-3.
- Vanguardia* (2017, 2 de septiembre), «111 miembros hacen parte de la dirección de las FARC», <https://www.vanguardia.com/colombia/111-miembros-hacen-parte-de-la-direccion-nacional-de-las-farc-AFVLA08392>
- Voz Proletaria* (1978, 26 de octubre-1 de noviembre), «Asesinado el camarada Bello», año XXI, n.º 1.004 (semanario del Partido Comunista de Colombia), http://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/fondos/carpeta_digitalizacion/co_fsv/co_fsv_prensa/01Entrega201908/ene-dic-1978/EDICION%201004/Edicion%201004.pdf

Fuentes orales

- Manuel Bolívar (2020, 18 de octubre), Entrevista al militante del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, responsable de Comunicación y Medios.

Entender al Clan del Golfo para entender la violencia posAUC en Colombia: reflexiones sobre la transformación del crimen organizado y sus efectos sobre la paz

Reynell Badillo Sarmiento
Investigador de la Universidad del Norte*

Luis Fernando Trejos Rosero
Profesor de la Universidad del Norte**

1. Introducción

Las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC) —o *Clan del Golfo*— fueron consideradas en el 2018 por el Ejército colombiano como «el cartel más grande de Sudamérica» (*Revista Ejército* 2018). Aunque esta expresión puede ser exagerada ante varios grupos armados en América Latina, sin duda demuestra que la organización es una de las principales preocupaciones de la fuerza pública. Cuatro años después, en 2022, el panorama no parece ser muy distinto. Las AGC son el grupo armado con más miembros en Colombia, hacen presencia en cerca de doscientos diez municipios y en varias ocasiones han demostrado su capacidad operativa, ya sea paralizando a la población civil, atacando a unidades de la fuerza pública o impidiendo la construcción de paz en determinados territorios (Defensoría del Pueblo, 17 de febrero de 2022; *El Tiempo* 6 de mayo de 2022).

Aun así, sobre esta organización los análisis académicos son escasos y los elaborados desde ONGs o medios de comunicación caen en tres lu-

* Internacionalista de la Universidad del Norte y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes. Investigador de los grupos «Conflictos y posconflictos desde el Caribe» de la Universidad del Norte y «Estudios Globales» de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: ra.badillo@uniandes.edu.co.

** Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla). Coordinador de la agenda de investigación UNCaribe. Correo electrónico: trejosl@uninorte.edu.co.

gares comunes. Por un lado, presentan a las AGC como una organización paramilitar, partiendo de la idea de que, al haber sido fundada por ex miembros de las *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), su naturaleza se mantiene. Por otro, hay quienes las conciben como una simple organización criminal. Según esta perspectiva el cese del paramilitarismo implicó el fin de cualquier pretensión política, por lo que ahora solo están en búsqueda de rentas ilegales. Finalmente, hay quienes han hablado de las AGC como grupos *neoparamilitares*. Esta categoría, aunque intenta salir de los otros dos lugares comunes, termina siendo vaga y diciendo muy poco sobre su naturaleza. ¿Qué hay de nuevo en el *neoparamilitarismo*?, ¿Qué tan paramilitares son como para considerarlos *neoparamilitares*?, ¿Qué tan criminales son como para seguir usando el paramilitarismo como la categoría que los define? Ninguna de estas preguntas es respondida rigurosamente por quienes han enarbolado esta categoría.

En la aportación a este libro se busca entender a las AGC a partir de algunos de los elementos que han definido su expansión y consolidación desde su aparición en el 2006 y sus efectos sobre los procesos de construcción de paz territorial. Para ello, el capítulo está dividido en dos partes. En primer lugar, argumentamos que no es posible entender a las AGC sin antes hacer una lectura más amplia de la *violencia posAUC*. Es decir, las AGC son parte de un fenómeno amplio de transformación del crimen organizado. La desmovilización de las AUC produjo una fragmentación de la que emergieron varios grupos. Estos no deben ser entendidos como simples herederos de las AUC, sino como una manifestación diferente de la violencia. Sin comprender ese periodo y la tipología de esa nueva violencia, posiblemente tampoco se entenderá la naturaleza de las AGC. Luego elaboramos algunas reflexiones sobre las AGC a través de cuatro fenómenos: su relación con el Estado y las comunidades en las que hacen presencia; los paros armados; su capacidad de sabotear la construcción de paz; y la subcontratación criminal.

Hay cuatro conclusiones en este capítulo con respecto a la forma de concebir y evaluar a las AGC.

1. Su relación con el Estado demuestra que no se trata de un grupo paramilitar. Las AGC realizan constantemente operaciones contra la fuerza pública. A nivel militar hacen emboscadas y hostigamientos y se enfrentan a tropas de las fuerzas militares. Ante los golpes recibidos (como capturas o asesinatos de sus miembros) suelen responder con *planes pistola*, como se conoce a la orden de dar de baja a los integrantes de la fuerza pública durante un periodo de tiempo específico. Además, se revisa brevemente su capacidad de impedir o limitar procesos de construcción de paz territorial. El Estado, por su parte, ha establecido operaciones de

gran envergadura, como Agamenón I y II, lo que deja ver que estamos ante un fenómeno en esencia distinto al paramilitarismo.

2. Su relación con las comunidades da cuenta de procesos de *gobernanza criminal*. Esto es: las AGC no solo están involucradas en los negocios ilegales que las sostienen financieramente, sino que también controlan elementos de la vida en comunidad. Dan órdenes sobre los horarios de las personas, regulan la interacción entre ciudadanos y, en algunos casos, incluso los medios de transporte disponibles. Ejercen una gobernanza ya sea ante la ausencia o colaboración del Estado.
3. Los paros armados han sido utilizados por esta organización como una forma de consolidar su gobernanza criminal. Al dar la orden de paralizar el comercio y las actividades sociales en ciertas subregiones, las AGC arriesgan su legitimidad: de no cumplirse, quedaría en evidencia que no ejercen la citada gobernanza. Por el contrario, si logran paralizar las actividades, dejarían ver que ejercen un importante nivel de control sobre estas comunidades. Cuando son exitosos, los paros envían un mensaje de fortaleza ante el Estado, la población civil y sus competidores armados.
4. Mostramos cómo la subcontratación le ha sido funcional a las AGC para expandirse territorialmente sin la necesidad de establecer grandes tropas en otros lugares. Ante el reto que pueden representar organizaciones armadas locales, han preferido proveer dinero, hombres, armas y conexiones logísticas a cambio de preservar sus intereses. Esto los ha hecho más eficientes y les ha permitido combatir a otras organizaciones tercerizando su participación en la guerra. Por tanto, su presencia territorial no debe leerse siempre como sinónimo de tropas a gran escala, sino como el establecimiento de contratos ilegales que les permiten resguardar sus intereses mientras diluyen la responsabilidad y evitan atención mediática e institucional.

Como referenciamos oportunamente la mayoría de estas reflexiones están basadas en una serie de columnas publicadas y documentos de trabajo que los autores hemos realizado durante los últimos dos años sobre los cambios en las dinámicas de violencia armada en la Colombia *posFARC* y los nuevos actores protagónicos de la criminalidad.

2. Violencia posAUC: ¿cómo cambió la guerra sin las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)?

Las *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) fueron el ejército paramilitar más grande de Colombia desde su aparición en los años noventa

hasta su desaparición tras el proceso de paz durante el primer Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Su extinción no implicó el fin de la violencia producida por varios de sus agentes. Nussio y Howe (2016) y Krakowski (2015) han subrayado que varios mandos medios de las estructuras de las AUC crearon nuevas organizaciones que buscaron mantener el control de algunas rentas ilegales, conllevando un incremento en los niveles de violencia de algunas subregiones. Década y media después, varios de los grupos posAUC mantienen sus actividades y algunas de las tácticas de violencia son asociadas por la sociedad civil como una continuación de la violencia paramilitar (*El Espectador* 24 de agosto de 2020).

Siguiendo uno de nuestros anteriores trabajos —*Violencia posAUC en Colombia: Continuidades y rupturas con el paramilitarismo*, publicado por el Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte— (Trejos y Badillo 2020), en las siguientes páginas razonamos que estos grupos, si bien muestran características asimilables a su organización predecesora, no tienen una naturaleza contrainsurgente ni vínculos sostenidos con el Estado, por lo que no pueden entenderse como grupos paramilitares o de autodefensa.

Tron Ljodal definió el término «*autodefensa*» como una organización de vocación armada, aunque no todos sus miembros porten armas o participen en acciones violentas; de carácter defensivo y local; y quienes la integran muestran una vocación distinta a la militar, como en el caso de las autodefensas campesinas, formadas por individuos que se arman para defenderse de un agresor externo. Le confiere cierto nivel de legitimidad a este concepto; de ahí que sostenga que distintos actores hacen uso de esta denominación para encuadrar a una pluralidad de formas organizativas que tienen poca relación entre sí. El uso del término tiene fines propagandísticos, ya que las organizaciones pretenderán legitimarse con él (Ljodal 2002). En consecuencia, la auto denominación de «autodefensa» no necesariamente implica que en la práctica se esté ante un grupo de esta tipología.

El concepto «*paramilitarismo*» es más difícil de definir, ya que en Colombia ha sido manejado para referirse a tres expresiones de violencia distintas: 1) Política terrorista impulsada por el Estado; 2) Los llamados «terceros en discordias» —víctimas del fuego cruzado entre insurgentes y «vigilantes»—; y 3) Un tipo de «gamonalismo armado» (González, Bolívar y Vásquez 2003).

Desarrollos posteriores lo conceptúan como «grupos armados que están relacionados directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales; conformados por el Estado o tolerados por este, pero que se encuentran por fuera de su estructura formal» (Kalyvas y Arjona 2008: 29). En el mundo ha habido muchas manifestaciones del paramilitarismo,

pero coincidiendo en general en su cercanía al Estado y la generación de violencia como eje distintivo.

Böhmelt y Clayton (2018) consideran que lo que frecuentemente se ha entendido por «paramilitar» debería categorizarse como «*milicia pro-gobierno*», en alusión directa a la organización. Son grupos con algún nivel organizativo y cierta relación con los gobiernos estatales, ya sea de forma informal o semioficial —nunca mediante los canales oficiales—. Otros autores ya remarcaron que estas milicias pro-gubernamentales deben reunir varias características: 1) Identificarse como pro-gobierno o estar financiadas por el mismo; 2) No hacer parte de las fuerzas oficiales del Estado; 3) Estar armadas; y 4) Mostrar algún grado organizativo (Carey, Mitchell y Lowe 2013).

Las definiciones sugieren que es la relación directa o indirecta con el Estado la que dota a estos grupos de un carácter paramilitar. Sin embargo, las discusiones son más amplias con respecto a su grado de autonomía. Para algunos autores hay una dependencia estructural que impide diferenciar las responsabilidades (Schneckener 2007); mientras que para otros se da una especie de independencia tolerada o supervisada por el Estado, si bien sus acciones son difícilmente controlables por las instituciones (Mitchell 2004; Carey, Colaresi y Mitchell 2015).

Por otro lado, cabe recordar, como es conocido, que el paramilitarismo colombiano ha estado vinculado a una fuerte *idea contrainsurgente*. Así, las AUC podían definirse como «una organización militar contrainsurgente con fines paraestatales gracias a los cuales se permiten ofrecer un cierto tipo de alianzas que, en la medida de su realización, mimetizan y potencian su propio poder mientras pervierten y debilitan el del Estado» (Ramírez 2005: 145). Otro de sus rasgos es el fortalecimiento de un modelo de sociedad y la defensa de un orden social particular.

En síntesis, los grupos paramilitares podrían considerarse aquellas estructuras que están directa o indirectamente conexiónados con el Estado y sus agentes locales, obviamente de forma informal o semioficial, nunca de forma declaradamente oficial. El apoyo del Estado se daría por varias vías, como el financiamiento, su entrenamiento e, incluso, la tolerancia para sus actividades.

3. Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y grupos posdesmovilización

Como se sabe política y académicamente, la máxima expresión orgánica del paramilitarismo fueron las AUC. La relación con el Estado quedó patente, por ejemplo, en la entrevista que Alejandro Reyes hizo

en 1991 —recogida también años después en la obra *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*—, a Fidel Castaño, fundador de las ACCU:

«Nunca he combatido al Gobierno ni tampoco he recibido colaboraciones especiales del Ejército. Solo conseguí que me dejaran actuar tranquilo y no interfirieran en mi lucha. Cuando el gobernador de Córdoba o el alcalde de Montería me piden alguna colaboración económica o de maquinaria o el Ejército un novillo para alimentar a las tropas, yo siempre les colaboro» (Reyes 2009: 95).

Carlos Castaño (hermano menor de Fidel y su sucesor al frente de las ACCU) en 1999 como vocero de las AUC afirmó:

«A mí el secuestro de mi padre me llevó a participar, junto con otros 100 hombres, en entrenamientos que se daban en el Batallón Bomboná. Cada vez había más civiles del lado del Ejército por las alianzas que este promovía (...). Hubo autodefensas ilegales cuando eran legales. Las ilegales eran toleradas por las Fuerzas Armadas si hacían actividades antsubversivas, pero cuando no lo hicieron se inventaban acciones y mataban gente inocente. Nosotros estábamos por una causa antsubversiva y al ver la degradación de las autodefensas de Henry Pérez, decidimos salirnos de la región. El padre de las autodefensas fue el Coronel Alejandro Álvarez Henao» (Reyes 2009: 100).

Estas y otras declaraciones evidencian que las AUC fueron una organización antsubversiva, pero también productora de violencia paraestatal, ya que por su carácter ilegal y sus fines se establecieron en forma paralela al Estado. Es decir, no lo combatió directamente, sino que lo cooptó e instrumentalizó en función de sus intereses. Esto la diferencia de la insurgencia armada, cuya violencia contra estatal busca la destrucción de la institucionalidad y sus agentes.

La desmovilización de las AUC, entre 2003-2006, no dio por finalizado el ciclo de violencia paraestatal y todas sus redes de ilegalidad, sino que conllevó el inicio de una compleja trama de reconfiguraciones y mutaciones de las estructuras y grupos que no participaron en la desmovilización, otros que se rearmaron y otros que emergieron.

Cabe advertir que estos *grupos posAUC* mantienen líneas de continuidad, pero a la vez muestran rupturas con las estructuras de las AUC. Así, es factible identificar tres modelos distintos (categorización sostenida en los trabajos de la Fundación de Cultura Democrática 2009; CNMH 2015; y Trejos 2020):

1. *Disidentes*. Frentes de las AUC que no se desmovilizaron, ya sea porque no formaron parte del proceso de negociación o porque

decidieron no hacerlo. Fue una estrategia utilizada por algunos comandantes para no perder el control de negocios ilegales. En esta modalidad se incluyen a las unidades de bloques desmovilizados que decidieron mantenerse en armas. También hubo «células durmientes». Durante la negociación algunos comandantes ubicaron a mandos medios de confianza en lugares estratégicos. Una vez desmovilizados ciertos bloques, estas células se activaron con el fin de mantener relaciones de poder, control poblacional, afianzar alianzas y continuar dominando espacios sociales e institucionales.

2. *Rearmados*. Individuos o grupos desmovilizados que recibieron beneficios del Gobierno, pero que volvieron a realizar actividades insertas el crimen organizado o el narcotráfico. Crearon grupos nuevos o participaron en los ya existentes.
3. *Emergentes*. Grupos formados luego de la desmovilización de las AUC. Pueden ser «híbridos», integrando a desmovilizados y nuevos miembros, combinando a rearmados y emergentes. Incluye a grupos que existían en el mismo momento de las AUC, pero con poca visibilidad y que con la extinción de aquellas pasaron a ocupar sus espacios y cooptar a algunos de sus ex miembros.

En cuanto a las continuidades, los grupos posAUC heredaron buena parte de la logística de las AUC. Se han asentado en espacios proclives a las rentas ilícitas —minería ilegal, siembra de hoja de coca, procesamiento y exportación de clorhidrato de cocaína—, creciendo también en el ámbito urbano.

La comandancia de estas organizaciones, y parte de sus miembros, son ex mandos medios y personal raso de las AUC, con algunos grados de arraigos territoriales. Han dado seguimiento a los repertorios de violencia e intimidación aprendidos anteriormente.

La principal ruptura que se identifica es que no tienen una vocación contrainsurgente. Esto se evidencia en los pactos que las AGC establecieron con el *Bloque José María Córdoba* de las desmovilizadas FARC-EP en el Urabá y el Bajo Cauca; con el ELN en el Sur de Bolívar; y con los *Rastrojos* y el EPL en el Catatumbo.

Otra diferencia es la relación con la fuerza pública. Los grupos posAUC dejaron de tener vínculos orgánicos o institucionales con el Estado; ahora «sostienen vínculos o relaciones menos estratégicas, y más comerciales y mercantiles, con individuos de la fuerza pública» (Massé 2015: 23). De hecho, la operación militar y policial más grande que alguna vez ha sostenido Colombia es la *Agamenón* (I y II), dirigida

contra las AGC. Esto no quiere decir, por supuesto, que no haya relaciones de cooperación al nivel local; pero estas alianzas se gestan principalmente entre individuos de la fuerza pública y en casos mucho más específicos.

TABLA 1. Continuidades y rupturas de los grupos armados posAUC y su organización predecesora

	Continuidades con las AUC	Rupturas con las AUC
Grupos posAUC	Operan en los mismos territorios que lo hicieron los bloques de las AUC, especialmente en los que hay presencia de rentas ilícitas. También prendan rentas legales. Su presencia urbana ha ido en crecimiento.	No son grupos esencialmente contra-insurgentes. Se evidencia en los pactos que las AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) o Clan del Golfo, establecieron en determinadas áreas con el Bloque José María Córdoba de las desmovilizadas FARC-EP; ELN; los Rastrojos; y EPL.
	En el momento de su aparición la mayoría eran comandadas y conformadas por ex mandos medios y paramilitares rasos de las AUC.	Las relaciones con la fuerza pública dejaron de ser orgánicas o institucionales; ahora sostienen vínculos menos estratégicos y más comerciales y mercantiles con individuos de aquella (Massé 2015).
	Utilizan los mismos repertorios de violencia e intimidación.	Son escasamente visibles, conceden pocas entrevistas.
		No tienen un proyecto político nacional o regional.
		Son organizaciones desideologizadas, pero la ausencia de plataformas o programas políticos y un discurso público no implica una despolitización, ya que en la práctica, al controlar territorios, deben construir o negociar órdenes sociales informales.
	Su organización interna no es vertical, funcionan más en redes y han incorporado principios empresariales a su práctica criminal subcontratando a bandas locales para la realización de actividades ilícitas puntuales.	

Fuente: Trejos (2020) con información de Massé (2015).

Valga añadir que estos grupos no tienen un proyecto político nacional o regional; no proponen un modelo de sociedad o la transformación del país. Son poco visibles, conceden muy pocas entrevistas y buscan evitar la atención mediática e institucional. La ausencia de un proyecto no implica, necesariamente, una falta de politización y la renuncia a regular las relaciones sociales. En la práctica controlan territorios por lo que deben construir o negociar órdenes sociales informales y establecer reglas entre la población que controlan.

Su organización interna no es vertical, ya que funcionan en redes y han incorporado principios empresariales a su práctica criminal (por ejemplo, la subcontrata a bandas locales para la protección de sus actividades ilícitas). Buscan disminuir los costos políticos y económicos de su actuación. Al respecto, Frédéric Massé realizó una comparación muy útil para tener una visión integral sobre las características, medios y fines de estas nuevas organizaciones criminales (Tabla 1).

4. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC): gobernanzas criminales y andanadas contra el Estado

Las AGC son un grupo que surgió tras la desmovilización de las AUC y que se ha fortalecido en la última década. Aunque desde 2009 se autodenominan como «autodefensas», han hecho pactos con el ELN en el sur de Bolívar y con las antiguas FARC-EP en el sur de Córdoba, por lo que su naturaleza contrainsurgente es, cuando menos, dudosa. No obstante, han construido un discurso político de manera progresiva, disponen de estatutos, sitio web, uniforme e himno..., por lo que difícilmente pueden considerarse como un simple cartel. Su naturaleza de «autodefensa» fue establecida para defenderse del Estado, no de grupos insurgentes. Según ellos, el Estado incumplió los compromisos acordados con las AUC y por ello retomaron las armas.

Como controlan territorios deben construir o negociar órdenes sociales informales y establecer reglas básicas de convivencia entre la población. El hecho de que las AGC no sean un grupo paramilitar no implica que no estén interesados en generar «orden» en los territorios. Necesitan legitimidad por parte de la población y ser percibidos como un actor con capacidad real de controlar las dinámicas sociales y económicas. Esta «*gobernanza criminal*», como algunos autores la llaman, les es funcional para sus actividades. No se debe olvidar que cobran extorsiones (recaudan tributos) y se siembra coca que luego es procesada para convertirla en clorhidrato de cocaína y transportarla hacia los mercados internacionales. La violencia de hoy, al menos por la información disponible, no debería leerse en clave de «paramilitarismo», sino de «gobernanza criminal».

Es importante señalar que durante el primer semestre del 2021 se evidenció un cambio en las dinámicas de la confrontación armada en el Caribe colombiano: las AGC se convirtieron en el grupo armado organizado que más participa en acciones bélicas.

Hay una confrontación con el Estado que ha escalado durante los últimos años y que puede seguir produciendo afectaciones humanitarias para la población en algunas subregiones. Siete de los nueve combates de las AGC en el primer semestre de 2021 fueron contra la fuerza pública. En el Caribe gran parte de su violencia está dirigida contra el Estado o se da como respuesta a sus intervenciones. Decretaron un «Plan pistola» como represalia por la muerte de Nelson Hurtado (alias «Marihuano», el segundo al mando del grupo ilegal). Una explicación de su actividad armada se debe al desarrollo de la operación policial-militar Agamenón II en Urabá y Bajo Cauca. No solo tenían que enfrentar a la Fuerza Pública, también a *Los Caparros*, una disidencia de sus filas. Esta operación pone en duda la narrativa que considera que entre las AGC y la institucionalidad pública nacional hay relaciones de cercanía o coordinación.

El comportamiento de las AGC varía en función de las subregiones. En el primer semestre del 2021 se presentaron en el Caribe veinte acciones bélicas relacionadas con las AGC, en Córdoba, Bolívar, Sucre y Magdalena, según el Observatorio de Dinámicas del Conflicto Armado en el Caribe (Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte). La mayoría en el sur de Córdoba, área estratégica por ser un corredor entre la Costa Caribe, Bajo Cauca, Norte de Antioquia y Urabá (antioqueño y chocono). El nodo es el Parque Nacional de Paramillo con su extensa red de conexiones terrestres y fluviales conectando zonas de cultivos y centros de producción y acopio de clorhidrato de cocaína con rutas de transporte y puntos de exportación. El traslado de la droga se facilita por la estrella fluvial con los ríos Sinú y San Jorge; el nacimiento de los ríos Esmeralda, Manso, Tigre, San Pedro y Verde; y los ríos Cauca y Magdalena. Las AGC se han enfrentado a Los Caparros en el sur de Córdoba; a las disidencias de las FARC-EP en el sur de Bolívar; y a las *Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada* (ACSN). Las acciones se extienden por Sucre y Bolívar en las subregiones de Montes de María y la Mojana. Ello se debe a la necesidad de buscar nuevas rutas de traslado del clorhidrato de cocaína desde las zonas de siembra y procesamiento hasta los puntos de exportación. Se ha reactivado una ruta que viene desde el Magdalena Medio (sur de Bolívar), pasa por el sur de Sucre, atraviesa los Montes de María y desemboca en San Onofre (Golfo de Morrosquillo).

5. Sabotean la construcción de la Paz

Como se verá en el apartado siguiente, una característica de esta organización es el ejercicio diferenciado del control territorial, siendo un eje central de su comportamiento en las áreas de retaguardia el consiste en asumir funciones de Estado ante la ausencia o débil presencia del mismo. De ahí que no estén muy interesados en permitir el fortalecimiento de las administraciones locales o que se amplíe la oferta institucional ya que, eventualmente, esto implicaría mayor confrontación armada, pérdida de legitimidad y disminución de los territorios que controla lo que afecta directamente sus finanzas y capacidad de expansión.

Ejemplo de esta situación se presenta en dos territorios con *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET) en el Caribe, en el caso de los Montes de María, subregión ubicada en los Departamentos de Bolívar y Sucre. Desde el 2018 la Defensoría del Pueblo advirtió por medio de varias *Alertas Tempranas* acerca del riesgo de seguridad que corren los habitantes de la subregión por el establecimiento de estructuras de las AGC (en localidades como Carmen de Bolívar, San Onofre, María la Baja, San Marcos, Guaranda, San Benito Abad, Majagual y Sucre). En estos territorios durante la segunda mitad de la década anterior se desmovilizó el *Bloque Héroes de los Montes de María* de las AUC; fueron derrotados militarmente los Frentes 35 y 37 de las antiguas FARC-EP; desmantelado el Frente Jaime Bateman del ELN; y se rindieron efectivos del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP).

Junto a una serie de amenazas en contra de liderazgos sociales y homicidios selectivos en agosto de 2020 se produjo el desplazamiento de veinticinco familias que habitan en la vereda Caño Negro, entre los municipios Zambrano y El Carmen de Bolívar. Este último se encuentra en el centro del eje vial conformado por la Troncal de Occidente, Troncal del Caribe y Troncal de los Contenedores. Confluyen rutas que vienen desde centros de procesamiento de clorhidrato de cocaína en el Sur de Córdoba y el Magdalena Medio y llegan hasta los puntos de exportación en el Golfo de Morrosquillo. Adelantaron un «Plan Pistola» en contra de los miembros de la Policía Nacional e interfirieron en la elección de la Curul de Paz en ese territorio (Trejos 2020).

La desmovilización de las FARC-EP en el sur de Bolívar no produjo una alteración notable del escenario de violencia. Los dos grupos que permanecieron en el territorio —ELN y AGC— decidieron un pacto de no agresión; y proceder a la repartición del territorio y sus rentas. Así, evitaban los combates entre ellos y podían mantener a flote sus actividades sin interferencia de un competidor. Este fenómeno lo hemos denominado como «paz mafiosa»: una situación en la cual la violencia ha sido

reducida, o incluso ha desaparecido, debido a acuerdos de no agresión entre ilegales, o ilegales y autoridades. Adquieren acceso a los recursos por los que antes se debía luchar. En el sur de Bolívar la violencia contra la población civil se volvió más selectiva. Ambos grupos asesinaron a líderes comunitarios y ex combatientes de las FARC-EP y amenazaron a la población civil, pero evitaron la violencia indiscriminada (Badillo y Trejos julio de 2021).

6. Paros armados de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC): estrategia de posicionamiento en la agenda pública

En este apartado seguimos uno de nuestros artículos más recientes —«6 preguntas que nos deja el paro armado del Clan del Golfo», perteneciente a la columna en *La silla llena*— (Badillo y Trejos mayo de 2022).

Las AGC decretaron del 5 al 10 de mayo de 2022 un paro armado en las regiones en las que vienen actuando. Dos días antes de que se cumpliera el plazo, anunciaron que lo daban por terminado. En esos días acaecieron unas ciento veinte acciones bélicas; unas 80.000 personas permanecieron sin acceso a gas; y un número desconocido de personas estuvieron confinadas en sus casas. Más allá de los números, quedó evidenciado que las AGC mostraron una inédita capacidad de coordinación logística y operativa y que en el panorama de la seguridad no son un actor secundario, sino posiblemente la organización criminal con mayor capacidad táctica del país. No es el primer paro armado de las AGC pues ya convocaron otros en 2012 y 2016 (Olaya 15 de mayo de 2022). Las excusas siempre han sido la muerte o captura de sus líderes.

Una tarea pendiente aún es entender de qué forma funcionan los paros armados de los grupos del crimen organizado, sus intenciones y sus consecuencias para la población local. Tomando como referencia el paro de mayo de 2022, por ser el más reciente y en el que han demostrado una mayor capacidad, trataremos de responder a dos de las preguntas que se generaron en la opinión pública y cuyas respuestas pueden ayudar a comprender lo que hay detrás de estos paros.

1. *Una primera interrogante puede formularse así: ¿fue una toma paramilitar?*

De entrada, nuestra posición inicial es que no. Un «paro armado» no es equivalente a una «toma». Aunque los estudios sobre la toma de municipios como tácticas de guerra son escasos en Colombia, el Cen-

tro Nacional de Memoria Histórica (2016) ha mencionado que, para los paramilitares, las tomas de una localidad trataban de causar daño a otro grupo armado y atacar a quienes ellos consideraban —erróneamente— «guerrilleros infiltrados» en la población civil. Las tomas son formas de disputar y acumular territorios o neutralizar la influencia de un competidor armado en ciertas áreas geográficas.

En cambio, un «paro armado», siguiendo la metodología que articulamos en el Observatorio de Dinámicas del Conflicto Armado en el Caribe, consiste en el uso de la violencia o la amenaza real de su uso por parte de un grupo armado para obligar a los ciudadanos a detener las actividades sociales y económicas por un tiempo determinado en un territorio específico (Trejos y Badillo 2021: 3-4). Valga aclarar que es una de las ocho subcategorías de las «acciones bélicas» de la citada metodología, concepto que tomamos de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

En el caso que nos ocupa las AGC no estaban buscando afectar a un actor armado en particular ni ensanchar su presencia territorial. Lo decretaron en territorios en los que ya ejercían control. La diferencia principal es que en las tomas los actores armados buscan ganar presencia; mientras que en los paros armados tratan de reforzar un control que ya tienen. Un paro solo es posible cuando un actor ilegal cuenta con las personas, armas y capacidad de control suficiente para hacer cumplir sus órdenes. De otra forma el llamado sería un fracaso, dado que la población local lo incumpliría. En definitiva, esta no es una toma, sino un reforzamiento de las gobernanzas armadas que las AGC ya han establecido en parte del Caribe y el Urabá antioqueño y chocono.

2. *Una segunda pregunta es: ¿el paro armado fue el resultado de la extradición de Otoniel?*

Dudamos mucho de que con esta acción las AGC buscaran detener la extradición de «Otoniel» (Dairo Antonio Usuga David), pese a que así la presentaron. Este no es el primer paro armado. En 2016 lanzaron un paro en el que murieron cinco integrantes de la Fuerza Pública y varios civiles terminaron heridos y confinados; y en 2017, como respuesta a la muerte de alias «Gavilán», decretaron un paro con un «Plan pistola» en nueve departamentos, muriendo ocho policías y confinados varios municipios.

Los paros armados no son ajenos a la historia reciente de la guerra en Colombia. Es una táctica utilizada por los grupos para enviar mensajes en tres direcciones: 1) Al Estado, porque obliga a reconocer su capa-

cidad de fuerza e incluirlos en las discusiones sobre seguridad; 2) A sus competidores armados, porque les demuestra que son una organización lo suficientemente fuerte como para obligar a una población a detener sus actividades; y 3) A esta población civil, porque le manifiesta que son capaces de hacer cumplir las órdenes dictadas.

Las AGC no pretendían detener una extradición, sino mostrar su fuerza, tras expandirse por el área caribe en los últimos cuatro años. En el Magdalena han llegado hacia el sur y el centro del Departamento. En el Atlántico han copado la zona costera y están utilizando a los municipios de la zona oriental en sus actividades. En Sucre y Bolívar alcanzan a estar por los Montes de María y la Mojana. Por tanto, el paro armado es el resultado natural de su expansión territorial. La extradición fue solo una coyuntura que les permitió demostrar que la captura de Otoniel no ha impedido el crecimiento sistemático del grupo. A la vez, pusieron a las claras la debilidad de la estrategia de seguridad del anterior Gobierno de Duque.

Resumiendo, los paros, a pesar de que están motivados por eventos particulares, como la muerte o captura sus líderes, tienen un propósito propagandístico. Son maneras de demostrar el control sobre los territorios y su población. Una tarea pendiente sigue siendo sistematizar estas estrategias para llegar a mejores conclusiones. No obstante, hasta ahora está claro que las AGC tienen como propósito posicionarse en la agenda nacional. Habrá que hacer un seguimiento de lo que al respecto acontezca a partir de agosto de 2022, con el nuevo Gobierno y en otra coyuntura política, social e institucional.

7. La subcontratación: estrategia de eficiencia criminal

Víctor Barrera ha explicado en su aporte «Paramilitares o no. Esa es la cuestión», que parte del éxito de las AGC, en contraste con la «parroquialización» o desaparición de otras muchas organizaciones sucesoras del paramilitarismo, está en su capacidad para subcontratar (Barrera 2020: 169-224). Han logrado sostener un ejército territorialmente anclado a la subregión del Urabá, pero al tiempo pagar a otras organizaciones en otras zonas del país para que protejan sus intereses en las mismas. De esta forma, no tiene que utilizar sus recursos (hombres, armas y entrenamiento) en procesos de expansión que pueden atraer atención institucional o mediática. Esto explica por qué, a pesar de tener presencia en más de doscientos municipios, no tienen personal armado y uniformado en todos ellos. En una buena parte lo que hay en realidad son organizaciones locales encargadas de cumplir funciones para el *Clan del Golfo*.

Al igual que con muchas de las demás facetas de las AGC, sobre su proceso de subcontratación sabemos más bien poco. Las evidencias que tenemos hasta ahora son anecdóticas. Esto no es raro, dada la naturaleza misma de los contratos en el mundo ilegal. Aun así, dos ejemplos en el Caribe colombiano pueden evidenciar este funcionamiento.

El primer ejemplo. Cuando intentaron ingresar al Departamento del Magdalena hacia 2009, se encontraron con la resistencia de varias organizaciones, especialmente el *Clan Giraldo* y *Los Paisas*. A pesar de lograr derrotar a Los Paisas y aminorar al Clan Giraldo, terminaron debilitados y en abril de 2012 su líder en la Sierra Nevada de Santa Marta, José María Aguirre Gallego («Chucho Mercancía» o «Chucho Pachenca») fue capturado. En el 2013, cuando recobró su libertad, pasó al servicio del Clan Giraldo. A su mando la organización se solidificó y llegó a obtener, según la Fiscalía, hasta \$6.000 millones de pesos mensualmente en extorsiones (Asuntos Legales, 17 de junio de 2019). Con mayor capacidad de negociación y con un líder que había hecho parte de las AGC, ambas organizaciones deciden no enfrentarse, sino «firmar» un contrato ilegal, consistente en que las AGC iban a beneficiarse de la base social de los Giraldo en corregimientos como Guachaca, Minga, Bonda y en la zona urbana de Santa Marta y a dedicarse al reclutamiento y la expansión política; mientras el Clan Giraldo (que fue nombrado por las autoridades como *Los Pachenca*) se encargaría de sostener los elementos operativos para que los cargamentos de narcotráfico pudieran ser enviados por el puerto de Santa Marta (Trejos, Badillo, Orozco y Parra 2021; CNMH 2014).

La fecha de inicio efectivo de este contrato es incierta. Sin embargo, para el 2015 en la Sierra Nevada se ofrecía un tour para que los turistas visitaran las zonas de cultivos y procesamiento de coca. Aunque parte del dinero iba para las finanzas de las AGC, el encargado era «Chucho Mercancía», lo que sugiere que la alianza estaba en funcionamiento (*El Heraldo*, 19 de agosto de 2015). En 2016 algunos reportes hablaban de una operación coordinada entre las AGC y Los Pachenca (*El Heraldo* 18 de septiembre de 2016).

En este caso, hay tres elementos sobre la subcontratación que merecen ser citados: 1) El primero es que los liderazgos importan: fue luego de que *Chucho Pachenca*, un ex gaitanista, adoptara el mando de la organización que este acuerdo se gestó, supone que los vínculos entre líderes pueden contribuir a esos contratos; 2) Los contratos no se hacen por caridad: fue cuando *Los Pachenca* se solidificaron y lograron establecer una base económica importante que las AGC decidieron subcontratarlos, es una forma de adaptación para no sostener indefinidamente una guerra; y 3) La subcontratación en la Sierra Nevada de Santa Marta también le fue funcional a las AGC para utilizar la base social que el Clan Giraldo os-

tentaba. La subcontratación es estratégica para conseguir, de forma más expedita, aquellos elementos (políticos, sociales o económicos) que costaría más obtener a través de una presencia territorial. Aunque nos falta mucha información para demostrarlo, el sistema permite una división del trabajo entre organizaciones armadas.

El segundo ejemplo, también en el Caribe, está en Barranquilla. Hacia el 2013 las AGC fueron debilitadas en la ciudad y el grupo armado *Los Costeños* se quedó con su control. Para ejercerlo subcontrató redes de sicarios y otras pandillas de diferentes barrios. En el 2016 las AGC decidieron regresar y, aunque esta vez no son derrotados, establecieron un acuerdo con *Los Costeños*. Según cuenta la Defensoría del Pueblo, consistía en que las AGC se encargaban de: «Las negociaciones con carteles de droga para su comercialización externa, mientras que Los Costeños se encargan del control violento a nivel local a través de “trabajos por encargo”, *outsourcing* o subcontratación con los grupos de criminalidad organizada de la región (bandas, pandillas, combos, entre otras)» (Defensoría del Pueblo 2018: 5).

Las AGC lograron en Barranquilla un modelo de doble subcontratación: dejaron a *Los Costeños* como los encargados de ejercer violencia para cumplir con sus propósitos; mientras este grupo local a su vez subcontrataba a otros grupos más pequeños. Esta atomización del crimen organizado implicaba una apariencia de debilidad que las autoridades aprovecharon para argumentar que en la ciudad no había violencia organizada, sino delincuencia común (Trejos, Bravo y Badillo 2021).

En 2018, luego de que Los Costeños y las AGC tuvieran nuevos enfrentamientos, el Clan del Golfo decidió subcontratar a otro grupo armado: *Los Papalópez*. Al efecto miembros de la organización se desplazaron a Barranquilla y establecieron una red de sicarios a quienes proveyeron de automóviles, motocicletas, armamento y estructuras logísticas que luego pusieron al servicio de Los Papalópez. A cada miembro de estos últimos las AGC pagaban entre \$1.200.000 y \$2.000.000 de pesos a cambio de sus servicios (*El Herald* 15 de octubre de 2018).

El caso de Barranquilla da cuenta de dos aspectos de la subcontratación. Por un lado, permite evidenciar que, así como en la Sierra Nevada es el resultado del fortalecimiento de algún actor armado, en la ciudad, ante el auge de Los Costeños, las AGC deciden atacarlos a través de brindar apoyo financiero y operativo a otro grupo. Es una decisión estratégica para enfrentar en mejores condiciones a un enemigo. Y, por otro lado, el mecanismo resulta efectivo a las AGC para evitar que se les señale de estar presentes en un territorio. Solo con la presencia de emisarios que provean logística y armas es suficiente para mantener sus intereses cubiertos, al tiempo que diluyen la responsabilidad legal.

8. Conclusiones

En este capítulo hemos argumentado que las lecturas sobre el *Clan del Golfo* que entienden a este grupo armado como *paramilitar*, estrictamente *criminal* o *neoparamilitar* son poco útiles para comprender su naturaleza. Por el contrario, planteamos que las AGC hacen parte de las nuevas formas del crimen organizado que nacieron con la desmovilización de las AUC. Para ello, primero elaboramos un marco analítico sobre las rupturas y continuidades que las organizaciones sucesoras del paramilitarismo sostienen con las AUC. Luego ponemos esto a la luz de las AGC a través de tres coyunturas: su relación con el Estado y las comunidades en las que hacen presencia; los paros armados; y la subcontratación.

Sobre la relación con el Estado y las comunidades, argumentamos que las AGC no pueden ser entendidas como un grupo paramilitar, dado que se enfrentan constantemente con el Estado. Estos enfrentamientos se dan, por un lado, desde el punto de vista militar. Las AGC hacen emboscadas y hostigamientos contra miembros de la fuerza pública de forma recurrente en varias subregiones. En donde tienen presencia militar sostenida, su relación con el Estado es tensa y, más bien, da cuenta de una enemistad, no de alianzas. Por otro lado, las AGC han planeado en varias ocasiones *planes pistola*, fijando que durante algunos días sus miembros reciban la orden de asesinar a policías como forma de retaliación por alguna captura o baja en contra de la organización. Así las cosas, hablamos de un grupo armado que a todas luces se enfrenta con el Estado y es enfrentado por este (como con las operaciones Agamenón I y II).

Su relación con las comunidades es otro punto a discutir, dado que las AGC no solamente están en las subregiones en búsqueda de rentas ilegales, sino que pretenden también crear cierta legitimidad ante aquellas. Esto puede explicar por qué se involucran en asuntos tan, en teoría, poco relevantes para su accionar criminal, como controlar las fiestas o las peleas callejeras. Aun así, argumentamos que no se debe confundir el establecimiento de un orden armado, que incluso las guerrillas lo hacen (Arjona 2016), con el paramilitarismo. Lo que las AGC parecen estar haciendo es más lo que algunos autores llaman *gobernanza criminal* (Lessing 2021), o la forma en que los grupos armados se hacen responsables de asuntos cotidianos, ya sea en ausencia o en coordinación con el Estado. Aunque la experiencia colombiana apuntaría a esto como una consecuencia del paramilitarismo, la evidencia en América Latina sugiere que ni es un asunto exclusivo de Colombia, ni está relacionado necesariamente con el paramilitarismo (Rodrigues *et al.* 2021). Entender así a las AGC no solo permite una mirada más aguda

de su actuación, sino que ofrece la posibilidad de contrastarla con otros casos en la región. Esta es todavía una tarea pendiente de la literatura académica.

Por otro lado, su presencia se convierte en un *factor entorpecedor de la construcción de paz* en los territorios ya que no están interesados en la llegada o ampliación de la oferta de las instituciones. Además, parte de su violencia se dirigió a los liderazgos comunitarios y a los defensores de los Derechos Humanos, algo que frenó los procesos sociales y de desarrollo local, limitó los espacios deliberativos e hizo imposible construir circuitos económicos legales. Según los trabajos del Centro de Pensamiento UNCaribe, el perfil de liderazgo social victimizado depende del conflicto armado que se presenta en cada territorio: los liderazgos más victimizados en el sur de Córdoba son quienes apoyan los planes del *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos* (PNIS); en los Montes de María, quienes reclaman tierras; y en la Sierra Nevada, los defensores medioambientales.

Sobre los paros armados, a través de un análisis del más reciente —acaecido en mayo de 2022— hasta el momento de cierre de este artículo —junio-julio—, encontramos que la organización utiliza esta modalidad de violencia como una forma de posicionarse en la agenda pública. Al dar la orden de cerrar comercios y detener la mayoría de las actividades diarias, las AGC arriesgan parte de su legitimidad: de no cumplirse, quedaría demostrado que no cuentan con el poder que pensaban tener, lo que en la práctica quiere decir que la gobernanza criminal no les funciona. Por el contrario, si logran paralizar los territorios en los que dan las órdenes, muestran su poder al Estado (quien, a pesar de negar el paro armado, queda impedido para hacer algo); a las poblaciones locales (que saben de ahora en adelante que incumplir las órdenes del grupo tiene consecuencias en su seguridad); y a sus competidores armados (que también se ven imposibilitados de actuar en medio de estas coyunturas). Así, a diferencia de quienes afirmaron que las AGC estaban *tomándose* algunas subregiones, nosotros proponemos que los paros armados son *el resultado* de haberse tomado esas subregiones. Solo pueden hacer un paro armado cuando tienen la suficiente capacidad operativa para hacer cumplir las órdenes que dan. El paro armado es solo la consolidación de esas gobernanzas criminales.

Finalmente, analizamos algunos procesos de subcontratación de las AGC para mostrar que su operatividad criminal es también el resultado de una estrategia de expansión descentralizada. Esto quiere decir que el grupo armado estratégicamente decide que en algunas subregiones no necesita de una presencia militar sostenida, sino de alianzas con otras organizaciones a las que provee de armas, dinero y conexiones logísticas a

cambio de acceso a sus bases sociales o con el propósito de debilitar a sus competidores armados. En la Sierra Nevada de Santa Marta las AGC lograron mantener estables sus envíos de drogas a través de un pacto con *Los Pachencia*, gestado en parte por el liderazgo de *Chucho Pachencia*, ex miembro de las AGC (que fue abatido en junio de 2019). En Barranquilla las AGC se aliaron con bandas locales para sostener sus envíos por los puertos del Departamento del Atlántico, al tiempo que evitan que otros grupos saboten sus intereses. La subcontratación termina siendo, entonces, parte de la estrategia de expansión y cumplimiento de sus intereses en el mundo criminal.

Este capítulo debe asumirse como una introducción a varios elementos del crimen organizado en Colombia que han sido ignorados en la literatura académica. Las gobernanzas criminales, los paros armados y la subcontratación son parte de la forma en que las AGC se han adaptado al panorama posAUC. Gracias a esos elementos han podido permanecer activos y derrotar a casi todos los grupos armados que emergieron de la fragmentación de las AUC. Sin embargo, estos fenómenos han sido constantemente ignorados por los análisis, que parecen anclarse a la idea del paramilitarismo como único factor explicativo de la violencia no-insurgente en el país.

Bibliografía y fuentes documentales

- ARJONA, Ana (2016), *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BADILLO, Reynell, y TREJOS, Luis (2021, 27 de julio), «¿El fin de la paz mafiosa en el Sur de Bolívar?», *La silla llena*, <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/%C2%BFel-fin-de-la-paz-mafiosa-en-el-sur-de-bol%C3%ADvar-/>
- (2022, 10 de mayo), «6 preguntas que nos deja el paro armado del Clan del Golfo», *La silla llena*, <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/6-preguntas-que-nos-deja-el-paro-armado-del-clan-del-golfo/>
- BARRERA, Víctor (2020), «Paramilitares o no. Esa es la cuestión», en: AGUILERA, Mario, BARRERA, Víctor, GUTIÉRREZ, Francisco, PARADA, Mónica, PEREA, Carlos Mario y VARGAS, Ricardo (eds.), *Violencias que persisten. El escenario tras los Acuerdos de Paz*, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 169-224.
- BÖHMELT, Tobias y CLAYTON, Govinda (2018), «Auxiliary force structure: Paramilitary forces and progovernment militias», *Comparative Political Studies*, vol. 51, n.º 2, pp. 197-237, <https://doi.org/10.1177/0010414017699204>
- CAREY, Sabine C., COLARESI, Michael P., y MITCHELL, Neil J. (2015), «Governments, informal links to militias, and accountability», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, n.º 5, pp. 850-876, <https://doi.org/10.1177/0022002715576747>

- CAREY, Sabine C., MITCHELL, Neil J., y LOWE, Will (2013), «States, the security sector, and the monopoly of violence: A new database on pro-government militias», *Journal of Peace Research*, vol. 50, n.º 2, pp. 249-258, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022343312464881>
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) (2014), *Región Caribe. Departamento de Antioquia. Departamento de Chocó. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama posacuerdos con AUC*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, <https://centrodememoriahistorica.gov.co/nuevos-escenarios-de-conflicto-armado-y-violencia-panorama-posacuerdos-con-auc-region-caribe-departamento-de-antioquia-departamento-de-choco/>
- (2015), *Rearmados y reintegrados. Panorama posacuerdos con las AUC*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/rearmados-y-reintegrados_panorama-postacuerdos-auc.pdf
- (2016), *Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica & Universidad Nacional de Colombia, <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/tomas-guerrilleras.pdf>
- FUNDACIÓN DE CULTURA DEMOCRÁTICA (2009), *Cuando la Madre Tierra llora. Crisis en Derechos Humanos y crisis humanitaria en la Sierra Nevada de Guanwindúa*, Bogotá, Fucude.
- GONZÁLEZ, Fernán E., BOLÍVAR, Ingrid J. y VÁZQUEZ, Teófilo (2003), *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- KALYVAS, Stathis y ARJONA, Ana (2008), «Paramilitarismo: una perspectiva teórica», en: RANGEL, Alfredo (ed.), *El poder paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia y Editorial Planeta, pp. 25-45.
- KRAKOWSKI, Krzysztof (2015), «Colombian paramilitaries since demobilization: between state crackdown and increased violence», *Latin American Politics and Society*, vol. 57, n.º 4, pp. 28-50.
- LESSING, Benjamin (2021), «Conceptualizing criminal governance», *Perspectives on Politics*, vol. 19, n.º 3, pp. 854-873.
- LJODAL, Tron (2002), «El concepto de lo paramilitar», en: CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ (ed.), *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*, Bogotá, Corporación Observatorio para la Paz-Intermedio.
- MASSÉ, Frédéric (2015), «Transformaciones recientes y perspectivas de las “Bacrim”», en: VARGAS, Alejo, y GARCÍA, Viviana (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 17-32.
- MITCHELL, Neil J. (2004), *Agents of atrocity: leaders, followers, and the violation of human rights in civil war*, New York, Palgrave Macmillan.
- NUSSIO, Enzo y HOWE, Kimberly (2016), «When protection collapses: Post-demobilization trajectories of violence», *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, n.º 5, pp. 848-867.
- RAMÍREZ, William (2005), «Autodefensas y poder local», en: RANGEL, Alfredo (ed.), *El poder paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia y Editorial Planeta, pp. 11-41.
- REYES POSADA, Alejandro (2009), *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

- RODRIGUES, Thiago, PIMENTA, Marília, MIRANDA, Walter Mauricio, y QUIRINO, Júlia (2021), «Gobernanza híbrida, violencia urbana y legitimidad en tiempos de pandemia: el caso del Comando Vermelho en el Complejo do Salgueiro, de Río de Janeiro, Brasil», *Análisis Político*, vol. 34, n.º 102, pp. 123-149. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99938>
- SCHNECKENER, Ulrich (2007), «Fragile statehood, armed non-state actors and security governance», en: BRYDEN, Alan y CAPARINI, Marina (eds.), *Private actors and security governance*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 25-40.
- TREJOS, Luis (2020), *Situación de los actores armados en el Caribe colombiano: del orden armado a la anarquía criminal*, Bogotá, Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ).
- (2020, 13 de agosto), «¿Se recicla la violencia en los Montes de María?», <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/se-recicla-la-violencia-en-los-montes-de-maria/>
- TREJOS, Luis, y BADILLO, Reynell (2020), *Violencia posAUC en Colombia: Continuidades y rupturas con el paramilitarismo*, Barranquilla, Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte, <https://www.uninorte.edu.co/documents/13945767/0/Documento+39++Violencia+posAUC+continuidades+y+rupturas+con+el+paramilitarismo.pdf>
- (2021), *Pandemia y conflictos armados en el Caribe colombiano: Informe sobre la violencia armada en el 2020*, Barranquilla, Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte, <https://www.uninorte.edu.co/documents/13945767/0/Documento+43%2C+Pandemia+y+conflictos+armados.pdf>
- TREJOS, Luis, BADILLO, Reynell, OROZCO, Camila Andrea, y PARRA, Luis Carlos (2021), «La violencia selectiva del crimen organizado: trayectorias de la violencia urbana posdesmovilización», *Análisis Político*, vol. 34, n.º 102, pp. 54-75, <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99933>
- TREJOS, Luis, BRAVO, A., y BADILLO, Reynell (2021), «Hacia una comprensión de los múltiples conflictos colombianos: Evolución teórica en el análisis de la confrontación armada», *Co-Herencia*, vol. 18, n.º 34, pp. 119-155, <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/co-herencia/article/view/6515>

Documentación y referencias en medios de comunicación

- ASUNTOS LEGALES (2019, 17 de junio), «Chucho Mercancía, “objetivo de alto valor” más esquivo para las autoridades», <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/chucho-mercancia-objetivo-de-alto-valor-mas-esquivo-para-las-autoridades-2874859#:~:text=Jos%C3%A9%20Mar%C3%ADa%20Aguirre%20Gallego%20es,en%20inmediaciones%20del%20parque%20Tayrona>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2022, 17 de febrero), «Alerta Temprana n.º 004-2022. Documento de advertencia por proceso electoral 2022», <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/10752/Conozca-la-Alerta-Temprana-N%C2%B0004-de-2022-Alerta-Temprana-Defensor%C3%ADa-riesgo-electoral-Elecciones-2022.htm>

- EL ESPECTADOR (2020, 24 de agosto), «Tres municipios de Nariño en riesgo por paramilitares y disidencias de las FARC», *El espectador*, <https://www.elspectador.com/colombia2020/territorio/tres-municipios-de-narino-en-riesgo-por-paramilitares-y-disidencias-de-las-farc/>
- EL HERALDO (2015, 19 de agosto), «En 42 dólares ofrecían tour de “Coca in factory” en la Sierra Nevada», *El Heraldo*, <https://www.elheraldo.co/magdalena/coca-factory-nueva-modalidad-de-narco-turismo-en-la-sierra-nevada-212280>
- (2016, 18 de septiembre), «Bellavista, donde mataron al “Diablo”», *El Heraldo*, <https://www.elheraldo.co/local/la-vereda-donde-le-quitaron-la-vida-hasta-al-diablo-285899>
- (2018, 15 de octubre), «El contrato de la muerte: el apoyo del “Clan del Golfo” a “los Papalópez”», *El Heraldo*, <https://www.elheraldo.co/judicial/el-contrato-de-la-muerte-el-apoyo-del-clan-del-golfo-los-papalopez-553900>
- EL TIEMPO (2022, 6 de mayo), «Red de “Otoniel”, con 3.200 hombres, busca generar temor en 3 departamentos», *El Tiempo*, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/clan-del-golfo-la-red-criminal-cuenta-con-mas-de-3-mil-hombres-670128>
- OLAYA, Á. (2022, 15 de mayo), «Los paros armados de las Autodefensas Gaitanistas», *Razón Pública*, <https://razonpublica.com/los-paros-armados-las-autodefensas-gaitanistas/#:~:text=Las%20Autodefensas%20Gaitanistas%20de%20Colombia,David%2C%20alias%20%E2%80%9COtoniel%E2%80%9D>
- REVISTA EJÉRCITO (2018), «Campaña militar y policial Agamenón II para contrarrestar al Clan del Golfo», https://dicoe.mil.co/revista_ejercito/revista/Revista_194/campanamilitar-y-policial-agamenon-ii-para-contrarrestar-al-clan-del-golfo.html

Retrosos y desafíos en la construcción de paz: la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia

Silvia Cristina Mantilla Valbuena

Profesora en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá*

Tania Gisel Sastoque Martínez

Investigadora del Grupo

«Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe»**

1. Introducción¹

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmado en el año 2016, fue una apuesta para la terminación de un conflicto armado que se prolongó por más de medio siglo en el territorio colombiano. Desarrollado bajo los enfoques territorial, diferencial y de género, el Acuerdo se suscribe dentro de un marco novedoso que apunta hacia el reconocimiento de las particularidades históricas, económicas y sociales de las comunidades víctimas. Contempla seis puntos, iniciando con la *Reforma Rural Integral* (RRI) orientada hacia la transformación estructural del campo; el siguiente punto se re-

* Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Politóloga internacionalista con Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana. Doctora PhD. en Migraciones y conflictos en la Sociedad Global por la Universidad de Deusto (Bilbao). Miembro del Grupo de Investigación «Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe». Correo electrónico: scmantillav@unal.edu.co.

** Investigadora del Grupo «Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe». Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de la Maestría en Estudios del Caribe (Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe, San Andrés Isla). Correo electrónico: tgsastoquem@unal.edu.co.

¹ Artículo de actualización de la investigación sobre conflicto, construcción de paz y seguridad en el marco del Grupo de Investigación «Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe» de la Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe.

fiere a la participación política en relación con una ampliación democrática; el tercero contiene el cese al fuego y hostilidades cuyo propósito es la finalización de enfrentamientos entre las FARC-EP y la fuerza pública; el punto cuatro contiene la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas la cual integra una nueva visión con un tratamiento diferenciado al consumo y a los cultivos de uso ilícito; finalmente, los últimos puntos hablan del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y el Sistema de Implementación, Verificación y refrendación (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016).

La historia colombiana en relación con la gestión gubernamental sobre el problema de las drogas ilícitas y los cultivos de uso ilícito tiene larga data. Desde 1970, cuando se posicionó como el principal productor de drogas a nivel mundial, la respuesta por parte de los diferentes gobiernos frente a este fenómeno ha sido la guerra contra las drogas que subyace de la lógica propulsada por la política exterior prohibicionista desde los Estados Unidos. Ello ha implicado que, frente al particular fenómeno de los cultivos de uso ilícito, la erradicación forzosa por aspersión aérea o vía terrestre, junto con acciones violentas y criminalizadoras hacia la población cultivadora y consumidora, hayan sido la norma (Rocha 2016).

Al dar un viraje frente a esta visión punitiva, la «*Solución al problema de las drogas ilícitas*» (que contempla no solo a los cultivos de uso ilícito, sino a la comercialización y la producción de drogas), aporta una nueva perspectiva orientada hacia los derechos humanos y la salud pública. Para la reducción de los cultivos de uso ilícito, se formuló e implementó el «*Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*» (PNIS) en consonancia con la *Reforma Rural Integral* (RRI) y los «*Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo*», cuyos propósitos se basan en la transformación estructural territorial del campo colombiano para crear condiciones de bienestar material e inmaterial para sus habitantes (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016). A partir del año 2017, el PNIS comienza entonces a funcionar mediante el Decreto Ley 896 a cargo de la dirección para la sustitución de cultivos de uso ilícitos, adscrito a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El nuevo Programa desarrolla una aproximación contextualizada que excluye la tradición militarista mediante la cual se enfrenta el problema de los cultivos como amenaza a la seguridad del país y propone una mirada estructural sobre el bienestar y el desarrollo económico y social de cada una de las comunidades cultivadoras que busca visibilizar las condiciones de desigualdad, pobreza, y débil presencia institucional a las que

prolongadamente se han tenido que enfrentar muchas de estas poblaciones. El PNIS se ha desarrollado desde entonces con la participación de la sociedad como fundamento para la planeación, implementación y seguimiento de los planes y programas para la construcción de la paz (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016).

Transcurridos cinco años desde la puesta en marcha del PNIS, el panorama es difuso porque lo descrito en el Acuerdo de Paz riñe con el aparato político tradicionalista de elaboración y diseño de políticas públicas que privilegia la perspectiva de actores gubernamentales y tecnocráticos, por lo que la correcta implementación de los programas se ha visto retardada desde un principio por la necesidad de una transformación bastante difusa del quehacer político tradicional. Pese a esto, la implementación avanzó con una reducción del 9% en el período 2017-2019 pasando de 171.000 ha (hectáreas) sembradas de cultivos de uso ilícito a 154.000 ha. En el año 2020 el descenso fue de un 7% respecto del año anterior, reduciendo las hectáreas a 143.000 (UNODC 2019 y 2020). No obstante, se encontró que pese a la reducción del área cultivada la capacidad por hectárea de obtención de cocaína aumentó en el mismo período (DW 2020).

Las dificultades por las que ha atravesado el PNIS se vinculan, por una parte, al desfase temporal respecto de la implementación del punto número uno del acuerdo de la RRI, lo cual contradice la transversalidad en su implementación; esto a su vez se asocia con la dificultad de tramitar la participación de las comunidades cocaleras, así como con la falta de reconocimiento de sus necesidades para el desarrollo del programa y la intensificación de acciones violentas y represivas contra estas poblaciones; por otra parte, los obstáculos derivan del enfoque de focalización asistencialista y neoliberal para la distribución de recursos que han sido priorizados para el acceso y desarrollo temporal del programa. Todo lo cual hace parte de una discusión que, de manera crítica, se ha venido desarrollando tanto fáctica como teóricamente sobre la construcción de paz en un contexto altamente polarizado ideológicamente, bajo un sistema económico fuertemente inequitativo y con una lógica de paz estructurada sobre la política liberal y luego neoliberal que ha sido una tendencia desde la década de 1970.

Creemos que aún hoy persisten elementos problemáticos de un modelo de «paz liberal» que se enmarcan en el discurso securitizador y prohibicionista producto de la larga historia de guerra contra las drogas y el terrorismo imperante tanto en la política de seguridad estatal como en su articulación con los regímenes internacionales que, sobre esta materia, han sido establecidos desde la segunda mitad del siglo pasado. Los nuevos desarrollos académicos propugnan por una actualización teórica

de la concepción de paz, esta vez asociada a un proceso de deconstrucción distanciado de los modelos de seguridad tradicionales, y ofrecen una nueva visión de «paz híbrida» como perspectiva ampliada que cuestiona los marcos normativos asumidos desde fuera, para contemplar los conocimientos e historia de las comunidades y su agencia en la construcción de la paz. Esta perspectiva que aparece, o bien en la experiencia y la práctica de una apuesta contextualizada de las comunidades cultivadoras en Colombia, o en la propia redacción de los nuevos textos académicos y del propio acuerdo, tropieza a menudo con las formas (neo) liberalizadas halladas en su implementación.

Considerando las reflexiones anteriores, en el presente capítulo de este libro pretendemos argumentar que, pese a que el Acuerdo de Paz funge como precedente en la formulación de políticas públicas para la construcción de paz con un enfoque híbrido que abre las puertas a una mayor participación ciudadana en su elaboración, a la descentralización y contextualización, el reconocimiento de realidades y comunidades diversas, entre otros aspectos integrales para la superación de los condicionantes estructurales del conflicto armado interno, la realidad demuestra ser difusa ante el uso de un modelo de paz liberal en la implementación del Punto 4 del Acuerdo sobre la solución al problema de las drogas Ilícitas. Esta contradicción se evidencia en la forma en como fueron elaborados los ítems de acceso y participación a los programas de erradicación y sustitución que resultaron ser excluyentes, de baja capacidad y que no pudieron garantizar la seguridad, el bienestar y sustento de las comunidades cultivadoras a través de una participación legitimadora y democratizadora; y por último debido a la distribución focalizada productivo-colectiva vinculada al componente asistencialista y al sistema de transferencias para la distribución de recursos.

La construcción de este artículo se desarrolló mediante la revisión de documentos oficiales del Gobierno, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Internacionales, así como el uso de fuentes periodísticas; también se desarrolló una investigación teórica para el análisis de la información respecto de los datos recolectados con el fin de dar una revisión ampliada y sugerente de la realidad a estudiar.

2. Discusión teórica: los retos para la transición a un modelo híbrido de construcción de paz

La transición de un modelo de paz liberal a uno híbrido inicia con las críticas en torno al modelo de *Consolidación de la Paz* o *Peacebuilding*, dirigidas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y otras orga-

nizaciones internacionales que desde 1945 hasta el día de hoy, han realizado alrededor de 72 misiones de paz en todo el mundo².

Mediante este modelo se ha evidenciado la incapacidad para atender nuevos conflictos y guerras irregulares como las que han surgido luego del fin de la Guerra Fría, no se ha podido garantizar la protección a miles de civiles en medio de la guerra, como es su objetivo fundamental, se ha convertido en un modelo de operaciones costosas que no tienen la capacidad para resolver las raíces estructurales de los conflictos armados y se ha catalogado como un nuevo intento de imponer protectorados neocoloniales en Estados débiles. Además, falla en la disolución de las tensiones entre los actores dedicados a la construcción de la paz, en lograr su coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos, en la consecución de mecanismos útiles para la evaluación y generación de estándares comunes de efectividad y progreso, y en el despilfarro de recursos materiales y simbólicos (De Coning y Romita 2009; Diehl y Druckman 2010; Paris 2009, referenciados en Rettberg 2013).

Normalmente, se asume que la debilidad de los actores locales impide una paz sostenible en los territorios en que se han efectuado estas misiones de consolidación³, donde se supone que los actores no tienen la voluntad o agencia para llevar a cabo las reformas necesarias para conseguirla (Mendonça 2015). El ignorar las situaciones particulares de cada Estado en el tránsito a la democratización en situaciones políticas como la polarización es otra dificultad (Generoso de Almeida 2017: 401-403); en suma, no se tienen en cuenta los posibles efectos adversos que trae consigo la liberalización de la paz.

Por ello, con la llamada paz híbrida o contextualizada se propone una deconstrucción de los marcos normativos, ideológicos e institucionales de la tradicional visión mono-ontológica (impuesta, descontextualizada y coercitiva) de la construcción de paz bajo una visión puramente

² Con el fin de ampliar la acción de la ONU en la construcción de paz y a través de la *Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU (United Nations Peacebuilding Commission, UNPBC)* y el *Fondo para la Construcción de Paz* (Call y Cousens 2008) se han desarrollado desde 1945 unas 72 operaciones o misiones en todo el mundo para el mantenimiento y consolidación de la paz que buscan reforzar la estatalidad en países con conflictos armados o en períodos de posconflictos para desarrollar una intervención cooperativa de carácter militar, que incluye además el desarrollo económico, político, social y la participación de actores nacionales e internacionales con una perspectiva a largo plazo (García 2009: 54-58). Es el proceso de cambio social que propone la transformación de estructuras de acción social e interacción para evitar nuevas situaciones de violencia y conflicto (*International Peace Academy—IPA—* citado en Barea Ripoll 2009: 53).

³ Algunos de estos fallos han sido evidentes en misiones de paz desarrolladas en Haití (ver misiones desde 1994 con la MICIVIH hasta el 2004 en adelante con MINUSTAH) y en Angola (misiones sobre los acuerdos de Bicesse).

occidental. Es una perspectiva ampliada sobre el significado de paz que rescata el papel de lo social, lo económico, lo histórico, el agenciamiento de paz, la coexistencia, los derechos, la movilización social y la legítima autoridad que emanan desde las comunidades (Mac Ginty 2010; 2012; Mac Ginty y Sanghera 2012; Pugh 2011; Richmond 2013). Busca la transición de la concepción negativa de paz a una positiva⁴, resolviendo las tensiones existentes entre los diferentes niveles de la construcción de paz estatal y visibiliza preguntas significativas por el desarrollo económico de las sociedades afectadas. Asimismo, busca armonizar elementos y formas locales —*bottom-up*— con la normativa e instituciones del Estado y las organizaciones internacionales —*top-down*—, cuya finalidad es deshacerse del tradicional intervencionismo usado por tales actores, esperando que su sistema de conocimiento, su cultura y autoridad local sean socialmente legitimados (Richmond 2012 y 2013).

Rescatar un modelo de paz híbrida implica una aproximación de alcance ontológico y epistemológico que avance hacia una perspectiva asociada a la praxis, cuya función es la construcción de conocimiento y visiones sobre paz, desarrollo y resistencia social en la legitimación-deslegitimación de la violencia (estatal y epistémica); supone también, una apuesta decisiva por la realización de reformas estatales y la formulación de políticas públicas que ayuden a superar los efectos problemáticos del desarrollo neoliberal.

Las dificultades para la transición radican en que este paradigma liberal de la paz ha imperado desde la Posguerra Fría en ámbitos como las políticas de seguridad y la resolución de conflictos. Sus antecedentes se encuentran en los postulados de Immanuel Kant bajo el paradigma idealista, que sostiene que los seres humanos fungen a favor de la supervivencia, conservación y cooperación. Se constituye así una idea de «*paz perpetua*», que debería estabilizar al sistema de Estados bajo un gobierno mundial luego de los conflictos internacionales del siglo XVIII (Zabalza y Ravioli 2005). Más adelante, luego de la Primera Guerra Mundial, el presidente estadounidense Woodrow Wilson propone, bajo esta misma perspectiva y sostenido en el Tratado de Versalles, la idea de construcción de una paz cosmopolita (Triana 2014).

Con la Segunda Guerra Mundial se demostró el fracaso del idealismo propio de la paz liberal, pese a ello, bajo la égida de la ONU y

⁴ Como principal teórico, Johan Galtung aduce que se requiere modificar las formas de abarcar la gobernanza de la paz trascendiendo la noción de «paz negativa» cuyo objetivo es el fin de la violencia por el uso de las armas y el cese al fuego, hacia una «paz positiva» que atienda las causas estructurales e institucionales de la violencia (Charles Call y Elizabeth Cousens 2008; David Malone y Heiko Nitzschke 2009).

en el contexto de la Guerra Fría, este paradigma se posicionó en la década de los 70 con el auge realista en las relaciones internacionales para promover una noción de paz democrática (Doyle 1983a, 1983b; Russett 1993a, 1993b, 1993c). Esta nueva propuesta por Michael W. Doyle, que es retomada por Bruce Russett y Rudolph Rummel, defiende la relevancia del régimen democrático para alcanzar la solución de los conflictos más allá del uso de la fuerza (Gobetti 2009).

Los pilares de la paz liberal impregnados en los desarrollos teóricos de la época (Triana 2014) y en el principio filosófico de la exportación democrática desde Estados Unidos hacia el resto del mundo, fueron resignificados a partir de la década de los noventa, integrando aportes desde el neoliberalismo institucional (Keohane 1989, 1993a, 1993b; Krasner 1983; Oye 1986; Aggarwal 1985). Aunque este enfoque se sostiene en la tradicional perspectiva realista, integra nuevas formas de cooperación entre actores e instituciones internacionales con el fin de maximizar el poder de los Estados hegemones en el orden internacional.

En tal sentido, la paz liberal es caracterizada desde una lógica de *securitización* como resultado de un conjunto de decisiones en la gobernanza internacional que tiene como misión perpetuar el orden global de la seguridad y la estabilización de las periferias (Mac Ginty 2010, 2012; Mac Ginty y Sanghera 2012; Pugh 2011; Richmond 2013). Esta noción de securitización proviene de las políticas de militarización implementadas durante la Guerra Fría y se redimensiona posteriormente a través del enfoque neorrealista que se consolida en la década de los 90 con una nueva apuesta cooperativa e interinstitucional de la seguridad mundial. No obstante, dichas variaciones no desencadenaron un gran cambio que llevara a nuevos espacios de inclusión y deliberación que permitieran la *desecuritización* de los conflictos y las agendas de paz (Verdes-Montenegro 2015: 115-120).

La revisión de literatura permite identificar, a su vez, la existencia de tensiones referidas al debate entre la paz y el desarrollo económico. Entre los teóricos que han desarrollado este debate se encuentran Smoljan (2003), quien retoma a Kuhne (1996) planteando que la tensión radica en que la construcción de paz es un proceso político durante un tiempo limitado, mientras que el desarrollo económico se plantea como una estrategia de largo plazo. Reconocer las áreas claves en esta relación entre política y economía en la rehabilitación de poblaciones afectadas por la guerra resulta fundamental (Smoljan 2003).

La perspectiva de la paz híbrida sugiere en este punto que la transformación de economías de guerra en economías de paz puede requerir una combinación de liberalización y de proteccionismo de las economías. Los gobiernos pueden apoyar la producción, por ejemplo, mediante la

sustitución de importaciones antes de liberalizar la economía. No solo debe promoverse la Inversión Extranjera Directa (IED), sino que esta debe ir acompañada de políticas sociales y no solo de flexibilidad laboral, sino de un enfoque comunitario. En lugar de fomentar la atomización y el individualismo, se recomienda, entonces, adoptar políticas con enfoques comunitarios, asociativos y cooperativos.

En términos generales, esta nueva apuesta teórica y práctica, implicaría retomar la perspectiva multinivel de Lederach (2010 y 2012) de articulación entre lo local, lo nacional y lo internacional; aspecto que es complementado por otros autores como Paladini-Adell (2013 y 2014); Unger *et al.* (2013); Van Tongeren y Brand (2012); y Kumar (2011a, 2011b); que son retomados por Paladini-Adell (2018) en su construcción de un marco para la paz en el cual propone la creación de categorías desde sistemas complejos y de resiliencia social.

Bajo el supuesto de que el modelo liberal ha creado condiciones de desigualdad en países que buscan la pacificación en defensa del individualismo y la modernidad (Richmond 2015), ha sido evidente la baja efectividad en casos como el de Centroamérica, donde la implementación liberal de la paz produjo efectos inesperados en el período de postconflictos (Kurtenbach 2010). En casos como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, debido a que los detractores de las reformas hicieron uso de la corrupción y la violencia para evitar los cambios fundamentales, el postconflicto actuó en contraposición a las políticas inclusivas de desarrollo. Otras consecuencias fueron la deslegitimación del sistema político, la difícil creación de una base social que permitiese en estos países una transformación capaz de superar bloqueos estructurales e históricos y el incremento abrumador de los índices de violencia y la criminalidad por parte de actores armados renovados a lo largo y ancho de Centroamérica. Por ello, es necesario la transición a modelos políticos a largo plazo donde los cimientos puedan construirse inclusiva y participativamente sin depender principalmente de la fuerza pública (Kurtenbach 2010).

Para Colombia se han advertido las dificultades que traería este modelo para la implementación del Acuerdo al seguir las lógicas de cooperación con Estados Unidos y la Unión Europea (Agudelo y Riccardi 2019), por lo que la integración de un enfoque híbrido para la implementación del Acuerdo, en este caso del PNIS en los territorios afectados, supondría formas alternas de superación de las violencias, además de apartarse del camino distante de la securitización y militarización del conflicto que, como ya se ha explicado, solo profundiza las desigualdades y problemáticas sociales y económicas de las comunidades cocaleras.

Este enfoque renovado de la construcción de paz supone, entonces, la necesidad de entender la complejidad de los cultivos de coca en relación con las formas particulares de violencia que los circundan, las múltiples legitimidades que los atraviesan y las desigualdades sobre el desarrollo económico a las que se enfrentan cada uno de los territorios involucrados (Ciro 2016). Por ello, con el fin de contribuir a la construcción analítica sobre la salida al problema de los cultivos de uso ilícitos en Colombia, el siguiente apartado busca el esclarecimiento de la dicotomía hallada entre las acciones del gobierno y las apuestas sociales propias del desfase entre paz liberal y la paz híbrida.

3. La implementación del PNIS: entre la paz (neo)liberal y la paz híbrida

La permanencia de los cultivos de uso ilícito a gran escala en Colombia se encuentra asociada con «la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico» (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016: 98). Por ello, el problema de los cultivos llevó necesariamente a pensar en una solución orientada más allá de la erradicación, que implicó visionar un consenso de alcance global y local, de enfoque territorial y con participación ciudadana (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016).

Dada la forma en que fue negociado el Punto Cuatro del Acuerdo de Paz, con una participación extensa, representativa y concertada de las comunidades cocaleras, se formuló una propuesta de enfoque híbrido con orientaciones desde el *bottom-up*, mediante la gestión local en la construcción de alternativas territoriales para la consecución del PNIS (Rocha 2016). El Programa para la Sustitución es además un componente de la RRI, con la misión de integrar a las poblaciones y a los territorios que por sus especificidades necesitan alternativas particulares, de ahí que estos deban hacer parte de los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET) y los *Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo* (PISDA).

Esta perspectiva abre la posibilidad para que el control sobre los cultivos de uso ilícito, que hasta ahora ha sido sobre la oferta y la contrainsurgencia, transite hacia políticas que contemplen el desarrollo rural, los derechos humanos y el ordenamiento territorial, así como los arreglos institucionales descentralizados, con participación comunitaria y orientados a la demanda y a las perspectivas de salud pública (Rocha 2016: 23).

El PNIS también considera la participación ciudadana mediante tres elementos principales: 1) Las asambleas departamentales y municipales con el fin de permitir a la población su vinculación con la sustitución voluntaria⁵; 2) La creación de espacios para su evaluación en los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos de Evaluación y Seguimiento; y 3) La consolidación de instituciones holísticas e incluyentes que siguen el enfoque diferencial, territorial y de género, vinculando a las comunidades indígenas, afrodescendientes y a las mujeres, siempre con la misión de garantizar la sostenibilidad socioambiental de los territorios (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016).

Por otro lado, el Acuerdo avanza sobre la necesidad de crear una política antidrogas eficiente y articulada entre países productores y consumidores que evite relegar a las zonas cocaleras a la erradicación forzosa, criminalizadora y militarizadora que predomina en el régimen internacional de lucha contra las drogas. El expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018)⁶, encargado de la negociación, propuso en el escenario internacional, un discurso crítico sobre la asimetría entre países productores y consumidores y un cambio sobre la gestión de las drogas ilícitas desde el ámbito de la salud pública, la legalización y la reducción del daño.

Durante el siguiente Gobierno, y en detrimento de lo estipulado en el acuerdo, la política de seguridad del presidente Iván Duque (2018-2022) se sostuvo en la lógica tradicional de la erradicación forzosa por aspersión (con glifosato) aérea y terrestre o manual, además de cambiar el estatus administrativo del Programa, dejándolo en manos de la *Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación* (CPEC) y suprimiendo la *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito* (DSCI) (Gutiérrez, Machuca y Cristancho 2019: 146).

Con ello, se han hecho visibles diversos desafíos en la implementación del PNIS asociados a la preeminencia de la paz liberal como: la orientación hacia el uso del glifosato y la erradicación forzosa terrestre cuyo objetivo es demostrar mayor eficiencia en los resultados e indica-

⁵ Las familias inscritas en el PNIS son 99.097, de las cuales 67.597 son cultivadores ilícitos. Las demás familias corresponden a no cultivadores (14.645) y recolectores (16.855) y UNODC solamente monitorea 82.242 familias cultivadoras y no cultivadoras (UNODC 2021).

⁶ Ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2010, septiembre 24), y para la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en 2016 y la Organización de Estados Americanos en 2012, Santos presentó su postura crítica, logrando un primer paso para situar a Colombia como un actor independiente y estratégico dentro de la gobernanza internacional de las drogas (Zambrano *et al.* 2017: 8).

dores de reducción de cultivos; el desconocimiento de esquemas graduales o mixtos y de atención sobre los distintos engranajes de la cadena del narcotráfico en los territorios de intermediación y de tráfico; y el mantenimiento de la visión criminalizadora sobre los cultivadores de marihuana y hoja de coca que ha desestimado el desarrollo del proyecto de ley sobre el tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores en Colombia.

Por otra parte, no ha habido compromiso real con las comunidades indígenas para la permanencia en sus territorios y la articulación con una regulación consistente y efectiva sobre los usos ancestrales de la hoja de coca y sus posibles usos productivos; se formularon los programas de sustitución desde una visión familiarista que se distancia no solo de las cosmovisiones comunitaristas y étnicas sobre la tierra, sino de un enfoque de género diferenciado. Se identifica además la visión tecnocrática, centralista y jerárquica —*top-down*— en la acción territorial que demuestra fallos en la participación y construcción conjunta de los planes de manejo locales. Así mismo, surge el desafío de la destinación de recursos focalizados y asistencialistas que no están articulados con las demás reformas y proyectos estructurales derivadas del acuerdo y la creación de Zonas Futuro que, en la intervención integral, focaliza el desarrollo en la militarización y securitización. Finalmente, no hay una articulación temporal en la implementación de la RRI y el PNIS y sigue sin haber claridad sobre el modelo de desarrollo alternativo de carácter nacional y la inclusión a proyectos productivos sostenibles de largo plazo, y aún falta profundizar en las consecuencias sobre la relación entre las economías extractivas y los cultivos de uso ilícito en diversos territorios.

Hasta el día de hoy cabe mencionar algunos avances en la implementación del acuerdo bajo un modelo de paz híbrida, entre ellos: 1) La asignación monetaria y descentralizada a través de las Juntas Administrativas Locales (JAC); 2) Los vetos constitucionales en contra del uso del glifosato al reconocer sus altos costos, sus implicaciones sociales y el retroceso a las soluciones contextualizadas propuestas en los acuerdos; 3) El desarrollo de mayores estímulos hacia el cumplimiento de los derechos de autonomía, la consulta previa, del gobierno propio y del desarrollo étnico y territorial; 4) La elaboración de proyectos productivos sostenibles con algunas de las comunidades, considerando sus conocimientos locales (Liévano y Garzón 2020); la solidificación y consecución de la Jurisdicción Espacial para la Paz y la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía, además de la formulación del proyecto de ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito; y 5) Globalmente, se ha empezado a concientizar sobre las afectaciones de continuar con la guerra internacional contra las drogas y la necesidad de aproximarse una perspectiva de legalización.

4. Distribución de recursos y participación como los principales desafíos para la solución al problema de las drogas ilícitas

La promoción de la sustitución voluntaria se impulsó junto con el PNIS mediante la creación de los *Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo* (PISDA) como parte de la RRI, contando con participación directa de las comunidades implicadas y a partir de los siguientes elementos: 1) La generación de condiciones de seguridad, definidas en el Protocolo de Protección para Territorios Rurales; 2) La generación de acuerdos con las comunidades para la sustitución y la construcción participativa, aceptando que en caso de que las comunidades no acuerden la sustitución voluntaria con el gobierno, se desarrollará la erradicación manual con respeto a los derechos humanos, el ambiente, la salud y el buen vivir; esto sin descartar la erradicación aérea; y 3) Priorización de territorios como las zonas PDET, los parques naturales, las zonas con mayor densidad poblacional y de cultivos, y la población adherida al tratamiento penal diferencial (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016: 98-123).

Los programas integrales de sustitución se componen de los planes de atención inmediata y del desarrollo de proyectos productivos, mediante los cuales se otorgaría asistencia alimentaria o monetaria, se ofrecería la generación de ideas sobre los nuevos medios de subsistencia, incluyendo la generación de empleo y la integración de cultivos de ciclo corto para crear ingresos rápidos. Adicionalmente, se realizarían obras de infraestructura social que incluyen la recuperación ambiental y la formalización de la propiedad. Todo esto bajo el compromiso de una ejecución efectiva, eficiente y oportuna (Gobierno de Colombia y FARC-EP 2016: 98-123).

Al respecto de los compromisos adquiridos en el acuerdo, se presentará a continuación la estrategia para el desarrollo de los elementos de distribución de recursos y de participación en la implementación del PNIS, demostrando que la ejecución de la participación se ha orientado desde la legitimación de las políticas neoliberales que siguen ignorando las particularidades sociales, económicas y culturales y la complejidad social de cada territorio. Este modelo se rige bajo la distribución monetaria de enfoque asistencialista y focalizador que, desde la vertiente neoliberal, ocasiona distanciamientos con el enfoque transversal, diferencial e integral propuesto en el acuerdo, siendo los principales retos para la construcción de una paz híbrida.

4.1. *Distribución de recursos: focalización asistencialista para enfrentar el cultivo de uso ilícito*

La manera en que se escogió distribuir los recursos para el PNIS fue a través del modelo de las transferencias monetarias condicionadas basado en la descentralización administrativa (Chaves y Hoyos 2019). Este modelo fue inicialmente propuesto y orientado en la década de 1980 y fue asumido por los Estados latinoamericanos para la formulación de las políticas sociales neoliberales⁷. Tales transferencias, según la lógica neoliberal, se integran a la política social con el fin de administrar y contener la pobreza y su objetivo es otorgar centralidad al dinero en la construcción de ciudadanía. Los tres principios básicos para el desarrollo del modelo son: la distribución de dinero para generar bienestar a los pobres, la producción de información sobre esta población para generar gobernanza y el desarrollo del enfoque de género, dando prioridad a las mujeres madres. En Colombia, en los programas de desmovilización de comunidades afectadas por el conflicto armado, las transferencias monetarias fueron usadas tradicionalmente como instrumentos para conseguir la reintegración de estas poblaciones a la vida civil (Chaves y Hoyos 2019) pero siempre condicionando a las comunidades a cumplir con las reformas y ajustes de la política neoliberal del Estado. De manera similar, la formulación para la distribución de recursos del PNIS se ha dado través de transferencias cuya finalidad es la entrega de subsidios focalizados a las familias inscritas.

El PNIS se elaboró mediante un enfoque de focalización del gasto sustentado en el neoliberalismo, cuya visión en los programas sociales del Estado prioriza los subsidios a la demanda, es decir, se enfoca en la transición de las familias de la economía ilícita a la lícita a través de subsidios directos y asistencia técnica y monetaria para sustituir sus cultivos, pero no desde una práctica simultánea con el subsidio a la oferta, esto es, la intervención sobre la reforma rural integral y el desarrollo del agro que constituye el Punto 1 del Acuerdo. Esto ha llevado al PNIS a distanciarse de su implementación por un serio desfase temporal que implica que, mientras la reforma rural solo puede ser implementada y ha sido pensada para un período de diez años, la sustitución de cultivos ha sido proyectada para tan solo dos. Es decir que, ante imposibilidad de lograr un cambio estructural en las condiciones del campo colombiano a corto plazo, las familias acabarán con sus subsidios mucho antes de que estén

⁷ Las transferencias monetarias condicionadas empezaron a utilizarse en México a finales de la década de los noventa y luego se expandieron en el resto del continente, por mencionar algunos ejemplos de sus usos están el programa *Progresas* en México y *Bolsa de Familia* en Brasil (Chaves y Hoyos 2019).

dadas las condiciones integrales para el sostenimiento de proyectos productivos de largo plazo, lo cual implica un alto riesgo de reincidencia sobre los cultivos y sus fenómenos asociados.

Una formulación de este tipo ha ocasionado distorsiones en el financiamiento para el PNIS y en los criterios para la priorización y focalización de los territorios y del plan de acción, lo cual se asocia con la ausencia de coordinación entre la erradicación forzada y la sustitución voluntaria, así como con la falta de garantías para la participación y la seguridad para las familias inscritas y la de los y las funcionarias de Estado (Garzón, Gélvez y Bernal 2019: 11-12).

En el año 2019 debido a la poca claridad en la focalización de los recursos, se suspendió el programa para 13.350 familias, lo cual fue justificado por la inconsistencia en el puntaje otorgado por el *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales* (SISBEN)⁸, por irregularidades en el registro y la documentación entregada y por el incumplimiento de las familias (Garzón, Gélvez y Bernal 2019: 20). Además, aunque la implementación se dispuso a dos años, los compromisos adquiridos con las 99.097 familias cultivadoras y no cultivadoras no se han cumplido en su totalidad. Aunque los acuerdos incluyeron el pago de *Asistencia Alimentaria Inmediata* —AAI— por un millón de pesos colombianos mensuales durante doce meses, subsidio que se ha entregado con mayor rapidez, dado que las cifras recientes muestran que 74.818 (90,9%) familias recibieron al menos un pago y 58.940 (71,7%) ya recibieron todos los pagos, el *Servicio de Asistencia Técnica Integral* por su parte, ha sido mucho más demorado, pues son 67.665 (82%) el total de las familias que han recibido este apoyo, de las cuales solo 5.516 ya cuentan con proyectos productivos. Esta fase del proceso que ha presentado serias demoras se debe a que, en varios casos, el servicio técnico inició ocho meses después del primer pago de asistencia, el proyecto de ciclo corto inició diecinueve meses después y el componente de auto sostenimiento, luego de trece meses (UNODC 2021).

Como ya se ha mencionado, el Acuerdo de Paz, y por ende los programas para su desarrollo e implementación, debían darse de forma estructural y transversal, por ello, la tardanza en la llegada de la asistencia técnica y demás ítems, trajo consecuencias negativas para el proceso de sustitución, pues muchas de las familias han finalizado los meses de pagos iniciales sin haber recibido al tiempo la asistencia técnica que les ase-

⁸ Conocido como SISBEN por sus iniciales, es el programa más extendido de focalización en Colombia, a través del cual se realiza la clasificación de la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos, para proveer de beneficios e inversiones sociales a los más necesitados.

gurase su subsistencia material para lograr el efectivo acceso a las economías lícitas (Garzón, Gélvez y Bernal 2019).

En síntesis, aunque resulta ser valiosa la reducción de cultivos de uso ilícito gracias a la sustitución voluntaria. Los desafíos para un correcto funcionamiento acorde con lo estipulado en la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas son enormes ante la ausencia de articulación entre los diferentes puntos del acuerdo, así como por los limitantes presupuestales de base para la puesta en marcha de los programas y con ello, la creación de economías alternativas que garanticen la subsistencia de las familias y las provean de bienes y servicios públicos de manera estable y permanente.

4.2. *La participación legitimadora y el desafío de la violencia en los territorios del PNIS*

En el marco de la lógica neoliberal, a partir de la década de los noventa se instauró el principio de la «participación legitimadora y democratizadora» de los programas sociales en las nuevas reformas del Estado (Chaves y Hoyos 2019), es decir, una participación dirigida y condicionada hacia las comunidades afectadas por los programas sociales que es exigida por los organismos internacionales de financiación e incentivada por los Estados para legitimar sus políticas asistencialistas y de ajuste estructural, y cuyo resultado no es otro que el individualismo y la fragmentación social que fungen a favor de las reformas neoliberales.

Con el Acuerdo de Paz en Colombia, se esperaba transformar esta lógica a partir de la integración de las iniciativas locales, la planeación y la formulación contextualizada de los programas del postconflicto, a través de una nueva reconfiguración en el vínculo sociedad-Estado. Aun así, la firma de aproximadamente treinta acuerdos participativos a lo largo y ancho del país para la sustitución de cultivos avalados por la comunidad bajo el compromiso de la creación de oportunidades integrales, se ha convertido en un esquema de legitimación que obvia las reclamaciones de la población sobre la ausencia de proyectos contextualizados, preferiblemente comunitaristas y no fragmentados por familias, y que más allá del ítem de productividad y distribución monetaria, apuntan a reconocer las particularidades étnicas, culturales y de género en los territorios. A día de hoy aún no se han logrado, por ejemplo, importantes concertaciones entre grupos indígenas cultivadores, que apuntan a un reconocimiento de sus particularidades étnicas, contextuales y culturales (Tobón y Sierra 2018) y en su mayoría, los casos exitosos en la sustitución desde las prácticas de participación comunitaria se han dado debido a la iniciativa de los propios cultivadores, que lograron desarrollar soluciones

novedosas para luego integrarlas a la institucionalidad (Bermúdez y Garzón 2020).

Los siguientes son algunos casos que evidencian las dificultades en el sostenimiento de un modelo legitimador y democratizador, pero no contextualizado y concertado con las comunidades. Por un lado, se hallan las persistentes amenazas a las familias que desean vincularse al PNIS y las extorsiones hacia las ya vinculadas por parte de grupos armados. Una habitante de Tumaco en el Departamento de Nariño comenta que, cuando se aproxima la fecha de pagos, los grupos armados les amenazan y piden parte de este dinero, además de resaltar que no hay tranquilidad para transitar cuando allí anochece, por lo que deben permanecer en sus casas durante horas; adicionalmente la presencia de fuerza pública es efímera, pues los militares están allí cuando la situación es más grave y luego se retiran. Finalmente, comenta que la población no puede ser vista hablando con un militar o un policía porque también son amenazados por esta razón (Ramírez y Vargas 2019).

El asesinato a líderes sociales es otro drama que no cesa. Para Clara, una miembro del *Consejo Comunitario Alto Mira y Fronteras* (CCAMF)⁹, aunque previo a la firma del Acuerdo de Paz había violencia y asesinatos, ahora durante el postacuerdo parece haber aún más (Ramírez y Vargas, 2019). Los asesinatos suelen presentarse cuando los líderes están realizando jornadas pedagógicas e invitaciones a la población para integrarse al PNIS, pues son actores que promueven el paso a las economías lícitas. Lamentablemente, el desarrollo carente de integralidad y transversalidad ha profundizado este costo social con un incremento en la tasa de asesinatos mensual de 481% a líderes sociales, donde la probabilidad de que esto ocurra por la implementación del PNIS es del 122% (Marín 2022).

Sobre la creación de estrategias participativas y diferenciadas, el caso de la comunidad indígena Awá demuestra las dificultades en su concreción, ya que esta comunidad se negó a participar del programa debido a que el Gobierno no consideró su cosmovisión originaria y tampoco su derecho a la consulta previa (El Turbión 2019). Adicionalmente, esta comunidad se encuentra sin garantías a su seguridad al estar en medio del recrudecimiento del conflicto por la reestructuración del control territorial entre grupos armados, que han ocasionado desplazamientos masivos y asesinatos a miembros de su comunidad (Turbión 2019; La Liga Contra el Silencio y La Cola de Rata 2021). En todo el municipio

⁹ Consejo ubicado en el municipio de Tumaco limitando en la frontera con el Ecuador desde el Río Mataje hasta el Río Mira, cuenta con integrantes agricultores que trabajan por la defensa y recuperación de sus territorios.

de Tumaco, por ejemplo, solo el nombre de los grupos y sus dinámicas han cambiado pues la violencia se prolonga y permanece. Este municipio sigue siendo catalogado como uno de los más violentos, un enclave de coca donde la cantidad de cultivos es alta y en el cual funciona toda la cadena del narcotráfico; es un lugar en el que se afirma hay «más territorio que soberanía» (La Liga Contra el Silencio y La Cola de Rata 2021).

Se evidencia de esta manera que otro de los grandes desafíos para la implementación de los programas de sustitución y con ello el componente de la participación, es el incremento de la violencia, pues esta se agudizó en el año 2020 en varias zonas del país (Cano 2021). Pese a que las FARC-EP salieron de las zonas de cultivos, aún permanecen grupos armados que se disputan la industria ilícita de la coca. La *Unidad Indígena del Pueblo Awá* (Unipa) refiere constantemente a las amenazas, a los más de cincuenta asesinatos denunciados, a la violencia y al confinamiento de más de dos mil familias en los resguardos de Gran Rosario, Campo Alegre, La Brava e Inda Sabaleta en Tumaco debido al enfrentamiento entre estos grupos armados (Bonilla 2022).

Los fallos en la implementación también son perceptibles para la comunidad campesina, quienes denunciaron incumplimientos en los desembolsos de pagos, la lenta implementación de los *Planes de Acción Inmediata* (PAI) y de los programas de asistencia técnica y los inconvenientes sobre la financiación, a todo esto, se unen las denuncias sobre amenazas y asesinatos a miembros de su comunidad (Coccam 2018).

Algunas reflexiones producto de voces campesinas, principalmente de Puerto Asís en Putumayo y Tumaco en Nariño, hablan de la necesidad de ser consecuentes con la historia, las realidades y las razones por las que las personas inicialmente se vincularon a la economía ilícita de los cultivos, las cuales van más allá del dinero y están enmarcadas en un entorno de absoluta carencia. También hablan de la necesidad de repensarse la transición desde el enfoque de género, dados los desincentivos del programa para la economía, especialmente para las mujeres cultivadoras, quienes han visto reducidos sus ingresos como producto de las nuevas reformas.

Pese a que la percepción de la comunidad sobre la implementación es negativa y demuestra la insostenibilidad del Programa, la población insiste en su disposición de mantenerse en él (Marín, *et al.* 2020) y esto es un aspecto muy valioso para tener en cuenta en la implementación futura del acuerdo. Vale la pena, por ejemplo, rescatar experiencias positivas que, mediante mecanismos de participación, como el empleo a través de la tutela en el Departamento de Nariño, lograron que la Corte Constitucional frenara la erradicación de cultivos de uso ilícito por asper-

sión con glifosato (Rosero 2022), lo cual evidencia el efecto positivo del reconocimiento e inclusión participativa de las poblaciones al PNIS en la defensa de sus intereses comunitarios.

No obstante, durante el período de confinamiento debido a la pandemia COVID-19, el Gobierno de Iván Duque desestabilizó aún más las iniciativas de participación comunitaria por cuanto la erradicación forzada se convirtió en su herramienta prioritaria para enfrentar el fenómeno de los cultivos (Semana 2022); esto acarreó nuevas conflictividades y violencias sobre la población civil, pues durante este período también se incrementaron operativos que concluyeron en la violación de derechos humanos en los Departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca (Coccam 2020).

De acuerdo con el informe de *Elementa DD.HH.* (2022) la política *Ruta hacia el Futuro* implementada por el Gobierno Duque fue opuesta al Acuerdo de Paz, pues pese a que en su formulación se propone integralidad, la solución frente a los cultivos de uso ilícito ha sido una estrategia fuertemente militarizada. Entre 2020 y 2021 se dieron 18 enfrentamientos entre esta fuerza y las comunidades en los Departamentos del Caquetá, Cauca, Córdoba, Choco, Guaviare, Meta, Nariño y Putumayo y pese a que hubo varios intentos desde el poder legislativo para revertir estas acciones y la búsqueda de opciones asociadas a los derechos humanos, fue difícil lograrlo debido a la insistencia en el uso del enfoque tradicional prohibicionista y la persecución del éxito de esta política solo a través del número de hectáreas reducidas.

Las amenazas, los conflictos, los asesinatos a líderes sociales y la ausencia de garantías para el acceso de nuevas familias a la sustitución voluntaria son factores comunes hallados entre las comunidades. Por ello, una transformación política real que permita el tránsito a la construcción de una paz híbrida que rescate el carácter participativo, diferenciado y contextualizado es necesaria para el funcionamiento de lo estipulado en el PNIS. Esto incluye la necesidad de abandonar por completo la lógica tradicionalista de la paz liberal y la guerra contra las drogas que sostiene la erradicación forzada de cultivos como alternativa y que ocasiona confrontaciones no deseadas en espacios de posible transición a economías lícitas.

5. Conclusiones

La importancia de la firma del Acuerdo de Paz en Colombia entre el Gobierno y el grupo guerrillero FARC-EP, radica en una promiso-

ria transformación para las comunidades que históricamente se han encontrado envueltas en la violencia, bajo realidades de desigualdad, pobreza y abandono y su consecuente participación en la economía de los cultivos de uso ilícito. Además de reconocer estas problemáticas de larga data como parte y producto del conflicto armado en el país, la construcción de la paz se propuso desde una formulación basada en el enfoque territorial, diferencial y de género y en especial, para el punto cuatro del acuerdo, desde una perspectiva ampliada hacia los derechos humanos y la salud pública que a su vez confronta la tradicional visión militarista, securitizadora y punitiva como solución al problema de las drogas ilícitas.

Esta perspectiva ampliada se corresponde con el modelo de paz híbrida y contextualizada que asume las historias y conocimientos de las comunidades y reconoce su potencial para la construcción de paz. La paz híbrida busca distanciarse de las perspectivas (neo) liberales que se profundizaron en la década de los noventa internacionalmente, y específicamente para América Latina, con la agenda de paz y seguridad propulsada por Estados Unidos, caracterizadas por el diseño e instauración de políticas descontextualizadas, prohibicionistas, antinarcóticos y contraindulgentes frente la solución de conflictos.

El Acuerdo de Paz se aproxima a una redacción que sigue este modelo híbrido, y que, frente al problema de las drogas y los cultivos de uso ilícito, reconoce las causas históricas para la vinculación de las comunidades al negocio ilegal de las drogas. Además, propone una construcción transversal y descentralizada para propender por la solución definitiva de las causas estructurales de los territorios afectados. Se apoya en el reconocimiento de la complejidad de las múltiples realidades, particularidades étnicas y sociales y asume la necesaria corresponsabilidad entre países productores y consumidores en la creación de una política que trascienda el modelo tradicional antinarcóticos.

Pese a ello, se encontró que la distribución de recursos a través de la focalización neoliberal y la participación legitimadora y democratizadora, son elementos del PNIS que señalan retrocesos y desafíos para avanzar en la transición a un modelo de paz híbrida. Esto ha quedado evidenciado en aspectos como el desfase temporal entre distintos puntos del acuerdo, la poca claridad presupuestal de carácter nacional para su cumplimiento, el asistencialismo, el renuente centralismo —*Top-down*— que se contraponen a una construcción concertada y contextualizada desde las bases sociales; también en el incremento de la violencia, las amenazas y la falta de garantías de seguridad para las comunidades ante la presencia de diversos grupos armados, y la incompatibilidad entre el PNIS y la erradicación forzada.

Todo esto supone tareas pendientes para la construcción de una paz consciente, consistente y consecuente con las historias y complejidades de los territorios y sus comunidades. Con la llegada del Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) como primer presidente en la historia republicana de Colombia con una orientación progresista y de izquierda en el poder, se esperaría un viraje efectivo en la implementación integral de las reformas basado en sus propuestas sobre la articulación de las herramientas que fueron más efectivas en la implementación del PNIS, contando con los PISDA para la construcción de una política de economía productiva que finalmente crearía condiciones dignas, de capital, asociatividad y conocimiento para la regulación de las drogas, distanciándose de los mecanismos de fumigación, de violencia y judicialización de los vinculados (Pacto Histórico, Programa de Gobierno 2022-2026).

Lo anterior puede ser indicativo de un cambio de paradigma sobre la lucha contra las economías ilegales, que acoge elementos como la investigación sobre los diversos usos del cannabis y la hoja de coca, así como la regulación de su producción y comercialización; se esperaría también el incentivo a la participación de las víctimas, la transformación metodológica micro y macro de la focalización para avanzar en el proceso de restitución de tierras, y el cumplimiento total del acuerdo de reincorporación con las FARC, retomando además las negociaciones pendientes con el ELN (Pacto Histórico, Programa de Gobierno 2022-2026). Solo resta decir que, para una solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, se debe brindar un continuo trabajo de seguimiento e integración de modelos de política pública que realmente permitan en el posacuerdo, la transformación territorial mediante estrategias participativas y contextualizadas de largo plazo.

Bibliografía y fuentes documentales

- AGGARWAL, Vinod K. (1985), *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, University of California Press.
- AGUDELO TABORDA, Jairo y RICCARDI, Davide (2019), «La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)», *Geopolítica(s)*, vol. 10, n.º 1, pp. 107-134, <https://doi.org/10.5209/GEOP.61477>
- BAREA RIPOLL, Álvaro M. (2009), «Las operaciones de mantenimiento de la paz en el contexto de la reforma de Naciones Unidas», *Boletín de Información* (Ministerio de Defensa de España), n.º 312, pp. 49-76.
- BERMÚDEZ, Andrés y GARZÓN, Juan (2020), *El catálogo de las pequeñas soluciones: Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*, Bogotá, D.C, Fundación Ideas para la Paz y Fundación Friedrich Ebert, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/16314.pdf>

- BONILLA, María Camila (2022, 14 de enero), «Las amenazas que acechan a los indígenas Awá», *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/las-amenazas-que-acechan-a-los-indigenas-awas/>
- CALL, Charles y COUSENS, Elizabeth (2008), «Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies», *International Studies Perspectives*, vol. 9, n.º 1, pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585-2007.00313.x>
- CANO, Laura (2021, 13 de marzo), «Continúa el drama por desaparición de jóvenes del pueblo Awá», Bogotá, Pares. Fundación Paz y Reconciliación, <https://www.pares.com.co/post/contin%C3%BAa-el-drama-por-desaparici%C3%B3n-de-j%C3%B3venes-del-pueblo-aw%C3%A1>
- CHAVES, Margarita y HOYOS, Juan (2019, 24-26 de junio), «Transferencias económicas como dispositivos de gobierno en los márgenes del estado», *Seminario tres décadas de transformaciones en América Latina: gobierno, subjetividades, márgenes y neoliberalismos*, Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo.
- CIRO, Estefanía (2016), *Cultivando coca en el Caquetá: vidas y legitimidades de la actividad cocalera*, Tesis inédita de Doctorado, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, https://www.academia.edu/39739068/Cultivando_coca_en_el_Caquet%C3%A1_vidas_y_legitimidades_de_la_actividad_cocalera
- COORDINADORA NACIONAL DE CULTIVADORES DE COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA (Coccam) (2020, 20 de abril), «Coordinadora Nacional de Cultivadores Coca, Amapola y Marihuana y sus organizaciones de base a la población colombiana y al Gobierno nacional», Movice, <https://movimientodevictimas.org/coordinadora-nacional-decultivadores-de-coca-marihuana-y-amapola-coccam-envia-mensaje-a-la-opinionpublica-y-al-gobierno-nacional/>
- DEUTSCHE WELLE (2020, 17 de junio), «Descienden los cultivos de hoja de coca en Colombia, aunque sube la producción de droga», *Deutsche Welle* (DW), <https://www.dw.com/es/descienden-loscultivos-de-hoja-de-coca-en-colombia-aunque-sube-la-producci%C3%B3n-dedroga/a-53851628>
- DOYLE, Michael W. (1983a), «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n.º 3, pp. 205-235, <https://www.jstor.org/stable/2265298>
- (1983b), «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs» (parte 2.^a), *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n.º 4, pp. 323-353, <https://www.jstor.org/stable/2265377>
- EL TURBIÓN (2019, 16 de abril), «¿Por qué los Awá no se le midieron al PNIS?», *Verdad Abierta*, <https://verdadabierta.com/por-que-los-indigenas-awa-no-se-lemidieron-al-pnis/>
- ELEMENTA DD.HH. (2022), «Radiografía. Política de drogas en Colombia (2018-2022)», *Publicaciones Elementa*, <https://elementaddhh.org/radiografia-politica-de-drogas-en-colombia-2018-2022/>
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier Ignacio (2009), «Operaciones de Paz y contrainsurgencia; similitudes y enseñanzas recíprocas», en: AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, Fernando, y PEÑARANDA ALGAR, Julio (comps.), *Dos décadas de posguerra fría*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), vol. 1,

- pp. 47-60, https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/TOMO_I_Jornadas_01.pdf#page=49
- GARZÓN, Juan Carlos, GÉLVEZ, Juan David y BERNAL, José Luis (2019), *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso*, Informe n.º 6, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz (FIP), http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf
- GOBETTI, Zeno (2009), «Una revisión de la teoría de la paz democrática», *Revista CS*, n.º 3, pp. 39-74. <https://doi.org/10.18046/recs.i3.425>
- GOBIERNO DE COLOMBIA y FARC-EP (2016), *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá, <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- GUTIÉRREZ, Francisco, MACHUCA, Diana Ximena y CRISTANCHO, Sebastián (2019), «¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias», *Análisis Político*, vol. 32, n.º 97, pp. 136-160. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87197>
- INSUASTY R., Alfonso y SÁNCHEZ, David (2018, 29 de octubre), «Acuerdo de Paz en Colombia: ¿una oportunidad perdida?», *Kavilando*, <https://kavilando.org/lineaskavilando/conflicto-social-y-paz/6477-acuerdo-de-paz-en-colombia-una-oportunidadperdida>
- KEOHANE, Robert O. (1989), «Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics», capítulo en: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, New York, Routledge, pp. 1-21, <https://doi.org/10.4324/9780429032967-1>
- (1993), «Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War», en: BALDWIN, David A. (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*, New York, Columbia University Press pp. 269-300.
- (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- KRASNER, Stephen D. (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- KURTENBACH, Sabine (2010), «Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n.º 88, pp. 95-110. <https://doi.org/10.18352/er-lacs.9597>
- LA LIGA CONTRA EL SILENCIO Y LA COLA DE RATA, (2021, 15 de julio). «Los indígenas Awá viven secuestrados en su territorio», *La Liga Contra el Silencio*, <https://ligacontraelsilencio.com/2021/07/15/los-indigenas-awa-viven-secuestrados-en-su-territorio/>
- LIÉVANO BERMÚDEZ, Andrés y GARZÓN, Juan Carlos (2020), *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/16314.pdf>
- MAC GINTY, Roger (2010), «Hybrid Peace: The interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace», *Security Dialogue*, vol. 41, n.º 4, pp. 391-412, <https://doi.org/10.1177/0967010610374312>
- (2012), «Routine Peace: Technocracy and Peacebuilding», *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n.º 3, pp. 287-308, <https://doi.org/10.1177/0010836712444825>

- MAC GINTY, Roger y RICHMOND, Oliver (2013), «The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace», *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 5, pp. 763-783, <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>
- MAC GINTY, Roger y SANGHERA, Gurchathen (2012), «Hybridity in Peacebuilding and Development: An Introduction», *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 7, n.º 2, pp. 3-8, <https://doi.org/10.1080/15423166.2012.742800>
- MALONE, David y NITZSCHKE, Heiko (2009), «Economic Agendas in Civil Wars: What We Know, What We Need to Know», en: ADDISON, Tony y BRÜCK, Tilman (eds.), *Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction*, New York, Palgrave-Macmillan, pp. 31-50, https://doi.org/10.1057/9780230595194_3
- MARÍN JARAMILLO, Margarita, MACHUCA PÉREZ, Diana, y ACERO VARGAS, Camilo (2020), *El PNIS en terreno: voces del campesinado cocalero*, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, https://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_Voces-del-campesinado-cocalero.pdf
- MARÍN LLANES, Lucas (2022), «The killing of social leaders: An unintended effect of Colombia's illicit crop substitution program», *International Journal of Drug Policy*, vol. 101, <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103550>
- MENDONÇA MOITA, Madalena (2015), *La ONU y la construcción de la paz en Haití y Guatemala*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Complutense, <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37541/>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019), *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*, Bogotá, UNODC-SIMCI, https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf
- (2021), *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*, Bogotá, UNODC-SIMCI, https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf
- (2021), *Informe n.º 23*, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_23.pdf
- OYE, Kenneth A., (comp.) (1986), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- PACTO HISTÓRICO (2022), *Programa de Gobierno (2022-2026). Colombia potencia mundial de la vida*, <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- PALADINI-ADELL, Borja (2018), «Sistemas complejos, resiliencia e infraestructuras de Paz: nuevos marcos conceptuales y analíticos para pensar la paz territorial y la seguridad humana en la Colombia del posacuerdo», en: GRASA, Rafael (ed.), *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*, Barcelona, Institut Catalá Internacional per la Pau (ICIP), pp. 353-384.
- PARIS, Roland (2011), «Introducción de “At War’s End: Building Peace after Civil Conflict”», *Relaciones Internacionales*, n.º 16, pp. 165-177, <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5067>

- PUGH, Michael (2011), «Local Agency and Political Economies of Peacebuilding», *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 11, n.º 2, pp. 308-320, <https://doi.org/10.1111/j.1399-6576.2011.01113.x>
- RAMÍREZ, Camila y VARGAS, Yovana (2019, 9 de mayo), «En Tumaco no saben qué pasará con el PNIS», *Verdad Abierta*, <https://verdadabierta.com/tumaco-no-sabenpasara-pnis/>
- RETTBERG, Angelika (2013), «La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional», *Estudios Políticos*, n.º 42, pp. 13-36.
- RICHMOND, Oliver (2010a), *Palgrave advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- (2010b), «Resistance and the Post-liberal Peace», *Millennium*, vol. 38, n.º 3, pp. 665-692, <https://doi.org/10.1177/0305829810365017>
- (2011a), *A Post-Liberal Peace*, Oxon, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203810262>
- (2011b), «Becoming a Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal Local-Hybridity Via the Everyday as a Response of the Paradoxes of Liberal Peacebuilding», en: TADJBAKISH, Shahrbanou (ed.), *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*, Oxon, Routledge, pp. 37-57.
- (2012), «Missing Links. Peace Infrastructures and Peace Formation», en: UNGER, Barbara, LUNDSTRÖM, Stina, PLANTA, Katrin y AUSTIN, Beatrix (eds.), *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice*, Berlin, Berghof Foundation, pp. 22-29.
- (2013), «Peace Formation and Local Infrastructures for Peace», *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 38, n.º 4, pp. 271-287, <https://doi.org/10.1177/0304375413512100>
- (2015), «Decolonizing Security and Peace Mono-Epistemology Versus Peace Formation», en: RUMELILI, Bahar (ed.), *Conflict Resolution and Ontological Security: Peace Anxieties*, New York, Routledge, pp. 164-184.
- ROCHA, Ricardo (2016), «Informe de progreso de la asistencia técnica especializada. Una visión de la Política de Cultivos Ilícitos en el Postconflicto», Bogotá, D. C., Departamento de la Prosperidad Social.
- ROSEÑO MONTENEGRO, Alejandro (2022, 20 de enero), «Gobernador de Nariño celebra fallo que frena aspersión con glifosato contra cultivos ilícitos», *Radio Cadena Nacional* (RCN), <https://www.rcnradio.com/colombia/sur/gobernador-de-narino-celebra-fallo-que-frena-aspersion-con-glifosato-contra-cultivos>
- SEMANA (2022, 12 de mayo), «Liberan a soldados que fueron retenidos por cocaleros en Tibú, Norte de Santander», *Semana*, <https://www.semana.com/nacion/articulo/liberan-a-soldados-que-fueron-retenidos-por-cocaleros-en-tibu-norte-de-santander/202240/>
- SMOLJAN, Jelena (2003), «The Relationship Between Peacebuilding and Development», *Conflict, Security and Development*, vol. 3, n.º 2, pp. 233-255, <https://doi.org/10.1080/1467880032000126930>
- TOBÓN, Gabriel y SIERRA, Ana (2018), *Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS—*, Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, <https://etnoterritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=xxx-1-8&x=1261>

- TRIANA, Alejandro (2014), *Paz híbrida Multiactor: un modelo posible frente a la construcción de paz en escenarios de posnegociación a la luz del caso colombiano*, Tesis de pregrado inédita, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- VERDES-MONTENEGRO, Francisco (2015), «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad», *Relaciones Internacionales*, n.º 29, pp. 111-131, <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5273>
- ZABALZA, Guillermina y RAVIOLI, Ana (2005), «Reflexiones sobre “la paz perpetua”», *Cartapacio de Derecho*, n.º 8, pp. 1-8.
- ZAMBRANO, Juliana, ZAMBRANO, Dayana, OSPINA, Guillermo, PERILLA, Jairo y ORTIZ, Santiago (2017), *Colombia y la política de drogas: del policy-taking al policymaking a través de una aproximación desde la geopolítica crítica y el constructivismo en la política exterior*, Tesis inédita de Maestría, Bogotá, Universidad del Rosario, <https://fddocuments.es/document/colombia-y-la-politica-de-drogas-del-policy-taking-al-2017-12-12-en-efecto.html?page=13>

La «Colombia fuera de Colombia»: inclusión y participación de las personas exiliadas en la Comisión de la Verdad de Colombia

Cécile Mouly

Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador;
miembro del nodo de apoyo a la Comisión de la Verdad de Colombia en Ecuador*

Carmen Gómez Martín

Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador;
miembro del nodo de apoyo a la Comisión de la Verdad de Colombia en Ecuador**

1. Introducción

A cinco años de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, un 50% de las provisiones del punto 5 sobre víctimas habían sido implementadas medianamente o totalmente (Matriz de Acuerdos de Paz del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz 2021). Uno de los principales hitos en dicha implementación fue la creación en 2017 de la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición* (CEV), más conocida como «*Comisión de la Verdad*»¹.

Esta Comisión, con despliegue en todo el territorio de Colombia y en 24 países², es la primera en el mundo que *reconoció el exilio como una*

* Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. Coordinadora del Grupo de Investigación en Paz y Conflicto. Miembro del nodo de apoyo a la Comisión de la Verdad de Colombia en Ecuador. Doctora en Estudios Internacionales (University of Cambridge, Reino Unido). Correo electrónico: camouly@flacso.edu.ec.

** Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. Miembro del nodo de apoyo a la Comisión de la Verdad de Colombia en Ecuador. Doctora en Sociología (École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, Francia). Correo electrónico: cgomez@flacso.edu.ec.

¹ La Comisión fue creada en virtud del Decreto Ley 588 de 2017, emitido por la Presidencia de la República de Colombia «Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición», 5 de abril de 2017, Diario Oficial 50197.

² La CEV organizó su trabajo en torno a 10 macroregiones en Colombia y una internacional: Amazonía, Antioquía y eje cafetero, Bogotá D.C., Soacha y Sumapaz, Ca-

violación a los derechos humanos y realizó un trabajo sistemático con personas exiliadas para comprender, a través de su testimonio, los impactos del conflicto armado en aquellos que cruzaron las fronteras del país para salvaguardar sus vidas. Con un volumen entero dedicado al exilio en su Informe final y aproximadamente 2.080 testimonios provenientes de personas exiliadas de un total de 14.260, la Comisión posicionó en un lugar central a más de un millón de personas colombianas que tuvieron que huir del conflicto armado y refugiarse en otros países (CEV 2022).

En este capítulo examinamos la inclusión y participación de las personas colombianas exiliadas a lo largo del proceso de la Comisión de la Verdad de Colombia desde su creación hasta la culminación de su trabajo a finales de agosto de 2022. Según Evrard, Mejía y Destrooper (2021), se han realizado pocos estudios sobre participación en los mecanismos de justicia transicional, como las comisiones de la verdad, y menos aún sobre inclusión y participación de personas exiliadas (van den Herik y van Reisen 2019; Wiebelhaus-Brahm 2016). Entre las excepciones se encuentran el estudio de Eric Wiebelhaus-Brahm (2016) sobre cómo distintas diásporas moldearon procesos de justicia transicional, así como los de Wiebelhaus-Brahm (2010; 2013) y Young y Park (2009) sobre el trabajo de la Comisión de la Verdad de Liberia, la primera que incorporó a la diáspora sistemáticamente en la difusión de su trabajo, toma de declaraciones, redacción de informes y audiencias públicas. Asimismo, podemos citar el trabajo de Joanna Quinn (2010) sobre el papel de la diáspora haitiana en promover la creación de una comisión de la verdad tras el derrocamiento del régimen dictatorial del general Raoul Cédras en 1994. Además de promoverla, algunos miembros de la comunidad haitiana en el exterior participaron enviando sus testimonios por escrito o declarando ante la Comisión. Otro ejemplo es el trabajo de van den Herik y van Reisen (2019) sobre la conformación de una Comisión Internacional de Investigación en Eritrea. Aunque su conformación estuvo liderada por Naciones Unidas, la existencia de una amplia diáspora fue clave para la instalación de la Comisión. Por otra parte, la imposibilidad de acceder a Eritrea llevó a que la Comisión buscara sus testimoniantes principalmente en migrantes y refugiados (Herik y van Reisen 2019).

Conocer las historias del desplazamiento forzado internacional es fundamental para la justicia transicional. Las poblaciones exiliadas suelen

ribe e Insular, Centroandina, Magdalena Medio, Nororiente, Orinoquía, Pacífico, Surandina, territorios étnicos (resguardos indígenas, comunidades negras, palenqueras y raizales) y macroterritorial internacional. En esta última, recabó testimonios en los siguientes países: Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Reino Unido, Suecia, Suiza, Uruguay y Venezuela (CEV 2022).

vivir situaciones de invisibilización y olvido estatal en sus países de origen, así como de discriminación y criminalización en los países de asentamiento. Ese doble proceso les ha impedido ser reconocidas como parte constituyente de la historia de sus países, perjudicando además a los procesos de paz debido a su no inclusión dentro de los mecanismos de esclarecimiento de la verdad, justicia, reparación y no repetición. En este sentido, el caso de la Comisión de la Verdad de Colombia constituye un precedente en materia de participación de la población exiliada en mecanismos de justicia transicional que merece ser estudiado (Martínez-Leuquizado 2022; Echeverry y Morales 2021)³.

La participación en los procesos de justicia transicional se puede examinar de diferentes maneras. Desde una perspectiva más ortodoxa, los estudios sobre participación en mecanismos de justicia transicional se han enfocado en la contribución formal de las personas afectadas por graves violaciones a los derechos humanos en estos procesos y han jerarquizado los espacios de participación desde los espacios informales (abajo) hacia los formales (arriba), considerando que idealmente esta evoluciona de lo informal hacia lo formal. También han asumido el carácter beneficioso de dicha participación para el empoderamiento de las víctimas. En cambio, desde una perspectiva crítica, se ha cuestionado esta jerarquización de la participación, su supuesta evolución de espacios informales hacia espacios formales y su presunto carácter beneficioso. Más bien, se reconocen el carácter fluido de dicha participación, ya que las personas y sus organizaciones a menudo se involucran de forma alternada y/o paralela en espacios informales y formales de justicia transicional, y los retos asociados (Evrard, Mejía Bonifazi y Destrooper 2021). Desde esta perspectiva, por ejemplo, Andrieu y otros (2015) examinan la participación de víctimas tunecinas a través de eventos públicos, comunicados y otros espacios que van más allá del proceso formal de justicia transicional. Por su parte, Evrard, Mejía y Destrooper (2021) muestran cómo mujeres indígenas guatemaltecas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado actuaron tanto de forma institucional como extrainstitucional para buscar justicia frente a los abusos sufridos. En este capítulo seguimos esta última corriente.

Concebimos la participación como producto de la agencia de los/as exiliados/as, así como de las oportunidades y restricciones del contexto,

³ Si bien algunos exiliados argentinos, chilenos y guatemaltecos participaron en las comisiones de la verdad establecidas en su país a través de sus embajadas, dicha participación fue limitada y no institucionalizada. Como se mencionó anteriormente, la Comisión de la Verdad de Liberia trabajó de forma más sistemática con la población liberiana exiliada en varios países, pero no alcanzó tanta participación de la población exiliada en el proceso (Wiebelhaus-Brahm 2016), como en el caso colombiano.

y nos enfocamos en las distintas modalidades a lo largo del proceso de la Comisión de la Verdad desde espacios formales e informales. En particular, recalcamos que la participación de la población exiliada y sus organizaciones en la Comisión de la Verdad no surgió de la nada; fue producto de procesos anteriores en varios países fuera de Colombia en donde organizaciones de colombianos reclamaban por los derechos de esta población.

Si bien se pueden rastrear procesos organizativos de colombianos en el exilio desde los años 70, las principales iniciativas de exiliados colombianos en relación a justicia transicional aparecieron en el marco del proceso de paz entre 2011 y 2016, el cual abrió una ventana de oportunidad para esclarecer la verdad sobre el fenómeno del exilio y reconocer su magnitud (Martínez-Leguízamo 2022). Según Martínez-Leguízamo (2022: 123), «los colectivos del exilio fueron pioneros en referirse a la necesidad de emprender un proceso en el país encaminado a la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición y el retorno» y participaron en procesos de memoria desde antes de las negociaciones formales de paz entre Gobierno y FARC. Entre la firma del acuerdo de paz y el establecimiento de la Comisión de la Verdad, promovieron un «enfoque extraterritorial», mediante el cual las víctimas en el exterior pudieran participar en el proceso de la futura comisión⁴. Posteriormente, los exiliados aprovecharon la creación de la CEV para canalizar y potenciar sus demandas, aportar al esclarecimiento de la verdad, exigir su reconocimiento como víctimas del conflicto y plantear propuestas para la no repetición, condiciones para un retorno seguro o para una integración efectiva en los países de instalación.

Aunque en este capítulo no realizamos un análisis exhaustivo de las dimensiones del poder que subyacieron a la inclusión y participación de las personas exiliadas en el proceso de la CEV, usamos la tipología tridimensional del poder de John Gaventa (2006) como referente teórico para exa-

⁴ Por ejemplo, en marzo de 2018, dos meses antes de la selección de los comisionados de la verdad, se llevaron a cabo unas jornadas para la «implementación de un enfoque extraterritorial» de la Comisión de la Verdad en Buenos Aires, organizadas por el colectivo *Migrantes y Exiliados Colombianos por la Paz en Argentina* (MECoPa) con el apoyo de la *Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes* (CAREF), el *Centro Internacional para la Justicia Transicional* (ICTJ) y la *Organización Internacional para la Migraciones* (OIM), en el que participaron integrantes de MECoPa, de la *Organización de Víctimas del Conflicto Interno Colombiano en Uruguay* y de la *Organización de Colombianos Refugiados en Chile* (OCORCH). Asimismo, en el mismo mes la organización de exiliados colombianos en México llamada *Colectivo por la Paz en Colombia desde México* (COLPAZ) impulsó una actividad similar. Véase: <https://colombia.iom.int/es/news/las-victimas-en-el-exterior-continuan-su-trabajo-de-fortalecimiento-de-cara-la-comision-para-el-esclarecimiento-de-la-verdad-la-convivencia-y-la-no-repeticion-cev>

minar ciertos aspectos de dicha inclusión y participación. Esta tipología ha sido utilizada principalmente en estudios de desarrollo, pero también de paz y conflictos para analizar la participación, por ejemplo, de grupos tradicionalmente marginados en iniciativas de construcción de paz (ej. Idler, Mouly y Miranda 2015) e inclusive en procesos de justicia transicional (cf. Evrard, Mejía Bonifazi y Destrooper 2021). Esta tipología comprende una dimensión geográfica que va desde lo local a lo global, otra que se refiere a la apertura de los espacios de participación y una tercera que va desde formas de poder visibles hasta formas ocultas e invisibles. Estas tres dimensiones nos ayudan a analizar la participación desde su ámbito geográfico, entender cómo se mueve entre espacios cerrados, invitados y reclamados, y comprender cómo está atravesada por barreras ocultas, reproduciendo y desafiando diferentes formas de discriminación y desigualdades.

Según Gaventa (2006), los espacios cerrados solo permiten a ciertos actores, en especial líderes o expertos, participar en la toma de decisiones, mientras que los espacios invitados son formales y más abiertos a la participación de otros actores. En cuanto a los reclamados, son espacios informales que ciertos grupos reivindican para hacer escuchar su voz en decisiones que los afectan y desafiar su exclusión de los espacios dominados por líderes y expertos (Gaventa 2006). Estos espacios son descritos como tipos ideales, pero en la práctica son fluidos y operan en paralelo (Idler, Mouly y Miranda 2015). Asimismo, el poder visible se encuentra en las reglas, procedimientos y estructuras formales que estipulan quién participa en qué y de qué manera, mientras que el poder oculto se refleja en cómo esta participación se materializa en la práctica y cómo ciertas barreras no visibles hacen que ciertos actores no puedan participar en igualdad de condiciones o tengan menor influencia en la toma de decisiones a pesar de que en el papel todos tengan las mismas oportunidades de participación. En cuanto al poder invisible, resuena con los conceptos de violencia cultural (Galtung 1990) y violencia simbólica (Bourdieu 2000) y legitima la predominancia de ciertos grupos sobre otros en los espacios de participación.

Señalamos finalmente que este capítulo se basa en nuestra observación como integrantes del equipo de la Comisión de la Verdad de Colombia en Ecuador, en fuentes documentales y conversaciones con integrantes de otros equipos fuera de Colombia. Aunque en muchas partes nos referimos al trabajo general de la CEV en los distintos países, este capítulo se alimenta particularmente de los análisis realizados en Ecuador sobre la participación de la población refugiada en el proceso.

El capítulo tiene la siguiente estructura. En primer lugar, analizamos cómo la Comisión de la Verdad tomó en cuenta el exilio en su trabajo a nivel normativo e institucional. En segundo y tercer lugar, examinamos

desde la práctica cómo se incluyó a la población colombiana exiliada en los procesos de esclarecimiento de la verdad y reconocimiento y cómo participó en estos procesos. En último lugar, abordamos el rol de la población exiliada en el legado de la CEV.

2. Inclusión y participación de la población colombiana exiliada en la CEV a nivel normativo e institucional

El Decreto Ley que creó la CEV en 2017 reconoció la necesidad de que la Comisión pusiera «en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada» para escuchar de forma prioritaria las voces de las víctimas del conflicto, se relacionara de forma activa con las víctimas y sus organizaciones y tuviera en cuenta «a las personas y poblaciones que fueron desplazadas forzosamente de sus territorios». No obstante, dentro de los hechos victimizantes que debía esclarecer no figuró el exilio, a pesar de que el decreto mencionaba explícitamente el impacto del conflicto en las personas «desplazadas y exiliadas y víctimas del conflicto que se encuentren en el exterior»⁵. Fue el comisionado Carlos Beristain quien puso énfasis en la necesidad de reconocer el exilio como un hecho victimizante, un asunto que poco a poco fue aceptado por los demás comisionados, entre los cuales se encontraban personas que vivieron el exilio directamente, como el propio presidente de la CEV Francisco de Roux y Saúl Franco, o de cerca, como Alejandro Valencia, cuyo hermano se exilió décadas atrás. Es así que la CEV consideró el exilio como uno de los 17 hechos victimizantes en el proceso de esclarecimiento de la verdad permitiendo, por primera vez, a personas que lo habían sufrido ser reconocidas como víctimas de las violaciones a los derechos humanos que causaron su salida del país y del exilio como una violencia en sí misma (CEV 2022).

Asimismo, la CEV impulsó la creación de «nodos de apoyo» en distintos países. Empezó primero con países como España, Francia, México, Argentina y Ecuador, donde se encontraba una población exiliada importante y existían organizaciones que representaban a dicha población o/y trabajaban para ella. Estas organizaciones fueron las bases para la creación de los primeros nodos en 2018. Este proceso siguió a lo largo de 2019 y culminó con la incorporación de países como Estados Unidos, Brasil y Venezuela a inicios del año 2020⁶.

⁵ Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 588 de 2017, «Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición», 5 de abril de 2017, Diario Oficial 50197.

⁶ A principios de agosto de 2022 fue dado a conocer por la CEV el documental *Despliegue territorial de la Macroterritorial Internacional: Encuentro de las Américas*. En él varios

Los nodos se conformaron de manera distinta en los diferentes países, de acuerdo al contexto en cada lugar, a las organizaciones y redes existentes, así como a los contactos que tenía la CEV en estos países. En ciertos lugares, los nodos fueron integrados por organizaciones de víctimas existentes, por ejemplo, componentes nacionales del *Foro Internacional de Víctimas* (FIV) o de la *Red de Víctimas Colombianas por la Paz - Latinoamérica y el Caribe* (REVICPAZ-LAC), las cuales venían presionando para que las personas colombianas exiliadas pudieran acceder a la protección internacional, gozar de condiciones de vida digna y obtener reparaciones. En otros países, agruparon tanto a organizaciones de víctimas como a organizaciones de apoyo a refugiados y migrantes y a la academia. En otros más, los nodos no llegaron a integrarse de forma unificada y se mantuvieron como la suma de diferentes personas y organizaciones que trabajaron a veces conjuntamente y otras de forma aislada.

En Ecuador, por ejemplo, el nodo de apoyo estaba integrado originalmente por líderes y organizaciones de víctimas, organizaciones de apoyo a refugiados (*Servicio Jesuita a Refugiados*, *Misión Scalabriniana* y *Agencia Alemana de Cooperación Internacional* (GIZ) en Ecuador), así como personas con trayectoria en apoyo a refugiados. Posteriormente, el nodo se amplió e incorporó a otros líderes y organizaciones de víctimas y a la academia. Ha tenido así una conformación tripartita y ha funcionado de manera integrada entre sus tres componentes: (i) organizaciones de refugiados y migrantes; (ii) organizaciones de la sociedad civil e internacionales que han apoyado a refugiados; y (iii) academia. En México, mientras tanto, el nodo nació principalmente de la organización de víctimas *Colectivo por la Paz en Colombia desde México* (COLPAZ). Luego se unieron organizaciones de apoyo a refugiados y migrantes como Aluna y el Programa Casa Refugiados (PCR), así como la Universidad Iberoamericana. El trabajo realizado por el nodo de apoyo de México ha sido más la suma de esfuerzos de las distintas organizaciones que un trabajo conjunto de las mismas (conversación con integrantes del nodo de México, junio 2022). En países más grandes, como Estados Unidos o España, se establecieron nodos en distintas localidades. Asimismo, se crearon un «capítulo étnico internodal» que buscó coordinar la participación de personas afrocolombianas e indígenas exiliadas en el proceso de la CEV, un «grupo internodal de género» y un «grupo internodal de comunicación».

integrantes de los nodos de América explican las tareas asumidas, las fórmulas organizativas y sus experiencias en todo el proceso de la Comisión de la Verdad. Su visionado ayuda a comprender cómo funcionó este despliegue de la comisión fuera de Colombia. Véase: CEV, documental «*Despliegue territorial de la Macroterritorial Internacional: Encuentro de las Américas*», 8 de agosto de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=1iRaCSOJA>

Casi a la par de la conformación de los nodos de apoyo, se buscó identificar a documentadores para tomar testimonios de personas colombianas exiliadas, de ex integrantes de grupos armados colombianos que se encontraran en distintos países, así como de expertos en diferentes aspectos del mandato de la Comisión. Se capacitó a líderes de víctimas, personal de organizaciones de apoyo a refugiados y migrantes, así como a miembros de la academia para recabar testimonios y entablar un proceso de escucha plural a personas víctimas de distintos sectores de la población.

Al igual que en el resto de su trabajo, en su labor sobre el exilio colombiano, la CEV adoptó cuatro enfoques transversales: (i) *género* (con atención especial a las mujeres y personas LGBTI); (ii) *étnico*; (iii) *territorial*; y (iv) *curso de vida* (con atención particular a personas discapacitadas). También prestó atención especial a niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto significó que los nodos de apoyo buscaron incorporar a población exiliada de diferentes grupos étnicos, géneros y etarios (incluyendo segundas y terceras generaciones), así como personas con habilidades especiales.

Muchas personas colombianas exiliadas participaron de manera formal a nivel individual o con sus propias organizaciones en los nodos de apoyo de la CEV y como documentadores. Esta participación dio continuidad a procesos organizativos anteriores a la CEV en muchos países y, si bien no estaba contemplada explícitamente en la normativa que creó la CEV en 2017, se institucionalizó rápidamente. La participación de la población exiliada en este proceso alcanzó un hito a nivel institucional con la selección de una representante de la misma, Dorys Ardila, como integrante del *Comité de Seguimiento y Monitoreo* que entró en función a partir de la publicación del Informe final de la CEV para velar por la implementación de las recomendaciones contenidas en dicho informe. El Decreto Ley 588 de 2017, aprobado en virtud del Acuerdo de Paz de 2016, estableció que el Comité de Seguimiento y Monitoreo estaría «integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos», pero dejó a los comisionados de la verdad la facultad de escoger a los siete integrantes del comité dentro de este marco amplio⁷. Por tanto, la selección de una mujer colombiana exiliada reconocida por su labor a favor de esta población como miembro del comité fue considerada un logro por parte de los nodos y organizaciones de víctimas en el exterior.

⁷ Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 588 de 2017, «Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición», 5 de abril de 2017, Diario Oficial 50197.

3. Inclusión y participación de la población colombiana exiliada en los procesos de la CEV a nivel práctico

Después de examinar la inclusión y participación de los exiliados colombianos en el proceso de la CEV a nivel normativo e institucional, en esta sección atendemos a cómo se han llevado en la práctica, recalcando sus logros y desafíos en tres ámbitos clave: (1) *esclarecimiento de la verdad*; (2) *reconocimiento*; y (3) *legado de la CEV*.

Este análisis revela que la participación de los colombianos exiliados en el proceso se ha desarrollado tanto en espacios reclamados, a través de sus propias organizaciones, como en espacios invitados, tales como los nodos de apoyo o el *Comité de Seguimiento y Monitoreo*. Asimismo, ha seguido una larga trayectoria que no se restringe a los cuatro años de funcionamiento de la CEV, sino que empezó antes y probablemente seguirá después. Aunque dicha participación ha tenido alcances notables, ha enfrentado algunas barreras relacionadas con manifestaciones de poder oculto e invisible. Como obstáculos generales, recalcamos dos.

Primero, como señalan Pugh (2021) y Gómez Martín y Malo (2020), las dinámicas despolitizadoras, que se fueron instaurando con respecto a los exiliados colombianos a cambio de la recepción de apoyos y ayudas humanitarias, desalentaron en muchos lugares los procesos organizativos por miedo a dejar de percibir dichas ayudas.

Segundo, las experiencias negativas previas frente a instituciones como la *Unidad de Víctimas*, el *Centro Nacional de Memoria Histórica* o los consulados de diversos países, pero también con organizaciones humanitarias como la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), afectaron el involucramiento de la población exiliada en el proceso de la CEV por una falta de confianza histórica en que las instituciones y organizaciones tuvieran en cuenta sus demandas y llevaran a cabo medidas que los beneficiaran verdaderamente.

Además, señalamos varios obstáculos más específicos, como el temor, la precariedad laboral o el aislamiento, que impidieron que más colombianos exiliados se involucraran en la toma de testimonios y/o las actividades de reconocimiento.

3.1. *Esclarecimiento de la verdad*

De acuerdo con el Informe final de la CEV (2022), más de un millón de víctimas colombianas se encontraban en el exterior, por lo que muchos de los testimonios sobre el exilio debían recabarse en distintos países de acogida. Para esto, se trabajó con organizaciones de colombia-

nos/as en el exterior, como el FIV y REVICPAZ-LAC, así como otras organizaciones más pequeñas a nivel nacional, regional y local. Este trabajo en red permitió ubicar y contactar a muchas personas exiliadas interesadas en dar su testimonio y en ligarse al proceso histórico que estaba teniendo lugar.

Además, la CEV socializó su mandato ampliamente entre la población colombiana a través de los medios de comunicación en varios países y mediante aliados como iglesias, organizaciones de apoyo a refugiados y migrantes, o universidades. En Ecuador, por ejemplo, el nodo hizo pedagogía en 10 provincias en alianza con universidades, la Iglesia católica, organizaciones de apoyo a refugiados y migrantes, así como líderes y organizaciones locales de personas exiliadas⁸. Asimismo, diseminó su mandato entre sectores diversos, como el empresarial, mediante el círculo de ejecutivos colombianos, grupos indígenas, a través de organizaciones como la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE), y grupos LGBTI, a través de organizaciones como la Fundación Equidad. Es gracias a este esfuerzo que pudieron localizarse a la mayoría de personas que dieron su testimonio en Ecuador.

Precisamente, uno de los momentos más importantes en el desarrollo del trabajo de la CEV en el exterior fue la toma de estos testimonios, constituyéndose como la parte central del proceso de esclarecimiento sobre los hechos ocurridos durante los casi sesenta años de conflicto armado interno. Los testimonios tuvieron una función estructural —contribuir a generar conocimiento sobre lo que pasó, los patrones de las violencias, los actores implicados, las responsabilidades individuales y colectivas— y otra psicosocial —conocer el impacto humano y social del conflicto y tratar de mitigarlo a través del descargo y la sanación detrás del relato contado y de la escucha—.

La toma de testimonios se llevó a cabo principalmente entre julio de 2019 y diciembre de 2021. Se tomaron más de 2.000 testimonios en 24 países fuera de Colombia. La participación de las personas exiliadas fue clave, no solo porque eran las protagonistas de los testimonios, sino porque un grupo nutrido de documentadores/as formados-as por la CEV eran personas refugiadas que participaron a título individual o como miembros de colectivos de personas refugiadas y migrantes. Su inclusión como documentadores/as resultó esencial por su conexión di-

⁸ Estas provincias son Azuay, Carchi, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Sucumbíos, Loja, Pichincha, Tungurahua y Zamora. En Azuay, por ejemplo, se organizó un evento de difusión del mandato de la CEV en alianza con la Universidad de Azuay. Véase la nota de prensa «La Comisión de la Verdad de Colombia difunde su trabajo en Ecuador», 18 de julio de 2020: <https://www.uazuay.edu.ec/corresponsales-noticias/la-comision-de-la-verdad-de-colombia-difunde-su-trabajo-en-ecuador>

recta con muchos testimoniantes y por compartir con ellos vivencias y experiencias tanto en los hechos que provocaron la salida forzada del país como en las situaciones que han debido de afrontar en el exilio. La proximidad y la empatía resultaron una pieza clave en el ejercicio complejo que implicó la escucha de los testimonios, de ahí que las personas refugiadas que ejercieron de documentadoras tuvieran un papel destacado. Algunas de ellas, de hecho, dieron su testimonio y fueron al mismo tiempo documentadoras⁹. No obstante, algunas exigencias, que reflejan formas de poder oculto e invisible, hicieron que pocos/as colombianos/as exiliados/as ejercieran esta labor voluntaria, y algunos desistieran después de tomar sus primeros testimonios. Entre estas figuran los requerimientos de llenado de formularios y registro de datos en la plataforma de la CEV, así como la cantidad significativa de tiempo requerida para la toma de testimonios, los cuales dificultaron que personas sin acceso a Internet o con bajos recursos pudieran ejercer esta función.

Aunque los más de 2.000 testimonios recogidos corresponden a menos del 0,25% de la población colombiana exiliada, reflejan una gran diversidad de víctimas y fueron fundamentales para el desarrollo del volumen sobre el exilio (Martínez-Leguízamo 2022; CEV 2022). En estos se preguntó de manera sistemática a los/as exiliados/as qué terminología describía mejor su condición como personas que salieron del país por motivo del conflicto armado. Asimismo, se indagó sobre los hechos victimizantes y el contexto en el que se llevaron a cabo, los impactos y los mecanismos de afrontamiento, así como las recomendaciones de los/as entrevistados/as para la no repetición. Estos testimonios fueron el principal canal mediante el cual la población exiliada hizo escuchar su voz, pero no fue el único. Algunas organizaciones y víctimas también entregaron informes y datos. Por ejemplo, la *Colectiva de Mujeres Exiliadas, Refugiadas y Migradas* entregó un documento sobre su situación específica a la CEV, que constituyó el primer informe sobre el exilio recibido por la Comisión¹⁰.

Además, en algunos casos se llevaron a cabo espacios colectivos de escucha como en el caso de los ex integrantes del movimiento político *Unión Patriótica* que se encuentran en el exilio¹¹. También se usaron

⁹ El caso de la CEV, por tanto, contrasta con el de la Comisión de la Verdad de Liberia que recabó numerosos testimonios de liberianos fuera del país, pero no involucró a ninguno como documentador (Wiebelhaus-Brahm 2010, 2016).

¹⁰ Para más información véase: <https://colectivaexiliorefugio.org/memoria-de-las-refugiadas-colombianas-del-exilio-hacia-la-comision-de-la-verdad/>

¹¹ Este espacio de escucha, además de ser un insumo clave para el Informe final, fue un insumo importante para el documental de la CEV «*Desde las cenizas*» que narra la experiencia de este colectivo: <https://www.youtube.com/watch?v=tWEsYMPDKII>

metodologías innovadoras para el esclarecimiento de la verdad desde un enfoque psicosocial. Un ejemplo es la organización por parte del nodo de Alemania de varios talleres artísticos (teatro, escritura creativa, tejido, etc.) para «compartir memorias, hechos y sentimientos a través de una expresión artística» entre 2020 y 2021¹². Otro es la organización de talleres musicales por parte del nodo Cataluña, con el apoyo del *Instituto Catalán Internacional para la Paz*, en los que más de un centenar de exiliados participaron en la creación de piezas musicales con la cantautora Marta Gómez¹³.

Como parte de su trabajo, la CEV no solamente escuchó a personas que se encontraban fuera del país, también recopiló testimonios de personas retornadas a Colombia. Asimismo, realizó dos talleres con retornados en 2019 y 2021 (CEV 2022; Martínez-Leguizamón 2022). Estas fuentes revelaron la difícil situación de vida en países de acogida, como Ecuador, Venezuela o Chile, muchas veces causante de la vuelta; es decir que no se trataba de retornos que pudieran entenderse como voluntarios. Los testimonios recabados evidenciaron que, si bien muchos exiliados colombianos mantenían la expectativa de poder regresar algún día a su país, la persistencia del conflicto armado, la continuidad de las amenazas, y/o la falta de garantías y políticas para el retorno hicieron que pocos retornaran (CEV 2022). Estos procesos de movilidad muestran la complejidad del exilio colombiano, los múltiples desplazamientos que atraviesan la vida de las personas refugiadas antes, durante y después de la salida de Colombia, lo que refuerza la idea del exilio como una violación a los derechos humanos.

En Ecuador se escucharon unos 150 testimonios a víctimas, además de entrevistas a expertos y grupos focales. Este país juega un papel esencial dentro de América Latina, no solo por el abultado número de personas en necesidad de protección internacional que han llegado al país desde inicios de la década de los 2000 y que han sido reconocidas como refugiadas, lo que le distingue de otros países de la región, sino también porque los perfiles de las personas refugiadas son muy distintos a los que encontramos en otros procesos de desplazamiento internacional. La proximidad geográfica favorece que la población desplazada proceda de las regiones fronterizas del Putumayo y de Nariño, así como de la zona del Pacífico colombiano, lo que supone la llegada de población con perfiles eminentemente rurales, campesinos, trabajadores empobrecidos de

¹² Véase más información en: <https://comisionverdadcol-eu.org/en/eventos/liste/>

¹³ Véase el documental sobre la creación de la canción «*Surcos de amor*» compuesta por Marta Gómez y participantes de los talleres organizados por el nodo de Cataluña en otoño de 2020 en: <https://www.youtube.com/watch?v=SRJuKTCiOvs>. Véase también: <https://comisionverdadcol-eu.org/en/evento/taller-creativo-con-marta-gomez/>

pequeños núcleos urbanos y población afrodescendiente históricamente excluida de los procesos políticos y sociales en Colombia. Todos ellos vivieron de forma particularmente intensa el conflicto armado y muestran en sus relatos los factores de persistencia de las violencias que trascendieron la firma del acuerdo de paz de 2016.

El compartir zona fronteriza ha significado igualmente que el conflicto armado y sus dinámicas económicas, ligadas al narcotráfico, el tráfico de personas y el extractivismo, hayan permeado amplias zonas del Norte de Ecuador, haciendo que los grupos armados tengan presencia de lado y lado. Este hecho, común también a Venezuela y Panamá, hizo más difícil recabar testimonios por el miedo y la desconfianza, en contraste con países más lejanos, como España o Canadá, en donde el temor era menor. Además, esta cercanía de Colombia, junto a la fuerte inestabilidad económica del país y la debilidad del mercado laboral, ha implicado que las vivencias del exilio estén marcadas por una fuerte precariedad, en algunos casos nuevas amenazas, y muchas dificultades en la cotidianidad para subsistir dignamente. Esto ha generado tres tipos de desplazamiento adicionales en la población testimoniante: (1) dentro de Ecuador entre diversas provincias; (2) hacia otros países, ya bien sea en procesos migratorios propiciados por los propios refugiados (particularmente hacia Chile), muchas veces renunciando al estatus de refugiado reconocido en Ecuador; o (3) en programas de reasentamiento en un tercer país liderados por Naciones Unidas (particularmente hacia Estados Unidos o Canadá).

La CEV entrevistó a personas colombianas exiliadas sin importar su estatus legal. Entre ellas se encontraban personas refugiadas reconocidas, solicitantes de refugio, personas con distintos visados migratorios y personas en situación irregular. En cuanto a estas últimas, si bien estuvieron presentes en los testimonios, su acceso fue más limitado. En el caso que señala Wiebelhaus-Brahm (2016, 2010) con respecto a los exiliados liberianos con estatus irregularizado su menor participación estaba vinculada al miedo a ser deportados. En el caso de los exiliados colombianos este temor no estuvo tan presente. El más débil involucramiento de personas con estatus irregularizado en el proceso se debió, en principio, a la menor proximidad de estas a organizaciones de apoyo a refugiados que fueron las principales canalizadoras de personas testimoniante.

A pesar de que los nodos se esforzaron por escuchar testimonios de la mayor y más diversa población exiliada, tomando en cuenta los enfoques generales de la CEV (territorial, étnico, género, curso de vida, niños-niñas-adolescentes-jóvenes), enfrentaron diversas dificultades para llegar a ciertos sectores por falta de recursos, lejanía o aislamiento geo-

gráfico (que hicieron que se entrevistara a una menor cantidad de colombianos en zonas rurales, por ejemplo), o falta de tiempo (en especial, debido a la precariedad laboral de muchos exiliados colombianos), lo que da cuenta de formas de poder oculto que obstaculizaron la participación de algunos de ellos en el proceso de esclarecimiento de la verdad. En otros casos, la dificultad vino simplemente de la necesidad de evitar el trauma que implicaba revivir la violencia y el dolor del exilio. A pesar de esto, los más de 2.000 testimonios recabados reflejan una diversidad de perfiles que dan cuenta de las experiencias variadas del exilio colombiano (CEV 2022).

Como forma de inclusión y participación directa de los exiliados en el proceso de esclarecimiento de la verdad, encontramos otras acciones complementarias a los testimonios como el proyecto «*Arqueologías vivas del exilio*», en el que participaron personas exiliadas en distintos países. Se trató de un proyecto artístico de representación material del exilio a través de objetos personales fotografiados y acompañados de pequeños textos explicativos sobre la historia detrás del objeto, su significado y su representación simbólica. A través de esta acción se recopilaron, como un gran collage, cientos de objetos cargados de pasado que ayudaron a visibilizar, a través de otros lenguajes, las rupturas, lazos y marcas psicológicas del conflicto en las personas participantes¹⁴.

Hay que señalar finalmente que la pandemia del COVID-19 jugó un papel importante como factor limitante para la participación de la población exiliada, particularmente en la etapa de esclarecimiento de la verdad (Martínez-Leguizamo 2022). Durante gran parte de 2020 la pandemia impidió la toma de testimonios presenciales y llevó a una reconfiguración de los mismos a través de procesos virtuales que necesitaron de tiempo de adaptación para su correcta aplicación. Esto tuvo tres consecuencias negativas. En primer lugar, no pudo cumplirse con la toma de testimonios sobre exilio proyectada (3.000 a nivel internacional), teniendo una particular repercusión en aquellos países que empezaron el proceso más tarde como Venezuela, Brasil o Estados Unidos. En segundo lugar, no se llegó suficientemente a personas de ciertos perfiles, por ejemplo, a segundas generaciones en el exilio en el caso de Ecuador. En tercer lugar, la calidad de los testimonios tomados pudo haber disminuido en algunos casos por la falta de contacto presencial, pues no era posible generar el mismo nivel de confianza ni de espacios íntimos de seguridad y cuidado a través de la virtualidad.

¹⁴ Véase más sobre este proyecto en el transmedia de la Comisión de la Verdad: <https://www.comisiondelaverdad.co/colecciones-desde-el-exilio>

3.2. Reconocimiento del exilio colombiano

El reconocimiento apareció en la CEV como consecución lógica del esclarecimiento de la verdad. Una vez puestos sobre la mesa los hechos ocurridos, se hacía necesario reconocer a aquellas personas que vivieron las violencias, especialmente a las personas exiliadas, como sujetos políticos y de derechos, una condición que les había sido vedada tras capas de procesos de ocultamiento y por su ausencia física en el país. La violencia que han sufrido las personas exiliadas es triple, pues a los hechos victimizantes se les une el proceso de salida del país y de ruptura social, comunitaria y familiar, así como la vivencia de la invisibilización de sus historias de vida, pero también, y más doloroso aún, de su existencia como sujetos con capacidad de agencia y como ciudadanos de pleno derecho. Por ello, el reconocimiento llevado a cabo por la CEV se interpretó como un acto reparador en sí mismo (Echeverry y Morales 2021).

La Comisión de la Verdad impulsó procesos de reconocimiento de la dignidad de las personas colombianas exiliadas en los distintos países donde trabajó y realizó dos encuentros internacionales de reconocimiento: «*El retorno de nuestras voces, reconocimiento al exilio, las víctimas en el exterior y la población retornada*» en noviembre de 2020 y «*Reconocimiento del exilio en las fronteras con Colombia*» en febrero de 2021. Estos dos encuentros fueron la séptima y décima audiencias públicas temáticas («encuentros por la verdad» en la terminología de la Comisión) entre las 16 organizadas por la CEV —una muestra de la importancia acordada al fenómeno del exilio—¹⁵.

Cada encuentro requirió un proceso de preparación y se apoyó en actividades de reconocimiento realizadas previamente en los distintos países. Por ejemplo, en Ecuador primero se hizo un proceso amplio de consulta telefónica principalmente a testimoniantes y también a otras víctimas del conflicto armado. Se les preguntó cuáles eran los mensajes clave que se deberían transmitir en las actividades de reconocimiento y qué actividades les gustaría proponer. Poco después se organizó un primer encuentro preparatorio de reconocimiento con una metodología participativa para ahondar en este proceso de consulta, seguido de otros encuentros preparatorios tres meses después. Con base en la sistematización de estos procesos se establecieron los mensajes clave a impulsar y una lista de iniciativas que la CEV buscaría impulsar en la medida de lo posible. Los mensajes sirvieron tanto en la estrategia comunicacional del

¹⁵ Para un análisis de los encuentros por la verdad realizados por la CEV, véase Uribe (2021). Véase también: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocimiento> o <https://www.comisiondelaverdad.co/etiquetas/encuentros-por-la-verdad-y-reconocimiento-de-responsabilidades>

nodo como para la preparación de los dos encuentros de reconocimiento sobre el exilio.

En el caso del encuentro mundial «*El retorno de nuestras voces, reconocimiento al exilio, las víctimas en el exterior y la población retornada*», cada nodo preparó un video y algunos alistaron muestras artísticas para presentar en el evento que se realizó virtualmente debido a la pandemia¹⁶. Por ejemplo, el nodo Noruega preparó un poema y una bandera que representaba los sueños de futuro de los/as colombianos/as exiliados/as en ese país¹⁷. Mientras tanto, el grupo Europa de familiares de personas desaparecidas en Colombia produjo una canción sobre la desaparición forzada que presentó durante el encuentro¹⁸.

En preparación al encuentro «*Reconocimiento del exilio en las fronteras con Colombia*» en Ibarra, Ecuador, organizado por el nodo Ecuador conjuntamente con los nodos de Costa Rica, Panamá y Venezuela y el equipo de fronteras de la CEV, se realizaron cinco encuentros territoriales en el Ecuador¹⁹. En estos encuentros, marcados por una enorme emotividad, se dio particular relevancia a reconocer las afectaciones, impactos y afrontamientos del conflicto en los países aledaños a Colombia, teniendo en cuenta diversas escalas: desde lo corporal (poblaciones exiliadas y locales) hasta lo geográfico (pasando por lo local, lo regional y lo nacional). Asimismo, se dio énfasis a la participación de las personas exiliadas a través de la construcción de lienzos con mensajes que reflejaban sus aspiraciones colectivas e individuales en torno a la verdad y el reconocimiento. En el encuentro de Ibarra, se hicieron presentes estos lienzos y los testimonios de personas exiliadas que de forma virtual o presencial narraron la crudeza de las experiencias que motivaron la salida y los años vividos en el exilio. Frente a ellos, los comisionados Carlos Martín Beristain y Leyner Palacios hicieron un reconocimiento público de la importancia de sus historias de vida, de su dignidad, de su condición como sujetos políticos y como ciudadanos. Del mismo modo pidieron perdón públicamente por el olvido al que las poblaciones exiliadas han sido sometidas durante décadas. Las segundas y terceras generaciones también

¹⁶ Véase, por ejemplo, el video preparado por el nodo Ecuador en: <https://www.youtube.com/watch?v=FJM6aODSBFQ&list=PLYzj0UDWZhCXzmgxG9fM5FJVrEKDTyNj&index=13>

¹⁷ Véase más información en: <https://comisionverdadcol-cu.org/en/evento/taller-virtual-del-nodo-noruega-arte-y-reconocimiento/>

¹⁸ Esta canción se puede escuchar a partir de las 3 horas y 29 minutos en la grabación del encuentro «*El retorno de nuestras voces*»: <https://www.youtube.com/watch?v=MEHYyDtXojo>

¹⁹ Véase la grabación de este encuentro por la verdad en: <https://www.youtube.com/watch?v=6xoltOCVz04&t=1461s>

tuvieron un papel destacado en estos encuentros a través de la palabra y de expresiones artísticas.

Por otra parte, durante la semana del exilio en el año 2021 (del 27 de septiembre al 3 de octubre), la CEV impulsó la campaña «*Exilio en altavoz*», acogida por varios nodos, que buscó visibilizar el exilio colombiano. En México, por ejemplo, se lanzó el informe «*Situación de personas solicitantes de asilo de origen colombiano*», elaborado por la Universidad Iberoamericana con el apoyo del nodo en este país (Lobo Díaz 2021)²⁰. En Ecuador, se difundieron ocho audiogramas con mensajes de personas colombianas exiliadas sobre sus vivencias de desarraigo, estigmatización, dificultades socioeconómicas, sentimiento de abandono del Estado colombiano y la experiencia de las segundas generaciones, entre otros temas²¹. Además, se realizó un programa radial con participación de exiliados/as colombianos/as²².

Como parte también de los procesos de reconocimiento de las personas víctimas del conflicto armado en el exterior, la CEV publicó y diseminó ampliamente el libro *Una maleta colombiana* y el cómic *Transparentes*. Ambos están basados en historias reales, buscando visibilizar la situación del exilio colombiano, pero sobre todo resaltando y reconociendo la resiliencia de estas poblaciones y su enorme lucha por reconstruir sus proyectos de vida alejados de Colombia y en contextos complejos.

Asimismo, en países como Argentina y México se llevaron a cabo iniciativas conmemorativas a través de la creación de placas y baldosas colocadas en lugares estratégicos. En México, por ejemplo, esta iniciativa se llamó «*Calle y arte para no olvidar*». COLPAZ, junto con la Unidad de víctimas y con apoyo de la CEV, construyó 4 placas y 4 baldosas, las primeras destinadas a lugares relacionados con el apoyo a las poblaciones exiliadas y las segundas a lugares representativos de las vías públicas. Finalmente, junto a esto encontramos iniciativas artísticas para promover el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y promover un diálogo social respecto a sus vivencias en los distintos países. Por ejemplo, el nodo París de la CEV organizó la exposición «*Voces desde la otra orilla*» con base en testimonios de colombianos/as exiliados/as en Francia y Ale-

²⁰ Véase el video del lanzamiento del informe el 29 de septiembre de 2021 en: <https://www.youtube.com/watch?v=kVstC7At94U>

²¹ Véanse el anuncio de la campaña del exilio en altavoz en Ecuador en: <https://www.facebook.com/cevnodoecuador/photos/a.106634658138143/243874077747533/>; y un ejemplo de audiograma en: <https://www.facebook.com/FLACSOEcuador.pazyconflicto/videos/887217652196914>

²² Véase la grabación en: <https://www.facebook.com/watch/?v=1170670300090145>

mania²³. Por su parte, el nodo Quebec de Canadá realizó varios eventos con la participación de su propio coro de personas exiliadas llamado «*A la escucha*», por ejemplo, con ocasión de la presentación de *Una maleta colombiana* en 2021²⁴.

3.3. Legado de la Comisión de la Verdad

La gradual apropiación del proceso de la Comisión de la Verdad por parte de organizaciones de personas colombianas exiliadas se evidencia en este comunicado de los nodos y representantes de organizaciones de víctimas en condiciones de exilio en las Américas, en el que expresan su rol fundamental en la «gestación» del Informe final de la CEV:

«Reclamamos la maternidad del Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición que se hará público el próximo 28 de junio de 2022 y hacemos público nuestro compromiso de respaldar y preservar este LEGADO que en colectivo hemos gestado, cuidado y parido»²⁵.

De forma similar, la representante de las víctimas en el exterior, Milena García, señalaba en la instalación de la *Mesa de Medidas de Satisfacción para Víctimas en el Exterior*: «nos enorgullece haber sido parte de la construcción del Capítulo Exilio del informe de la CEV y esperamos que por lo menos una víctima en el exilio haga parte del Comité de Seguimiento de las recomendaciones de la CEV»²⁶. Esta apropiación del proceso fue producto de la importante y creciente participación de la población colombiana exiliada en el proceso de la CEV, principalmente a través de sus organizaciones, pero también a título individual. Esta par-

²³ Véase más sobre este proyecto en el transmedia de la Comisión de la Verdad: <https://centrovirtualdememoria.org/exposicion-vocesdesdelaotraorilla/>

²⁴ Véase más información sobre el coro «*A la escucha*» (nodo Quebec) en: <https://fr.comisionverdadcol-ca.org/nuestras-voces#>. Véase más información sobre la presentación de «*Una maleta colombiana*», organizada por el nodo Canadá conjuntamente con el FIV-capítulo Canadá y la Asociación de Víctimas del Conflicto Colombiano en Canadá (ASOVICA) en: <https://www.facebook.com/events/1093276504554503/?ref=newsfeed>

²⁵ Declaración final del encuentro de nodos y representantes de organizaciones de víctimas en condiciones de exilio de apoyo a la Comisión de la Verdad en América «*Hay futuro si hay verdad*», Bogotá, del 12 al 15 de mayo de 2022, disponible en: https://web.comisiondelaverdad.co/images/DECLARACION_HAY_VERDAD_SI_HAY_FUTURO.pdf. Los nodos de Europa emitieron una declaración similar durante el encuentro que se llevó a cabo en Barcelona en abril de 2022, disponible en: <http://www.icip.cat/wp-content/uploads/2022/04/DECLARACION-del-IV-Encuentro-de-Nodos-Europeos-de-apoyo.pdf>

²⁶ Declaración realizada por medios virtuales desde Canadá el 6 de junio de 2022.

ticipación permitió a muchas personas romper la desconfianza prevalente, entablar relaciones con otros/as colombianos/as exiliados/as y hacer incidencia de forma colectiva con otros/as exiliados/as en el país de acogida e inclusive en otros países. De esta forma, la participación de la población exiliada en la CEV se nutrió de, y potenció, la participación en otros espacios.

El llamado «proceso de legado» en los países fuera de Colombia inició entre abril y mayo de 2022. A través de él, la CEV buscó preparar a diversos actores para asumir su legado después del término de su mandato el 31 de agosto de 2022. En abril la CEV organizó un encuentro de todos los nodos de Europa en Barcelona²⁷ y en mayo de este mismo año un encuentro similar con los nodos en las Américas en Bogotá. Muchos exiliados colombianos participaron en estos encuentros, que permitieron prepararse para asumir el legado, pero también fortalecer lazos entre nodos, elaborar estrategias colectivas y compartir iniciativas. Estos dos encuentros allanaron el camino para la realización de actividades en los distintos países para ambientar la próxima llegada del Informe final. En paralelo, la CEV buscó apoyarse en una red de más de 3.400 aliados y empezó a realizar desde marzo de 2022 reuniones periódicas con organizaciones que apoyan su labor con el fin de transmitirles los conocimientos y destrezas adquiridos para que pudieran dar continuidad a su labor. Además, empezó a construir una plataforma transmedia para compartir la inmensa cantidad de información acumulada durante su mandato en distintos lenguajes con un público amplio.

En Ecuador y Venezuela, por ejemplo, la población colombiana exiliada participó activamente en varios encuentros territoriales organizados por estos nodos para preparar la llegada del Informe final y construir una hoja de ruta de cara a asumir el legado de la Comisión. Quienes fueron parte de estos encuentros aportaron propuestas para socializar el contenido del Informe final, realizar actividades simbólicas de reconocimiento e incidir en políticas públicas para obtener reparaciones para las víctimas en el exterior²⁸.

La población colombiana exiliada también participó en campañas comunicacionales para preparar la llegada del Informe final y posicionar el tema y sus demandas en la agenda pública. Por ejemplo, el 24 de junio

²⁷ Véase más información en: <https://www.icip.cat/es/barcelona-acoge-un-encuentro-de-los-grupos-de-trabajo-de-apoyo-a-la-comision-de-la-verdad-de-colombia-en-europa/>

²⁸ El nodo Ecuador organizó encuentros territoriales en Ambato el 31 de mayo de 2022, Quito el 3 de junio, Guayaquil el 18 de junio y San Lorenzo el 2 de julio para preparar la llegada del Informe final. Mientras tanto, el nodo Venezuela organizó encuentros en Maracaibo y Rosario de Perijá el 10 y 17 de junio de 2022 respectivamente.

de 2022 tres personas exiliadas compartieron su punto de vista sobre la llegada del Informe final en un programa radial organizado por el nodo Ecuador²⁹. Tres días después, los nodos de México, Argentina, Ecuador, Panamá y Reino Unido grabaron un programa radial conjunto, en el que tres representantes de la población colombiana exiliada se expresaron frente a la publicación del Informe final³⁰.

Asimismo, la población exiliada participó en producciones audiovisuales y artísticas que se estrenaron para ambientar la llegada del informe. El 25 de mayo de 2022, por ejemplo, se lanzaron las cuatro piezas «*Relatos en el exilio*» producidas por el nodo del Reino Unido para visibilizar el exilio colombiano y dignificar a quienes dieron su testimonio a la CEV a través del canal de YouTube de la CEV y la página Facebook de los nodos de apoyo a la Comisión de la Verdad en Europa³¹. El 24 de junio, en Bogotá, la *Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas* presentó la obra de teatro «*MujEres*», una pieza escrita e interpretada por sus integrantes que narra sus vivencias como exiliadas³². El día siguiente, el nodo Valencia de la CEV pintó un mural sobre el exilio colombiano. La población exiliada también usó otros medios creativos para preparar la sociedad ante la llegada del informe, como tener un stand de legado de la CEV en la feria cultural migrante «Paz y democracia», organizada en Buenos Aires por la asociación *Estudiantes Migrantes Universidad de Buenos Aires* (EsMiUBA) y el capítulo del FIV en Argentina, *Víctimas, Exiliadas, Refugiadas, Apátridas Colombianes en Argentina* (VERAMCA)³³.

Varios nodos además buscaron hacer incidencia. Así, por ejemplo, integrantes de los nodos de México y Estados Unidos participaron en las sesiones consultivas del ACNUR con organizaciones de la sociedad civil del 7 al 10 de junio de 2022 para posicionar el derecho a la verdad y la justicia de las personas con necesidad de protección internacional y, más específicamente, el trabajo de la CEV. Aprovecharon la ocasión para dialogar con varias misiones permanentes de Estados ante el sistema de Naciones Unidas en Ginebra, organismos intergubernamentales y ONG

²⁹ Véase el programa radial organizado por el nodo Ecuador en: <https://www.facebook.com/watch/?v=804735374226087>

³⁰ Véase el programa en: <https://www.facebook.com/cevnodoecuador/videos/1224505518377848>

³¹ Para más información sobre el lanzamiento, véase: <https://www.youtube.com/watch?v=p8AOaiElcHA>

³² Para más información, véase: <https://colectivaexiliorefugio.org/el-teatro-como-artesano/>

³³ Para más información sobre este evento, véase: <https://www.facebook.com/EsMiUBA/photos/a.370390700225479/1055207205077155/>

internacionales sobre la necesidad de acompañar la publicación del Informe final y apoyar sus recomendaciones. De forma similar, el nodo Costa Rica organizó una presentación del volumen sobre exilio de la CEV en el Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica el 17 de junio.

El 28 de junio, muchos exiliados colombianos siguieron en vivo la retransmisión de la entrega del Informe final, tanto de forma individual como durante encuentros organizados por los nodos en distintos países. Algunos, inclusive, viajaron a Bogotá para asistir presencialmente a dicha entrega. Muchos colombianos fuera de Colombia también participaron en el *flashmob* impulsado por la CEV, enviando vídeos de apoyo al Informe final. Este mismo día se hizo pública la plataforma transmedia, con un espacio dedicado al exilio.

Posteriormente, arrancó un proceso de socialización del Informe final y construcción de hojas de ruta en los distintos países. Así, se planificaron y organizaron talleres de socialización del Informe final, en especial de su volumen sobre exilio, e incidencia para el cumplimiento de las recomendaciones del informe. Al mismo tiempo, se mantuvieron actividades de reconocimiento. Por ejemplo, en julio el grupo internodal de género empezó una serie de talleres de escritura para que mujeres exiliadas pudieran contar sus vivencias en relación al exilio y cómo afrontaron esta situación, para luego compilar estas historias en un libro.

4. Conclusiones

Como todo proceso de gran envergadura, el de la CEV tuvo sus altos y bajos durante sus más de tres años de funcionamiento. Si bien se vio condicionado por distintas situaciones políticas dentro de la propia Colombia y por la pandemia del COVID-19, dificultando la labor que debía realizar a nivel nacional e internacional, también cumplió con gran parte de los objetivos relacionados con el esclarecimiento de lo ocurrido durante décadas de conflicto armado, y el reconocimiento a las víctimas por los daños causados, en conjunción con la labor realizada por los otros mecanismos de justicia transicional. Del legado de la Comisión queda consolidar, a partir de estos momentos y con el informe ya en las manos, las posibilidades de reparación, convivencia pacífica y no repetición de lo ocurrido.

En el plano del exilio la labor de la Comisión fue esencial en visibilizar una situación que se encontraba hasta el momento desatendida por las instituciones colombianas y era fuertemente ignorada en términos sociales dentro de Colombia. Igualmente, la Comisión puso de relieve a través del trabajo conjunto con los/as exiliados/as las difíciles condicio-

nes de vida en las que se ha dado dicho exilio, así como las implicaciones e impactos individuales, familiares, comunitarios y sociales generados por esta experiencia. De la constatación de su relevancia, la Comisión no solo dedicó un volumen entero a tratar este capítulo olvidado sobre esas otras múltiples víctimas que ha generado la maquinaria del conflicto armado, sino que consideró el exilio como una violación grave a los derechos humanos y recomendó que esta consideración fuera incorporada en el derecho internacional (CEV 2022).

Este ejercicio de sacar a flote el exilio se hizo, además, atendiendo a los reclamos que las propias poblaciones exiliadas, a través de sus organizaciones en numerosos países, llevaban realizando desde hacía mucho tiempo. Así, el desarrollo del proceso contó con una participación extensa y diversa de las mismas, formando parte de unos espacios de participación y de escucha históricamente reclamados, y en los que se reconoció públicamente su subjetividad política anteriormente denegada. Estas poblaciones se vincularon como integrantes de pleno derecho de los nodos de apoyo, como documentadoras de testimonios y testimoniantes y, desde adentro y afuera, socializaron el mandato de la CEV, promovieron actividades, agenciaron procesos de reconocimiento y articularon mensajes, peticiones y demandas colectivas hacia autoridades estatales, organizaciones sociales e internacionales, sociedad colombiana y otros actores de la arena política internacional. Así actuaron en paralelo en espacios invitados y reclamados, formales e informales, potenciando los procesos de esclarecimiento de la verdad y reconocimiento en relación al exilio, y empujando demandas de larga data. Su importancia en el proceso se ha visto finalmente reflejada en la elección de una representante de la población exiliada entre los siete integrantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo encargado de impulsar las recomendaciones del Informe final de la CEV.

Estos logros no anulan las dificultades que circundaron el proceso desde sus inicios, lastrando en cierta medida una mejor participación, así como los encuentros y desencuentros entre los actores implicados dentro de los nodos. De igual modo, se encontraron importantes barreras a la participación mediadas por manifestaciones de poder oculto o invisible que, como vimos más arriba, están relacionadas con desigualdades estructurales ligadas a la precariedad económica de muchos exiliados, el temor, el aislamiento o la falta de articulación con, o confianza en, organizaciones de apoyo y otras personas colombianas. Las barreras a la participación proceden igualmente de relaciones de poder que se han instaurado con instituciones gubernamentales y no gubernamentales desde muchos años atrás.

Finalmente, recalamos que uno de los mensajes principales de la CEV en estos más de tres años de trabajo es que el proceso empezó mu-

cho antes de su constitución y trasciende a la propia comisión. Por ello, es de esperar que las dinámicas de participación catalizadas por la CEV no paren con la entrega del Informe final, que sigan creándose y reforzándose procesos de organización de exiliados/as en el exterior para defender sus derechos, así como procesos de articulación colectiva con organizaciones y exiliados/as en otros países. Se espera igualmente que las personas exiliadas jueguen un papel fundamental en socializar el informe, fomentar su apropiación entre la población colombiana fuera de Colombia y presionar para que se implementen las recomendaciones vinculadas al exilio.

Agradecimientos

Las autoras agradecen los valiosos aportes de Diana Mera Muñoz (CERCE), Jeffrey Pugh (nodo Estados Unidos), Lady Rondón y José Luis Loera (nodo México) e Ingrid García (nodo Canadá), que permitieron enriquecer este capítulo. Asimismo, agradecen al equipo de la macroterritorial internacional de la CEV, al nodo Ecuador y a FLACSO Ecuador por la oportunidad de hacer parte de este proceso y por su apoyo.

Bibliografía y fuentes documentales

- ANDRIEU, Kora, FERCHICHI, Wahid, ROBINS, Simon, ALOUI, Ahmed y HAMZA, Hager B. (2015, octubre), «*To Participate Is to Have Hope...*»: *Victim Participation in Tunisia's Transitional Justice Process*, Tunis, Transitional Justice Barometer, https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_94ce35b1387b4810a35dbbdc310d75f1.pdf
- BOURDIEU, Pierre (2000), *La dominación masculina*, Madrid, Anagrama.
- CEV (2022, 28 de junio), *Informe final*, Bogotá, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- ECHEVERRY BURITICÁ, María Margarita y MORALES ARIAS, Carolina (2021, 21 de octubre), «“Soy parte de este proceso histórico”. Una lectura psicosocial de la Comisión de la Verdad colombiana en el exilio», Ponencia presentada en la 16.^a cátedra Ignacio Martín Baró, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- EVRARD, Elke, MEJÍA BONIFAZI, Gretel y DESTROOPER, Tine (2021), «The Meaning of Participation in Transitional Justice: A Conceptual Proposal for Empirical Analysis», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 15, n.º 2, pp. 428-447, doi: 10.1093/ijtj/ijab013
- GALTUNG, Johan (1990), «Cultural Violence», *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3, pp. 291-305, doi: 10.1177/0022343390027003005
- GAVENTA, John (2006), *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, IDS Bulletin, n.º 6, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex.

- GÓMEZ MARTÍN, Carmen y MALO, Gabriela (2020), «Salir de la noción economicista y despolitizada del refugiado. Una visión crítica sobre el refugio colombiano en Ecuador», *Périplos, Revista de Investigación sobre Migraciones*, vol. 3, n.º 2, pp. 117-145.
- IDLER, Annette, MOULY, Cécile y MIRANDA, Lenin (2015), «Power Unpacked: Domination, Empowerment and Participation in Local Guatemalan Peace Forums», *Peace, Conflict & Development*, n.º 21, pp. 1-40.
- LOBO DÍAZ, Fernanda (2021, septiembre), *Situación de las personas solicitantes de asilo de origen colombiano*, México, D.F., Observatorio de Protección Internacional de la Universidad Iberoamericana, <https://drive.google.com/file/d/1ruYg2SDrgqrMgf0qpXBEbITyGw6/view>
- MARTÍNEZ-LEGUÍZAMO, Jeisson Oswaldo (2022), «El informe del exilio colombiano para la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad: innovadora experiencia transnacional de construcción de memoria y lucha por la verdad en contexto de pandemia», *Forum*, n.º 22, pp. 117-141, doi: 10.15446/frdcp.n22.96175
- MATRIZ DE ACUERDOS DE PAZ DEL INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ (2021), *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016-octubre 2021*, Notre Dame, IN y Bogotá, Matriz de Acuerdos de Paz / Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz / Escuela Keough de Asuntos Globales.
- PUGH, Jeffrey D. (2021), *The invisibility bargain: Governance networks and migrant human security*, Nueva York, Oxford University Press.
- QUINN, Joanna R. (2010), *The Politics of Acknowledgement: Truth Commissions in Uganda and Haiti*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- URIBE, María Victoria (2021), *Escuchar y ser escuchado. Los Encuentros por la Verdad de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)*, Bogotá, Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CA-PAZ), <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2021/10/Policy-Brief-Azul-6-20218-oct.-con-avenir.pdf>
- VAN DEN HERIK, Larissa y VAN REISEN, Mirjam (2019), «International Commissions of Inquiry in a Networked World: Unveiling the Roles of Diasporas through an Eritrean Case Study», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 13, n.º 3, pp. 417-434, doi: 10.1093/ijtj/ijz020
- WIEBELHAUS-BRAHM, Eric (2010), «A Volunteer's Perspective on the Liberian Truth and Reconciliation Commission Diaspora ProjectGet accessArrow», *Journal of Human Rights Practice*, vol. 2, n.º 3, pp. 386-400, doi: 10.1093/jhuman/huq010
- (2013), «Truth-Seeking at a Distance: Engaging Diaspora Populations in Transitional Justice Processes», en: LANNON, John y HALPIN, Edward F. (eds.), *Hershey Human Rights and Information Communication Technologies: Trends and Consequences of Use*, Pennsylvania, IGI Global.
- (2016), «Exploring Variation in Diasporas' Engagement with Transitional Justice Processes», *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 11, n.º 3, pp. 23-36, doi: 10.1080/15423166.2016.1226933
- YOUNG, Laura A. y PARK, Rosalyn (2009), «Engaging Diasporas in Truth Commissions: Lessons from the Liberia Truth and Reconciliation Commission Diaspora Project», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 3, n.º 3, pp. 341-361, doi: 10.1093/ijtj/ijp021

Una mirada a la implementación del Capítulo Étnico: diálogos y debates interepistemológicos alrededor de la paz y las identidades étnicas de Colombia

Ana Isabel Rodríguez Iglesias

Profesora en la Universitat Internacional de Catalunya*

1. Introducción

«En Colombia hay tres visiones de la paz. Por un lado, existe una paz violenta, liderada por la extrema derecha que cree que la venganza y la represión pueden consolidar la paz; esta es una paz que ya ha demostrado que no es la solución ya que el país se desangra desde hace 50 años. Por otro lado, está la paz del capital, la paz del desarrollo, encabezada por el presidente Santos quien cree que la inversión internacional puede cambiar la realidad de la población colombiana, pero esa no es la solución porque estas multinacionales están generando desplazamientos y no tienen en cuenta a las comunidades. Finalmente, está la paz que nosotros, las comunidades étnicas, imaginamos, una paz que trae armonía para nuestras formas de vida y nuestro ecosistema» (Danelly Estupiñán, lideresa del Palenque Regional El Congal, Buenaventura; Proceso de Comunidades Negras (Blay 2016))¹.

En 2016 el Gobierno de Colombia de Juan Manuel Santos y el grupo guerrillero FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Co-

* Profesora Lectora, Universitat Internacional de Catalunya (Departamento de Ciencias de la Comunicación). Licenciada en Periodismo (Universidad Pontificia de Salamanca). Máster en Relaciones Internacionales y Máster en Estudios de la Unión Europea (Universidad San Pablo / CEU). Máster en Latin American Studies (Georgetown University). Doctora en Relaciones Internacionales y Resolución de Conflictos (Universidad de Coimbra). Miembro del grupo de investigación GLOBALCODES (Facultad Blanquerna de Comunicación y Relaciones Internacionales, Universidad Ramón Llull). Correo electrónico: airodriguez@uic.es.

¹ Danelly Estupiñán Valencia (nacida en Charambirá, Departamento del Chocó, residente en Buenaventura) se acogió al «Programa Vasco de Protección Temporal a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Gobierno Vasco», viviendo entre julio y diciembre de 2018 en el País Vasco. Fue amenazada a partir de 2015 por sus actividades en el equipo de derechos humanos del Proceso de Comunidades Negras (PCN), entre otros de sus compromisos sociales. PCN es una red de organizaciones del Pacífico, Caribe y centro de Colombia, surgida en 1993, cuyos objetivos son el fortalecimiento de las identidades culturales afrocolombianas, el acceso a los recursos naturales sostenibles, el reconocimiento de los derechos étnicos, culturales, sociales, económicos y políticos de las comunidades negras, y la defensa de sus territorios. Su testimonio ha sido publicado recientemente (Estupiñán 2022).

lombia-Ejército del Pueblo) firmaron el *Acuerdo Final por una Paz Estable y Duradera*, luego de más de 50 años de un prolongado conflicto y después de cuatro años de negociaciones en La Habana. El texto del Acuerdo de Paz de 2016 tiene seis capítulos principales.

Cada capítulo del Acuerdo tiene varias subsecciones, cada subsección tiene su propia historia. La historia del punto 6.2.1. es la del *Capítulo Étnico*: cómo varias organizaciones negras e indígenas lograron incluir una serie de preceptos para respetar los derechos que estas comunidades habían adquirido a lo largo de la historia colombiana (Rodríguez Iglesias 2020).

Si buscas esta parte del Acuerdo, notarás que solo tiene dos páginas y media, pero cada palabra que contiene es el reflejo de un diálogo intercultural entre los principales actores en la mesa de negociación y un grupo de organizaciones étnico-territoriales que sintieron que sus derechos debían ser incluidos en ese texto para ser considerados durante la fase de implementación.

Esta contribución a la presente obra colectiva ofrece una mirada a la implementación del mencionado punto 6.2.1. desde la firma del Acuerdo en 2016 hasta el cambio de Gobierno en 2018 cuando Juan Manuel Santos es relevado por el candidato uribista Iván Duque del partido Centro Democrático. Sin la intención de ser un análisis exhaustivo de la implementación del Acuerdo en estos años, este aporte se centra en tres dimensiones de la puesta en marcha del punto 6.2.1. En concreto, explora: 1) La aprobación de la legislación relacionada con la paz; 2) La creación de un panel de alto nivel con grupos étnicos para supervisar y acompañar el proceso de implementación; y 3) La inclusión de la dimensión étnica en las métricas del marco de implementación del Acuerdo.

Mi trabajo argumenta que los mismos factores estructurales que enfrentaron las comunidades étnicas para incluir el Capítulo Étnico en el Acuerdo Final son asimismo los principales impedimentos para una implementación que respete los preceptos étnicos contenidos en el Acuerdo Final. El enfoque multicultural del Gobierno no ha implicado un acercamiento inter-epistémico y una relación horizontal vis a vis con las autoridades étnicas; más bien se asemeja a un proceso de cooptación dentro del modelo hegemónico. En estas circunstancias, la acción colectiva étnica que se movilizó durante el diálogo de paz no ha decaído, sino que se ha reforzado durante la implementación frente a la falta de voluntad de anteriores gobiernos para que participen en las políticas de paz desde su capacidad como autoridades étnicas.

2. La construcción de las identidades étnicas en Colombia: de la Constitución de 1991 al Acuerdo de Paz

2.1. *Una Constitución pluriétnica y pluricultural para la paz*

A pesar de que Colombia ha pasado por múltiples procesos de paz en sus doscientos años de existencia, los pueblos étnicos solo pudieron participar activamente a nivel nacional en el reciente proceso de paz (2012-2016). Sin embargo, la Constitución de 1991 podría ser vista como su antecedente, ya que el proceso constituyente fue fruto de los procesos de paz de 1990-91 que llevaron a la desmovilización, desarme y reintegración del M-19, el Quintín Lame, el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y el EPL (Ejército Popular de Liberación) (Ríos Sierra 2017).

La Asamblea Constituyente contó con la participación de varios guerrilleros desmovilizados, en su mayoría del movimiento M-19, y un indígena del Quintín Lame (Alfonso Peña «Chepe»), como acordado en las negociaciones de paz con el presidente Gaviria. Además, los grupos indígenas consiguieron dos representantes en las elecciones a la Asamblea: Lorenzo Muelas del Movimiento de Autoridades Indígenas y Francisco Rojas Birry de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Su presencia fue clave para introducir una serie de derechos para la diversidad de los pueblos en Colombia. Entre otras cosas, la Constitución establece que Colombia es un país pluriétnico y pluricultural que reconoce y protege la diversidad de sus pueblos, culturas, territorios, justicia y autonomía. Los constituyentes indígenas superaron la legislación del siglo XIX que los presentaba como infantes que el Estado debía cuidar, pero mantuvieron y resignificaron algunos otros derechos territoriales coloniales como la figura del resguardo al establecer mecanismos legales para preservarlos.

Sin embargo, en ese momento el movimiento negro era aún incipiente y no logró elegir ningún representante negro en el proceso constituyente. Las razones que explican este fracaso son varias: las organizaciones de negros aún eran débiles y muy fragmentadas, algunas movilizaban un discurso étnico basado en la diferencia, pero otras optaron por un discurso basado en la igualdad de derechos. Además, el discurso de la nación mestiza había calado en el imaginario colectivo negro, así como el ideal blanqueador, por lo que muchos negros no se identificaban como grupo étnico ni con los candidatos negros (Castillo 2007; Arocha 2004).

Curiosamente, durante el proceso los candidatos indígenas y negros acordaron apoyarse mutuamente en caso de que alguno de ellos no lle-

gara a la Asamblea Nacional Constituyente y, así, los delegados indígenas representaron los intereses de los negros, cabildeando por la inclusión del Artículo Transitorio 55. El artículo luego se tradujo en la *Ley 70 de Comunidades Negras* de 1993, que definió los derechos a la tierra de las comunidades ribereñas afrocolombianas de las áreas rurales de la región de la Costa del Pacífico y reconoció a las comunidades negras como sujetos étnicos con afinidades culturales particulares (Wade 2001: 260; Oslender 2016). Este triunfo no fue tarea fácil ya que muchas élites políticas no reconocían a los negros como grupo étnico y dudaban de que tuvieran una identidad cultural particular. Mientras que los indígenas fueron identificados como un grupo étnico, los negros fueron vistos como una categoría racial (Arocha 1998). Esto implicaba que eran vistos de manera diferente solo por el color de su piel, más que como un grupo con particularidades en cuanto a idioma, religión, música, comida, prácticas familiares, celebraciones, etc.

Con la Constitución de 1991, los pueblos negros e indígenas afirmaron su ser a través de su derecho a la diferencia, a la cultura propia y a tener cosmovisiones particulares, en contraste con el modelo globalizado de civilización y desarrollo. Además, se les reconoció el derecho a la consulta libre, informada y previa de cualquier política que pudiera afectar sus formas de vida y sus territorios, de conformidad con el Convenio n.º 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y la Ley nacional 21 de 1991². En cuanto a la territorialidad, los grupos indígenas lograron reconfigurar la división político-administrativa nacional ubicando sus resguardos en el nivel administrativo de los municipios.

Las comunidades negras también ganaron derechos sobre sus territorios colectivos, los cuales fueron declarados imprescriptibles, inembargables e inalienables (Domínguez Mejía, 2012; Arocha, 2004). También definieron una estructura política propia conocida como consejos comunitarios como ente rector de los territorios colectivos, pero no obtuvieron regalías del Estado y por lo tanto dependen de la ayuda externa para realizar diferentes actividades, creando así en muchos casos relaciones de dependencia, por ejemplo, a través de contratos con multinacionales e industrias extractivas que les pagan sumas irrisorias por explotar sus recursos. Además, como han sostenido algunos autores (Domínguez Mejía 2012; Oslender 2010), la exhibición de todas estas concesiones étni-

² Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT a través de la Ley 21 de 1991 que establece la obligación del Estado y el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas antes de la adopción de cualquier medida administrativa o legislativa, o cuando un actor privado desarrolle un proyecto, construcción o actividad que pueda afectar directamente a las comunidades étnicas.

cas fue una forma de asegurar la gobernabilidad del Estado en territorios hasta entonces excluidos del alcance nacional, a través de la cooptación. Otros han visto en estas concesiones una explotación simbólica de la indigeneidad para resaltar el carácter tolerante, pluralista y diverso de la nueva Constitución (Ariza 2004).

Además, las comunidades negras se definieron como una etnia que tomaba como modelo la indígena: en cierto modo, este movimiento ha tratado de emular la relación indígena con el Estado. Las identidades negras han resultado de un híbrido de la política de identidad moderna más la perspectiva étnica de lo indígena. Para caracterizarse como grupo étnico, el papel de antropólogos colombianos como Jaime Arocha fue clave para definir sus rasgos distintivos (Arocha 2004). Por ejemplo, alegaron su especial relación y ocupación ancestral de sus territorios, y afirmaron tener un particular sistema productivo y diversificado acorde con la preservación de la naturaleza. De esta manera, los territorios no solo eran una base material de sus reivindicaciones, sino también un elemento identitario, ya que tanto afro como indígenas entienden sus realidades y sus existencias en estrecha vinculación con sus territorios, entendidos como el conjunto de relaciones sociales y ontológicas con la naturaleza, que tienen lugar entre una comunidad en un espacio determinado (Escobar 2012, 2014, 2015). Por lo tanto, los grupos étnicos han fusionado demandas tanto materiales como culturales (Hristov 2009). Pero la inclusión de estas dos etnias en el Estado y la política colombianas, ha sido desigual, privilegiando el reconocimiento de los derechos indígenas y ofreciendo una ambigua inclusión de los negros (Agudelo 2004b).

En ese sentido, la definición de negritud se limitó a quienes vivían en las zonas rurales ribereñas, y por tanto gran parte de la población negra, principalmente de las zonas urbanas, se sintió excluida y no representada por la nueva legislación (Agudelo, 2004a). Muchos movimientos urbanos han trabajado para combatir la discriminación racial, pero no necesariamente en términos culturales y territoriales, por lo que ha habido diferentes trayectorias de lucha al punto que muchos negros urbanos desconocen la Ley 70 de 1993. La falta de voluntad del Estado para avanzar en la regulación necesaria para su implementación también ha contribuido al estancamiento de los derechos de los negros (Mosquera Rosero-Labbé & León Díaz 2015).

La Constitución de 1991, si bien avanzó en los derechos de los pueblos étnicos, no reconoció a Colombia como un Estado plurinacional y lo mantuvo como un Estado-nación. En cierto modo, desde una perspectiva multicultural, integró a los «otros» a la noción hegemónica sin avanzar en un diálogo intercultural.

2.2. *Resistencia decolonial frente al proyecto de la modernidad globalizada*

«En nombre del desarrollo nos esclavizaron y ahora en nombre del desarrollo nos expulsaron de nuestras tierras (...). Los privilegios de Europa se sustentan en el saqueo de otros países. Les pedimos que pongan su desarrollo al servicio de la vida de las comunidades. Nos están matando, es un genocidio» (Francia Márquez, en Makazaga 2018).

Las comunidades étnicas han estado en el «lado más oscuro» de los discursos de la modernización y desarrollo. Primero, fueron esclavizados y subyugados para el desarrollo del centro europeo; después de la independencia, y a través del colonialismo interno, las regiones periféricas del país fueron vistas como lugares de economías extractivas, de donde se extraían los recursos naturales sin dejar nada a cambio. La mayoría de las empresas nacionales o internacionales que operan en estas áreas marginales del país no se preocuparon por retribuir a las comunidades locales. Peor aún, estas comunidades han sido vistas como un obstáculo para el desarrollo, así como para la consolidación del Estado-nación. Muchas élites económicas y políticas han tratado de limitar el derecho étnico a la consulta previa sobre la base de que los derechos étnicos impiden el desarrollo del país³.

En el siglo xx el desarrollo se convirtió en el discurso predominante para disciplinar la periferia a través de la consolidación del sistema capitalista, como señala Escobar (1995). En esta línea, se importaron múltiples recetas a la región, como la industrialización, la erradicación de la pobreza, la educación universal, la privatización, el libre comercio y, más recientemente, la sostenibilidad y la biodiversidad (Pardo & Rojas 2004; Ulloa 2004).

El nuevo discurso de la sostenibilidad ha permitido que el proyecto de desarrollo siga explotando los recursos naturales a pesar de sus limitaciones (Castro-Gómez 2005: 81). Bajo este nuevo paradigma, los pueblos étnicos no solo son vistos como obstáculos para el desarrollo, sino que han pasado a desempeñar un papel de «guardianes de la naturaleza»: se les ha encomendado la responsabilidad de cuidar los recursos naturales, como una forma de preservar el almacenamiento del sistema capitalista, impidiendo que estas etnias elijan cómo quieren desarrollarse y relacionarse con su entorno (Wade 2004). Así, la biocolonialidad o ecogubernamentalidad del poder esencializa las subjetividades de los in-

³ El intento más reciente ha sido liderado por el partido político Cambio Radical quien presentó una propuesta de ley para regular el ejercicio de la consulta previa (2018).

dígenas y negros de acuerdo con los intereses del proyecto moderno/colonial, al tomarlos como sujetos estáticos que no cambian con el tiempo y al equipararlos con el estado de naturaleza, como seres incivilizados, no modernos (Ulloa 2004).

El discurso del desarrollo se incrustó en el proyecto expansionista del sistema capitalista que en Colombia se sirvió también del conflicto armado interno como vehículo. De hecho, la concentración de la tierra en manos de las élites del país ha sido una de las principales raíces del conflicto (CNMH 2018) y ha persistido hasta la actualidad (Segrelles Serrano 2017)⁴. Durante el conflicto armado, los terratenientes regionales financiaron a los grupos paramilitares como una forma de proteger sus propiedades, acumular más tierras y expandir sus negocios⁵. Además de su objetivo de acabar con la guerrilla, los paramilitares adelantaron, por medios ilegales, el programa de desarrollo del Estado basado en la expansión de agronegocios como el cultivo de la palma aceitera. El estudio sobre tierras del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH 2018) concluye que el Estado ha fracasado en impulsar una reforma agraria y adjudicar tierras baldías.

Como resultado, millones de comunidades campesinas, negras e indígenas fueron desplazadas y los conflictos agrarios se agudizaron (Chernick 2007: 57; Grajales 2013)⁶. Con el apoyo de las élites políticas y económicas, los paramilitares transformaron la vida económica colombiana, apropiándose de «tierras, repoblándolas con personas leales a ellos y creando santuarios para sus intereses comerciales, incluidos el narcotráfico, la ganadería y la minería» (Tate 2015: 229). Estos vínculos económicos han permanecido presentes en la lógica de las bandas criminales

⁴ Con base en el informe *Radiografía de la desigualdad* de Oxfam (2017), los datos más recientes sobre la distribución de la tierra en Colombia revelan que el país es el más desigual de América Latina. El informe destaca que el 1% de las fincas más grandes ocupan el 81% de la tierra colombiana; el 19% restante de la tierra se divide entre el 99% de las fincas. El 0,1% de las fincas de más de 2.000 hectáreas ocupan el 60% de la tierra.

⁵ El fenómeno del paramilitarismo tuvo su origen en la guerra bipartidista de la década de 1940 y se ha acomodado al contexto político y económico a lo largo del tiempo (CNMH 2013: 143). La situación del paramilitarismo en Colombia fue intermitente entre la legalidad y la ilegalidad, pero las conexiones entre políticos, empresarios y terratenientes locales y regionales se mantuvieron para mantener el control territorial de áreas estratégicas. El negocio del narcotráfico también impulsó el crecimiento del paramilitarismo durante la década de 1980, basado en la alianza de narcotraficantes que querían evitar la extorsión de la guerrilla y los paramilitares de derecha que querían eliminar a la guerrilla (García-Peña Jaramillo, 2005).

⁶ Según un estudio del Centro Nacional de Memoria Histórica *Una nación desplazada* (CNMH 2015), entre 2005 y 2014 el número de desplazados alcanzó casi los 3 millones de personas.

y grupos post-paramilitares que no se desmovilizaron, se reagruparon y rearmaron luego del proceso de desmovilización que tuvo lugar bajo el Gobierno de Uribe (OEA 2006a, 2006b)⁷.

A su vez, por la vía legal, la Constitución de 1991 sentó las bases para el desarrollo de un Estado neoliberal (Vladimir Zambrano 2004). Paradójicamente, la Carta Magna profundizó la democratización del país, incluyó la paz como derecho y obligación en su articulación, abrió la puerta a la inclusión de las minorías étnicas, pero, a su vez, legitimó un sistema económico que agudizaría las desigualdades del país⁸.

En este escenario, la resistencia étnica por los derechos de las nuevas organizaciones étnico-territoriales estuvo determinada desde un inicio por la agenda global neoliberal, así como el conflicto armado interno, como fenómenos interrelacionados. No es casualidad, por ejemplo, que días después de que los consejos comunitarios negros de los ríos Truandó y Cacarica, en el Chocó, obtuvieran sus títulos colectivos en 1996, sus líderes fueran asesinados por paramilitares (Arocha 2004) respaldados por una operación militar que desplazó alrededor de 15.000-20.000 personas entre finales de 1996 y principios de 1997⁹. Como sostiene Escobar, el desplazamiento forzado es «parte integral de la modernidad eurocéntrica» (2004: 54), así como del desarrollo, que busca la desintegración territorial, social y cultural (Nubia Bello & Peña Frade 2004).

Posteriormente, durante los sexenios de Uribe (2002-2006, 2006-2010), las comunidades étnicas quedaron en el fuego cruzado ya que cualquier grupo de izquierda, defensor de los derechos humanos y del territorio era tomado como cómplice de la insurgencia. Ese período representó una de las décadas más difíciles para los pueblos étnicos y sus territorios.

A la estrategia militar se sumó la profundización de las políticas neoliberales. Hasta la Constitución de 1991, la legislación ambiental y la regulación del sector minero-energético se había desarrollado en línea con la necesidad de preservar los sistemas ecológicos; pero

⁷ Bajo el mandato del presidente Uribe, el Gobierno llegó al Acuerdo de Santa Fe de Ralito con los paramilitares para su desmovilización, cuyo marco legal se enmarcó en la Ley 975 o Ley de «Justicia y Paz» aprobada por el Congreso en 2005.

⁸ Véase Orozco Abad (1991) sobre las tensiones entre las dimensiones social y económica de la Constitución de 1991.

⁹ Entrevista a Marino Córdoba, representante internacional AFRODES; Washington DC, 22 de junio de 2017.

a partir de 2001 este entendimiento comenzó a cambiar y se flexibilizó para que las empresas privadas explotaran estos recursos y atrajeran inversión extranjera mediante la desregulación de la legislación ambiental colombiana y la reducción del papel del Estado, así como la flexibilización de las condiciones de los contratos, según el requerimiento de las multinacionales (CINEP 2012; PBI 2011). Por ejemplo, entre 2006 y 2010 se aprobaron más de 6.000 títulos mineros, en condiciones de corrupción, negligencia técnica y falta de capacidad institucional para fiscalizar los proyectos como informan los informes de *Peace Brigades International* (2012) y CINEP (2012). La titulación minera desató muchos problemas sociales y aceleró la degradación de los ecosistemas colombianos. «De hecho, el 80% de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron en Colombia en los últimos diez años ocurrieron en regiones minero-energéticas y el 87% de los desplazados provienen de estos lugares» (PBI 2011). En muchos casos, los títulos se otorgaron sin realizar la consulta previa requerida en los territorios étnicos, aduciendo que los recursos naturales que se encuentran debajo de la superficie terrestre pertenecen al Estado.

Bajo la presidencia de Juan Manuel Santos (2002-2010), el sector minero-energético y la agroindustria continuaron siendo los motores económicos. Su Gobierno dejó claro desde el inicio de las negociaciones de paz que el modelo económico del país no era objeto de discusión en La Habana y no estaba incluido en la agenda (El Espectador 2016). Las políticas minero-energéticas del Gobierno de Santos, contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 2011-2014 y 2015-2018, consideraron los megaproyectos extractivos como una de las locomotoras del crecimiento económico, y por tanto fomentan la exportación de los recursos naturales (PND 2010-2014). Para legitimarlos, la retórica oficial del Gobierno destacó que estos proyectos eran de interés público alegando que contribuirían al desarrollo del país y a financiar la fase de construcción de paz (DNP 2010, 2014).

Muchos líderes de izquierda y movimientos sociales, campesinos y étnicos vieron que el acuerdo de paz facilitaría el modelo neoliberal del presidente Santos, «en el que la hegemonía del capital privado y extranjero no tenía límites» (Congreso de los Pueblos, 2015; Blay, 2016); y muchos otros expertos y líderes sociales llamaron la atención sobre la perpetuación de los conflictos ambientales durante el período de construcción de paz (Censat Agua Viva 2016; Miller 2016; González & Hernández 2016; Zibechi 2012, 2016).

2.3. *El Capítulo Étnico: una ventana de oportunidad ganada a pulso*¹⁰

Las negociaciones de paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP tuvieron un carácter marcadamente cerrado. Si bien se crearon varios mecanismos para dar lugar a la participación ciudadana y consultar con expertos nacionales e internacionales, en esta ocasión el Gobierno priorizó la bilateralidad para evitar que los diálogos se extendieran en el tiempo y no llegaran a buen puerto como había ocurrido durante las negociaciones del Caguán (1998-2002).

A medida que las conversaciones avanzaban, los pueblos negros e indígenas iban leyendo los borradores de los puntos del acuerdo y se percataron de que no tenían en cuenta los derechos colectivos que habían adquirido a lo largo de los años y principalmente con la Constitución de 1991. Cada grupo étnico por su cuenta hizo varios intentos de presión al Gobierno para que se sentaran las partes a ver cómo integrar una perspectiva étnica en el Acuerdo, pero el Gobierno no lo consideraba necesario pues argumentaba que las comunidades se involucrarían durante la implementación. Ahora bien, las comunidades sabían que si la letra del Acuerdo no recogía determinados derechos después sería muy difícil hacerlos valer.

Con esta inquietud en mente, varios líderes afro se reunieron y acordaron conformar una plataforma de organizaciones étnico-territoriales negras que defendiera sus derechos durante las negociaciones. Fruto de estas conversaciones se formó la *Comisión Nacional de Paz Afrocolombiana* (CONPA). Por otro lado, los pueblos indígenas buscaban también espacios de diálogo con el Gobierno a través de sus aliados nacionales e internacionales. Fue a través de las conversaciones con el *Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas* que afros e indígenas se percataron de que juntos serían más fuertes y en 2016 lanzaron la *Comisión Étnica por la Paz y los Derechos Territoriales*, que aunaba a CONPA y a dos de las organizaciones indígenas más grandes del país, con el objetivo de movilizarse conjuntamente en busca de una paz con perspectiva étnica.

El discurso étnico de paz giró en torno a dos ejes: el respeto a la autonomía, la consulta previa, y el autogobierno; y la construcción de una paz con justicia social y ambiental. Por un lado, se trataba de asegurar que cualquier intervención del Estado en sus territorios fuese consultada

¹⁰ Esta sección presenta un resumen de cómo fue el proceso para incluir el Capítulo Étnico en el Acuerdo basado en la Tesis Doctoral de la autora y un artículo científico (Rodríguez Iglesias 2020, 2018). La información aquí recogida proviene de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo efectuado en 2017 y 2018 en Colombia.

y concertada con ellos en un diálogo horizontal de tú a tú; por otro, reivindicar un modelo económico más social que dejase atrás el carácter extractivista que había dañado sus territorios y el medioambiente, además del tejido social de las comunidades. Para las comunidades étnicas, un acuerdo de paz también debía de contemplar reparaciones a ellos como sujetos colectivos y a sus territorios.

La Comisión Étnica presionó al Gobierno y a las FARC desde dos flancos: a nivel internacional contaron con el apoyo de los Gobiernos garantes, Noruega y Cuba, de organizaciones como Naciones Unidas, del enviado especial de Estados Unidos para los diálogos de paz, y en especial de la ONG WOLA (*Washington Office for Latin America*). WOLA asesoró y acompañó a la Comisión Étnica en el proceso: miembros de la Comisión viajaron a Estados Unidos para reunirse con múltiples actores del Gobierno y del Congreso que podían incidir en el proceso colombiano; y a su vez organizó una gira de varios congresistas a Colombia para conocer la realidad de las comunidades en el terreno.

A nivel nacional, la Comisión Étnica presionó para reunirse con el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, y el jefe de las negociaciones, Humberto de la Calle. Este último se mostró más abierto a reunirse con ellos, pero dicha cita no se acabó de concretar, y ante la inacción del Gobierno, los pueblos étnicos convocaron una minga que cortaba la carretera Panamericana en 2016, pocos meses antes de que se firmase el Acuerdo de Paz. A raíz de esta movilización, el Gobierno accedió a celebrar unas audiencias con afros e indígenas, así como incluir un capítulo sobre el tema étnico en el Acuerdo Final. En paralelo, la Comisión Étnica también se reunió con la delegación de las FARC en La Habana y lograron que se pusieran de su lado para incluir un Capítulo con los temas étnicos.

A pesar de que las comunidades habían redactado un documento extenso sobre sus derechos, los miembros de la Comisión Étnica fueron informados de que el Gobierno iba a firmar el Acuerdo sin haber incluido esta parte. Gracias al apoyo de la comunidad internacional, varios delegados de la Comisión lograron volar a La Habana y presionar en las últimas horas para incluir ciertos elementos étnicos. En un par de horas, las distintas partes se sentaron a redactar lo que hoy en día se conoce como Capítulo Étnico, dos páginas y media que recoge los distintos derechos y preceptos étnicos que han de respetarse durante la implementación del Acuerdo: autonomía, autogobierno, autodeterminación, consulta previa, derechos colectivos sobre el territorio y derechos como víctimas colectivas.

La inclusión del Capítulo Étnico fue sin duda el resultado de un proceso de resistencia y movilización de las comunidades. Por su parte, den-

tro del Gobierno, la mayor parte de los negociadores no entendían bien porque se les debía de hacer un espacio en la mesa de negociaciones. Gracias a la presión internacional y a la agencia e historial de lucha y resistencia de los pueblos étnicos, estos lograron hacerse oír como autoridades y reivindicar que el conflicto armado interno les había atravesado de una forma distinta precisamente por su condición estructural minoritaria dentro del país, así como por la ausencia del Estado en sus territorios, ubicados en la periferia del país. Por este motivo, para los pueblos étnicos la construcción de paz también debía ser diferenciada y atender a las necesidades propias de estos pueblos y sus territorios.

3. Los primeros años de la fase de implementación: luchando por mantener abierta la ventana de oportunidad

La ventana de oportunidad que lograron abrir los pueblos étnicos durante el proceso de paz pronto pareció cerrarse y las comunidades tuvieron que movilizarse de forma permanente para lograr que los derechos contenidos en el acuerdo se plasmasen en hechos. Esta sección aborda algunos aspectos de los preparativos del proceso de implementación que ilustran la renuencia del Gobierno a eliminar las estructuras racistas que atraviesan el estado-nación colombiano. Sin intención de hacer un balance de toda la implementación del Capítulo Étnico (como han hecho los propios informes de la Comisión Étnica y del Instituto Kroc), este capítulo se enfoca en el establecimiento de la *Instancia de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos* (IEANPE), como figura consultora, representante e interlocutora de la *Comisión de Seguimiento, Promoción y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final* (CSIVI)¹¹, en el *Plan Marco de Implementación* (PMI), que operacionaliza el Acuerdo de Paz y establece una serie de metas e indicadores para medir y dar seguimiento a su implementación en los próximos diez años; y sobre la consulta previa llevada a cabo respecto al paquete legislativo aprobado por el Congreso para implementar el Acuerdo.

3.1. Un innovador espacio interétnico de diálogo con el Gobierno y las FARC

La IEANPE es la primera instancia de su tipo en un acuerdo de paz a nivel mundial. Fue creada el 13 de marzo de 2017, con un retraso de varios meses debido, por un lado, a la falta de voluntad del Gobierno y, por otro, a que los grupos étnicos tardaron en llegar a un acuerdo so-

¹¹ La CSIVI está integrada por tres representantes del Gobierno y tres de las FARC-EP.

bre su composición. Está integrada por ocho delegados de las organizaciones étnicas (durante los primeros dos años de aquellas que fueron a La Habana). La idea inicial era que se respetase un equilibrio de género, pero solo dos mujeres, una afro y una indígena, fueron seleccionadas como representantes en su primera composición. Además, a pedido de las FARC, la IEANPE representa a todas las organizaciones étnico-territoriales, hayan ido o no a La Habana, en lo que se conoce como la «IEANPE Ampliada». Asimismo, la Instancia de Alto Nivel también representa al pueblo Rom de Colombia. Entre sus funciones, la IEANPE tiene a su cargo:

«Actuar como consultora, representante e interlocutora ante la CSIVI sobre la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final con perspectiva étnica; dar seguimiento al Plan Marco de Implementación, los Planes Cuadrienes y los Planes Plurianuales de Inversiones de los Acuerdos, integrados a los Planes Nacionales y Territoriales; brindar insumos y recomendaciones a la CSIVI para la incorporación de los enfoques transversales étnico, de género, mujer, familia y generacional en el Acuerdo; mantener espacios y canales de comunicación y diálogo con las comunidades y con los órganos oficiales de interlocución con el Gobierno Nacional para recoger inquietudes y recomendaciones sobre la implementación e informar sobre su trabajo; contribuir a la difusión, visualización y socialización del Acuerdo Final con una perspectiva étnica en la sociedad y las etnias; mantener un diálogo constante con la CSIVI y otros Paneles de Alto Nivel establecidos por el Acuerdo Final; y definir su propio reglamento interno y contar con una Secretaría Técnica» (IEANPE Comunicado n.º 13, 2017).

La IEANPE representa el primer espacio pluriétnico de diálogo con el Gobierno, y ello ha representado un reto porque las diferentes organizaciones étnicas tienen estilos diferentes de interacción con el Gobierno. Por su parte, los afros vieron en la Instancia de Alto Nivel un espacio adecuado de consulta, dado que el mecanismo específico de consulta con las comunidades negras a nivel nacional no funciona correctamente debido al gran número de miembros que tiene y la diversidad entre ellos, lo que hace difícil llegar a acuerdos. En cambio, las organizaciones indígenas no quisieron darle a la Instancia un rol consultivo ya que tienen sus propias instituciones indígenas de concertación con el Gobierno que funcionan mejor. Esta diferencia de intereses con respecto a la función de la Instancia también tiene que ver con la ventaja y el trato diferente que han recibido las organizaciones indígenas por parte del Estado, en comparación con las comunidades negras. Ambos grupos étnicos han luchado por sus propios espacios dentro de las instituciones estatales y, por primera vez, deben acomodarse a los estilos, tiempos e intereses de los

otros. Así, sus diferentes agendas les han impedido tener una posición más articulada durante la implementación.

Junto a las dificultades internas, la IEANPE no pudo cumplir el rol que le fue asignado ya que no había protocolos claros de interacción con la CSIVI¹², ni un presupuesto oportuno para el desarrollo de sus actividades. Tuvieron que recurrir a la comunidad internacional para conseguir recursos y así poder reunirse internamente y organizar algunas actividades de cabildeo con las instituciones encargadas de la implementación, así como para presentar un balance de dos años de la implementación ante la toma de posesión del presidente Iván Duque. En la presentación del balance, reconocieron la necesidad de fortalecer su organización interna, así como la necesidad de estar más presentes en los territorios para articularse con las organizaciones étnico-territoriales locales. La división entre lo nacional y lo local también representó un obstáculo para alinear fuerzas y estrategias.

3.2. *Asegurar métricas étnicas para la implementación de la paz*

«Como sucedió con el Acuerdo de Paz, los indígenas y los negros entraron al Plan Marco de Implementación por la puerta de atrás, ante la falta de voluntad política del Gobierno» (Arias, citado en Verdad Abierta 2017).

Una de las funciones de la IEANPE era asegurar que el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz incluyera metas e indicadores étnicos. Esto no fue tarea fácil. Cuando las FARC y el Gobierno acordaron un borrador del PMI, el Gobierno estuvo a punto de enviarlo al Congreso para su aprobación antes de consultar con las organizaciones étnicas. Las FARC, aliados internacionales y nacionales, y miembros clave del Gobierno, así como las organizaciones étnico-territoriales presionan para abrir el espacio de consulta¹³. Este fue un ejercicio difícil para el Gobierno, dada la falta de comprensión de los derechos étnicos, sus cosmovisiones, sus tiempos, sus formas de trabajo y la importancia de incluirlos¹⁴. De alguna manera, los pueblos étnicos fueron vistos como un obstáculo para la im-

¹² Como la CSIVI perdió al poco tiempo su fundamento jurídico por una decisión del Consejo de Estado, no está claro qué papel puede desempeñar la IEANPE.

¹³ Grupos étnicos realizaron una minga indígena en el Departamento del Cauca en noviembre de 2017 para exigir al Gobierno la inclusión de los indicadores étnicos. Entrevista, Luz Mery Panche, coordinadora de CENPAZ & miembro de IEANPE; Bogotá, 21 de diciembre de 2017.

¹⁴ Entrevista a Todd Howland, representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Bogotá, 21 de noviembre de 2017.

plementación ya que su inclusión podría retrasar los procesos. Uno de los asesores de las FARC en la CSIVI destaca las dificultades:

«Hubo 18 reuniones en las que pedimos indicadores étnicos y el Gobierno se negó a incluirlos; en la última reunión el Gobierno dijo que la parte étnica se podría anexas *a posteriori* en otra fase, cuando en realidad la consulta debe ser con los pueblos desde un inicio, por lo que las FARC-CSIVI rechazaron la propuesta»¹⁵.

Gracias a la presión de los garantes internacionales (especialmente los representantes de la ONU y donantes como la Unión Europea), el Gobierno accedió a sentarse con la IEANPE a negociar los indicadores étnicos. De más de 130 indicadores étnicos propuestos, lograron consensuar 98 de ellos. Inicialmente el Gobierno rechazó que los pueblos étnicos también incorporaran metas de largo plazo, pero los indígenas detuvieron las negociaciones, se levantaron de la Mesa y comenzaron una Minga (mayo de 2017). A raíz de esta movilización, el Ministro del Interior aceptó incluir esas metas en el PMI y se reanudó la negociación. Los pueblos étnicos también aseguraron que hubiera indicadores étnicos de todo el Acuerdo y no solo del Capítulo Étnico, como quería el Gobierno¹⁶. Sin embargo, no lograron desagregar el presupuesto para los indicadores étnicos, lo que se convertiría en un obstáculo para la medición de cuánto dinero se destinaría a cada uno de ellos.

A pesar de las adversidades, para los pueblos étnicos el proceso fue un ejercicio positivo, porque las diferentes organizaciones lograron trabajar juntas, desde sus posiciones autónomas, e incorporar la gran mayoría de indicadores que habían propuesto.

«Fue un ejercicio histórico de autonomía para conseguir acercar a los tres pueblos, llegar a acuerdos y consolidar esos indicadores. Tener el Plan Marco es algo importante pero ahora no es fácil implementarlo por diferentes razones: lo primero es que se debe implementar de manera integral porque cada persona u organización tiene intereses diferentes. Y también es complejo porque la situación en los territorios es muy grave, la violencia ha aumentado en varios territorios»¹⁷.

¹⁵ Entrevista, abogado y asesor de las FARC en CSIVI; Bogotá, 13 de febrero de 2018.

¹⁶ Se acordaron 9 metas y 27 indicadores en el punto de Reforma Rural Integral; 4 metas y 25 indicadores en el punto de participación política; 2 metas y 10 indicadores sobre el fin del conflicto; 9 metas y 17 indicadores sobre el punto de solución a las drogas ilícitas; 6 metas y 11 indicadores sobre el punto 5 de víctimas; 6 metas y 8 indicadores en el punto de implementación (Akubadoura 2018).

¹⁷ Entrevista, Charo Mina, representante negra de Proceso de Comunidades Negras (PCN) y miembro de la Comisión Étnica, 2018.

Sin embargo, el proceso de articulación de las organizaciones indígenas y negras estuvo lleno de divergencias; las comunidades negras quisieron aprovechar el espacio para incluir muchos indicadores de temas que no habían sido objeto de consulta previa con ellos, como una subcuenta del Fondo de Tierras para afros. Por su parte, los representantes indígenas aprovecharon su mayor experiencia en el trato y negociación con el Gobierno, y tomaron la iniciativa de las negociaciones. Como señaló una asesora étnica de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz: «Desde un punto de vista académico, en estos espacios ves que los indígenas saben operar, y ves el mundo afro replicando la forma indígena»¹⁸. Esta dinámica también es muestra del trato diferencial del Gobierno a los diferentes pueblos étnicos desde la colonia hasta la actualidad.

La metodología del PMI fue diseñada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Departamento Nacional de Planeación. Algunos miembros del equipo pensaron que los propios pueblos deberían ser los que diseñaran los indicadores étnicos, en lugar de darles un conjunto para revisar:

«La metodología partía de la idea de que la Instancia de Alto Nivel proponía los indicadores. Pero la Instancia tardó mucho en comenzar y el Gobierno tardó mucho en comprender y aprender cómo avanzar. Y también, la mayoría de la gente no entiende lo que significa étnico (es una exclusión estructural arraigada). La idea era que estos instrumentos de planificación obligaran a las instituciones a introducir los indicadores étnicos en sus propios planes poco a poco, como sucedió con los temas de desplazamiento, etc. Pero eso corre el riesgo de que se convierta en un clasificador más»¹⁹.

Sin embargo, la institución encargada de liderar la negociación del PMI fue la Oficina del Alto Asesor Presidencial para el Posconflicto. Este contaba con un equipo más pequeño que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), y debido a que la primera no había sido parte de las negociaciones en La Habana, recurrieron al equipo del Alto Comisionado para la Paz en busca de asesoría y orientación. Sin embargo, la Oficina de Posconflicto no tenía el mismo compromiso con la paz (étnica) que la OACP; el Alto Representante para el Posconflicto se mostró escéptico y reacio a implementar todos los procesos participativos diseñados por el Acuerdo de Paz²⁰.

¹⁸ Entrevista, Camila Rivera, Asesora Étnica de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Bogotá, 25 de febrero de 2018.

¹⁹ Entrevista, Andrés García, consultor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Bogotá, 12 de abril de 2018.

²⁰ Declaraciones confidenciales en el contexto de una conversación con alguien que conoce de cerca el trabajo de la Oficina.

A pesar de todos los desafíos involucrados, la inclusión de los indicadores étnicos en el PMI fue una victoria para los pueblos étnicos, y fue un hito histórico de negociación de organizaciones indígenas, negras y rom alineadas para enfrentar al Gobierno. Su forma de proceder reflejó su estrategia de largo plazo de utilizar las instituciones nacionales existentes para su propio beneficio, creando espacios para su participación e inclusión. Sin embargo, la falta de un presupuesto claro para medir y supervisar el cumplimiento de estos indicadores en el futuro presagia las limitaciones de su alcance.

3.3. *El derecho a la consulta previa se queda en el papel*

A diferencia del PMI, la IEANPE no logró concretar la consulta o concertación del paquete legislativo aprobado para la implementación del Acuerdo de Paz. Las organizaciones étnicas y el Gobierno acordaron una vía rápida de 10 días para la consulta étnica, tal como lo habían discutido previamente en las negociaciones del Capítulo Étnico:

«Este procedimiento se justifica exclusivamente en el interés de los Pueblos Indígenas para que se implemente el Acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional y se cumplan los acuerdos allí establecidos, lo que en ningún caso será perjudicial para los derechos adquiridos de los Pueblos Indígenas» (Acta de Protocolización del MCPI, citado en Minga Indígena Nacional 2017).

El proceso de consulta se acortó por razones pragmáticas; sin embargo, en el protocolo no se determinaba qué legislación se iba a presentar para consulta. Según el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, solo se enviaron a consulta aquellas normas que pudieran afectar a los pueblos étnicos²¹, pero los pueblos étnicos afirman que el Gobierno había accedido a enviar al menos 18 de más de 50 que se aprobaron, y el resultado fue que los pueblos indígenas fueron consultados solo para seis normas, y las comunidades afro, para una en los dos primeros años de la implementación.

Las organizaciones negras estaban muy incómodas con el desequilibrio y culparon al Gobierno de diseñar un *Espacio de Consulta Afro* de 236 delegados que es inoperante y burocrático, y solo funciona cuando el Gobierno tiene interés y dedica dinero para hacerlo funcionar²². A las

²¹ Entrevista, Juan Fernando Cristo, ex ministro del Interior; Bogotá, 5 de abril de 2018.

²² Entrevista, líder social del Proceso de Comunidades Negras; Bogotá, 3 de abril de 2018; y entrevista, integrante del Espacio de Consulta Previa Afro, y coordinador de CONAFRO; Bogotá, 13 de febrero de 2018.

comunidades negras solo se les consultó sobre la norma que establecía la Jurisdicción Especial para la Paz, y se hizo a través de correo electrónico, contrario a todos los procedimientos formales. Las comunidades negras querían incluir el reconocimiento de su propia estructura de justicia en los mismos términos de la Jurisdicción Especial Indígena²³, pero eso no fue posible por considerarlo inconstitucional, por lo que el decreto solo incluyó la aspiración de los negros a formalizar su propio sistema de justicia ancestral²⁴. En palabras de Ariel Palacio (2018): «El *Fast Track* significó un apartheid para los afrodescendientes»²⁵.

«Pero también se puede ver la noción que tiene este país de la etnicidad; todos vieron que faltaba “algo indígena” pero no hay conciencia de que en este país hay tres pueblos, no solo indígenas. Por ejemplo, en el catastro multipropósito se garantizó un fondo específico para indígenas y campesinos, pero no para negros, y eso es porque el Gobierno quiere tomar como tierras baldías las que son de propiedad negra. Vamos a ver un nivel bastante significativo de despojo» [de tierras]²⁶.

En cambio, los indígenas fueron consultados sobre seis normas: decretos del fondo de tierras; *Jurisdicción Especial para la Paz*; pago por servicios ambientales; circunscripciones especiales de paz; *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET); y catastro multipropósito. Respecto al Decreto 902 del *Fondo de Tierras*, los indígenas incluyeron una subcuenta de tierras para ellos. En cuanto a la JEP, se estableció que el nuevo sistema judicial se articulara con la jurisdicción especial indígena. Además, los indígenas incluyeron en las consultas previas que la *Agencia de Renovación del Territorio* (ART), encargada de implementar los PDET, diseñara rutas étnicas (una hoja de ruta específica sobre cómo incluir el enfoque étnico) en aquellos municipios con presencia de personas étnicas, incluidas las comunidades negras. En cuanto al pago por servicios ambientales, el decreto reconoce los derechos especiales a la autonomía, autogobierno y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas como autoridades ambientales y establece la consulta de la normatividad relacionada con el decreto.

²³ Esto fue parte de las negociaciones previas en La Habana para el Capítulo Étnico.

²⁴ Existe un debate académico en curso sobre el pluralismo jurídico, así como la hibridación jurídica que se ocupa de las interacciones entre la coexistencia de dos modelos de justicia, derecho moderno y tradicional, y el papel que juega cada sistema de justicia a pesar del pluralismo reconocido. Ver más en Santos (2006) y Santos & García Villegas (2004).

²⁵ Declaraciones hechas durante el balance de dos años de la implementación del Capítulo Étnico; Bogotá, 31 de julio al 1 de agosto de 2018.

²⁶ Entrevista, Charo Mina, representante negra de Proceso de Comunidades Negras (PCN) y miembro de la Comisión Étnica, 2018.

Otra norma que no fue consultada fue el *Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos* (PNIS). Sobre este asunto, incluso la Corte Constitucional de Colombia ratificó que la consulta étnica no era necesaria en este caso alegando que el programa no afectaría a sus identidades étnicas ni a sus territorios, y por lo tanto permitiría la intervención del Estado en sus territorios para la implementación del programa²⁷. Sin embargo, la IEANPE solicitó un decreto étnico especial del PNIS, o al menos un protocolo de articulación, de acuerdo con lo estipulado en el PMI y teniendo en cuenta que cualquier intervención en sus territorios les afecta a ellos como comunidad y autoridades étnicas.

Por todas estas limitaciones, para las personas étnicas, la consulta previa fue una batalla perdida durante la implementación. El proceso también mostró el trato diferente que el Gobierno da a las organizaciones indígenas y negras. Básicamente, la diferente alterización que ambos pueblos sufrieron desde la época colonial sigue presente en la actualidad, y mientras los indígenas son vistos como una etnia propia, los negros son tratados como ciudadanos comunes afectados por la estratificación racial.

4. Aliados gubernamentales y espacios institucionales: clave en los primeros años de la implementación

Los tres aspectos analizados hasta entonces tuvieron notas agrídulces durante su implementación. Más allá de los aspectos estructurales y coyunturales analizados, cabría destacar la estrategia étnica de forjar alianzas estratégicas y de tomar presencia en espacios institucionales para hacer valer el Capítulo Étnico. De este modo, las organizaciones territoriales indígenas y negras lograron movilizar aliados clave en las instituciones y organismos relacionados con la implementación de la paz. Por ejemplo, la JEP, por primera vez en la historia de Colombia, cuenta con cuatro magistrados indígenas y cuatro negros. Su presencia en la JEP tiene como objetivo asegurar un diálogo y articulación permanente con las organizaciones étnico-territoriales. Asimismo, la Comisión de la Verdad seleccionó a un comisionado indígena y otro negro. También han asegurado que su trabajo se vea reflejado en el informe final a través de un capítulo étnico, un enfoque étnico transversal, así como en la metodología de trabajo y en la inclusión de las comunidades.

²⁷ Según la Fiscalía, existen 11.837 hectáreas de cultivos de uso ilícito en 254 resguardos indígenas según datos de 2015, de las cuales el 47% de estas hectáreas están sembradas en siete resguardos indígenas de Nariño. En territorios afro para el mismo año se reportaron 16 mil hectáreas de cultivos de uso ilícito (Amanda, intervención en los dos años de implementación Equilibrio Étnico de Paz, Bogotá, 1 de agosto de 2018).

Además, algunos delegados étnicos en La Habana fueron reconocidos por su labor en la defensa de los derechos étnicos y fueron ubicados en instituciones clave de la Fiscalía General. Por ejemplo, Richard Moreno, representante del *Foro Interétnico Solidaridad Chocó* durante las negociaciones de paz, ocupó el cargo máximo de la nueva procuraduría delegada para Asuntos Étnicos, encargada de velar por el cumplimiento de los preceptos étnicos del acuerdo de paz, entre otras tareas. Asimismo, en la Fiscalía se crearon otras dos oficinas delegadas en materia de *Restitución de Tierras* y *Atención a las Víctimas del Conflicto y Desmovilizados*. Estos cargos fueron ocupados por dos mujeres de la Oficina del Alto Comisionado que fueron clave en la aprobación del Capítulo Étnico. Tanto Elena Ambrosí como André Viane, respectivamente, intercedieron por los pueblos étnicos y contribuyeron a incluir el Capítulo Étnico en el último minuto de las negociaciones. Por lo tanto, conocen bien la letra del Acuerdo y también tienen un compromiso personal para que funcione.

De igual manera, otras agencias e instituciones como la ART contrataron representantes indígenas y negros para ayudar a establecer relaciones articuladas entre las instituciones y los movimientos étnico-territoriales, y facilitar el diálogo inter-epistémico. En la misma línea, muchas organizaciones internacionales y garantes han apoyado la implementación del Capítulo Étnico ante el Gobierno. La lista es larga, pero se pueden mencionar el sistema de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo, el Centro de Investigación de Responsabilidad de American University, el Instituto Kroc y varias embajadas europeas (Noruega, Suecia, Suiza, Alemania, Francia) así como el representante de la UE.

En general, la movilización étnica de las últimas décadas ha ido acumulando apoyo internacional y nacional que ha jugado un papel importante durante las negociaciones de paz y la fase de implementación. Además, algunos miembros de la delegación de paz ya eran conscientes de la importancia de incluir la dimensión étnica, y eso ayudó a ejercer una presión más productiva para lograr primero el capítulo étnico y luego los indicadores étnicos. Sin embargo, estos aliados clave siguen siendo unos pocos dentro de un Estado-nación que está atravesado por la colonialidad del poder y mantiene los privilegios de las élites blancas.

5. Conclusiones

La implementación de un Acuerdo de Paz nunca es tarea fácil y en el camino surgen muchas tesituras que reproducen patrones de violencia. Colombia no es la excepción: el cambio de Gobierno en 2018 con

la presidencia de Iván Duque representó un lastre para la implementación. Aunque la retórica en la arena internacional sea la de un Gobierno pro-acuerdo, en la práctica en la esfera nacional se han impuesto lógicas perversas para desfinanciar los programas y políticas de paz. Al engranaje institucional, se aúna la realidad en terreno: si bien la desmovilización de las FARC se consideró un éxito, la persistencia del conflicto armado con el ELN y la violencia de los grupos armados con vínculos con el narcotráfico y las economías ilegales, ha hecho que las poblaciones de la periferia del país y de las áreas rurales no hayan sentido la firma del Acuerdo de Paz en todas sus dimensiones.

En este contexto ya complejo, la implementación del Capítulo Étnico en particular también se ha enfrentado a la violencia estructural conocida como colonialidad del poder que reproduce la exclusión de los grupos minoritarios étnicos, afrodescendientes e indígenas. Así como tuvieron que movilizarse y luchar para incluir dicho capítulo, durante el post-acuerdo también han tenido que movilizarse y resistir la exclusión a incluirlos y tomar en cuenta los preceptos étnicos.

Este capítulo del presente libro se ha centrado en tres dinámicas de los inicios de la implementación que han permitido ver la falta de entendimiento epistémico entre el Gobierno y las comunidades. Las formas de ser y vivir de los pueblos étnicos no han sido comprendidas por el pensamiento hegemónico. La implementación del Capítulo Étnico no ha dado lugar a un diálogo interepistémico entre las partes, sino que parece más una medida pragmática que incorpora las visiones minoritarias a las predominantes. El Gobierno y sus instituciones siguen negando en la práctica la pluriétnicidad del país y lo que representa en términos de reconocimiento e interculturalidad. Ejemplo de ello fue la renuencia del Gobierno a incluir indicadores étnicos en el PMI en un primer momento y a consultar toda la legislación de paz que pudiera afectar los derechos y territorios étnicos, bajo la lógica moderna de que esos procesos retrasarían la implementación. Además, los miembros del Gobierno que formaban parte de la CSIVI no se reunieron periódicamente con la IEANPE y no facilitaron un diálogo fluido entre las estructuras de seguimiento y control.

A pesar de todo ello, en esta aportación también hemos visto que el Capítulo Étnico fue un paso adelante para abrir espacios para los pueblos indígenas y negros en instituciones clave a cargo de la implementación de la paz. Contar con los primeros magistrados, comisionados de la verdad y asesores territoriales negros e indígenas ha permitido generar espacios de incidencia y presión para evitar la exclusión sistemática de estos pueblos. En cuanto a la alianza común que negros e indígenas establecieron para sentarse en La Habana, esta unión ha pasado por ciertos altibajos durante la implementación ya que las agendas individuales y los

intereses particulares de cada grupo han permeado el proceso y esto ha supuesto cierta debilidad de la fuerza de la alianza étnica.

Cierro con una mención al *Programa del Pacto Histórico* en el que se sustenta el Gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez desde agosto de 2022. Se promete que «Cumpliremos el Acuerdo Final de Paz». Más concretamente en el apartado «3.4. Campesinado, Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, Negros, Raizales, Palenqueros y rrom dignificados y liderando la defensa de la vida, el territorio, la diversidad natural y cultural de la nación», se señala:

«*Cumplimiento de Pactos de Estado*: En nuestro Gobierno convertiremos progresivamente en realidad los pactos suscritos entre el Estado y el campesinado, los pueblos indígenas, afrodescendiente, negro, raizal, palenquero y rrom en los últimos 30 años para avanzar en la indemnización a la exclusión histórica que ha impuesto por siglos un régimen racista, autoritario y excluyente. *Haremos realidad el capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz*» (Pacto Histórico, Programa de Gobierno 2022-2026) [las cursivas son mías].

Bibliografía y fuentes documentales

- AGUDELO, Carlos Efrén (2004a), «No todos vienen del río: construcción de identidades negras urbanas y movilización política en Colombia», en: RESTREPO, Eduardo, y ROJAS, Axel (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, pp. 173-193.
- (2004b), «La Constitución Política de 1991 y la inclusión ambigua de las poblaciones negras», en: AROCHA, Jaime (ed.), *Utopías para los excluidos. El multiculturalismo en África y en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 179-203.
- AKUBADAURA, Comunidad de Juristas (2018, 29 de julio-2 de agosto), *Two-year Balance of the Ethnic Chapter*, Bogotá.
- ARIZA, Libardo José (2004), «Identidad Indígena y Derecho estatal en Colombia», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º 30.
- ARROCHA, Jaime (1998), «Inclusion of Afro-Colombians: Unreachable National Goal?», *Latin American Perspectives*, vol. 25, n.º 3, pp. 70-89.
- (2004), «Ley 70 de 1993: utopía para afrodescendientes excluidos», en: AROCHA, Jaime (ed.), *Utopías para los excluidos. El multiculturalismo en África y en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 159-178.
- BLAY, Blanca (2016, 20 de noviembre), Entrevista a Danelly Estupiñán Valencia: «En el proceso de paz en Colombia no se está cuestionando el modelo de desarrollo», *Eldiario.es*, http://www.eldiario.es/catalunya/proceso-Colombia-cuestionando-modelo-desarrollo_0_581642695.html
- CASTILLO, Luis Carlos (2007), *Etnicidad y Nación. El desafío de la diversidad en Colombia*, Cali, Universidad del Valle.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago (2005), *La hybris del punto cero ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

- CENSAT AGUA VIVA (2016), *Extractivismo, negociaciones y paz*, Censat Agua Viva - Amigos de los Pueblos, <http://censat.org/es7/analisis/extractivismo-negociaciones-y-paz>
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (CINEP) (2012), *Minería, Conflictos Sociales y Violación a los Derechos Humanos en Colombia*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2013), *¡Basta ya! Colombia: memoria de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica*, Bogotá, CNMH.
- (2015), *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, CNMH - UARIV.
- (2018), *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*, Bogotá, CNMH - UARIV.
- CHERNICK, Marc (2007), «FARC-EP: From Liberal guerrillas to Marxist Rebels to Post-Cold War Insurgents», en: HEIBERG, Marianne, O'LEARY, Brendan & TIRMAN, John (ed.), *Terror, Insurgency and the State*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- CONGRESO DE LOS PUEBLOS (2015, agosto), «Hacia un nuevo modelo minero energético», *Vida Digna* (Periódico del Congreso de los Pueblos), n.º 2.
- DOMÍNGUEZ MEJÍA, Marta Isabel (2012), *Territorios colectivos. Proceso de formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2009)*, Medellín, Universidad de Antioquia.
- EL ESPECTADOR (2016, 25 de noviembre), «Modelo económico no se negocia en La Habana: Santos», *ElEspectador.com*, <http://www.elespectador.com/noticias/economia/modelo-economico-no-se-negocia-habana-santos-articulo-575528>
- ESCOBAR, Arturo (1995), *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, NJ, Princeton University Press (reedición, 2011).
- (2012), «Cultura y diferencia: la ontología política del campo de Cultura y Desarrollo», *Wale'keru, Revista de Investigación en Cultura y Desarrollo*, n.º 2.
- (2014), *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*, Medellín, Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUCLA).
- (2015), «Territorios de diferencia: la ontología política de los “derechos al territorio”», *Cuadernos de Antropología Social*, n.º 41, pp. 25-38.
- ESTUPIÑÁN VALENCIA, Danelly (2022), *Danelly Estupiñán Valencia, Colombia*, Colección Testimonios de personas defensoras de los Derechos Humanos, n.º 2, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/defensores_derechos_humanos/es_def/adjuntos/web-defensores-testimonio-OK-2-cast.pdf
- GARCÍA-PEÑA JARAMILLO, Daniel (2005), «La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico», *Análisis político*, n.º 53, pp. 58-76.
- GRAJALES, Jacobo (2013), «State Involvement, Land Grabbing and Counter-Insurgency in Colombia», *Development and Change*, vol. 44, n.º 2, pp. 211-232.
- GONZÁLEZ, Ana Carolina & HERNÁNDEZ, Andrés (2016, 14 de abril), «El proceso de paz en Colombia requiere de un sector extractivo que rinda cuentas», *Open Society Foundation*, <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/colombia-s-peace-process-needs-accountable-extractives-industry/es>
- GUERENA, Arantxa (2017), *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*, Oxfam

- Internacional, https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
- HOOKER, Juliet (2005), «Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, n.º 2, pp. 285-310.
- HRISTOV, Jasmin (2009), «Social Class and Ethnicity / Race in the Dynamics of Indigenous Peasant Movements: The Case of the CRIC in Colombia», *Latin American Perspectives*, vol. 36, n.º 4, pp. 41-63.
- INSTANCIA ESPECIAL DE ALTO NIVEL CON PUEBLOS ÉTNICOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL (IANPE) (2017, 15 de marzo), *Comunicado conjunto*, n.º 13, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170315-Comunicado-conjunto-13>
- JARAMILLO JARAMILLO, Efraín (2011), *Los indígenas colombianos y el Estado. Desafíos ideológicos y políticos de la multiculturalidad*, Colombia, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- MAKAZAGA, Iñaki (2018, 1 de noviembre), «La defensa del territorio en Colombia se paga con la vida», *El país.com*, https://elpais.com/elpais/2018/10/25/planeta_futuro/1540468269_209574.html
- MILLER, Andrew (2016, 16 de noviembre), «¿Tendrá el proceso de paz de Colombia un lado oscuro ambiental?», *Amazon in Focus 2016*, <https://amazonwatch.org/es/news/2016/1116-will-colombias-peace-process-have-an-environmental-dark-side>
- MINGA INDÍGENA NACIONAL (2017, 30 de octubre), «Por la Defensa de la Vida, el Territorio, la Paz y el Cumplimiento de los Acuerdos», <https://colombiaplural.com/wp-content/uploads/2017/11/363141719-Pliego-de-Exigencias-Minga-Nacional-Por-La-Vida-2017.pdf>
- MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, Claudia & LEÓN DÍAZ, Ruby Esther (2015), «Entre la negación del racismo institucional y la etnización de la diversidad étnico-racial negra en programas de combate a la pobreza», *Trabajo Social*, n.º 17, pp. 47-59.
- NUBIA BELLO, Martha & PEÑA FRADE, Nayibe (2004), «Migración y desplazamiento forzado. De la exclusión a la desintegración de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas», en: AROCHA, Jaime (ed.), *Utopías para los excluidos. El multiculturalismo en África y en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 395-407.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2006a, 16 de febrero), *Sexto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia* (MAPP-OEA), CP/doc.4075/06.
- (2006b, 30 de agosto), *Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia* (MAPP-OEA), CP/doc.4148/06.
- OROZCO ABAD, Iván (1991), «Constitución de 1991. El nuevo estado de excepción», *Análisis político*, n.º 13, pp. 64-70.
- OSLENDER, Ulrich (2010), «La búsqueda de un contra-espacio: ¿Hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante?», *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 1, n.º 1, pp. 95-114.
- (2016), *The Geographies of Social Movements. Afro-Colombian Mobilizations and the Aquatic Space*, London & Durham, Duke University Press.

- OXFAM (2017), *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*, Oxfam.
- PACTO HISTÓRICO (2022), *Programa de Gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*, <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- PARDO ROJAS, Mauricio & ESCOBAR, Arturo (2004), «Movimientos sociales y biodiversidad en el Pacífico colombiano», en: SOUSA SANTOS, Boaventura de & GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá D.C., Grupo Editorial Norma, pp. 283-322.
- PEACE BRIGADES INTERNATIONAL (PBI) (2011), «Minería en Colombia: ¿A qué precio?», *PBI-Boletín Informativo, Colombia*, n.º 18, https://issuu.com/pbicolombia/docs/111122_boletin_no_18_web2
- RESTREPO, Eduardo, y ROJAS, Axel (eds.) (2004), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca.
- RÍOS SIERRA, Jerónimo (2017), *Breve historia del conflicto armado en Colombia*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Ana Isabel (2018), «Las voces étnicas en el Acuerdo de Paz de Colombia: una resistencia ontológica», *Relaciones Internacionales*, n.º 39, <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/9252>
- (2020), «Peace without roots?» *The ethnic dimension of peace in Colombia*, Tesis Doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Política Internacional y Resolución de Conflictos, Universidad de Coimbra, Portugal, 255 p.
- SEGRELLES SERRANO, José Antonio (2017), «La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: Obstáculo principal para una paz duradera y democrática», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 38, n.º 2, pp. 409-433.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de (2006), «The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique», *Law & Society Review*, vol. 40, n.º 1, pp. 39-75, www.jstor.org/stable/3557626
- SOUSA SANTOS, Boaventura de & GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (2004), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Siglo de Hombre Editores.
- ULLOA, Astrid (2004), *La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- VERDADABIERTA (2017, 29 de septiembre), «Plan Marco para la Paz: un paso adelante, dos atrás», *VerdadAbierta.com*, <https://verdadabierta.com/plan-marco-para-la-paz-un-paso-adelante-dos-atras/>
- VLADIMIR ZAMBRANO, Carlos (2004), «La nación en transición. Dinámicas sociopolíticas del reconocimiento de la diversidad», en: AROCHA, Jaime (ed.), *Utopías para los excluidos. El multiculturalismo en África y en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 231-259.
- WADE, Peter (2001), «Racial identity and nationalism: a theoretical view from Latin America», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n.º 5, pp. 845-865.
- (2004), «Los guardianes del poder: biodiversidad y multiculturalidad en Colombia», en: RESTREPO, Eduardo & ROJAS, Axel (ed.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, pp. 249-269.
- ZIBECHI, Raúl (2012, 7 de septiembre), «La paz del extractivismo en Colombia», *La Jornada.com*, <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/07/opinion/021a2pol>
- (2016, 22 de agosto), «La minería puede ser la coca del posconflicto», *Rebellion.org*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=215777>

Entre ausencias, silencios y verdades: las mujeres indígenas y la búsqueda de la verdad en Colombia

Mónica Natalia Acosta García

Investigadora predoctoral en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
(UPV/EHU)*

1. Introducción¹

La incorporación del «enfoque transversal de género» en el más reciente Acuerdo de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno colombiano, además de ser innovadora, generó una diversidad de críticas, cuestionamientos e incertidumbres. Sin embargo, esto no es un avance reciente. La participación de las mujeres en los acuerdos de paz viene desde décadas atrás (Chaparro y Martínez, 2016), pues los movimientos de víctimas, de derechos humanos y feministas, liderados en su mayoría por organizaciones de mujeres, han logrado incidir en el debate posicionando y politizando las consecuencias de la *violencia generizada* en el conflicto armado (Vergel 2015, 2019).

Son varias las «conquistas desde abajo», retomando las palabras de Saffón y Tacha (2018), para la protección de los derechos de las mujeres como la conformación de la *Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado* en el año 2000, el *Auto 092* en 2008 de la Corte Constitucional, y la *Subcomisión de Género* en la Mesa de los Diálogos en La Habana en 2014. Igualmente, a pesar de sus opositores durante la campaña del

* Investigadora doctoranda en la UPV/EHU (Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho) de 2018 a 2022. Abogada e internacionalista (Universidad del Rosario, Colombia); Máster en Sociología Jurídica (Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati). Investigadora voluntaria en la Escuela Intercultural de Diplomacia Indígena (Universidad del Rosario). Correo electrónico: monicanatalia.acosta@ehu.eus.

¹ Este artículo es el resultado de la Tesis Doctoral *De los silencios privados a la(s) verdad(es) pública(s): reflexiones sobre la justicia transicional y las mujeres indígenas en Colombia desde una perspectiva feminista interseccional (2005-2016)*, realizada en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) con apoyo de la beca PIF (formación de personal investigador).

plebiscito por la paz en 2016, la creación de un grupo específico para la investigación de la violencia sexual dentro de la *Jurisdicción Especial para la Paz* (JEP), un *Grupo de Trabajo de Género* en la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* (CEV), la incorporación «histórica» de magistradas, comisionadas indígenas y del enfoque de mujer, familia y generación en las mencionadas instituciones.

Esto evidencia la forma cómo en medio del establecimiento y consolidación de la Justicia Transicional (JT) en Colombia, se ha dado una participación e incidencia importante de los movimientos sociales gracias a la apertura institucional y de herramientas político-jurídicas favorables. Por ejemplo, los Pueblos indígenas (PI) entre 2005 y 2016 agrupados en cinco organizaciones nacionales² y con participación en la *Mesa Permanente de Concertación* (MPC), usaron y apropiaron distintas categorías del discurso de la JT conforme este se iba incorporando. En un principio lo hicieron siguiendo el discurso de los DDHH y con posterioridad conforme a las categorías de «víctimas» y «paz».

Sin embargo, solo hasta el año 2011 en el contexto del debate de la Ley de Víctimas (1448), el Gobierno expidió el Decreto Ley 4633 sobre las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los PI. En medio de estas discusiones y del proceso de consulta previa acordaron normativamente sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición con enfoque étnico. Desde ese momento el territorio es reconocido como víctima (Izquierdo y Viaene 2018; Ruiz-Serna 2017), las reparaciones también son de carácter colectivo, las mujeres indígenas son «sujetos de especial protección» con unas garantías procesales especiales en casos de violencia sexual (VS), y el derecho a la verdad se constituye en un principio rector de la «reparación integral», que promueve a su vez el saneamiento espiritual del territorio y el restablecimiento espiritual del equilibrio en dimensiones materiales e inmateriales a través de medidas transformadoras (Pastor y Santamaría 2021).

Igualmente, la agenda indígena de paz cobró relevancia a través de las audiencias étnicas durante la Mesa de Conversaciones en La Habana, los acuerdos bilaterales de la *Comisión Étnica* con el Gobierno y las FARC, la negociación tripartita del *Capítulo Étnico* y el rol de algunas líderes indígenas (Vega, 2019). Gracias a esta oportunidad política, los PI incorporaron propuestas para la participación de los PI sobre el

² Estas son: *Confederación Indígena Tayrona* (CIT); *Autoridades Indígenas de Colombia* (AICO); *Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor*; *Organización Nacional Indígena de Colombia* (ONIC); y *Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana* (OPIAC).

consentimiento libre, previo e informado, las áreas de desmovilización, el desarme, y la reintegración de miembros de los PI, y la implementación de los Acuerdos (Diario de campo, 2016). Con relación a las mujeres indígenas, algunas lideresas que fueron a La Habana incidieron activamente en la conceptualización e incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación en los Acuerdos (González y Bueno-Hansen 2021).

Con todo, más allá de la regulación normativa, las organizaciones indígenas miembros de la MPC actualmente prestan mayor atención a la restitución de tierras y la reparación colectiva, mientras que las demandas de las mujeres indígenas parecen subsumidas en las demandas colectivas. Por ello, conforme a la invitación de algunos autores para analizar la JT desde la perspectiva «desde abajo» (McEvoy y McGregor 2008; Shaw y Waldorf 2010; Viaene 2013) y desde la «interseccionalidad» (Bueno-Hansen 2020; Zirion 2020), y así, desafiar al sujeto «neutral» propuesto por la JT e identificar a las mujeres indígenas también como «sujetas» importantes en la JT colombiana³.

El objetivo del capítulo es analizar las siguientes interrogantes y obtener las pertinentes respuestas: ¿Dónde están las mujeres indígenas en la JT?, ¿De qué manera el cambio en las oportunidades jurídico-políticas condujo a la emergencia de las mujeres indígenas en el debate de la JT?, ¿Cómo se da el encuentro entre las mujeres indígenas y el derecho a la verdad?

Cuando indagamos en la literatura sobre la participación y emergencia de las mujeres indígenas, notamos que los estudios sobre los PI y la JT colombiana se centran en los aspectos colectivos de sus luchas y en mayor medida en el desarrollo de los procesos de reparación colectiva (Bacca 2009; Rivera 2019), mientras que los procesos políticos de las mujeres no son analizados profundamente. Por supuesto, existen algunos estudios académicos y textos de las organizaciones indígenas sobre los procesos y participación política de las mujeres indígenas en la JT (Santamaría 2012, 2015, 2016, 2019, 2020; Serrano 2013; Sabogal 2014; Kuiru 2019; Ulloa 2020), pero no dejan de ser pocos. Actualmente, algunos estudios sobre las mujeres indígenas y su incidencia en los mecanismos de las JT colombiana están emergiendo (Gómez-Correal 2016, 2021; Santamaría 2017; Medina 2018), muchos de estos elaborados «con» las propias mujeres indígenas en los que se resalta

³ Retomamos la categoría en femenino de «*sujeto político*» para referirnos a la capacidad de acción, agencia, incidencia y movilización de las mujeres indígenas, construida con base en sus conocimientos y saberes tradicionales, así como sus reivindicaciones individuales / colectivas / complementarias (Sabogal 2014; ver también Hegoa, 2008).

la incidencia espiritual y territorial desde sus propias metodologías, rituales y prácticas como estrategias para esclarecer la «verdad» (Pastor y Santamaría 2021), así como los desafíos y brechas metodológicas entre los enfoques de las mujeres sobre la memoria y la CEV (González y Bueno-Hansen 2021; González 2021a, 2021b; González *et al.* 2021). No obstante, sus problemáticas y luchas continúan ausentes del análisis.

Por ello, argumentamos que, a pesar de la aparente ausencia del debate de la JT, las mujeres indígenas sí estuvieron presentes. Bajo el principio de «complementariedad»⁴ muchas de las mujeres hicieron parte del proceso de incidencia, estrategias y usos de la JT por las organizaciones indígenas para visibilizar la violación a sus derechos y, al mismo tiempo, para reafirmarse políticamente y lograr la protección de sus derechos colectivos. Sin embargo, como respuesta a la apertura de ciertas oportunidades político-jurídicas, las mujeres indígenas «emergieron» en el debate e incidieron (paralelamente) a través de repertorios de acción propios y de diversos ámbitos (Santamaría 2012; Sabogal 2014). De hecho, el encuentro «con» los actores institucionales como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), les permitió desarrollar algunas iniciativas de memoria y posicionar sus concepciones propias y tradicionales de memoria colectiva, de territorio, de prácticas culturales y espirituales, evidenciando algunos silencios, temáticas «secretas», inclusiones, exclusiones y matices entre lo individual, lo colectivo y la complementariedad de sus luchas. Igualmente, permitió que fueran reconocidos algunos dispositivos culturales indígenas, la perspectiva de la larga duración y los factores subyacentes del conflicto.

Actualmente es histórica la participación de lideresas indígenas en las instituciones de la JT, Belkys Izquierdo y Ana Manuela Ochoa en la JEP y Patricia Tobón en la CEV, así mismo la incorporación del enfoque de mujer, familia y generación, liderado por Leidy Pacheco en la CEV y el trabajo de la *Comisión Nacional de Mujeres Indígenas* (CNMI) como máxima instancia de representación nacional entre las mujeres y el Gobierno. Con todo, en este capítulo no buscamos referirnos solamente a los logros actuales de las mujeres, pues todavía existen muchos retos para su plena participación, queremos hacer un énfasis especial en los antecedentes de dichas conquistas.

⁴ Para la mayoría de los PI las relaciones entre hombres y mujeres, la comunidad, la Madre-Tierra según la «ley de origen» se construyen desde la visión de dualidad y la complementariedad. Esta visión es entendida como la ayuda mutua, la igualdad y el respeto a que sean reconocidas las diferencias, incluso opuestas e interdependientes que armonizan el todo (CRIR *et al.* 2015).

El trabajo realizado en años anteriores por las mujeres indígenas es fundamental para el lugar que hoy ocupan en el debate de la JT. Por ello, con base en una «etnografía multi-situada» (Marcus 2001), que permite rastrear las «experiencias» de las mujeres indígenas, el «discurso» de la JT y los otros «actores» en la medida que se mueven en diferentes escenarios, y las técnicas de investigación del análisis documental de tipo cualitativo, la entrevista semi-estructurada y la observación participante, presentaremos las experiencias y el trabajo de algunas mujeres indígenas «con» la institucionalidad de la JT colombiana, sin el ánimo de generalizar sus violencias y sus luchas, pues sabemos que estas dependen del contexto de conflicto armado, la espiritualidad y las políticas propias de cada pueblo.

Este capítulo está dividido en tres partes. En la primera brindaremos un breve contexto sobre las mujeres indígenas, haciendo énfasis en sus procesos organizativos. En la segunda, haremos referencia a la participación y emergencia de las mujeres indígenas en el debate, gracias a que se abrieron unas oportunidades políticas y jurídicas específicas (el Auto 092/2008 y el Decreto 4633). Finalmente, en la tercera un breve análisis sobre los procesos de búsqueda de la verdad y la memoria histórica indígena, desarrollados junto al CNMH con base en la aplicación del enfoque étnico.

En este recorrido el capítulo reconoce tres momentos importantes entre 2005 y 2016 que evidencian que la JT es un debate en continúa construcción y es cambiante: el proceso de Justicia y Paz (2005-2011); la Ley de Víctimas (2011) y sus derechos reglamentarios; y los diálogos de La Habana (2012 y 2016). Frente a los vacíos y sesgos de género y etnia presentes en un primer momento de la configuración de la JT en el país, queremos resaltar que responden al momento histórico en el que apenas empezaba a difundirse y establecerse la JT, al igual que el discurso feminista sobre los efectos de las mujeres en los conflictos armados se consolidaba en el país. Actualmente los enfoques diferenciales de género, etnia y de interseccionalidad son incorporados en las instituciones de la JT, como la JEP y la CEV.

2. Sobre las mujeres indígenas en Colombia

Aunque las cifras no logran mostrar la magnitud del impacto del conflicto armado sobre las mujeres indígenas, por el constante subregistro producto del aislamiento geográfico, la débil presencia institucional y el temor a denunciar o relatar sus casos (ONIC 2009, 2015), del total de víctimas indígenas, 264.578 mujeres han sido reconocidas como tal, sufriendo desplazamientos forzados (244.595 hechos registrados),

amenazas (20.173), confinamiento (19.213), homicidios (17.149), actos terroristas y hostigamientos (5.633), pérdida de bienes muebles e inmuebles (5.143), desaparición forzada (3.418) y delitos contra la integridad y libertad sexual (1.940) (CEV, 2021).

Como expresan las mujeres y lideresas Arhuacas de la Sierra Nevada de Santa Marta en su informe *Voces de la Madre Tierra* ante la CEV, su historia a través del tiempo ha sido marcada por un continuum de abusos y violencias, sus derechos, cultura, dignidad, cuerpos y territorios han sido vulnerados, no solamente por el conflicto armado, sino por el establecimiento de proyectos extractivos y el narcotráfico. Estas situaciones han ocurrido también con otros pueblos indígenas, como señalan las lideresas Uitoto, Nazareth Cabrera y Fany Kuiru⁵ con relación al incremento de las violencias contra las mujeres, las comunidades y los territorios indígenas producto de la minería ilegal y la presencia de los actores armados que amenazan la pervivencia cultural y física de sus pueblos (Diario de campo, 2019). Las mujeres siguen siendo vulnerables a la violencia sexual (con una alta impunidad) pero también viven diversas violencias «multi-dimensionales», como las de tipo espiritual, doméstico, económico, ecológico y territorial (Santamaría *et al.* 2019, 2020; Acosta *et al.* 2018).

No obstante, la visibilización de las mujeres indígenas no se reduce a su rol como «víctimas», en menor medida es explorada su participación en los grupos armados, aunque si es creciente el reconocimiento de sus luchas y procesos organizativos. El trabajo de incidencia de las mujeres indígenas viene desde décadas atrás. Algunos resaltan el papel de algunas mujeres en la década de los veinte dentro del movimiento indígena del «Lamismo» (Serrano 2013), en las décadas del setenta y ochenta en las luchas colectivas de recuperación del territorio, empero su participación activa en procesos organizativos inicia en los noventa. En dicha época ganaron «visibilidad y protagonismo» (Valero, 2016) como «sujetas políticas», por ejemplo, lideresas como Blanca Andrade y Ana Tulia Zapata del pueblo Nasa participaron en la fundación del CRIC; Eulalia Yagarí del pueblo Emberá propuso el nombre que hoy lleva la ONIC; Leonor Zalabata y Belkis Izquierdo como delegadas del Pueblo Arhuaco, entre otras mujeres (ONIC 2012; Sabogal 2014). Este proceso empezó a consolidarse en los años 2000 con la creación de organizaciones propias y áreas o consejerías de la mujer dentro de las organizaciones indígenas (Figura 1).

⁵ Abogada con maestría en Estudios Políticos e Internacionales. Actualmente Coordinadora de Mujer de la OPIAC y fundadora de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (CNMI).

FIGURA 1. Sobre los espacios para (y de) las mujeres indígenas

Organización	Año	Espacios de mujeres
ONIC	2007	—Década 90: Comité de Mujeres y Área Mujer y Cultura. —Década 2000: Consejería Mujer, Familia y Generación y Consejo Nacional de Mujeres Indígenas. —Mujeres en el consejo de gobierno y delegadas en espacios oficiales de concertación: Dora Tavera, Arelis Uriana, Aida Quilcué, Lejandrina Pastor, Ana Manuela Ochoa, Patricia Tobón, entre otras lideresas.
CIT	2008	—Década 2000: coordinación de mujeres, inicialmente creada para el diseño del Programa ordenado por el Auto 092, de 2008. —Mujeres autoridades tradicionales y delegadas oficiales en espacios de concertación desde sus inicios: Leonor Zalabata, Alcira Izquierdo, Luz Elena Izquierdo, Dunen Muelas, Ati Quigua y otras lideresas a nivel local.
AICO	2010	—Comité de Trabajo Mujer y Género, dentro de los órganos de coordinación y participación. —Formulación y diseño del programa ordenado por el Auto 092 a cargo de Carmen Popayán, del pueblo Misak.
Gobierno Mayor	2011	—Coordinación general a cargo de Miryam Chamorro, del pueblo emberá, también delegadas en espacios oficiales de concertación. —Área encargada del tema de mujeres.
OPIAC	2012	—Área Mujer, Niñez, Juventud y Familia, antes coordinación encargada del diseño del Programa ordenado por el Auto 092. —Delegadas en espacios oficiales de concertación: Fany Kuiru, Carol González, Gini Alba. A nivel local, Nazareth Cabrera, Gilma Román.
Otras organizaciones	—	—Fuerza de Mujeres Wayuu (FMW), creada en 2006. —Programa Mujer de la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN), resultado de los procesos organizativos del norte del Cauca en las décadas de los ochenta y noventa.

Fuente: elaboración propia con base en Sonia Camila Sabogal, 2014.

Es de esta manera cómo la participación de las mujeres indígenas ha ido tomando fuerza a través del tiempo. Aunque existen unos organismos destinados a las cuestiones de las mujeres dentro de las organizaciones indígenas, hasta el año 2020 todo este trabajo fue reconocido cuando el Gobierno aprobó la creación de la CNMI como organismo de la Mesa Permanente de Concertación. En 2017 cada organización indígena nacional delegó una representante para conformarla: Carol González Aguilar (OPIAC), Lejandrina Pastor (ONIC), Alcira Izquierdo (CIT), Carmen Popayán (AICO), Miryam Chamorro (Gobierno Mayor) y Dunen Muelas como secretaria técnica. Como resultado de su trabajo, la CNMI obtuvo la participación de Victoria Neuta del pueblo Muisca (única mujer indígena) en la instancia de seguimiento de la implementación de los derechos de las mujeres en el último Acuerdo de Paz. En palabras de la lideresa Arhuaca, Dunen Muelas⁶:

«La Comisión tiene un mandato muy concreto que en la práctica así ha funcionado y, es que todas esas políticas públicas que pasan por la Mesa Permanente de Concertación garanticen o aseguren la participación de las mujeres. Esto ha funcionado en las consultas previas y así pasó con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Al que asistimos, aunque no fuimos invitadas y garantizamos que uno de los principios de esa ruta metodológica fuera el principio de mujer, familia y generación» (Entrevista 2020).

Actualmente, la CNMI incide en diferentes programas y políticas públicas sobre mujeres, niñez y juventud indígena.

3. Entre las oportunidades político-jurídicas y las demandas de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas emergieron en el debate de la JT haciendo una incidencia política «*propia*» y «*transversal*» para la defensa de sus derechos, articulando repertorios colectivos del movimiento indígena, algunos repertorios compatibles de las organizaciones feministas como la violencia sexual (VS), y repertorios del discurso de los DDHH como el impacto del desplazamiento forzado en la pervivencia cultural y física de los pueblos (2012). Esto aprovechando la estructura de oportunidades políticas que la construcción del *Programa de Mujeres Desplazadas* (ordenado por el Auto 092) y el proceso de consulta previa del Decreto 4633

⁶ Abogada con maestría en Estudios de Género, participante de la MPC, del Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas y en la Escuela Intercultural de Diplomacia Indígena (EIDI).

abrió para que ellas pudieran participar en la construcción y diseño de instrumentos jurídicos y políticas públicas «con *enfoque diferencial*»⁷. Sin olvidar, como menciona Sonia Camila Sabogal, que entre 2006-2014 las mujeres indígenas también incidieron en la concertación del *Plan Nacional de Desarrollo* del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), en los acuerdos de la *Minga 2013*, en los que se incluyeron temas como la prevención de la VS cometidas por la Fuerza Pública, y la implementación de un sistema de registro y monitoreo sobre la violación a sus derechos (Sabogal 2014: 75), y los diálogos de La Habana.

Estas oportunidades, sumadas al apoyo y acompañamiento de organizaciones indígenas regionales, ayudaron a incluir en el debate el carácter multidimensional de las violencias contra las mujeres indígenas, al igual que otras demandas particulares relacionadas con educación, salud, medio ambiente, juventud y niñez. Además, generó un espacio en el que las mujeres empezaron a exigir soluciones para frenar las violaciones a los DDHH, visibilizar los riesgos de la VS sobre ellas como individuos y como colectivo, y las otras violencias que también afrontan como, la violencia territorial, la ecológica, la espiritual, la doméstica y la económica. Estas normas y decisiones jurisprudenciales generaron un entorno más favorable para la construcción de repertorios y el fortalecimiento de los procesos organizativos e incidencia política de las mujeres indígenas a nivel local, nacional e internacional, con una particularidad como menciona Diana Garcés, los repertorios de las mujeres indígenas están atravesados por su propia lectura del conflicto armado, así como por las interpretaciones de cómo visibilizan las violencias sufridas y proponen demandas y exigencias transversales para lograr la protección de sus derechos, desde la ancestralidad y las prácticas propias (Garcés, 2018).

De esta manera, la participación de las mujeres indígenas, sus repertorios y sus demandas fueron creciendo y se fueron ampliando a través del tiempo, desde el discurso de los DDHH individuales hasta los derechos sociales, económicos y sociales incorporando elementos propios y transversales de sus luchas. En las etapas del *Proceso de Justicia y Paz* y el *Decreto de Víctimas Indígenas*, el «enfoque diferencial» género-étnico predominó en sus discursos, mientras que actualmente en la etapa de implementación del Acuerdo de Paz adquiere relevancia el enfoque

⁷ El «*enfoque diferencial*» en la política pública es un método de análisis que busca, con base en las diversidades e inequidades existentes, generar una atención y protección adecuada y acorde a los derechos, haciendo visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes (Bermeo 2011). Fue en 2006 mediante el Auto 218 que la Corte señaló la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial con relación a los impactos sobre las mujeres, niñez, grupos étnicos y personas con discapacidad.

de mujer, familia y generación desde una mirada interseccional, dando cuenta de los distintos roles y la interrelación de las mujeres con la vida familiar y comunitaria, y los vínculos entre la naturaleza y el ser humano (CNMI 2018).

Esta estrategia política integral, reivindica los derechos colectivos como fuente de la identidad cultural, al mismo tiempo reconoce a las mujeres como «*sujetas políticas*» determinantes para las generaciones y la espiritualidad, y se convierte en una de las perspectivas importantes en el trabajo actual de la JEP y la CEV con las mujeres indígenas, evidenciando los desafíos de la CEV para visibilizar las experiencias y agencias de las mujeres indígenas debido a las brechas metodológicas entre sus enfoques de memoria y el marco metodológico de la Comisión (González *et al.* 2021). No obstante, como mencionan González y Bueno-Hansen, la interseccionalidad como un «sitio continuo de lucha» sirvió para facilitar el enfoque propuesto por las mujeres indígenas y afrodescendientes, sin embargo, al ser asumido como una herramienta «metodológica» que analiza la violencia estructural e histórica, deja por fuera el análisis «político» interseccional sin dar un lugar importante a las luchas de las mujeres indígenas (2021).

3.1. *El Auto 092/2008: reconocimiento de la violencia generizada*

El reconocimiento actual de los impactos sobre las mujeres y la perspectiva de «género» en la JT tuvo como antecedente importante la Sentencia T-025 de 2004⁸ y la expedición del Auto 092, a través del cual el Gobierno ordenó el establecimiento de trece programas para superar los impactos sobre las mujeres (Vergel, 2012; Valero, 2016), dentro de los cuales uno está destinado para la protección de los derechos de las mujeres indígenas, llamado el *Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas* (en adelante el Programa).

Como reconoció la Corte en el Auto 092 «la violencia ejercida en el marco del conflicto armado interno colombiano, en sus distintas manifestaciones, afecta de manera diferencial y agudizada a las mujeres». Esto impulsó el trabajo y documentación de muchas organizaciones alrede-

⁸ La Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional debido a la violación sistemática de los DDHH de las víctimas de desplazamiento forzado interno y la ausencia de políticas públicas estatales para remediarlo. Por la continuación de las condiciones, durante los años posteriores la Corte expidió los llamados Autos de seguimiento, como el Auto 004 de 2009 (indígenas), Auto 036 (violencia sexual), Auto 098 de 2013 (promoción mujeres desplazadas), Auto 009 de 2015 (permanencia VS y nuevos riesgos de género por la explotación minera y contra mujeres de orientación sexual diversa), Auto 737 de 2017 (evaluación avances y retrocesos Auto 092), entre otros.

dor de la construcción de los trece programas específicos con los objetivos de «contrarrestar los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado» (Bermeo 2011). Expresa Alexandra Quintero, feminista y abogada de Sisma Mujer, que el Auto además de abrir una «ventana de oportunidad política», se convirtió en una herramienta jurídica importante en la producción de la política pública con enfoque diferencial, y aportó elementos metodológicos para la documentación y visibilización de la VS contra las mujeres (citada en Santamaría, 2012: 260).

Aunque la orden para la creación del Programa fue dada en 2008, solo con el Gobierno de Juan Manuel Santos en 2010 inició el proceso de concertación con las organizaciones y mujeres indígenas (Sabogal 2014). Este consistía en: 1) La socialización de las órdenes de los Autos 092 y 237 de 2008; 2) La identificación de los daños y afectaciones vividas por las mujeres indígenas; 3) La construcción de propuestas y diagnósticos por parte de las organizaciones indígenas miembros de la MPC; y 4) La consolidación del Programa y del Plan de Acción (OPIAC 2013; Sabogal 2014). A pesar de los logros obtenidos durante las primeras fases, no ha existido una adecuación institucional suficiente, generando algunas dificultades (presupuestales y de voluntad política) para incorporar los enfoques diferenciales de género y etnia que respondan a lo acordado y concertado en el marco de la MPC sobre este Programa. Expresan algunas lideresas indígenas, que al final el modelo económico y político no se discute y se mantiene, vulnerando entre otros derechos, el de la consulta previa. Hasta el momento (2022), el Programa no ha sido protocolizado y por diversas razones no ha empezado su implementación. Al respecto Dunen Muelas, lideresa Arhuaca, expresa:

«Seguimos en la tarea, porque las acciones del Plan de Acción, cuando vamos a concertarlas con el Gobierno no ha sido posible. No conocen y no tienen presupuesto. El principal problema es que quieren ajustar su oferta institucional a las acciones. Como ellos tienen un programa de Familias en Acción quieren meter ahí a las mujeres indígenas y con eso decir que ya cumplieron. Esa es la lógica de ellos. Además, es muy complicado, ellos pretenden que las mujeres trabajemos gratis, y ¿Quién se va a sentar a concertar un Plan de Acción sin tener pago? Así no se puede. Entonces esa es nuestra preocupación. Las comisionadas se preguntan ¿Cómo vamos a protocolizar el Plan de Acción? Hace falta voluntad y es grave porque no hay garantías. Este año está pendiente un convenio para trabajar en este tema y ha sido muy difícil, es la fecha y no se ha firmado. Muchas de las acciones que estaban en el Programa, se están metiendo por los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo en el eje de mujer familia y generación. Es bastante complicado» (Entrevista 2020).

A pesar de los obstáculos actuales y las respuestas del Gobierno para implementar el Programa, señaladas por Muelas, resaltamos que el Auto y la construcción del Programa ha sido sumamente importante, pues es a partir de este, «que en la mayoría de las organizaciones nacionales se empieza a hablar de la situación de las mujeres, porque con la formulación del programa para la protección de las mujeres, nacen las coordinaciones de Mujeres» (González citada en Sabogal 2014: 49). Las Consejerías lograron no solo recoger información y hacer un diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas víctimas del conflicto armado (desplazamiento forzado, particularmente), sino también hacer una sensibilización sobre sus derechos y la importancia de la formulación de una política pública para su protección, a su vez, promoviendo la participación y liderazgos de las mujeres (OPIAC 2013), y la necesidad de ampliar sus demandas políticas como, la protección y defensa de los derechos colectivos, el tema territorial, la conexión estrecha de las mujeres con la naturaleza, una vida libre de violencias «multi-dimensionales» y otras temáticas sensibles como la salud, la etno-educación, la juventud y niñez indígena, etc. (ONIC 2012; CIT 2012; Garcés 2018).

De hecho, a pesar de algunas limitaciones por dolores, miedo, estigma, señalamientos o retaliaciones a contar lo sucedido (ONIC 2012; CIT 2012), las mujeres indígenas de las distintas comunidades empezaron a reunirse y a hacer exigencias directas al Gobierno para la promoción de sus derechos. De esta manera, para el año 2013 cada organización conforme al diagnóstico recogido en las regiones elaboró una propuesta para ser incluida en el Programa, tomando por referencia lo acordado en el Decreto 4633 en 2011, entre otros instrumentos jurídicos, en el que se incluyen también medidas de verdad, justicia y reparación para las mujeres indígenas víctimas.

3.2. *El Decreto 4633/2011: establecimiento como «víctimas»*

Uno de los instrumentos legislativos que ayudó en el establecimiento de la JT en Colombia fue la Ley 1448 de 2011. Además de reconocer la existencia del conflicto armado, dejó explícita la obligación del Estado de atender, proteger, escuchar y reparar a las víctimas, a través de la inclusión de un artículo transitorio que facultaba al Gobierno a expedir Decretos con fuerza de ley (Artículo 205). Esto les permitiría a los grupos étnicos definir, formular y acordar las medidas como víctimas individuales y colectivas, acorde con sus cosmovisiones y demandas políticas (Rivera 2019). Es así como surge el Decreto 4633 exclusivo para víctimas indígenas, y en el que las mujeres indígenas ocuparon también un lugar importante en el debate. De hecho, expresa Sabogal que entre 2006

y 2014 fue el único instrumento normativo (consultado y concertado) que buscaba la protección, atención y reparación de las mujeres indígenas como un sujeto colectivo que había sufrido un impacto diferenciado (Sabogal 2014), pues para la época el Programa de Protección apenas se estaba construyendo.

De esta manera, las Consejerías de Mujer de cada organización elaboraron algunas estrategias para incidir en el proceso de consulta previa del Decreto; por ejemplo, la Consejería Mujer, Familia y Generación, junto al Consejo Nacional de Mujeres Indígenas de la ONIC, elaboró el documento «*La importancia de nuestra participación*» con el objetivo de transversalizar el enfoque diferencial (género-etnia) y que se incluyeran las necesidades de las mujeres, la niñez, la juventud y los mayores indígenas, y se dialogaran entre algunas temáticas, sobre los daños e impactos producto del conflicto armado, las medidas de atención y reparación integral, y la participación y priorización de su implementación (Sabogal 2014). Así mismo, algunas lideresas fueron designadas para participar, no solo por parte de las organizaciones como el equipo de la ONIC y la OPIAC con Carol González (OPIAC), sino también mujeres indígenas funcionarias del Gobierno. Al respecto Fany Kuiru expresa que ella junto a otras lideresas:

«Trabajamos los artículos relacionados con las mujeres indígenas en la consulta del Decreto, los referentes a las violencias y la participación. Participé en algunas reuniones, pero desde el Gobierno y otras mujeres como parte del equipo técnico. Este proceso fue liderado por la Consejería de Mujer de la ONIC, con apoyo de las otras organizaciones indígenas nacionales miembros de la MPC» (Entrevista 2021).

Como señala Kuiru, los artículos de las mujeres indígenas debatidos en la consulta del Decreto estuvieron relacionados con las violencias sufridas y la promoción de su participación principalmente. Su redacción contó con el apoyo de abogadas expertas en el tema y de organizaciones feministas y de mujeres como la *Corporación de Apoyo a Comunidades Populares* (CODACOP), *Sisma Mujer* y *Corporación Humanas* (Sabogal 2014). Entre las temáticas destacamos el impacto colectivo de las violencias que sufren las mujeres, la relación estrecha de los daños ambientales y las mujeres (violencia ecológica / territorial), la gravedad y aumento de la VS, el enamoramiento y el uso de los cuerpos como «botines de guerra», los impactos del reclutamiento de jóvenes, el desplazamiento forzado y los asesinatos (violencia espiritual), así mismo, la necesidad de crear medidas de verdad, justicia y reparación en las que las mujeres, lideresas y mayores tengan un rol fundamental. Aunque la mayoría de las propuestas quedaron reflejadas en los artículos del Decreto, las mujeres indígenas fueron reconocidas como «sujetos de especial pro-

tección» por su importancia en la permanencia y pervivencia de los pueblos (artículo 16); algunas cuestiones fueron problemáticas y no fueron incluidas en el Decreto, por ejemplo, lo referente a la desmilitarización de los territorios como una medida de protección, y el reconocimiento de las mujeres como autoridades ambientales (Sabogal 2014).

4. El enfoque étnico en la búsqueda de la verdad

El encuentro entre los actores institucionales encargados de llevar a la práctica el derecho a la verdad y los pueblos y las mujeres indígenas en Colombia se dio de forma paulatina y con unas particularidades. En un comienzo los procesos de (re)construcción de memoria histórica se hicieron en términos neutrales de género y etnia, no existía una Comisión de la Verdad en el país y la institución a cargo de desarrollarlos fue el *Grupo de Memoria Histórica* (GMH) (Ansari *et al.* 2012); bajo su mandato fue realizado un único informe con enfoque de género sobre mujeres indígenas (Riaño y Uribe 2017).

Con posterioridad con la creación del *Centro Nacional de Memoria Histórica* (CNMH) y la transversalización de los enfoques diferenciales (en respuesta a los Decretos-Ley étnicos), el *Equipo de Enfoque Étnico* del CNMH, que estuvo bajo la coordinación de Patrick Morales⁹, desarrolló algunas iniciativas de memoria «con» los pueblos y mujeres indígenas por iniciativa de estos. De forma recíproca, los PI posicionaron ante la institucionalidad sus concepciones propias y tradicionales de memoria colectiva, de territorio, de prácticas culturales y espirituales, evidenciando algunos conflictos ontológicos y epistemológicos (Izquierdo y Viaene 2018) y obstáculos para una efectiva participación de las mujeres indígenas (González y Bueno-Hansen 2021; González *et al.* 2021), así como, algunos silencios, temáticas «secretas», inclusiones y exclusiones, que se ven reflejados actualmente en el trabajo de la CEV.

El trabajo del Equipo consistió entonces en diseñar una estrategia metodológica con base en los dispositivos culturales indígenas, la perspectiva de la larga duración y los factores subyacentes del conflicto, a diferencia de los otros enfoques que lo hacían de una manera transversal. Más allá de enfocarse en elaborar informes sobre los impactos y de establecerse como una «única manera de hacer memoria histórica» pues cada pueblo y cada contexto es distinto, se centró en el reconocimiento de los

⁹ Doctor en Antropología Social, asesor del grupo de patrimonio inmaterial del Ministerio de Cultura, actualmente director del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.

dispositivos culturales propios en perspectiva de reconstrucción de los tejidos sociales, a partir de la investigación local de unos casos específicos (CNMH 2017) para construir el camino de la sanación y no tanto el de la reparación.

A su vez, esta estrategia fue construida para producir puentes metodológicos con tres principios claves propuestos en los Decretos Ley: el territorio como víctima; los conflictos de larga duración; y los factores subyacentes al conflicto armado. Demandas políticas clave para los PI con las que han buscado el reconocimiento y reparación por los daños masivos y las injusticias históricas, y su inclusión en la agenda política a través de la representación, la autonomía y la promoción de sus derechos colectivos. Respecto a este punto, Morales expresó que fue a través de los casos que empezaron «a probar las indicaciones metodológicas y así tratar de entender qué era lo que decía el Decreto ley» (Entrevista 2021). Entre los proyectos más emblemáticos en los que los principios y la estrategia de trabajo interactuaron, se encuentran: el caso Bojayá en el Medio Atrato, el Consejo Comunitario de Barú (Bolívar), con los Pueblos Indígenas de Chorrera (Amazonas) y con el Pueblo Wiwa (Sierra Nevada de Santa Marta).

Para coadyuvar con los objetivos de procesar lo sucedido, de fortalecimiento cultural, restablecimiento del equilibrio y la armonía de los PI a través de acciones transformadoras (una adecuada reparación integral), el Equipo retomó lo planteado por los Decretos-Ley de tener en consideración el desarrollo de los procesos ya existentes (diagnósticos, planes de vida o de salvaguarda) y las dinámicas organizativas en las comunidades étnicas (CNMH, 2017). Por ello, el trabajo en territorio fue realizado con la participación de las comunidades, en particular los mayores sabedores y en algunos casos, los jóvenes y las mujeres, con el propósito de recoger las percepciones propias de lo ocurrido en medio del conflicto y las formas de sanarlo. Con relación a esto, Morales afirmó que la mirada de la larga duración del conflicto armado, «está mucho más posicionada en el Decreto de los PI, y no tanto en el de los afros, pues a diferencia de los pueblos campesinos o los pobladores urbanos, en su caso es más notorio cómo las violencias se van entroncando unas con otras» (Entrevista 2021). Esto lo pudieron reafirmar en el proceso con los PI de La Chorrera en el Amazonas, quienes contactaron al CNMH justo cuando Morales estaba entrando y le manifestaron el interés de realizar un proceso de memoria histórica sobre el genocidio cauchero. Aunque este proceso ya se encontraba en marcha, y por ello, no toda la comunidad estuvo de acuerdo con interrumpirlo. De hecho, Fany Kuiru, lideresa de la Chorrera nos contó que el proceso lo estaba realizando la organización Fucay y Patrick Morales llegó a interrumpirlo, dejando por fuera de la *maloka* a las mujeres (Entrevista 2021).

La propuesta de hacer memoria teniendo en cuenta la larga duración responde a la demanda política tradicional de los PI que evidencia que «el conflicto armado contemporáneo es solo una expresión más de un gran repertorio de violencias desplegado desde hace varios siglos sobre los territorios y comunidades» (CNMH 2017: 13), y que hace parte de una matriz de discriminación que se intensifica con el conflicto armado y hace que este persista «en términos de la continuidad histórica de diversos repertorios de violencia ejercidos contra ellos» (Morales 2018: 201). De ahí la importancia de ampliar la temporalidad de la JT para acercarse a los diferentes matices de discriminación histórica de los PI, sobre todo, comprender el trabajo de reinterpretación cultural del pasado producido por las comunidades a lo largo del tiempo, y que genera dispositivos de memoria propios y procesos de reparación integral y sanación espiritual (CNMH 2017). Por ejemplo, lo que los pueblos de la Chorrera llaman «amanecer o endulzar la palabra del dolor» o lo que los autores colombianos describen como el «canasto de las tinieblas» y el «canasto de vida,» dos canastos importantes que representan la memoria colectiva de los PI amazónicos y que configuran una forma de conciencia histórica indígena (Santamaría 2017). La sanación espiritual entonces se convierte en uno de los aspectos claves en los procesos de reconstrucción de memoria con los PI. De hecho, para el CNMH este fue uno de los primeros casos que ayudó a entender los dispositivos culturales de memoria¹⁰ y activarlos para ver cómo procesaban y construían memoria histórica.

Algunos de los actores locales tuvieron entonces un gran protagonismo en los procesos de construcción de la memoria, no solo como investigadores indígenas que recogieron la información, sino como líderes espirituales a través de los rituales y la armonización de la palabra. De esta misma manera ocurrió con el proceso del pueblo Wiwa, quienes también a través de la organización Golkushe Tayrona (Guajira y César) solicitaron la presencia del CNMH. Con este proyecto el Equipo igualmente con investigación local estuvo comprendiendo el dispositivo cultural, en especial «la relación entre la presencia de actores armados y los megaproyectos en perspectiva de larga duración, los factores subyacentes y el territorio como víctima» (Morales, Entrevista 2021). Con relación a la primera perspectiva, el análisis abarco desde la evangelización capuchina (los internados) hasta la presencia de los actores armados en la Sierra Nevada; respecto a lo segundo, es importante mencionar que para los pueblos étnicos el problema no ha sido solamente el conflicto armado,

¹⁰ Expresa Morales que hacer memoria implica abordar el pasado desde los mandatos de sus leyes de origen y sus procesos políticos organizativos con el fin de fortalecer sus tradiciones jurídicas y sus sistemas de relaciones sociales y simbólicas fragmentadas por el conflicto (2018: 191).

sino que han existido factores como los intereses por tierras, económicos, megacultivos, megaproyectos que intensifican la violencia (Morales, Entrevista 2021) y generan una relación estrecha con el impacto cultural del conflicto sobre los lugares sagrados y en el que las mujeres indígenas adquieren un rol fundamental. Como expresan Pastor y Santamaría, la militarización y las actividades criminales en los territorios es un indicativo de la fragilidad de la consulta y comunicación espiritual de las *Sagas* (líderesas espirituales) con la «Madre Tierra», un desequilibrio energético y espiritual que repercute en los sitios sagrados. Frente a lo cual algunas prácticas espirituales en defensa del territorio cobran importancia, por ejemplo, realizar pagos (tributos espirituales) en los lugares sagrados, seguir el consejo de los líderes espirituales, y otras estrategias rituales y conocimientos ancestrales con base en la Ley de Origen, que ayudan en el proceso de esclarecimiento de la verdad (2021).

4.1. *Mirada interseccional: mujeres indígenas, memorias y silencios*

Aunque, uno de los tejidos propuestos en el informe nacional del CNMH de 2019 titulado *Tiempos de vida y muerte. Memorias y luchas de los Pueblos Indígenas en Colombia*, hace referencia específica a los impactos diferenciales de género y etnia del conflicto armado, a la continuación estructural de la violencia, particularmente, el uso de las mujeres indígenas como «botines de guerra», la VS, las enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados, creemos importante resaltar los procesos que proponen algunos elementos en el debate de la búsqueda de la verdad y la (re)construcción de la memoria histórica desde las voces de las mujeres indígenas. Estos fueron realizados por solicitud de las mismas organizaciones indígenas y demuestran la lenta pero inevitable emergencia de nuevos liderazgos políticos de mujeres en las organizaciones indígenas y en este campo de estudio (CNMH 2017).

El primero de los procesos de memoria histórica con mujeres indígenas fue el desarrollado por el GMH titulado «*La Masacre de Bahía Portete, Mujeres Wayuu en la Mira*» (2011), con base en el enfoque de género, pero, con algunas limitaciones respecto a la intersección con el enfoque étnico, pues para esa época aún no se habían incorporado todos los enfoques diferenciales. Expresa Morales que este caso reviste un interés particular pues permite desvelar los dispositivos culturales que los actores armados conocían muy bien (Entrevista 2021), como el hecho que la masacre fue perpetrada en un pueblo en el que la mujer y la familia tienen un rol importante. La masacre dejó tres víctimas mortales, dos desaparecidas y más de 350 desplazados. Frente a este caso, Morales menciona:

«Cuando yo estuve en el Ministerio de Cultura trabajé con el sistema normativo Wayuu mucho tiempo y me preguntaba ¿Por qué el sistema normativo Wayuu no había podido procesar Portete? Yo invité a los palabreros para que vinieran a hablar con las mujeres de Portete y había unas tensiones terribles. Hay una fractura muy grande en la comunidad a raíz de esto. Los palabreros nos decían, nosotros no lo podemos procesar, porque la muerte, el asesinato de mujeres indígenas no entra en el sistema normativo Wayuu. Si hay algo prohibido en su sistema normativo es matar mujeres. Se puede arreglar un problema de asesinato entre hombres, un robo de chivos, pero las mujeres no se tocan en la cultura Wayuu. Cuando los paramilitares matan a las mujeres, en el sistema normativo Wayuu no hay pago por el asesinato de mujeres, no puede haber compensación, no puede haber arreglo, porque eso no existe. Y yo creo que los paramilitares, el Bloque Contrainsurgencia Wayuu lo tenían muy claro, matar mujeres desestructuraba culturalmente, y por eso asesinaron mujeres» (Entrevista 2021).

El caso de la masacre en Bahía Portete pone en evidencia los graves impactos colectivos e individuales con afectaciones colectivas cuando son las mujeres, núcleo central de los pueblos, las asesinadas o afectadas. Es tan grande el impacto que aún existen enormes tensiones en la comunidad y no han logrado una reparación integral adecuada. No obstante, este informe constituyó un gran avance en la época por visibilizar la forma cómo los actores armados «dirigían directamente su violencia hacia las mujeres indígenas por ser mujeres, debido a su lugar y papel dentro de la cosmovisión y organización política de su pueblo» (Sabogal 2014).

Así mismo, abrió la oportunidad a que otros procesos fueran desarrollados en el marco del trabajo del Enfoque Étnico del CNMH con las mujeres indígenas. Entre estos se encuentra, por un lado, la memoria histórica de las viudas y lideresas de la Masacre del Alto Naya (Ramírez 2015), a través de sus historias y sentimientos que construyen su territorio aún en medio del conflicto con el objetivo de interpelar a los niños y jóvenes para que conozcan su territorio y fortalezcan su identidad; por otro, los procesos de resistencia y las luchas de las mujeres Nasa de los territorios de la región del Cauca, Cabildo Nueva Granada y en Tolima, Cabildo Barbaocoas y Mercedes, desde las mismas voces de las mujeres, las mingas de pensamiento y los cantos, que dan cuenta de la forma singular de los procesos de violencias, afectaciones y resistencias, desde la memoria y sus contextos de circulación entre los pueblos Nasa (CNMH 2017). Pero, ¿Por qué los procesos de memoria de las mujeres indígenas han sido escasos?

Durante el establecimiento de la JT las medidas y demandas de los PI se centraron generalmente y en mayor medida en la restitución de

tierras y en la reparación colectiva, relegando las narrativas de búsqueda y esclarecimiento de la verdad de las mujeres indígenas. Como mencionan Pastor y Santamaría, las autoridades y mayores indígenas rara vez mencionan a las mujeres y no siempre son capaces de responder eficazmente a los problemas de las mujeres (2021). De hecho, la invisibilidad de las voces de las mujeres obedece a una cuestión mucho más compleja, y es que la búsqueda de verdad, la necesidad de recordar, contar y esclarecer lo sucedido no es una necesidad universal (Santamaría 2017), además, hay temas que no son posibles hablar en público, como la VS y otras violencias que generan dolor, vergüenza, miedos y estigmas. El derecho a la verdad desde los PI no siempre se entiende de la misma manera en la que los actores institucionales y hegemónicos lo contemplan, trayendo al debate la posibilidad de guardar silencio y el hecho que algunos pueblos prefieren mantener lo sucedido en el olvido o tratarlo internamente a través de procesos de sanación espiritual, con la guía de los mayores y las mayores. Como ocurre con las mujeres Arhuacas, quienes sostienen un principio ético de no violencia y por ello, para poder reparar y armonizar los desequilibrios físicos y espirituales producto de los hechos violentos, deben abstenerse de nombrar la violencia, pues hacerlo implica «sembrarla» y traer más violencia al territorio. Por el contrario, las mujeres sugieren realizar prácticas relacionadas con el tejido, los pagamentos y las visitas a los sitios sagrados (González *et al.* 2021).

En términos similares ocurre en el caso del genocidio cauchero en La Chorrera, algunos de los pueblos indígenas han mantenido una posición más cercana al silencio y al uso de prácticas propias y tradicionales de sanación y reconciliación. De hecho, al interior existen diferentes posiciones como muestra Santamaría, a través de estrategias, historias y memorias de resistencia de algunas mujeres indígenas amazónicas para olvidar o para recordar, fomentando la resiliencia en lugar del trauma. Para la autora, mientras que algunas mujeres prefieren no hablar de los traumas, pues no se atreven a abrir el canasto «oculto», lo entienden como un impulso vital que se mantiene en secreto al ser parte del duelo y una forma alternativa de sanación, otras mujeres como Nazareth Cabrera y Fany Kuiru, evocan memorias alternativas y deciden contar públicamente sus historias en busca de sanación y reparación por las atrocidades vividas.

La memoria colectiva es entonces esencial para la construcción de la identidad indígena y el compromiso activista tanto individual como colectivo (2017). Sin desconocer los retos de estos procesos, como: la necesidad de usar objetos artísticos, rituales y otras metodologías interculturales e interseccionales para esclarecer la verdad, que trasciendan lo verbal y el enfoque cultural centrado en las voces masculini-

nas (Pastor y Santamaría 2021); la posibilidad de promover prácticas de memoria y memorialización desde las mujeres, que recoja sus roles más allá de ser esposas, viudas, hijas o hermanas; el reconocimiento de los tiempos indígenas que son más amplios y flexibles que los contemplados por la JT (González *et al.* 2021); y la invitación a hacer una lectura diferenciada desde las voces de las mujeres como «sujetas políticas» sin que vaya en contra de las identidades colectivas indígenas. Es decir, que sean reconocidas los entendimientos indígenas y las ontologías de las mujeres, que en muchos casos difieren de los fines mediatos y las categorías impuestas por el paradigma de la JT dominante, como menciona Viaene (2013), pues, las voces de las mujeres indígenas también son necesarias para complementar la historia de resistencia indígena y la construcción polifónica de la verdad sobre el conflicto armado colombiano.

5. Conclusiones

La emergencia de la participación e incidencia de las mujeres indígenas en la JT obedeció al aprovechamiento de la apertura de dos oportunidades político-jurídicas clave: el *Auto 092* de 2008 de la Corte Constitucional, que permitió que las mujeres indígenas se organizarán e hicieran parte de la formulación del «*Programa de Protección para las Mujeres Indígenas Víctimas o en Riesgo de Estarlo en el marco del Conflicto Armado*»; y el *Decreto 4633* de 2011, particularmente en el proceso de consulta previa.

Estos procesos de formulación de políticas públicas impulsaron el trabajo organizativo de las mujeres indígenas, hoy reconocidas en la CNMI y en el enfoque de mujer, familia y generación, que resalta los distintos roles y la interrelación de las mujeres con la vida familiar y comunitaria, y los vínculos entre la naturaleza y el ser humano. Esta estrategia política integral, reivindica los derechos colectivos como fuente de la identidad cultural, al mismo tiempo reconoce a las mujeres como «*actoras políticas*» determinantes para las generaciones venideras y la espiritualidad indígena (CNMI 2018). Actualmente, es una de las perspectivas importantes en el trabajo actual de la JEP y la CEV y las mujeres indígenas.

El Auto ofreció a las mujeres una oportunidad política y jurídica relevante para que pudieran organizarse, emerger e incidir en los debates a nivel nacional como ocurrió en 2011 cuando participaron en la consulta previa del Decreto 4633. Se convirtió en una herramienta fundamental porque ayudó a la consolidación de las consejerías de mujeres y la inclusión de sus temáticas en las organizaciones indígenas, paralelamente, per-

mitió que las mujeres indígenas fueran reconocidas como «*sujetas políticas*» y entraran en diálogo con el Estado para visibilizar sus demandas y exigir la protección de sus derechos individuales y colectivos. De hecho, este impulso generó que algunas mujeres como representantes del movimiento indígena participaran en los Diálogos de Paz de La Habana, en la redacción del *Capítulo Étnico* e incidieran en las instituciones consolidadas con la incorporación del enfoque de género, mujer, familia, junto a otros logros.

Entre estos destacamos, la elección de Patricia Tobón como comisionada en la CEV, el trabajo de Sonia Londoño en el reconocimiento de los derechos de los PI y las consecuencias del conflicto armado en los territorios indígenas (Diario de Campo 2019); así mismo, el trabajo de la CNMI a través del cual, no solo lograron en la JEP que el protocolo de VS fuera concertado con ellas, sino también tejer alianzas con la Dirección Étnica y con el Grupo de Género de la CEV, particularmente con la comisionada Alejandra Miller, y las encargadas Remedios Uriana y Lady Pacheco.

Es un hecho histórico que distintas organizaciones de mujeres indígenas presentaran informes ante las instituciones como la CEV. Por ejemplo, *Zaku Seynekun Zun Nokwuzanamu: Voces de la Madre Tierra* de las mujeres Arhuacas, apoyado por el equipo de UR-Intercultural de la Universidad del Rosario; el informe *Defendiendo el territorio de La Piedra Grande*, sobre el Resguardo *Kwet Wala* del municipio de Pradera en Valle del Cauca; *Mujer Nasa, tejedora de vida y comunidad*, sobre el Cabildo *Ukawe'sx Tha'* Alto Nápoles en el occidente de Cali, elaborados con acompañamiento de la corporación Justicia y Dignidad; el informe *Tejemos la historia para sanar la memoria* de Tejido Mujer de la Cxhab Wala Kiwe, ACIN y CODACOP; y el *Informe de las mujeres indígenas Nukak* con el apoyo de la Confluencia de Mujeres por la Acción Colectiva sobre las violencias que han vivido, particularmente VS.

Igualmente, el desarrollo del *Encuentro por la Verdad Indígena* y la *Verdad de las Mujeres Indígenas*, realizados en octubre de 2020 y noviembre de 2021 respectivamente, que dan cuenta de los graves impactos del conflicto armado sobre los pueblos y los territorios, y a su vez reconoce las resistencias de las mujeres indígenas, sus luchas y roles importantes para los pueblos. Si bien es un logro importante que mujeres indígenas hayan llegado a estas instancias, en la práctica prevalecen aún algunas limitaciones para su participación plena y efectiva y para que sus violencias sean reconocidas. Los retos para visibilizar sus luchas todavía continúan.

Bibliografía y fuentes documentales

- ACOSTA, Mónica, CASTAÑEDA, Ángela, GARCÍA, Daniela, HERNÁNDEZ, Fallón, MUELAS, Dunen, y SANTAMARÍA, Ángela (2018), «The Colombian Transitional Process: Comparative Perspectives on Violence against Indigenous Women», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 12, n.º 1, pp. 108-125, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijx033>
- ANSARI, Emad, FRANZBLAU, Jesse, PACHECO, Harlyn, PRESLEY Dylan, y PRESLEY, Jessica (2012), *Historical Memory in Colombia. The Work of the Grupo de Memoria Histórica*, An International Economic Development Program 2012 Report, https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/IEDP_2012_COLOMBIA_Human_Rights_Report_GMH.pdf
- BACCA, Paulo Ilich (2009), «Tiempo y espacio de las reparaciones colectivas para los pueblos indígenas víctimas de la violencia», en: UPRIMNY, Rodrigo (ed.), *Reparaciones en Colombia: Análisis y propuestas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- BERMEO MANTILLA, Diana Fernanda (2011), «Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de Género», *Forum, Revista Departamento de Ciencia Política*, vol. 1, n.º 2, pp. 155-175, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32371>
- BUENO-HANSEN, Pascha (2020), *Derechos feministas y humanos en el Perú. Descolonizando la Justicia Transicional*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) (2017), *Memorias étnicas. Procesos y experiencias en memoria histórica con comunidades étnicas*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, USAID/OIM.
- CHAPARRO GONZÁLEZ, Nina y MARTÍNEZ OSORIO, Margarita (2016), *Negociando desde los márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*, Bogotá, DeJusticia.
- COMISIÓN NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS (CNMI) (s.f.), *Ruta entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas*.
- CONFEDERACIÓN INDÍGENA TAYRONA (CIT) (2012), *Documento final de las mujeres indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Auto 092-2008*. Ruth Izquierdo, Coordinadora Equipo de trabajo CIT, Valledupar.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DE RISARALDA (CRIR), FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) (2015), *Mujeres y cultura. Los derechos de las mujeres indígenas*, Escuela de Derechos, módulo III, 2.ª edición.
- GARCÉS AMAYA, Diana Paola (2018), «Volver a la chagra, el fogón y la maloca: oportunidades políticas y repertorios de acción no violentos de las mujeres indígenas amazónicas en Colombia», *Revista de Paz y Conflictos*, vol. 10, n.º 2, pp. 117-142, doi:10.30827/revpaz.v11i1.7637
- GÓMEZ-CORREAL, Diana Marcela (2016), «Las mujeres y la perspectiva de género en la Comisión de la Verdad en Colombia: avances y desafíos para el esclarecimiento de la verdad», en: MENDIA, Irantzu, GUZMAN, Gloria, GUILLEROT, Julie, ZIRION, Iker, y CORREAL, Diana Marcela, *Enfoque de género en comisiones de la verdad: Experiencias en América Latina y África*, Bilbao, Instituto Hegoa, UPV/EHU, pp. 133-174.

- GÓMEZ-CORREAL, Diana Marcela, GONZÁLEZ VILLAMIZAR, Juliana, BERNAL-OLARTE, Angélica Fabiola, MONTEALEGRE, Diana María (2021), *Claves para potenciar el carácter transformador de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad en Colombia. Perspectivas críticas feministas y decoloniales desde el Sur Global*, Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER).
- GONZÁLEZ VILLAMIZAR, Juliana (2021a), «La perspectiva interseccional como herramienta de la memoria en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en Colombia», en: GÓMEZ, Diana, BERNAL, Angélica, GONZÁLEZ, Juliana, MONTEALEGRE, Diana, y MANJARRÉS, María (eds.), *Comisiones de la verdad y género en países del sur global. Miradas decoloniales, retrospectivas y prospectivas de la justicia transicional*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- (2021b), «Construcción de memoria a través de las desigualdades sociales en la Comisión de la Verdad en Colombia: una aproximación feminista y decolonial», Zapopán, Center for Advanced Latin American Studies in the Humanities and Social Sciences (CALAS), Universidad de Guadalajara, <http://www.calas.lat/es/content/construcci%C3%B3n-de-memoria-trav%C3%A9s-de-las-desigualdades-sociales-en-la-comisi%C3%B3n-de-la-verdad-en>
- GONZÁLEZ VILLAMIZAR, Juliana y BUENO-HANSEN, Pascha (2021), «The Promise and Perils of Mainstreaming Intersectionality in the Colombian Peace Process», *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 15, n.º 3, pp. 553-575, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijab026>
- GONZÁLEZ, Juliana, SANTAMARÍA, Ángela, MUELAS, Dunen, RESTREPO, Laura María y CÁCERES, Paula (2021), «Arhuaco Indigenous Women's Memories and the Colombian Truth Commission: Methodological Gaps and Political Tensions», *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung (ZeFKo)*, n.º 10, pp. 157-179, <https://doi.org/10.1007/s42597-021-00062-4>
- IZQUIERDO, Belkys y VIAENE, Lieselotte (2018), «Descolonizar la justicia transicional desde los territorios indígenas», *Por la paz*, n.º 34, Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP), http://www.icip-perlapau.cat/numero34/articulos_centrales/article_central_2/
- KUIRU CASTRO, Fany (2019), *La fuerza de la Manicuera: acciones de resistencia de las mujeres Uitoto de la Chorrera-Amazonas, durante la explotación del caucho - Casa Arana*, Tesis de maestría, Bogotá, Universidad del Rosario.
- (2021). Entrevista personal. Bogotá.
- MARCUS, George E. (2001), «Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal», *Alteridades*, vol. 11, n.º 22, pp. 111-127, <https://www.redalyc.org/pdf/747/74702209.pdf>
- McEVOY, Kieran y MCGREGOR, Lorna (eds.) (2008), *Transitional Justice from Below. Grassroots Activism and the Struggle for Change*, Oxford, Portland, Bloomsbury Publishing.
- MEDINA GARCÍA, Paula (2018), «Mujeres, polifonías y justicia transicional en Colombia: narrativas afrocéntricas de la(s) violencia(s) en el conflicto armado», *Investigaciones Feministas*, vol. 9, n.º 2, pp. 309-326, <https://doi.org/10.5209/INFE.58392>
- MORALES, Patrick (2018), «Sanar la memoria, amanecer la palabra. Reflexiones sobre los procesos de memoria histórica desde las comunidades étnicas», *Boletín Museo del Oro*, n.º 58, pp. 189-206, <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/bmo>
- (2021), Entrevista personal, Bogotá.

- MUELAS, D. (2020), Entrevista personal, Bogotá.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (ONIC) (2009), *Derechos humanos de las mujeres indígenas. Informe presentado al Relator de la ONU sobre pueblos indígenas*, Bogotá.
- (2012), *Programa de Protección de las Mujeres Indígenas en el Marco del Conflicto Armado*, Bogotá, Consejería Mujer, Familia y Generación, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
- (2015), «Violencia contra mujeres indígenas: Realidades y retos, mandato y acciones de la ONIC», Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), <https://www.onic.org.co/m/noticias/784-violencia-contra-mujeres-indigenas-realidades-y-retos-mandato-y-acciones-de-la-onic>
- ORGANIZACIÓN NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA (OPIAC) (2013), *Programa para la protección de los derechos de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo autos 092 y 237 de 2008 - Capítulo de la Amazonia*.
- PASTOR, Lejandrina y SANTAMARÍA, Ángela (2021), «Experiences of spiritual advocacy of land and territorial itineraries for the defence of Wiwa women's rights in the Colombian post-conflict», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 15, n.º 1, pp. 86-107, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijaa033>
- RAMÍREZ PARRA, Patricia (ed.) (2015), *El camino por la Justicia. Victimización y resistencia de mujeres indígenas y campesinas en Guatemala y Colombia*, Bogotá y Medellín, Universidad Javeriana y Universidad de Antioquia.
- RIANO, Pilar y URIBE, María Victoria (2017), «Construyendo memoria en medio del conflicto: el Grupo de Memoria Histórica de Colombia», *Revista de Estudios Colombianos*, n.º 50, pp. 9-23.
- RIVERA RODRÍGUEZ, Ginna Marcela (2019), «Justicia transicional y pueblos indígenas en Colombia: breve genealogía de una intersección», *Revista de Estudios Colombianos*, n.º 53, pp. 23-33,
- RUIZ-SERNA, Daniel (2017), «El territorio como víctima. Ontología política y las leyes de víctimas para comunidades indígenas y negras en Colombia», *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 53, n.º 2, pp. 85-113.
- SABOGAL ARDILA, Sonia Camila (2014), *Incidencia política de las mujeres indígenas latinoamericanas en medio de conflictos armados internos. Caso colombiano*, Tesis Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/54186>
- SAFFON, María Paula y TACHA, Viviana (2018), *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*, Bogotá, Dejusticia.
- SANTAMARÍA CHAVARRO, Ángela del Pilar (2012), «Eclisiones identitarias, interseccionalidad y feminismo(s) en jaque», en: ROJAS OLIVEROS, P., ACOSTA GARCÍA, M. N., NARANJO PEÑA, E. R., RODRÍGUEZ MORENO, A. C., y SANTAMARÍA CHAVARRO, A. del P., *Identidades políticas porosas. Estudios sobre las reivindicaciones sociales nacionales y transnacionales. Movilización legal, discursos políticos y repertorios de acción de las organizaciones indígenas y la lucha contra el racismo en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- (2015), «Del fogón a la chagra: Mujeres, liderazgo y educación intercultural en la Amazonia colombiana y en la Sierra Nevada de Santa Marta», *Revista*

- Lusófona de Educação, n.º 31, pp. 161-177, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34944227010>
- (2016), «Etnicidad, género y educación superior. Trayectorias de dos mujeres arhuacas en Colombia», *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (Universidad Autónoma del Estado de México), n.º 70, pp. 177-198.
 - (2017), «¿Memory and resilience among Uitoto women: Closed baskets and gentle words to invoke the pain of the Colombian Amazon?», *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 12, n.º 3, pp. 315-330, <https://doi.org/10.1080/17442222.2017.1363352>
 - (2019), «Memorias corporales de mujeres indígenas excombatientes de las FARC en Colombia: De “guerreras a princesas” en los Espacios Territoriales de Formación y de Capacitación (ETCR) de Tierra Grata y Pondóres», *Revista de Cultura de Paz*, vol. 3, pp. 153-171.
 - (2020), «Indigenous Micropolitics of Reconciliation in Jimaín, Colombia», *Latin American Perspectives*, vol. 47, n.º 5, pp. 212-226, <https://doi.org/10.1177/0094582X19898535>
- SANTAMARÍA, Ángela del Pilar, GARCÍA, Daniela, HERNÁNDEZ, Fallón y PARDO, Andrés (2019), «Kaleidoscopes of violence against indigenous women (VAIW) in Colombia: the experiences of Pan-Amazonian women», *Gender, Place, and Culture*, vol. 26, n.º 2, pp. 227-250.
- SERRANO RIOBÓ, Yeshica (2013), *Del fogón a la organización: procesos de acción política de las mujeres indígenas de los pueblos nasa y kankuamo, 2007-2012*, Tesis de Maestría en Estudios Políticos e Internacionales, Bogotá, Universidad del Rosario.
- SHAW, Rosalind y WALDORF, Lars (eds.) (2010), *Localizing Transitional Justice. Interventions and priorities after mass violence*, Redwood City, CA., Stanford University Press.
- ULLOA, Astrid (2020), «Mujeres indígenas en su relación con la categoría de género y los feminismos», en: ULLOA, A. (ed.), *Mujeres indígenas haciendo, investigando y reescribiendo lo político en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 19-62.
- VALERO REY, Ana (2016), «Violencia y resistencia: Mujeres indígenas desplazadas en Colombia», *Lectora*, n.º 22, pp. 43-58.
- VEGA LUQUEZ, Rodolfo Adán (2019), *El capítulo étnico del Acuerdo de Paz de La Habana. La historia del tercer actor de la negociación*, Tesis de maestría en estudios de paz y resolución de conflictos, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- VERGEL TOVAR, Carolina (2012), «Between constitutional jurisdiction and women’s rights organizations: women, war and the space of justice in Colombia», en: BAINES, Beverley, BARAK-EREZ, Daphne, y KAHANA, Tsvi (eds.), *Feminist Constitutionalism: Global Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 223-239.
- (2015), «La apropiación de las nociones de verdad, justicia, reparación y memoria en la causa de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia», en: ALMADA, Martín, y MOREIRA MAUÉS, Antonio (eds.), *Verdade, justiça e reparacão na América Latina*, Río de Janeiro, Ed. Lumen Iuris, pp. 53-83.
 - (2019), «La notion de victime dans la préparation de l’action en justice : le cas des femmes face à la guerre en Colombie», *La Revue des Droits de l’Homme*, n.º 16, <https://doi.org/10.4000/revdh.6779>

- VIAENE, Lieselotte (2013), «La relevancia local de procesos de justicia transicional. Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala posconflicto», *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, n.º 16, pp. 85-112, <https://doi.org/10.7440/antipoda16.2013.05>
- ZIRION, Iker (2020), «La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona: un primer paso hacia el análisis de género en la búsqueda de la verdad», en: MENDÍA, Irantzu, GUZMAN, Gloria, GUILLEROT, Julie, ZIRION, Iker, y CORREAL, Diana Marcela, *Enfoque de género en comisiones de la verdad: Experiencias en América Latina y África*, Bilbao, Instituto Hegoa, UPV/EHU, pp. 105-164.

«Yo no sabía lo que era hacer fila para ir al médico». Incertidumbres de mujeres ex combatientes de las FARC-EP después del Acuerdo de Paz

Edna Yiced Martínez

Socióloga (Universidad Nacional de Colombia)
y Doctora en Sociología (Freie Universität Berlin / Universidad Libre de Berlín)*

1. Introducción

En el título del presente capítulo empleo el concepto de «*mujeres ex combatientes*». No obstante, debo advertir que las mujeres entrevistadas para la investigación me señalaron que prefieren la denominación de «*mujeres firmantes de paz*». De esa forma serán nombradas también en el texto.

Esta aportación es el resultado de la investigación postdoctoral realizada entre los años 2018 y 2021 en el *Instituto de Estudios Latinoamericanos* de la *Universidad Libre de Berlín*, financiada durante la primera fase (2018-2019) por la *Fundación Alemana Fritz Thyssen*. Se tituló *Subjetividad Política de las Mujeres Negras de la ex guerrilla FARC-EP*. Tenía, entre otros objetivos, analizar desde una perspectiva sociológica crítica, en particular desde las teorías de la acción social y el feminismo, las motivaciones que tuvieron las mujeres negras-afrocolombianas para vincularse a la guerrilla de las FARC-EP¹.

También buscaba exponer algunas de las preguntas e incertidumbres en relación con las condiciones de vida de esas mujeres unos años des-

* Socióloga (Universidad Nacional de Colombia) y Doctora en Sociología (Freie Universität Berlin / Universidad Libre de Berlín). Radicada en Alemania; analista política en programas de televisión y radio (Deutsche Welle, DW, y Deutschland Funk); coordinadora de una casa para jóvenes; y representante de la asociación deportiva de artes marciales Box-Girls. Correo electrónico: ednamar@zedat.fu-berlin.de.

¹ Es pertinente aclarar que aunque el foco eran las mujeres negras-afrocolombianas porque me interesaba analizar las relaciones étnico-raciales y el racismo en el discurso, la composición y la acción guerrillera, con el avance de la investigación ese objetivo se fue diluyendo y, a pesar de la importancia que tiene el tema, decidí enfocarme en estudiar las motivaciones de esas mujeres en general, porque veía que, independiente de su condición étnica, era muy poco lo que se sabía sobre ellas y su accionar en la lucha guerrillera.

pués de la firma del Acuerdo de Paz, de la disolución de las FARC-EP y la reincorporación de la tropa a la vida civil.

El capítulo con el que contribuyo al presente libro colectivo se enfoca en el segundo objetivo, en particular en los retos que ha generado la desaparición de la guerrilla para la vida de las mujeres. Adicionalmente hace una pequeña radiografía del modelo de la reincorporación, señalando algunos de sus problemas y cómo estos se profundizaron por cuestiones estructurales de desigualdad socioeconómica.

He organizado el capítulo en seis apartados. Tras este primero de introducción, en el segundo narro el contexto en el que nació la investigación y las motivaciones que tuve para realizarla. Luego presento y discuto algunos de los postulados teóricos que guiaron las averiguaciones, en particular la sociología comprensiva y el feminismo crítico. Después expongo la metodología y técnicas de investigación utilizada durante el proceso señalando la pertinencia de métodos como las narrativas autobiográficas y los relatos personales como fuentes legítimas en la construcción de la realidad y del conocimiento social y científico. En la siguiente sección señalo algunas generalidades del grupo participante en la investigación y elementos relevantes para entender las motivaciones que tuvieron para vincularse a las FARC-EP. En el sexto y último apartado explico y valoro algunos aspectos centrales del programa de reinserción y varios de los retos que las mujeres están viviendo desde el Acuerdo de Paz y la desaparición de la FARC como guerrilla.

2. Contexto

En el año 2015, durante una estadía de investigación para mi trabajo doctoral sobre la palma de aceite en el Pacífico colombo-ecuatoriano, fui invitada para ser parte de la delegación que viajó a La Habana, Cuba, en representación de organizaciones de líderes de comunidades afrocolombianas e indígenas, quienes discutieron con las FARC-EP los componentes del capítulo seis del documento *Acuerdo Final*, el Capítulo Étnico. Las sesiones de trabajo duraron tres intensos días y sirvieron para que las FARC tuvieran un documento base para negociar con el Gobierno y representantes de otras expresiones del movimiento étnico, sobre la participación de las comunidades en el Acuerdo Final.

Durante esas sesiones conocí a Victoria Sandino, una de las mujeres más visibles dentro de las FARC-EP, quien además encabezaba con mujeres del Gobierno y de otros sectores sociales la *Subcomisión de Género*. Aproveché la cercanía que generaba el espacio para preguntarle a Victoria sobre las mujeres negras en las FARC. Le pregunté cuántas eran, qué

posiciones ocupaban, por qué ingresaban a las filas. En mi recuerdo, la única mujer negra visible dentro de la guerrilla era «Karina» (Elda Neyis Mosquera García), que se hizo famosa por desertar de la tropa y señalar a las FARC de cometer múltiples acciones violentas contra las mujeres, confirmando, de alguna forma, la narrativa dominante que había sobre la relación de la guerrilla y el género femenino.

Victoria me contó que ella es descendiente de familia negra e indígena, que en la guerrilla había muchas mujeres afro y en posición de mando, que muchas estaban por lo mismo que ella estaba: porque creían en la transformación del país y pensaron que se podía dar derrotando militarmente al Estado. Me contó también que esa visión había cambiado y por eso estaban dialogando, porque entendían la necesidad de una salida política al conflicto y la importancia que las mujeres tuvieran un papel central en la negociación y construcción del acuerdo de paz. Esa participación se hacía a través de la Subcomisión de Género.

El relato de Victoria y los desarrollos de la Subcomisión de Género despertaron mi atención y decidí hacer de esa pregunta, nacida en un contexto informal, un tema de investigación académica y presentarla a la Universidad Libre de Berlín como un trabajo posdoctoral. Después de recibir la aprobación del proyecto el reto era contactar a las mujeres y que ellas quisieran hablar conmigo, en medio de una vorágine de investigadores y organizaciones que tenían sus ojos puestos en las FARC. Por primera vez se podía acceder a ellas sin temor a ser señalado como colaborador o terrorista. Además, tal vez producto de los muchos relatos negativos que se habían hecho sobre la situación de las mujeres de las FARC, la sociedad, las ONG y la comunidad académica tenía mucho interés en hablar con ellas y de ellas.

La cercana relación que construí con Victoria me ayudó a contactar a un grupo de ex combatientes que estaban en el Chocó, un Departamento en el Pacífico colombiano, poblado mayoritariamente por población afrodescendiente. Con ellas hablé del interés que yo perseguía con mi estudio y también sobre cómo hacer una relación lo menos vertical dentro de la investigación, es decir cómo construir una relación de apoyo mutuo alejándonos del *extractivismo académico*. En ese orden de ideas acordamos que yo las apoyaba con el proyecto productivo que ellas tenían en el Departamento del Chocó y ellas me respaldaban con sus testimonios y narrativas.

La investigación combinó dos niveles de análisis. Por un lado, analiza las estructuras políticas, sociales y económicas en las que vivían las mujeres entrevistadas y entender desde ahí qué elementos determinaron su decisión de unirse a la guerrilla. Por otro, y a nivel personal, entrelaza lo político y lo privado, para explorar las motivaciones, expectativas y es-

peranzas, pero también frustraciones y miedos que ellas exponen en sus relatos sobre su vida en las FARC-EP y más recientemente en el proceso de reincorporación.

3. Sociología comprensiva y feminismo crítico para mirar de nuevo

3.1. *Las narrativas sobre las mujeres y la guerra: la Subcomisión de Género y las nuevas miradas desde el feminismo crítico*

La *Subcomisión de Género*, instalada en 2014 en el marco de la *Mesa de Negociaciones de La Habana*, fue un espacio en el que confluyeron mujeres de las FARC-EP, representantes del Gobierno y de la sociedad civil. Tenía como objetivo central, como señaló la funcionaria del Gobierno Nigéria Rentería, «(...) garantizar que los acuerdos alcanzados en el Acuerdo Final de Paz tengan un adecuado enfoque de género» (Nigéria Rentería, Discurso de instalación de la Subcomisión de Género el 8 de septiembre del 2014).

El espacio tenía un carácter técnico y daba orientaciones sobre el desarrollo de las negociaciones, pero también tenía un carácter político ya que ahí se enfrentaban diferentes experiencias, posiciones e intereses de las mujeres y sobre su relación con el conflicto armado. En público la Subcomisión aparecía como un grupo unificado que defendía los intereses del conjunto de las mujeres colombianas; pero internamente era un espacio dividido y en confrontación a partir de las diferentes ideas y demandas sobre los problemas de las mujeres y los efectos de la guerra y conflicto. Algunos de los debates al interior del escenario estaban relacionados con los significados de ser mujer en el contexto de un conflicto político y un enfrentamiento militar, o sobre cómo se definía el conflicto colombiano, según la perspectiva de las mujeres a partir del origen social y económico. También se debatía el papel que han jugado las mujeres en el enfrentamiento entre la guerrilla y el Estado.

A partir de la experiencia de la Subcomisión de Género, las narrativas y representaciones de las mujeres y la guerra en Colombia podrían clasificarse en dos grupos.

Por un lado, están las mujeres cuyos temas principales giran en torno a la denuncia sobre la violencia que las mujeres vivieron en el conflicto, particularmente la violencia sexual. Ellas criticaron duramente la política de interrupción del embarazo en la guerrilla, la participación de las mujeres en la tropa, y las relaciones de poder de orden sexista que, según ellas, la guerrilla estableció hacia las combatientes y con la población civil. Según este sector el conflicto armado había hecho de las mujeres sus prin-

cipales víctimas y todos los actores armados, incluyendo a las FARC-EP, eran igualmente responsables de estas violencias. Sostenían que el resultado de la negociación y del Acuerdo de Paz debía contemplar que los autores de estos crímenes confesaran sus acciones y fuesen sometidos a la justicia según los marcos que el articulado de aquel estableciera.

En el otro lado estaba el relato y la experiencia de las mujeres integrantes de las FARC-EP. Desde su lectura, la guerrilla fue una organización política y militar, la cual, aunque tenía una jerarquía clara, había dado a muchas mujeres la oportunidad de emanciparse de un papel patriarcal y conservador de la sociedad. La organización significó, especialmente para las mujeres de las aldeas y zonas campesinas, una opción de vida, una oportunidad para escapar de una realidad de exclusión, discriminación y opresiones. Según la lectura de estas mujeres, Colombia tiene conflictos de orden políticos, económicos, sociales, y son estos los principales causantes de la violencia hacia las mujeres, no la guerrilla. Entonces, no se trataba solo de incluir a las mujeres en el Acuerdo y hablar únicamente de los efectos de la guerra sobre ellas, sino de ver otras dimensiones del conflicto, como se puede apreciar en el discurso de Victoria Sandino durante la instalación de la Subcomisión:

«La tarea de la Subcomisión es incluir la voz de las mujeres y la perspectiva de género en los acuerdos parciales ya adoptados, así como el eventual acuerdo que resulte de los diálogos (...) también incorporar una mirada de género a todos los debates y diálogos para el diseño y aplicación de los acuerdos de paz, pues las mujeres colombianas, además de la discriminación y la explotación laboral, son víctimas de múltiples formas de violencia» (Victoria Sandino, Discurso de instalación de la Subcomisión de Género el 8 de septiembre del 2014).

En Colombia —y el mundo se hizo eco de esto— se mantuvo durante muchos años una versión unidimensional sobre las mujeres de las FARC. No se las presenta como actores políticos, combatientes o miembros activos, sino como víctimas de un grupo criminal. Así lo refleja una afirmación de Castrillón:

«Organizaciones defensoras de derechos humanos nacionales e internacionales, entidades estatales y medios de comunicación han documentado durante los últimos años denuncias sobre abusos cometidos contra las guerrilleras, como aborto y esterilización forzada y esclavitud sexual. Esa ha sido la cara más visible de la participación de las mujeres como combatientes de las FARC» (Castrillón Pulido 2015).

Incluso hoy en día, después de varios años de la firma del Acuerdo y de la desaparición de las FARC, muchas mujeres que militaron en ese

grupo insurgente siguen sido reseñadas como sometidas y abusadas, cuya participación en la guerrilla era producto de la cooptación, del enamoramiento o el miedo, no de la voluntad y menos el producto de un posicionamiento político. Según las estadísticas de Naciones Unidas, cerca del 33% de los miembros de las FARC-EP eran mujeres, el 24% de ellas eran indígenas y el 12% afrocolombianas. Los datos sobre la composición de la guerrilla también muestran que la gran mayoría de las mujeres combatientes procedían de las zonas rurales con los mayores niveles de pobreza, exclusión social, explotación y violencia militar (ONU 2017).

Los relatos predominantes sobre las mujeres y su participación en la guerrilla corresponden a los estereotipos y discursos hegemónicos sobre la feminidad y lo femenino. Analizar estos planteamientos es relevante porque estos orientan en gran medida las relaciones entre los sujetos, las instituciones sociales, a la vez que establecen códigos de conducta y expectativas sobre cómo son y qué deben hacer las mujeres, qué se espera de ellas, cómo deben actuar, sentir e incluso pensar.

En una narrativa dominante de «*feminidad*» y «*femenino*» las mujeres son presentadas como personas amables, amorosas per se, sutiles, débiles, necesitadas de cuidado y protección. En esas narraciones las mujeres desaparecen de los escenarios de confrontación bélica y de guerra, pareciera que ellas no tienen opiniones ni intereses propios y que su rol, si existe, es el de espectadora, pacificadora o víctima. Si las mujeres juegan un papel en las obras literarias o en el análisis político de los conflictos bélicos es para compartir, mitigar o documentar el sufrimiento de los protagonistas masculinos.

Las mujeres sufren y lloran, son las hermanas, hijas, madres o esposas que tienen que enterrar a sus maridos, padres, hijos o hermanos y honrar su memoria. Las mujeres existen como actores y protagonistas políticos solo cuando, como creía Hegel, desempeñan el papel de Antígona, es decir cuando representan la colisión de dos poderes morales: por un lado, «el amor familiar»; y, por el otro, «la ley estatal» (Bülow 1955). Esta idea de la mujer corresponde a lo que Susan Lindberg describe como «*figura ausente*»:

«La mujer es claramente una figura de ausencia en la escena real y política. Su obra es anterior o posterior a la brillante “presencia de espíritu”. Ella abre o cierra el espacio político (...) pero no tiene presencia, ni obra presente, ni capacidad de acción política, artística y filosófica regular» (Lindberg 2010: 189).

En efecto, cabe señalar que la historia de las sociedades, sus instituciones, conflictos, luchas y guerras se han escrito, analizado y descrito desde una perspectiva masculina hegemónica. Cuando se investiga o se

informa sobre las mujeres en el contexto de la guerra, los principales campos de análisis son los efectos y las consecuencias de las confrontaciones bélicas sobre ellas. Se les presenta como sujetos pasivos o como personas que quieren «paz» y «armonía». Este es el resultado, según Hörtnner, de un proceso de estereotipación, demarcación, diferenciación y jerarquización. Uno de los estereotipos más antiguos y extendidos sobre los hombres y las mujeres está fuertemente relacionado con elementos bélicos y tiene un efecto constitutivo sobre ellos. Así, la masculinidad se distingue por características como fuerte, valiente y corajudo, a la feminidad, en cambio, se le atribuyen los valores de amabilidad, ternura, y disposición al compromiso altruista (Hörtnner 2009). De este modo, se forman ideas y concepciones de la mujer que se repiten y les atribuyen una naturaleza pacifista que les dificulta involucrarse en las confrontaciones por el poder, sobre todo si estas tienen un carácter bélico. Algunas investigaciones explican este fenómeno como el resultado de una división del trabajo específica para cada género. Aquí hay una oposición entre lo «público» (masculino) y lo «doméstico» (femenino). En este marco se ha desarrollado la separación de la vida militar y civil (Sjoberg 2015).

Pero la explicación de la relación entre lo masculino y lo bélico, y la exclusión de las mujeres a partir de la división sexual del trabajo ignora el hecho de que en muchas sociedades las mujeres no solo son activas en el ejército, sino que, como en el Reino de Dahomey (actual Benín), las mujeres formaban el ejército de élite. Por otra parte, existen en todo el mundo sociedades que tienen diversas formas de división del trabajo definidas por el género y que operan bajo otras lógicas. En ellas las mujeres participan activamente en la vida pública, comunidad, en la administración de seguridad y justicia, como ha documentado la antropóloga Anna Boyé en su estudio sobre sociedades matriarcales (Boyé 2006).

Además, incluso si tomamos a Occidente como lugar de estudio para analizar la historia de la construcción de la feminidad hegemónica y la separación de lo femenino y lo bélico militar, a partir de la división sexual del trabajo, hay investigación que muestra lo limitado y problemático de ese enfoque. Silvia Federici señala en su libro *Calibán y la bruja*, que antes del nacimiento del capitalismo y del Estado burgués había comunidades de mujeres muy activas e importantes con aspiraciones emancipadoras multifacéticas, en todos los ámbitos de la producción y del poder. Tan fuerte era el poder de las mujeres como actores políticos, económicos y culturales que, según la autora, el principal objetivo de la «caza de brujas» fue despojar a las mujeres como individuos y colectividades, desaterrarlas del espacio público y someterlas al doméstico (Federici 2010).

Otras explicaciones basadas en la teoría de la división del trabajo en función del género se refieren al hecho de que en un determinado momento de la historia de las sociedades se produjo la modernización y profesionalización del ejército, y que a partir de entonces se refuerza la asociación entre masculinidad y belicosidad, como lo señala Hörtner:

«Los logros militares y tecnológicos en la guerra condujeron a una modernización y, por tanto, también a la profesionalización del ejército. De este modo, las mujeres quedaron excluidas en gran medida de las actividades militares (...). La introducción del reclutamiento general (masculino) marcó otro punto histórico esencial en la vinculación de la masculinidad y el ejército en la guerra. El servicio militar construyó al hombre como sujeto político y ciudadano. Sin embargo, con esta inclusión político-militar de los hombres, se fijó al mismo tiempo la exclusión política de las mujeres» (Hörtner 2009).

Pero la explicación sobre la profesionalización del ejército podría aplicarse a los ejércitos estatales oficiales y regulares, no a los ejércitos rebeldes, subversivos o informales. En los ejércitos informales la división del trabajo es flexible y articulado a las necesidades del contexto, como lo muestran las experiencias de guerras modernas en Vietnam, Argelia, El Salvador y Cuba, entre otras, y la más reciente del ejército femenino Kurdo en la región de Rojava (Kurdistán sirio). Este fue también el caso de las FARC-EP, donde las mujeres eran muy activas, como colaboradoras y combatientes, tal como evidencian los trabajos de Henao (2014) y Molano (2013).

La negociación de paz, la conformación de la Subcomisión de Género y la firma de un Acuerdo de Paz permitieron a la comunidad académica acercarse en mayor profundidad al conflicto, sus características y hacer una radiografía más acertada de lo que fueron las FARC-EP. También nos ha permitido dialogar con las mujeres que hacían parte de este ejército y analizar más en detalles no solo los roles que tuvieron como comandantes, soldados y líderes, sino entender sus realidades y problematizar desde una perspectiva científica el hecho de que para muchas mujeres la guerra y la guerrilla fueron una opción y una elección de vida. Analizar la participación de las mujeres, en particular las empobrecidas pertenecientes a grupos «marginalizados», dentro de las FARC-EP puede proporcionar elementos valiosos para comprender desde una perspectiva interseccional las diferentes dimensiones de los múltiples conflictos que tiene Colombia. Es decir, ver cómo conflictos económicos, raciales, sociales, políticos, sexo-genéricos y bélicos son vividos por las mujeres y como ellas tienen interés y roles activos en estos.

3.2. *La acción social y el feminismo*

Las FARC era un ejército insurgente y subversivo al margen de la legalidad y la institucionalidad oficial. Era un espacio cerrado, de difícil acceso para hacer investigación social, de hecho mostrar interés por analizar el funcionamiento de este grupo implicaba riesgos para la integridad y libertad de la persona investigadora². Por otro lado, cuando había la posibilidad de investigar e informar sobre esta estructura, los hombres eran el centro de atención; las FARC eran entendidas y narradas en clave masculina, aunque de vez en cuando aparecían algunas mujeres como figuras excepcionales, las cuales llamaban la atención por no «ser de pueblo», ya que eran de clase alta, académicas o extranjeras.

Por años se marginalizó del análisis y de la narrativa del conflicto a las mujeres de base, de origen popular, campesino, afro o indígenas que hicieron parte de las FARC, y cuando se hablaba sobre ellas pareciera que ellas no existieron como sujetas políticas con intereses propios, sino que eran seres en la sombra, con una vida trágica dentro de una estructura que las coaccionaba o las usaba como accesorios (pareja, esposas, amantes) de los combatientes masculinos. Con el objetivo de quebrar estas narrativas, esta investigación se centró en mujeres de base de la organización guerrillera FARC-EP, y buscaba entender qué motivaciones e intereses tenían ellas para decidir unirse y luchar en un grupo guerrillero, así como los cargos y funciones ocupaban en la organización.

Las teorías de la acción social, orientadas por la sociología comprensiva, han desarrollado marcos analísticos para entender la acción humana y sus efectos en las estructuras y las instituciones sociales, así como los efectos de las estructuras sociales en la acción individual. Uno de los objetivos de las teorías de la acción social es mostrar que detrás de la acción humana hay motivaciones, que esas motivaciones pueden ser clasificadas, comparables, sistematizadas y, por lo general, los individuos puedan dar razón de ellas. Otros objetivos están relacionados con la necesidad de entender el papel del individuo, de su capacidad de actuar y su agencia, en el mantenimiento y la ruptura del orden social. Desde la sociología comprensiva se busca entender si las acciones humanas son motivadas por intereses altruistas o egoístas, si siempre hay una racionalidad en el actuar, o si lo irracional lo es rutinario, lo constante y la racionalidad la excepción.

Para Weber la acción social es el aspecto nuclear de la socialización ya que guía la relación entre el individuo y la sociedad. La acción orienta,

² Recordemos por ejemplo el caso del profesor Miguel Ángel Beltrán Villegas quien por sus investigaciones y cátedras universitarias sobre la violencia en Colombia fue acusado de pertenecer a las FARC-EP y encarcelado por varios años.

moldea y genera aceptación o rechazo dentro de una comunidad a partir de los valores que tenga el grupo. En ese sentido, la mirada ajena orienta la conducta de las personas y desde ahí se constituye en un marco de referencia de lo que se debe y no debe hacer, condicionando de esta forma la acción propia y la ajena (Weber 1996). Por su parte Giddens plantea que lo relevante de entender la acción humana es verla en relación a otros, es decir ver la interacción social. Esta es producto de la existencia simultánea de dos o varios agentes quienes a partir de una «ocasión social» comparten el sentido y el significado de la acción (Giddens 2006).

Un autor menos conservador y con una perspectiva materialista, Alain Touraine, señala que la sociología de la acción tiene como propósito el estudiar cómo la sociedad se inventa, cómo los hombres hacen su historia, descubriendo y reconstruyendo el sentido del sistema de relaciones. Contraria a la postura de Weber, quien señala que la acción está orientada por valores, Touraine afirma que se deben reducir los valores al movimiento de la acción misma mediante el método accionalista, es decir a partir de entender la conciencia que desarrollan los individuos según las colectividades a las que pertenecen (Touraine 1969).

Sin embargo, los estudiosos más reconocidos dentro de las teorías de la acción social basan sus análisis en sujetos-sociedades tipo ideal, utilizando el concepto de Weber, incluyendo a los más críticos como Touraine. Ellos se han enfocado a entender el mundo desde la posición del hombre blanco y de las sociedades dominadas por él, es decir las sociedades del Norte Global en términos geopolíticos y económicos. Este posicionamiento hace que se ignoren los conflictos, en particular los que corresponden al nivel estructural. De esa forma las teorías de la acción social se han encausado más en comprender un tipo de orden y más no el cambio social. En esa visión de la sociedad, construida desde lo que se llamaría hoy en día *la burbuja del privilegio*, pareciera que no hay confrontaciones, que no hay relaciones de opresión, ni intereses políticos, económicos, de clase, etc. Pero al desconocer los conflictos y las luchas al interior de un sistema social se ignora un elemento que considero es uno de los motores y motivadores de la acción humana: *la lucha por el poder* y, desde una perspectiva accionalista como lo llamaría Touraine, *la lucha contra la opresión*.

Es aquí donde la teoría política feminista nos aporta herramientas para entender cómo la acción humana está articulada a lo personal y como lo personal es político, mostrando que las motivaciones para la toma de decisiones humanas están determinadas por experiencias personales y visiones del mundo, así como los intereses que se tengan y las posiciones en relación. Pero entender a las mujeres como actores políticos que tienen interés y participan en las luchas por el poder, implica tam-

bién analizar cuáles son las relaciones de poder que se configuran en la sociedad, las cuales superan las relaciones sexo-genéricas. Hay una vasta producción literaria que explica cómo se construyen las jerarquías de género, que muestran las estructuras opresoras que las sostienen y señalan las herramientas, códigos e instituciones que las reproducen y legitiman. Estas estructuras son encargadas de mantener un orden social que garantiza privilegios un sector mientras oprime a otros, en este caso las mujeres y las diversidades sexo-genéricas.

Sin embargo, ese enfoque analítico desconoce que muchas mujeres están sometidas a relaciones de opresión, exclusión y violencia, no solamente por su condición de sexo y género, por ser mujeres, sino también por su posición económica, su origen regional, su color de piel, su condición étnica, religiosa, sexual, etc. Esa ha sido la mayor crítica a los estudios feministas y de género, porque su enfoque dominante ha sido el análisis de las funciones y los roles, la responsabilidad social y las relaciones de poder asociadas a las dualidades femenino y masculino, la dualidad «hombre y mujer», y últimamente también a las disidencias sexo-genéricas. Pero, si bien es cierto que el género es una categoría que expresa formas particulares de poder y opresión, no es la única, y el análisis sobre la partición de las mujeres en los conflictos no se puede ni debe entender solo desde ahí.

Entender el mundo desde las mujeres subalternas es el enfoque que la investigación feminista anti y decolonial propone. La perspectiva feminista negra y decolonial aborda la historia y la experiencia de las mujeres explotadas y discriminadas no solo por su género, sino también por su clase, color de piel y origen étnico o geográfico. Bajo los términos de interseccionalidad y «*matriz de opresiones*» autoras como Angela Davis, Bell Hooks, Kimberlé Williams Crenshaw y Julieta Paredes, entre otras, discuten las interdependencias de las estructuras de poder económico, sexual, racial, religioso y geopolítico. Así se entiende «*el mundo de las mujeres*» como un crisol de complejidades, en el que la experiencia de ser mujer y los intereses que se tienen a partir de esa identidad están atravesados por experiencias históricas de opresión como la colonización, el racismo y la explotación y la marginalidad socioeconómica.

4. Narrativas autobiográficas y relatos personales como metodología

4.1. Voces de mujeres negras en las FARC-EP

El trabajo de campo para la investigación se realizó entre enero de 2018 y mayo de 2021 en la ciudad de Quibdó, en el Departamento del Chocó. En ella participaron ocho mujeres, todas ex combatientes,

o como ellas prefieran llamarse «*firmantes de paz*», provenientes de los frentes «Aurelio Rodríguez» y del «34». La edad de las participantes oscilaba entre los 25 y 55 años y su vinculación a la tropa entre los 5 a los 20 años. Todas son de origen rural, seis de ellas se identifican como afrodescendientes, una como indígena y una como mestiza. En relación con la maternidad, seis de ellas eran madres, y cuatro de ellas quedaron embarazadas y tuvieron a sus hijos e hijas estando en la guerrilla.

En las entrevistas y grupos de trabajo, se indagó sobre los contextos personales y familiares de origen, los primeros contactos con las FARC-EP, las motivaciones para ingresar a la guerrilla. Luego se preguntó sobre los roles y tareas asignadas y cumplidas por ellas en la insurgencia, y sobre el significado de ser guerrillera. También se habló del impacto del proceso de paz y del desmantelamiento de las FARC en sus vidas y sus cotidianidades. En las últimas sesiones, el trabajo de campo y etnográfico se enfocó en analizar el desarrollo del proyecto productivo que ellas plantearon en el marco del proceso de reincorporación, los efectos de incumplimiento del acuerdo de paz y los principales retos que ellas veían en la vida civil.

Metodológicamente la investigación estuvo orientada por métodos biográficos y autobiográficos porque estos permiten indagar e interconectar aspectos personales, privados e íntimos. Desde ahí se entiende que los individuos no son solo depositarios y reproductores de estructuras de poder, sino también agentes del cambio. Esta metodología también entiende la historia de vida de una persona, el relato que ella tiene sobre sí misma y el contexto que habita como una fuente legítima de información para el análisis sociológico y para la construcción de conocimiento científico.

La investigación busca entender y procesar los relatos que hacen las mujeres, entender las acciones articuladas a los mismos y el sentido que tienen para las mujeres. Y desde ahí intentar entender la sociedad colombiana en relación al patriarcado, el racismo, el feminismo hegemónico, las diferencias de clase, y cómo estos conflictos se expresan en una confrontación militar. En contextos donde aún opera el macartismo, donde la protesta, la movilización social y la lucha contra la pobreza y la desigualdad y los derechos humanos ha sido catalogada como «terrorismo», y donde las mujeres, en particular las racializadas y empobrecidas, aún tienen que luchar para ser reconocidas como seres humanos y sujetos políticos, considero importante que el análisis social sea capaz de empatizar con los relatos y sus protagonistas, y comprender el sentido personal y político de sus acciones, a pesar de las fracturas y contradicciones que estos puedan tener.

5. Mujeres ex combatientes: claves y motivaciones

5.1. *Lo personal es político*

A pesar de sus limitaciones y de los intentos del Gobierno de Iván Duque por limitar su aplicación y reducir su alcance, el Acuerdo de Paz con su agenda de género y mujer ha reconocido la relevancia política de las mujeres y las ha posicionado como actores políticos en el contexto de la lucha por el poder. En las entrevistas un elemento común para las mujeres sobre su principal motivación para ingresar a las filas de la guerrilla fue la necesidad y la posibilidad que veían en las FARC de tener un horizonte de vida diferente y más amplio que aquel ofrecido por sus contextos socio-económicos. Esas posibilidades pueden ser clasificadas en tres niveles: un *nivel íntimo*, uno *personal* y otro *social*.

«Yo me fui a las FARC porque quería hacer algo con mi vida, no solo ser madre como la mayoría de las mujeres del pueblo».

A nivel íntimo las mujeres vieron en la guerrilla un lugar donde tenían un mayor rango de libertad para decidir sobre varios aspectos de la vida sexual, la maternidad y las relaciones de pareja. Sentían que las mujeres de la tropa vivían relaciones menos machistas porque no dependían económicamente de sus parejas, y de esa forma ellas no tenían compromisos con los hombres más allá del que generara el gusto, el deseo y el placer. Además, como las tareas reproductivas al interior de las bases guerrilleras estaban distribuidas de forma relativamente equitativa, sentían que las mujeres de la guerrilla vivían con más libertad. Por otro lado, las incertidumbres de la guerra no «permitían» pensar en un amor para toda la vida. La pareja era un «socio» con el que se compartía amor y placer sin tener ataduras y con el que se podía vivir la sexualidad con mayor tranquilidad, gracias en parte a los programas de planificación al interior de la guerrilla, los cuales se implementaron con mayor consistencia y coordinación a partir de la Séptima Conferencia³.

«Una le explicaba a las civiles que la guerrillera era libre, que tomaba sus decisiones en su vida personal, que el comandante no la

³ Las medidas de prevención y gestión del embarazo dentro de las FARC es uno de los temas más polémicos cuando se habla de las mujeres de la guerrilla. Hay que señalar que en la guerrilla no había una política única sobre el embarazo, y que esta variaba según el frente. Lo que sí había, según las entrevistadas, era la claridad de que la guerra y la guerrilla no brindaban condiciones para parir y criar. En los últimos años se ha documentado la situación de frentes guerrilleros en los que la comandancia obligaba a las mujeres a interrumpir el embarazo. Estos son los testimonios más predominantes, pero hay muchas experiencias, como las documentadas durante la investigación, donde las mujeres embarazadas podían parir y tener las crías hasta que las condiciones de seguridad y de vida se los permitiera.

mandaba a acostarse con nadie. Si a mí me gustaba mi hombre, mi novio, uno hablaba, y sí había que comunicarle a la dirección, para que lo tuvieran en cuenta. Porque en la guerrilla si el hombre macheteaba, la mujer macheteaba, si el hombre cocinaba la mujer cocinaba. Y si uno iba a una comisión, le pedía al comandante que lo tuviera en cuenta para que uno se fuera en comisión con la pareja» (Edith).

Las mujeres participantes en la investigación tienen orígenes rurales, campesinos y étnicos. Ellas encarnan múltiples formas de violencia y exclusión las cuales restringen sus posibilidades de desarrollo personal y social. Las entrevistadas señalan que tuvieron poco acceso al sistema educativo formal a nivel secundario, técnico, tecnológico y universitario, resaltan que en su lugar de origen no había escuela y menos universidades. El acceso a formación y conocimiento fue otro aliciente para ingresar a las FARC. Ellas vieron en la guerrilla la posibilidad de educarse, de alfabetizarse y tener un conocimiento técnico en áreas prácticas. Ver mujeres ejerciendo diferentes tareas y oficios complejos como radistas⁴, enfermeras, médicas, profesoras, francotiradoras, ecónomas⁵, etc., fue una motivación muy importante para un sector excluido permanentemente, por ausencia o deficiencia del sistema escolar y laboral.

El tercer nivel, el social, se refiere al respeto y reconocimiento que las mujeres recibían dentro de la sociedad, fuera y dentro de la tropa. En la guerrilla, al menos de forma práctica, se rompían algunos roles y visiones dominantes sobre la división del trabajo por sexo y género, y ese fue un factor motivante para las entrevistadas. Todas manifestaron su fascinación al ver a las guerrilleras asumiendo tareas asociadas históricamente a los hombres, en particular aquellas relacionadas con en el campo bélico y de mando, al interior de la tropa y en la población civil.

En el relato de cada una de las entrevistadas se puede ver una cadena de motivaciones que se entrecruzan. Ellas explican su deseo de estar y sus razones para mantenerse en la guerrilla, no desde una noción abstracta de equidad, igual, o justicia social, sino desde la experiencia propia de marginalidad, violencia y exclusión. La guerrilla de las FARC-EP inspirada en visiones marxistas-leninistas y bolivarianas planteaba cambiar a Colombia modificando las relaciones de producción, y señalaban que la confrontación armada y la derrota del Estado colombiano era el camino necesario para lograr implantar ese orden. Pero para las mujeres entrevistadas la motivación para ingresar a las FARC-EP no era la narrativa sobre

⁴ Encargadas de las comunicaciones y de la seguridad de la comunicación entre los frentes.

⁵ Encargadas de las finanzas y distribución de alimentos en la tropa.

la construcción de una sociedad futura, ni el relato heroico sobre ellas como protagonista en la construcción de ese proyecto.

De hecho, solo una de ellas habló con convicción profunda y desde conceptos complejos de la economía política sobre su vinculación a las FARC. Las otras participantes se referían a la lucha por el pueblo y las condiciones de vida de la gente, al trabajo que había que hacer con la comunidad según las necesidades que se presentaban. Así, aunque estaban familiarizadas con ciertos conceptos como lucha de clases, proletariado, capitalismo, plusvalía..., su convicción política no se orientaba por Marx o Lenin, sino por la reflexión sobre sus propias experiencias de pobreza y exclusión.

«Yo en las FARC aprendí a hablar a la gente, con la población civil, a trabajar y a estudiar. Si la gente pensaba que en las FARC se iban a salvar del estudio estaban equivocados, allá se estudiaba de noche y de día (...). Yo aprendía a dejar la pena [vergüenza], yo era muy penosa, y eso lo dejé allá. Yo le hablaba a la gente que el trabajo que hacíamos, de que luchábamos por mi pueblo y eso me encantaba, y me gustaba porque era tener conciencia, luchar con una conciencia, no trabajar por el sueldo, sino por el corazón» (Milena, 2018).

Al analizar relatos como el de Milena, se puede observar que el ingreso a las filas no está motivado por el deseo de transformar las condiciones de vida de «la gente» en Colombia y en abstracto, sino por el deseo de transformar en primer lugar sus propias condiciones de vida y de sus comunidades, y la experiencia concreta de una libertad y justicia relacionada con la distribución más equitativa del trabajo entre hombres y mujeres, unos vínculos sexo afectivos menos machistas y el reconocimiento a las mujeres y sus capacidades. Es desde ahí, desde este articulado de expectativas y realidades concretas donde se debe analizar el papel *emancipador que pudo tener las FARC para muchas mujeres pobres y racializadas* en Colombia. La decisión de ingresar a la guerrilla puede verse como la cristalización de una subjetividad política, la cual está anclada por un lado a las experiencias y expectativas propias en donde hay una voluntad de cambio, y por el otro a una agencia en la que se transforman con acciones concretas condiciones de subordinación y exclusión. En esta articulación, motivación-agencia ocurre algo que denomino «*movimiento doble*» en el cual ellas son al tiempo el sujeto y el objeto de la transformación.

6. Programa de reinserción y nuevos retos bajo el Acuerdo de Paz

6.1. «Yo no sabía lo que era hacer una fila para ir al médico»

Con el Acuerdo de Paz las FARC-EP se comprometió a entregar las armas, a congregarse en zonas especiales para ser censadas e identificadas, a decir la verdad y reparar a las víctimas y a la sociedad en general en el marco de un sistema de justicia nuevo y especial. Por su lado, en relación a los integrantes de las FARC-EP, el Estado colombiano se comprometió a generar condiciones para la reincorporación de la tropa a la vida civil en el ámbito político, económico y social.

Durante las negociaciones en La Habana los y las integrantes de la ex guerrilla fueron agrupados por regiones y se instalaron en lugares temporales llamados *Zonas Veredales Transitorias de Normalización* (ZVTN); y en el marco del Acuerdo de Paz se crearon los *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación* (ETCR) donde las FARC-EP haría el tránsito a la ciudadanía. Estas zonas estarían vigentes hasta el año 2019 y serían territorios administrados por el Estado, en cabeza de la *Agencia Nacional de Reincorporación*. Además de unas condiciones de habitabilidad y sanidad, el Estado se comprometía en las ETCR a garantizar a los y las firmantes de paz el acceso a la oferta institucional en salud, educación, vivienda, productividad e igualdad de género, asegurando de esta forma un proceso de reincorporación ajustado a los marcos jurídicos nacionales e internacionales.

En el año 2019 la vigencia de los ETCR fue prolongada indefinidamente porque muchos de los compromisos firmados por el Gobierno en relación con las condiciones de reintegración no se cumplieron y porque muchos ex combatientes no tenían un lugar para vivir. Desde su creación los ETCR fueron motivo de crítica por parte de la guerrilla. Fueron muchos los casos en los que la tropa fue llevada a lugares que no cumplían con los requerimientos mínimos para ser habitados y tuvieron que adecuar con su trabajo y recursos propios los terrenos a los que llegaron, construyendo viviendas, sanitarios, cocinas, zonas comunales, guarderías, etc.

Lo que ha ocurrido con las ETCR muestra una realidad desalentadora en relación con una de las condiciones y uno de los deberes que tenía el Gobierno de Colombia para la reintegración de los y las ex combatientes. Según la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en el año 2022 solamente el 23% (2.877 personas) de los ex combatientes residían en los ETCR; el resto (9.217 personas) habían salido de estos espacios y se ubicaron en «nuevas áreas de incorporación», con una alta concentración de ex combatientes en las grandes

ciudades capitales. Este desplazamiento en masa se dio por las incertidumbres y falta de perspectivas de vida que empezaron a tener, en particular por la falta de ingresos y por miedo a su seguridad personal. Desde la firma del Acuerdo y hasta el primer semestre de 2022, un total de 286 ex combatientes han sido asesinados.

En relación con la *reintegración económica*, esta tenía un componente inmediato, pero estaría articulada a procesos de mediano plazo. En el escenario inmediato se acordó que cada ex combatiente recibiría durante dos años una renta básica mensual del 90% de un salario mínimo. A mediano plazo se le apostó a la inclusión laboral y la creación de proyectos productivos de carácter colectivo o personal. No obstante, es generalizada la situación que se describe en el Chocó:

«Acá en el Chocó solo sigue funcionando un ETCR, el de Brisas. Los otros se acabaron porque la gente se empezó a desesperar por no tener trabajo, ni ingresos. El Gobierno da casi un salario mínimo, pero eso no alcanza. No alcanza un salario mínimo completo, ahora menos lo que nos dan a nosotros. Por eso la gente empezó a irse» (Yurisara 2019).

En relación con la *inclusión laboral*, las mujeres señalan que al momento de buscar empleo enfrentan a barreras de tipo estructural, como alta tasa de desempleo que tiene Colombia, y particularmente regiones como el Chocó, o el rechazo por no tener estudios certificados. También expresan ser discriminadas por una parte del sector privado productivo y empresarial, quienes manifiestan no contratar guerrilleras. Señalan, además, que las condiciones de trabajo son muy precarias, que el mercado ofrece salarios muy bajos por largas jornadas de trabajo, y que los horarios laborales no les permiten cuidar a sus hijos-hijas, estudiar o participar políticamente. El escenario más favorable en relación con el empleo fue la medida del Estado a partir de la cual se vinculó a un poco más de 800 ex combatientes en áreas como la Unidad Nacional de Protección, como agentes de seguridad, la ARN, y actividades de desminado humanitario, pero el número de beneficiados escasamente llega al 10% de la población firmante de paz.

La gestión y el financiamiento de proyectos productivos de carácter colectivo o individual fue una de las grandes apuestas en el tema de reincorporación económica. Sin embargo, en este aspecto hay muchos elementos cuestionables. Aunque según datos de la ANR (2019) los y las ex combatientes en su mayoría (96%) prefieren adelantar su reincorporación económica a través de proyectos productivos en vez de emplearse, solo el 24% ha podido acceder a los recursos para un proyecto. Algunas de las barreras que señalan son los criterios de las convocatorias; se es-

pera que ellas tengan formación e información que no poseen, como, por ejemplo, saber presentar un proyecto, hacer un plan de negocio, realizar un plan contable y administrativo, entre otras. Como resultado muchas de las iniciativas murieron por la complejidad burocrática, la cual es más aguda cuando los proyectos tienen un carácter colectivo.

Las barreras para la presentación y aprobación de proyectos colectivos han significado que muchas opten por presentar el proyecto de forma individual, con la esperanza de recibir los recursos más rápido. Pero en el marco de la reincorporación este enfoque individual tiene efectos problemáticos porque debilita la apuesta por una reintegración colectiva y mina el elemento cohesionador al interior del grupo, incentivando la perspectiva del «sálvese quien pueda». Eso a la vez limita las condiciones materiales que facilitarían una participación política más activa de la gente de base de las FARC, ahora convertida en partido político.

Otro problema que ellas enfrentaron, en relación con los proyectos productivos, son los montos estipulados y la forma en la que esos se gestionan y administran. En el caso de Quibdó, las mujeres ex combatientes se decidieron por un proyecto colectivo: un restaurante. El concepto se basaba en recuperar las comidas que la tropa preparaba en el «monte» y darlas a conocer al público en general. Después de superar las dificultades administrativas y recibir el presupuesto asignado, se dieron cuenta que ellas tenían poca participación en la gestión de los recursos y en el manejo que se harían de estos dineros. Eso significó que las decisiones sobre las compras se hicieron sin consultarles, sin saber las necesidades y visión de los proyectos, tal como lo señala el siguiente testimonio:

«Nosotras queríamos hacer un restaurante que recordara lo que vivimos en las FARC, lo que comíamos, queríamos hacer como hacíamos en la Ranca, tener sillas y muebles hechos de madera, y poner en el local con fotos de la comunidad y de la tropa, pero como no nos dieron la plata para hacer nosotras mismas las cosas. Todo lo compraron en Medellín y nos lo mandaron, y entonces nos tocó recibir las sillas y mesas de plástico que nos mandaron..., con decir que hasta los uniformes nos los hicieron mal, porque los hicieron con tallas pequeñas, para mujeres paisas, pero nosotras somos grandes. Esos uniformes no nos sirven, ahí están sin usar, y esa es una plata que se perdió» (Edith 2019).

Otro aspecto importante en el «fracaso» de los proyectos productivos tiene que ver con que los firmantes de paz deben ajustarse a una lógica mercantilista capitalista que no conocen y no manejan, y que muchas veces es contraria a la formación política e ideológica que tienen. La men-

talidad de la tropa no es de comerciante, sino de trabajo comunal y mutual, ellas vivieron muchos años de su vida fuera de la lógica de generar lucro y acumular riqueza, por lo cual se les dificultaba entender el restaurante como un negocio para generar ganancias y lo percibían más como un lugar de apoyo para la comunidad de ex combatientes y sus familiares, donde estos podían alimentarse y reunirse en caso que lo necesitaran. Esto las ponía en un dilema, porque la necesidad de generar ingresos con la venta de alimentos, era contraria a su sentido de comunidad y compañerismo.

En relación con el *acceso a derechos como educación, vivienda, salud y participación política con un enfoque de género*, el panorama no es más alentador. Quibdó muestra un escenario en el cual un alto porcentaje de las mujeres ex combatientes están viviendo en casas de familiares y parientes o en espacios alquilados por los cuales deben pagar exorbitantes sumas de dinero en relación con los ingresos que reciben y las condiciones estructurales de habitabilidad en esa ciudad. Muchas mujeres tuvieron que ubicarse en zonas periféricas donde los alquileres son más baratos, pero son zonas gobernadas por bandas delincuenciales y ejércitos paramilitares. Esto ha implicado que ellas se recluyan en sus casas para evitar contacto con el vecindario. De esta forma también evitan que circule información sobre sus identidades y vínculos con la ex guerrilla, ya que esto constituye un riesgo para ellas y sus familiares.

Esa situación ha impactado negativamente las posibilidades de participación de las mujeres en espacios de organización social y comunitaria. Muchas sienten miedo o no tienen interés en involucrarse en actividades políticas en general, y en particular en el partido político creado por las FARC, porque perciben que estas actividades las pone en peligro en un contexto local manejado por mafias narco paramilitares. De hecho, las líderes de proyecto productivo habían recibido amenazas de muerte y extorsión por parte de grupos armados que controlan la zona, y se les tuvo que dar un esquema de seguridad, con autos blindados y escoltas de la Unidad Nacional de Protección.

Las mujeres viven en una especie de confinamiento y sedentarismo por las condiciones de seguridad, pero también por las restricciones de actividades del uso del tiempo y de esparcimiento que hay que las zonas urbanas en las que se ubican. Muchas manifiestan extrañar el contacto con la naturaleza, el canto de los pájaros, el contacto con animales salvajes, el poder disfrutar de paisajes naturales como ríos, lagunas, montañas. También señalan la pérdida de vida comunitaria y de sentido colectivo, y los efectos de ese confinamiento en la salud mental y física, ya que en las ciudades los alimentos son muy costosos, no se fomenta la actividad física o y el deporte como lo hacía las FARC-EP, hay mucha

contaminación, mala alimentación y una tendencia al individualismo y la soledad.

«A mí me molesta mucho el ruido. Uno allá se iba y dormía en su hamaca, respiraba aire del monte que es fresco, escuchaba los cantos de los pajaritos, veía las cascadas limpias, lindas, los ríos, conocía mucho de plantas todo eso. Allá se comía sabroso, todo era fresco, y lo preparábamos nosotros mismos (...) si alguien necesita se hacía lo posible por ayudar a esa persona» (Yurisara 2018).

En relación *con el derecho a la salud* según el último reporte de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 10.363 ex combatientes están afiliados al sistema de salud subsidiado a través de la entidad promotora de Salud Nueva EPS. Pero la afiliación no garantiza el acceso, y este tampoco asegura la calidad. En la vida como civil la población firmante de paz se ha enfrentado a las dramáticas escenas que durante años ha vivido la población colombiana en general; falta de atención, demoras en la prestación de los servicios y una atención limitada dentro de un modelo de salud orientado en incrementar las ganancias de las entidades prestadoras del servicio.

«Yo en las FARC nunca supe lo que era esperar para ser atendida, más se demoraba uno en decir me duele algo, y ahí mismo lo mandaban al médico o al enfermero. Yo a veces me hacía la enferma para no tener que hacer ciertas tareas, porque a los enfermos los cuidábamos mucho, no hacían nada. Claro, a veces tocaba esperar porque no había un medicamento o una inyección, o porque el médico no estaba, pero no porque no lo quisieran atender a uno, sino porque a veces no había» (Milena 2018).

«Yo no sabía lo que era hacer una fila para ir al médico, eso lo vine a ver acá, disqué en la sociedad civil. La famosa democracia de lo que tanto hablaban, vea y mire, acá la gente haciendo cola desde las 5 o 4 de la mañana, viejitos, mujeres embarazadas, y mucha de esa gente se va para su casa sin nada, que, porque no hay citas, que no hay sistema, que no hay médicos (...) yo eso nunca lo vi en las FARC» (Edith 2019).

Las mujeres firmantes de paz entrevistadas para la investigación reflejan las condiciones de vulnerabilidad social, económica y emocional en la que viven muchas de las que apostaron, como ellas dicen, a hacer de la palabra su única arma de lucha. Ellas señalan que a pesar de saber que el Gobierno no iba a cumplir parte de los acuerdos, no se imaginan quedar en un estado casi de desprotección total, en el que tienen que resolver la vida cotidiana en medio de muchas carencias económicas, de la violencia armada, machista y racista y con muchas incertidumbres por su seguridad y su futuro.

Como resultado de esa falta de seguridad y sobre todo de opciones reales de vida, muchas han regresado a roles tradicionales dentro de la estructura patriarcal en la cual es el hombre, el compañero, el proveedor del salario en la casa, mientras ellas se dedican al trabajo reproductivo y del cuidado el cual no es reconocido por sus parejas ni por la sociedad. Esto ha significado que muchas mujeres sean sometidas a situaciones de violencia física, emocional y psicológica al ser dependientes del dinero de sus parejas.

«A mí me duele mucho ver como muchas de las que eran mis compañeras en las FARC ahora están metidas en la casa lavando los calzoncillos del marido. Nosotras nunca hicimos eso, nunca un hombre nos podía pedir que le laváramos nada. Ellos no nos daban nada y nosotras no dependíamos de ellos (...). En la FARC si una necesitaba un calzón la organización se lo daba. Calzones, brasieres [sujetadores], los esmaltes para las uñas, el pelo para hacerse las trenzas (...), todo eso lo recibíamos nosotras, si las blancas se ponían un calzón nuevo, las negras también lo teníamos. No había un hombre que dijera que podía mandar sobre una compañera, eso no existía. Pero ahora una las ve, y pegadas al marido y recibiendo maltrato, que no pueden ir a las reuniones políticas porque el marido no las deja o porque las estropea» (Edith 2019).

6.2. *Las incertidumbres de la paz, las seguridades de la guerra*

La firma del Acuerdo de Paz y el fin de la guerra entre el Estado colombiano y la FARC-EP ha significado un avance para la sociedad en general, en la búsqueda de una solución negociada y pacífica para atender los problemas que tiene el país. La firma del Acuerdo también le permitió a la sociedad colombiana hacer una mejor radiografía de sus dolores y pasares, y entender que para lograr la paz en el país se necesita mucho más que el silenciamiento de los fusiles por parte de la insurgencia. El fin de la guerra ha significado que miles de hombres y mujeres salgan de las trincheras y los campamentos armados, y puedan presentar y defender su propuesta de sociedad y de país en escenarios no bélicos. Atrás quedaron las largas jornadas de caminata en condiciones extremas, el temor a las emboscadas y a encontrarse con la muerte en el próximo enfrentamiento con el Ejército.

Frente a la pregunta sobre los posibles errores en la firma del Acuerdo todas resaltan la necesidad de salir de la guerra; sin embargo, reprochan las condiciones en las que se hizo la negociación y la dejación de armas. Muchas cuestionan que la Comandancia pidiera entregar las armas sin tener ninguna garantía sobre el comportamiento del Estado. Expresan que fue una decisión apresurada y poco estratégica, porque

así le quedó el camino «libre» al Estado y su Gobierno para incumplir el acuerdo firmado.

«Para una es claro que la guerra no es buena, que había que sentarse de parte y parte. No fuimos a la mesa porque estábamos rendidos, sino porque había que negociar. Ahora se siente muy diferente, la guerra no es buena, a mí me mataron mi hermano, no era fácil estar allá, y la vida era dura, caminar de noche, mojado. Yo no quería vivir eso (...). Ahora le toca a una misma mantenerse, allá [la guerrilla] le daban todo a una, la comida, todo. Y está claro que cada una tiene que hacerse responsable de sí misma, pero si todo se diera como se planteó y se negoció en los acuerdos, que una podría tener su vida digna, y sacar sus proyectos adelante si se podría salir a adelante (...), pero una ve las cosas muy negligentes, y cuando estaba en la zona estábamos muy animados con los proyectos, pero luego a los días todo se pone en duda, y una ya no cree...» (Milena 2018).

El Acuerdo de Paz ha sido un avance muy importante en la búsqueda de una salida política al conflicto armado que vive el país, pero no ha significado avances en la solución a los problemas estructurales de violencia, pobreza, racismo, marginalidad y exclusión. Se podría decir incluso que, paradójicamente, la firma del Acuerdo fue el desencadenante de otros ciclos de violencia que se expresan en todos los múltiples enfrentamientos de nuevos y viejos grupos criminales armados que hay en muchas regiones y que «ocuparon» el espacio dejado por las FARC-EP, también se ve en un aumento de los desplazamientos forzados y los asesinatos de líderes sociales, políticos y ambientales.

Hay muchos elementos que cuestionar sobre la forma en la que el país ha recibido a aquellos que le apostaron a hacer de la palabra su única arma. En el caso de las entrevistadas la desaparición de la guerrilla significó también el desvanecimiento de una estructura que soportaba su vida material, cultural, política y afectiva. Otro efecto colateral de la reincorporación en la sociedad civil ha sido la pérdida de autonomía del poder y de expectativas de vida y de futuro de muchas mujeres.

«Una quisiera hacer algo con la vida, fuera de tener un empleo y trabajar, uno quisiera tener algo que le permita tener algo adelantado cuando quiten el subsidio. Ahora más de una mujer ex combatiente está preocupada porque no sabemos qué vamos a hacer cuando quiten ese sueldo que nos dan. Es una parte que una se preocupa porque tiene familia, y los empleos que se consiguen no sirven, yo personalmente no trabajo un mes por 150 mil pesos, que es lo que están pagando por un mes de trabajo. Para qué sirven 150 mil pesos. Una puede tener necesidad, pero una no se puede arrodillar ante otro de esa forma» (Milena).

La llegada a la vida civil ha dejado a muchas mujeres de las bases en una situación de marginalidad y pobreza absoluta. Esto es producto no solamente de la posición del Gobierno, quien por acción u omisión ha incumplido en gran medida los compromisos establecidos en el Acuerdo, sino también por la estructura del país en general y su relación con las mujeres de origen popular. Las ex combatientes regresaron a una sociedad que, a nivel social, político, y económico, ha hecho pocos avances en ofrecerle a las mujeres empobrecidas, obreras campesinas, indígenas, afro..., condiciones de vida en dignidad, con igual de derechos y oportunidades. El incumplimiento del Acuerdo, en particular de aquellos compromisos relacionados con las condiciones de llegada de la tropa a la sociedad civil, y los pocos avances en la disminución de la desigualdad económica y social, ha significado que las mujeres pertenecientes a las bases de la extinta guerrilla hayan regresado de cierta forma a los lugares-posiciones de marginalidad, exclusión y dependencia de los que quisieron «escapar» alguna vez cuando decidieron ingresar a las FARC-EP.

Bibliografía y fuentes documentales

- ARANGO, Luz Gabriela, LEÓN, Magdalena y VIVEROS, Mara (comp.) (1995), *Género e identidad. Ensayos sobre lo femenino y lo masculino*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Ediciones Uniandes.
- BELTRÁN VILLEGAS, Miguel Ángel (2015), *Las FARC-EP (1950-2015). Luchas de ira y resistencia*, Bogotá, Ediciones desde abajo.
- BOTERO, Jorge (2011), «*La vida no es fácil papi*». *Tanja Nijmeijer la holandesa de las FARC*, Bogotá, Ediciones B.
- BOYÉ, Anna (2006), *Matriarcats. Matriarcados. Matriarchies*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- BÜLOW, Friedrich (1955), *Hegel. Recht - Staat - Geschichte - Eine Auswahl aus seinen Werken - herausgegeben von Friedrich Bülow*, Stuttgart, Kröner Verlag.
- CAMERON-RITCHIE, Elspeth y NACLERIO, Anne L. (eds.), (2015), *Women and war*, Oxford, Oxford University Press.
- CASTRILLÓN PULIDO, Gloria Yaneth (2015), «¿Victimas o victimarias? El rol de las mujeres en las FARC. Una aproximación desde la teoría de género», *Revista Opera*, n.º 16, pp. 77-95.
- CRENSHAW, Kimberle W., GOTANDA Neil, PELLER, Gary, y THOMAS, Kendall (eds.) (1995), *Critical Race Theory. The Key Writings That Formed the Movement*, New York, New Press.
- CRENSHAW, Kimberle, HARRIS, Luke Charles y LIPSITZ, George (2013), *The Race Track: Understanding and Challenging Structural Racism*, New York, New Press.
- CRENSHAW, Kimberle, y PELLER, Gary (2013), *Reaffirming Racism: The Faulty Logic of Colorblindness, Remedy and Diversity*, New York, New Press.
- COHN, Carol (ed.) (2012), *Women and Wars. Contested Histories, Uncertain Futures*, Cambridge / Malden, Polity Press.

- CURIEL, Ochy (2013), *La nación heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*, Bogotá, Brecha Lésbica y en La Frontera.
- EDGERTON, Robert B. (2000), *Women Warrior. The Amazons of Dahomey and the Nature of War*, Boulder, Westview Press.
- FABRE-SERRIS, Jacqueline y KEITH, Alison (eds.) (2015), *Women and War in Antiquity*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- FEDERICI, Silvia (2010), *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Madrid, Traficantes de sueños (1.ª ed. en inglés, 2004).
- FERRO MEDINA, Juan Guillermo y URIBE RAMÓN, Graciela (2002), *El orden de la guerra: las FARC entre la organización y la política*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- FLACK, Anja (2007), *Frauen in der kurdischen Guerilla. Motivation, Identität und Geschlechts verhältnis in der Frauenarmee der PKK*, Köln, Rosa Pay Verlag.
- FREUNDENBERG, Dirk (2008), *Theorie des Irregulären. Partisanen, Guerrillas und Terroristen in modernen Kleinkriegen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- GIDDENS, Anthony (2006), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires y Madrid, Amorrortu (1.ª edición en inglés, 1984).
- GONZÁLEZ BAZÁN, Elena Luz (2007), *Mujer, sociedad y política*, Buenos Aires, La Rosa Blindada.
- GUDIÉL GARCÍA, Ana María (2011), *Revolución, mujer y fusil*, Ciudad de Guatemala, Editorial Óscar de León Palacios.
- HENAO, Diego Fernando (2014), «Las mujeres en la guerra: De la desigualdad a la autonomía política», *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, n.º 48, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).
- HERRERA, Martha Cecilia y PERTUZ BEDOYA, Carol (2015), «Narrativas femeninas del conflicto armado y la violencia política en Colombia: contar para rehacerse», *Revista de Estudios Sociales* (Uniandes), n.º 53, pp. 150-162.
- HOOKS, Bell (1981), *Ain't I a Woman: Black women and feminism*, New York, Routledge (2.ª ed., 2015).
- (1989), *Talking Back: thinking feminist, thinking black*, Boston, South End Press (reedición: (2015), New York, Routledge).
- HÖRTNER, Maria (2009), *Die unsichtbaren Kämpferinnen: Frauen im bewaffneten Konflikt in Kolumbien zwischen Gleichberichtigung und Diskriminierung*, Köln, PapyRossa Verl.
- IBARRA MELO, María Eugenia (2009), *Mujeres e insurrección en Colombia. Reconfiguración de la Identidad femenina en la guerrilla*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina (2014), «Las mujeres y la guerrilla: ¿Un espacio para las políticas de género?», *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, n.º 32, pp. 383-397.
- KAMPWIRTH, Karen (2002), *Women and Guerrillas Movements. Nicaragua, El Salvador, Chiapas and Cuba*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

- KUMARASWAMI, Par and THORNTON, Niamh (eds.) (2007), *Revolucionarias, conflict and gender in Latin America, narrative by women*, Oxford / Bern, Peter Lang.
- LINDBERG, Susanna (2010), «Womanlife or lifework and psycho-technique: woman as the figure of the plasticity of transcendence», en: HUTCHINGS, Kimberly & PULKKINEN Tuija (eds.), *Hegel's Philosophy and Feminist Thought. Beyond Antigone?*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 177-194.
- LONDOÑO FERNÁNDEZ, Luz María y NIETO VALDIVIESO, Yoana Fernanda (2006), *Mujeres no contadas: procesos de desmovilización y retorno a la vida civil de mujeres ex combatientes en Colombia 1990-2003*, Medellín, La Carreta.
- MAKLOUF CARVALHO, Luiz (1998), *Mulheres que foram á luta armada*, São Paulo, Globo.
- MARTÍNEZ, Edna Yiced (2009), *Entre la acción amorosa y la acción política. Relaciones de pareja de mujeres jóvenes afrocolombianas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Cuadernos Centro de Estudios Sociales (CES).
- (2017), *Capitalist Accumulation and Socio-Ecological Resilience: Black People in Border Areas of Colombia and Ecuador and the Oil Palm Industry*, Berlin / New York, Peter Lang.
- MARTÍNEZ, Edna Yiced y MÓNACO FELIPE, Paula (2021), «El río es una persona», *Bocado* (Red de periodismo latinoamericano trabajando sobre territorios y alimentación), <https://bocado.lat/el-rio-es-una-persona/>; y *revista Cerosetenta*, Universidad de los Andes, <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-rio-es-una-persona/>
- MOLANO, Alfredo (1989), *Siguiendo el corte: relatos de guerras y de tierras*, Bogotá, Ancora editores.
- (2013), *Dignidad campesina. Entre la realidad y la esperanza*, Bogotá, Ícono editorial.
- (2016), *A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC*, Bogotá, Aguilar.
- ONU (2017), *Caracterización Comunidad FARC-EP, Censo Socioeconómico Naciones Unidas-Consejo Nacional de Reincorporación (UN-CRN) 2017*, Bogotá, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Naciones Unidas y Universidad Nacional de Colombia.
- PAREDES, Julieta (2008), *Hilando fino desde el feminismo comunitario*, Ciudad de México, El Rebozo.
- PEÑA CUBILLOS, Angélica Patricia, LOTE RAYO, Cindy Lorena, MARTÍNEZ, Edna Yiced y MORALES ALBARRACÍN, Myriam Alejandra (2020), *Mujeres de Nuquí haciendo economía para la vida. Panorama frente a la posible construcción del Puerto de Aguas profundas en el Golfo de Tribugá*, Investigación «Desarrollo para quién. Posibles efectos de la construcción del puerto de Tribugá, perspectivas desde las mujeres afrocolombianas de la región», Nuquí, Instituto Colombo-Alemania para la Paz (CAPAZ) y Asociación Inicial de Mujeres Latinoamericanas en Neukölln (LAFI).
- RUEDA CALDERÓN, Zenaida (2009), *Confesiones de una guerrillera: los secretos de Tirofijo, Jojoy y las FARC, revelados por primera vez*, Bogotá, Planeta.
- SJOBERG, Laura (2015), *Gender, war and conflict*, Cambridge, Polity Press.
- SJOBERG, Laura & VIA, Sandra (eds.) (2010), *Gender, war and militarism. Feminist perspective*, Oxford, Praeger, Security International.

- SÓFOCLES (2012), *Antígona*, Roma, Carocci Editores (Tragedia estrenada en el año 441 antes de nuestra era).
- TOURAINE, Alain (1969), *La sociología de la acción*, Barcelona, Ariel (1.ª ed. en francés, 1965).
- TORO PARDO, Beatriz (1994), *La revolución o los hijos: mujeres y guerrilla EPL, Quintín Lame, PRT*, Tesis de Grado, Bogotá, Universidad de los Andes.
- VÁSQUEZ, María Eugenia (2000), *La vida se escribe en borrador y se corrige a diario. Efectos del conflicto armado en mujeres ex combatientes*, Taller «Género, conflicto y construcción de la paz sostenible», Bogotá.
- VILLARRAGA SARMIENTO, Álvaro (coord.) (2013), *Desafíos para la integración. Enfoques de género, edad y etnia*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).
- WEBER, Max (1996), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica (1.ª ed. en alemán, 1922).
- WIBBEN, Annick T. R. (2016), *Researching war. Feminist methods ethics and politics*, London, Routledge, Taylor & Francis Group.

La protesta social en Colombia: antes, durante y después del Acuerdo de Paz de La Habana

David Felipe Gómez Triana

Asistente de Investigación en Peace Research Institute Oslo, PRIO, Noruega*

Alexander Ugalde Zubiri

Profesor en la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)**

1. Introducción

La firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Acuerdo Final), entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá, marcó el fin del conflicto armado con este grupo guerrillero, abrió una nueva etapa en la historia de Colombia y sentó las bases para el proceso de implementación que, tal y como está estipulado en el Acuerdo Final, debe conducir a una paz estable y duradera.

El Acuerdo Final es el resultado de un estado específico de la correlación de fuerzas entre el Gobierno y las FARC-EP, en donde según Echandía y Cabrera (2017: 27), la duración de la confrontación, la magnitud de la violencia contra los civiles, la capacidad militar del Estado y de las guerrillas, el alcance de su control territorial en el país, así como sus perspectivas estratégicas sobre lo que implica continuar la guerra indicarían finalmente, para las partes del conflicto, que la vía armada ya no es sostenible y coherente respecto a sus objetivos. Es ese el

* Asistente de investigación en el Peace Research Institute Oslo (PRIO), Noruega. MPhil. Peace and Conflict Studies (Universidad de Oslo). Master en Asuntos Internacionales (Universidad Externado de Colombia). Politólogo (Universidad Nacional de Colombia). Reconozco que la presente investigación no representa ningún conflicto de intereses. Los datos y Rscript se pueden solicitar al correo: davgom@prio.org.

** Licenciado en Historia; Doctor en Ciencias Políticas y Sociología; y profesor de Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco «País Vasco, Europa y América. Vínculos y relaciones atlánticas» (UPV/EHU). Correo electrónico: alexander.ugalde@ehu.eus.

contexto social, político y militar en el cual se llegó a la mesa de diálogo como un nuevo escenario de transformación estructural, territorial e institucional del Estado, en el cual fue necesario superar diferentes barreras económicas, sociales, políticas y culturales para dejar atrás los condicionantes que durante tanto tiempo sostuvieron la violencia (Ríos Sierra y Cairo 2018: 318).

En este capítulo argumentaremos que el fin de la confrontación armada con las FARC-EP y el Acuerdo de Paz, no solo fue el resultado de una asimetría militar, sino que la *Protesta Social* jugó un papel fundamental en la conclusión de aquel y, en consecuencia, la acción de expresar un propósito, mostrar una disconformidad y la oposición a algo o a alguien, sufrió una transformación desde noviembre de 2016.

El objetivo de este capítulo del libro colectivo es presentar un marco de análisis que permita entender cómo y porqué el Acuerdo de Paz puede tener un impacto en la Protesta Social; considerando la perspectiva histórica de cómo esta ha evolucionado en Colombia antes, durante y después de la firma de aquel.

La exposición la organizamos en cuatro apartados, además del introductorio. En el segundo, se presentan unas consideraciones metodológicas, en donde se discute un marco teórico de análisis; en el tercero, se hace una descripción del contexto general de la protesta social en Colombia; en el cuarto, se efectúa un ejercicio de análisis sobre los posibles impactos del Acuerdo en la protesta social; y en el quinto, se formulan las conclusiones que esbozan que, efectivamente, es posible identificar elementos para determinar una incidencia del Acuerdo sobre la protesta, sobre todo el aspecto simbólico puesto que la agenda política del Gobierno de Gustavo Petro Urrego —luego de la victoria electoral del Pacto Histórico en 2022— está profundamente influenciada por los reclamos de los ciclos de protesta de 2016 a 2021. En el último apartado también comentamos, siquiera brevemente, algunas perspectivas con respecto al programa del nuevo Gobierno y las demandas y actitudes de una parte importante de los movimientos sociales, populares y comunitarios en sus diversas expresiones.

2. Consideraciones metodológicas

2.1. *Introducción*

En 1905, cuando miles personas marcharon pacíficamente hacia el Palacio de Invierno en San Petersburgo para hacerle peticiones al Zar, estas personas rechazaron el uso de la violencia y —sin saberlo— tra-

jeron un nuevo entendimiento del poder: el poder real deriva del consentimiento de aquellas personas a quienes se quiere controlar, no de la amenaza de la violencia hacia ellas. El surgimiento de este entendimiento ha forjado protestas alrededor del mundo en la gran lucha contra dictaduras, invasiones y la defensa de los Derechos Humanos. Esta marcha no solo trajo un nuevo entendimiento del poder, sino que también inauguró un siglo lleno de protestas que fueron influenciadas por ellas. Solo unos años luego, Mahatma Gandhi tomaría inspiración en ellas para liderar y tener éxito en la empresa política más importante de todos los tiempos en la India, demostrando la fortaleza de las campañas no violentas (Ackerman y Duvall 2000: 8) y posicionar a la política contenciosa como una realidad del día a día en democracias y autocracias.

La relación entre las protestas sociales y los desarrollos democráticos es bastante disputada en la academia. Múltiples autores señalan las evidencias de que las campañas prodemocráticas prolongadas en autocracias consiguen erosionar el apoyo a los sistemas autocráticos y traer consigo democracias duraderas (Chenoweth 2021; Chenoweth y Stephan 2011; Dahlum y Knutsen 2017; Kadivar 2018). En comparación, hay una literatura naciente que estudia los efectos de las protestas que buscan expandir derechos, sobre las actitudes en regímenes democráticos (Biggs, Barrie y Andrews 2020; Branton *et al.* 2015; Ketchley y El-Rayyes 2021; Mazumder 2018, 2019; Wallace, Zepeda-Millán y Jones-Correa 2014). Con la notable excepción de Tertytchnaya y Lankina (2020) y Ketchley y El-Rayyes (2021), esta agenda de investigación se encuentra abrumadoramente centrada en las protestas en los Estados Unidos, por lo que no está claro cómo viajan estas ideas a contextos de democracias no maduras.

¿Funciona la protesta y para quién? En esta sección argumentaremos que la protesta es útil para cambiar el conjunto de valores de sus participantes y espectadores. El marco teórico bajo el cual se organiza este trabajo se basa en dos aproximaciones: la elección racional y la psicología social. El conjunto de valores es creado y transformado en dos niveles, individual y colectivamente. Se puede persuadir a la persona para que cambie de opinión una vez que haya participado o presenciado un evento de protesta con un mensaje que considere legítimo o importante de apoyar. El mecanismo de este fenómeno se llama *persuasión*. La persona también cambia sus preferencias en función de su experiencia como parte de una colectividad. Para el enfoque de la psicología social, dos mecanismos juegan un papel: la presión de grupo y el establecimiento de una agenda. Los dos enfoques y los tres mecanismos se presentan a continuación.

2.2. *Argumentos racionales*

El enfoque racional sigue la lógica de las perspectivas racionalistas que asumen que los seres humanos generalmente se comportan en formas que benefician sus propios intereses. La racionalidad, entonces, es un proceso por el cual los individuos o grupos con objetivos establecidos consideran las alternativas disponibles para lograr sus objetivos. Los actores racionales seleccionan la alternativa que maximizará su utilidad esperada con respecto a esos objetivos (Chenoweth y Moore 2018: 42).

Este marco se basa en los primeros trabajos de Mancur Olson —*The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Group*, publicado en 1965—, donde teorizaba sobre el cálculo de costo-beneficio que realizan los individuos antes de decidir si quieren o no participar de las actividades colectivas. Después de esta aportación, la determinación acerca de intervenir en las mismas ha sido un objeto de estudio de gran interés. En el presente capítulo no entramos a preguntar por qué la gente se une o no a las acciones colectivas; pero sí a indagar acerca de si estas pueden persuadir a las personas a cambiar de creencias. Sin embargo, el argumento de fondo es el mismo: existe una racionalidad individual que está sujeta a cambios en función del citado cómputo entre los costes y los beneficios.

Según Finkel y Muller (1998: 38), las personas que se animan a integrarse en las protestas pueden modificar sus actitudes como resultado de su participación pasada, ya sea absorbiendo nueva información sobre una situación dada y sus propias capacidades, o racionalizando que sus acciones «deben haber» sido debido a sus altos niveles de alienación, su fuerte creencia de que el grupo de protesta podría tener éxito y similares. Asimismo, como afirman Opp y Kittel (2010) en sus proposiciones teóricas y hallazgos empíricos, que estudian la racionalidad de unirse a una reivindicación, el descontento político, la influencia social personal percibida, la aceptación de una norma de protesta —incentivos morales— y la integración en redes de fomento de quejas y reclamaciones —incentivos sociales—, pueden explicar bastante bien el fenómeno y sus dinámicas.

El argumento subyacente es que las personas realizan cálculos racionales sobre el beneficio personal o colectivo de las agendas que presenciaron en las protestas y son persuadidas por los razonamientos presentados, lo que resulta en un cambio de actitud hacia la democracia. Por ejemplo, una persona indígena tiene un interés propio en la representación. Cuando presencian —o participan— en una protesta con una agenda indígena exigiendo más representación, aprenden que han estado subrepresentados y que es racional y lógico que quieran que aquella sea más amplia y de mejor calidad.

Las personas son persuadidas cuando son capaces de percibir y comprender el mensaje —reclamos— de un evento de protesta como legítimo y valioso para mejorar las condiciones de sus propias vidas. El individuo accede e interpreta racionalmente la información que le presentan los manifestantes, y luego al hacer una evaluación costo-beneficio individual, decide cambiar de opinión. Se espera que los eventos prodemocráticos convengan a una gran parte de la sociedad, ya que la democracia es un sistema basado en buscar condiciones equitativas y justas para una mayor parte de la sociedad. Por tanto, su ampliación y mejora supondría beneficios a nivel individual.

2.3. *Argumentos de psicología social*

Estudios sobre los nuevos movimientos sociales (d'Anjou 1996; d'Anjou y Van Male 1998; Gamson y Modigliani 1989; Rochon 1998) han identificado las consecuencias de las actividades de los mismos en las transformaciones culturales. Particularmente, el enfoque psicológico social ofrece evidencias y mecanismos para cambios en valores, creencias y opiniones (Earl 2004) basado en una explicación casual: el encuadre (Snow *et al.* 1986).

Los encuadres son claves para comprender cómo las protestas cambian la cultura a modo de mecanismos que brindan comprensión y significado a un conjunto de creencias y valores; a la par que dan sentido a los actos y a la realidad. Determinan la decisión de actuar —específicamente de operar colectivamente— dependiendo no solo de principios o actitudes básicas interiorizadas, sino de una evaluación compleja de las oportunidades y limitaciones para la acción. Esta evaluación está mediada por valores que se articulan a través de objetivos específicos y se asocian a estrategias de conducta adecuadas (Della Porta y Diani 1999).

Donatella Della Porta y Mario Diani abordan el tema de la ideología y la cultura al acuñar los encuadres como mecanismos para comprender el proceso decisorio de la acción colectiva. La cultura proporciona el aparato cognitivo que las personas necesitan para orientarse en el mundo. Este aparato consta de una multiplicidad de elementos culturales e ideacionales que incluyen creencias, ceremonias, formas artísticas y prácticas informales como el lenguaje, la conversación, las historias, los rituales cotidianos (Sellers 2019). El contenido de los modelos culturales, de los cuales los valores son un componente clave, tienen aquí una importancia secundaria en relación con la visión de la cultura como un conjunto de instrumentos que los actores sociales utilizan para dar sentido a su propia experiencia de vida, reflexionar sobre opiniones y percepciones (Della Porta y Diani 1999: 74).

La idea básica de los aspectos simbólicos de la acción colectiva, el esquema de interpretación o encuadres, se basa en el trabajo de Goffman (1974). De acuerdo con Snow y otros (1986) la alineación del encuadre es una condición necesaria para la participación, cualquiera que sea su naturaleza o intensidad, y es típicamente un logro interactivo y continuo. Usan encuadres para denotar esquemas de interpretación que permiten a las personas ubicar, percibir, identificar y etiquetar sucesos dentro de su espacio vital y del mundo en general. Al dar significado a los eventos o sucesos, funcionan para organizar experiencias y guiar la acción. En su análisis, la alineación del encuadre es una condición necesaria para la participación en el movimiento (Snow y otros 1986: 464).

Por lo tanto, la observación de los encuadres nos permite capturar el proceso de atribución de significado que se encuentra detrás de la explosión de cualquier conflicto. De hecho, la producción simbólica nos posibilita atribuir a hechos y comportamientos de individuos o grupos, un significado que facilita la activación de la movilización (Della Porta y Diani 1999: 86). Los encuadres no solo funcionan dentro del grupo de manifestantes, sino también para la audiencia que presencia las protestas. Estas pueden aumentar o disminuir la relevancia de ciertos temas en las agendas sociales (Goffman 1974), así como cambiar significados de valores en colectividades. Las protestas que reclaman elementos democráticos como el derecho a la educación, el matrimonio homosexual o contra la corrupción, podrían impactar la interpretación de lo que es una democracia y aumentar el apoyo a la misma.

2.4. *Modelo general*

Las personas como individuos y colectivos construyen un conjunto de valores, creencias y opiniones que moldean las actitudes hacia la democracia, que van cambiando con el tiempo (Opp y Kittel 2010), y los conjuntos de opiniones y preferencias se ven afectados por múltiples factores. Esto significa que las personas cambian de creencias, lo que convierte a la democracia en un escenario de disputa donde viejas y nuevas preferencias están en constante tensión.

El argumento es que el cambio de actitudes se ve afectado por tres mecanismos: la presión de pares; el establecimiento de una agenda; y la persuasión. Basado en el trabajo de Biggs y otros (2020), Branton y otros (2015), Ketchley y El-Rayyes (2021), Mazumder (2018), Wallace y otros (2014), cabe señalar que la opinión pública es el escenario donde se mide el cambio de actitud; mientras que el instrumento para calcularlo son los datos de las encuestas.

Investigaciones previas sobre la presión de grupo han mostrado cómo las personas se ven afectadas por la presión relacional de pares, lo que altera su percepción de costos y beneficios (Hadden y Jasny 2019). Por lo tanto, se espera que esto también incida en las preferencias por actitudes democráticas. La opinión pública es el resultado de las actitudes y da sentido a estas. Entonces, si la política contenciosa tiene lugar y captura la agenda de la opinión pública, debería desempeñar un papel en la formación de las actitudes. La gente cambia de opinión debido a la presión de pares al reconocerse en los manifestantes, proporcionando «un sentido de nosotros» y una «agencia colectiva» (Hunt y Benford, 2007: 450). Cuando las personas que presencian las protestas pueden identificarse con las identidades de los manifestantes, es más probable que se les convenza de apoyar el mensaje y la agenda propuesta por estos.

Las agendas y liderazgos sociales pueden ser apoyados o rechazados por la política contenciosa, presionando la inclusión de agendas e ideas en la arena política (establecimiento de una agenda, *agenda-setting*) y afectando el conjunto de actitudes. La persuasión se produce por la racionalidad de considerar algo como legítimo. Es importante resaltar que las personas no necesitan participar directamente en eventos de protesta para ser persuadidas, también pueden ser espectadores y verse afectados. El encuadre puede ser realizado por eventos de protesta en un rango más amplio que solo los movimientos sociales. En el proceso de encuadre que realizan los eventos de protesta juegan un papel fundamental dos mecanismos: la presión de los pares; y las agendas políticas.

La democracia es legítima cuando es vista como el régimen más apropiado para el país y, en particular, cuando se prefiere a alguna alternativa no democrática (Claassen 2020: 37). Según Chenoweth y Stephan una fuente fundamental del éxito de la *resistencia no violenta* es la participación masiva, que puede erosionar o eliminar la principal fuente de poder de un régimen cuando los participantes representan diversos sectores de la sociedad. Siguiendo este razonamiento, cabe sostener que la participación masiva implica una dualidad: por un lado, tiene la capacidad de cambiar actitudes; y, por otro, tiene su propia gravedad, si es lo suficientemente grande y comprensiva (más identidades participando) será más probable que atraiga a los espectadores para que apoyen los reclamos de la protesta, ya que cuanto más diversa sea la participación en la resistencia —en términos de género, edad, religión, etnia, ideología, profesión y nivel socioeconómico—, más difícil es para el adversario aislar a los participantes y adoptar una estrategia represiva que no llegue a la represión máxima e indiscriminada (Chenoweth y Stephan 2011).

El Acuerdo de Paz en Colombia, particularmente en el Punto 2, sobre *Participación política: apertura democrática para construir la paz*,

contiene, al menos sobre el papel, ciertas disposiciones sobre las garantías para el desarrollo de la protesta, además de avalar y asegurar la participación política, particularmente de los sectores históricamente excluidos hasta ahora.

2.5. *Mecanismos*

Los tres mecanismos presentados a continuación operan en estrecha relación con el enfoque psicológico social y racional. Tales mecanismos se ven afectados por ambas perspectivas, a un nivel superior o inferior, pero lo están. Según Zadeh (1978), abordar el estudio de fenómenos sociales, como la protesta, implica que a medida que aumenta la complejidad de un sistema decae la capacidad de hacer formulaciones precisas y exactas sobre su comportamiento. Por lo tanto, podría ser problemático trazar una línea para dividir los mecanismos y los enfoques de las teorías como si no operaran en estrecha relación entre sí, pero es posible establecer una racionalidad más fuerte de persuasión a los enfoques racionales, y establecimiento de la agenda con el enfoque psicológico social, mientras que la presión de pares se puede colocar en algún lugar en el medio.

2.5.1. Presión de pares

Según Hadden y Jasny (2019), existe evidencias de cómo los individuos se ven afectados por la presión relacional de sus pares, lo que altera su percepción de costos y beneficios al evaluar la influencia en la decisión de adoptar tácticas de protesta. Dado que la sociedad está altamente conectada por redes, más personas participando en eventos de protesta pueden traducirse en que un mayor número de las mismas se unan a eventos de protesta; o que, al menos, más personas consideren legítimo un evento de crítica, justa una denuncia o simpaticen con propuestas alternativas, lo que aumenta la fuerza de los encuadres para modificar la esfera democrática.

2.5.2. Establecimiento de una agenda (*agenda-setting*)

Basado en Wasow (2020: 656), hay evidencias de cómo los activistas de grupos subordinados, no solo las élites, pueden sembrar agendas locales y nacionales y construir encuadres de manera que aumenten o disminuyan las coaliciones igualitarias a través de la interrupción estratégica y la elección de tácticas. Por lo tanto, los eventos de protesta son una de las herramientas más importantes de los grupos subordinados para superar las asimetrías de poder y reflejar sus demandas en las agendas políticas.

Es importante resaltar que los movimientos afectan a otros movimientos a través de los cambios que realizan en los contextos políticos y culturales. A medida que los activistas producen modificaciones en las políticas o encuadres políticos, alteran las oportunidades políticas que están disponibles para otros movimientos y grupos sociales, tanto presentes como futuros. Según cambian los marcos y discursos en la cultura dominante, alteran el contexto cultural con el que se relacionan con otros movimientos sociales (Whittier 2007: 546).

2.5.3. Persuasión

Cuando un individuo no está seguro de cómo actuar, esa persona puede observar a los demás e imitar su comportamiento. Por lo tanto, la información descriptiva de las actitudes y la manera de manejarse de los demás ejercerá una influencia social informativa. Es decir, la información sobre la posición de los demás le ilustra al individuo con respecto a si se puede contar con otros para tomar medidas (Bäck, Bäck y Sivén 2018). La democracia ha demostrado traer altos estándares de calidad de vida, como el desarrollo económico, la paz y la seguridad. Luego presenciar eventos de protesta que hacen campaña por agravios democráticos debería persuadir a las personas a cambiar sus creencias y volverse más propensas a apoyar la democracia.

2.6. *Desafíos a resolver para los estudios de las protestas*

Para completar lo señalado en los subapartados anteriores, y antes de entrar en el devenir de las protestas sociales colombianas y la significación del Acuerdo de Paz en tal marco, exponemos, siquiera brevemente, algunos apuntes acerca de las fallas y problemas intrínsecos al estudio de este fenómeno. Obviamente, no entraremos acá en su desarrollo, pero creemos pertinente dejarlos anotados.

2.6.1. Los olvidados dentro de los excluidos

Los eventos de protesta son generalmente una herramienta de las personas excluidas de las arenas políticas tradicionales. Aquellos que tienen que depender de la política contenciosa para expresar sus agendas. Sin embargo, dentro del grupo excluido hay algunas identidades que son aún más excluidas e (in)conscientemente no reportadas en los medios de comunicación. Este es uno de los desafíos al momento de analizar la protesta, fundamentalmente porque se depende en su gran mayoría de lo reportado en periódicos y los medios de comunicación como fuente de información. De manera que es obligado ampliar el

abanico de estas fuentes, contrastándolas y/o acudiendo a otros medios documentales.

2.6.2. Identidades

Es importante discutir aquellas identidades que no están presentes en los reportes de prensa. Los informes de los medios de comunicación, así como los conjuntos de datos, tienden a ser sesgados (Ortiz y otros 2005). Es más probable que las protestas se informen en función de la proximidad a la capital del país y la intensidad de la misma (Biggs 2018), de forma que esta exclusión sistemática podría deberse a los lugares donde se llevaron a cabo los eventos de protesta. Al igual que con la dificultad anterior, hay que lograr datos y documentación sobre movilizaciones, lugares, grupos e identidades en principio escasamente visibles, lo que supone un esfuerzo investigador añadido.

2.6.3. Geografías

En sus múltiples trabajos Michael Biggs (2013, 2015 y 2018) ha descrito que la probabilidad de que un evento de protesta sea reportado aumenta cuanto más cerca se está del centro político donde se produce la noticia, y disminuye cuanto más se aleja de él. Las geografías aisladas no solo tienen menos acceso a los recursos económicos, sufren más la violencia del conflicto armado y tienen un acceso más restringido a los servicios públicos, sino que también es menos probable que se noten en sus protestas. Los repertorios deben ser más disruptivos, el número de participantes más alto y la protesta debe tener una mayor intensidad (durar más) para lograr incluso ser reportada en primer lugar. Esta dinámica centro-periferia presenta sesgos en la robustez de la información sobre la ocurrencia de protestas en lugares aislados.

Es posible que múltiples eventos de protestas que tuvieron lugar en estas geografías no hayan sido reportados en las noticias. También es relevante complementar y estudiar cómo los eventos de protesta en lugares distantes de los centros urbanos son sub-reportados. Superar este desafío es de gran interés para tener información y datos más confiables para analizar, particularmente considerando que la política contenciosa podría darse donde los conflictos sociales son más severos.

En el caso colombiano por la amplitud del país, las numerosas áreas alejadas de los centros urbanos o áreas más habitadas, las malas comunicaciones de toda índole con determinadas zonas remotas, la escasa inclusión en los medios masivos de lo que en ellos acontece, los pocos medios técnicos de las comunidades que viven en ellos para superar un cierto aislamiento, y un largo etcétera de circunstancias, conllevan que los tres

tipos de problemas descritos sean un desafío a superar para los y las científicos sociales.

3. Contexto: de las protestas históricas al ciclo de protestas recientes en Colombia

3.1. *Las protestas sociales colombianas en perspectiva histórica*

Colombia es una mezcla particular de tradición democrática, fallas políticas y conflicto armado. De acuerdo con la ONG estadounidense *Freedom House*, es un país «libre parcialmente» con un puntaje de 64/100, según los criterios y las mediciones del informe *Freedom in the World* correspondiente a 2022¹. A juicio del controvertido programa de investigación *Polity IV* es una «democracia» con un puntaje de 7 (en una escala que va desde -10 a +10)².

¹ *Freedom House* fue establecida en 1941 en Nueva York a iniciativa de diversas personalidades como una Organización No Gubernamental cuyo principal objetivo era defender la libertad y la democracia. Desde los años setenta del siglo pasado, una de sus principales actividades es elaborar informes relativos a la situación de las libertades en el mundo en general y en cada uno de los países y territorios del mismo. Al efecto emplea sus criterios y metodología concernientes a los distintos tipos de libertades civiles (expresión, asociación...), pluralismo político, procesos electorales, funcionamiento de los gobiernos e instituciones, legislaciones, etc. Destaca su publicación de periodicidad anual *Freedom in the World* con datos, análisis y valoraciones. Su sitio: <https://freedomhouse.org/>. En el último informe *Freedom in the World 2022* Colombia aparece con una puntuación de 64 puntos sobre 100 posibles. Es la suma de los apartados «*Political Rights*» (procesos electorales, pluralismo político y participación, y funcionamiento del gobierno), obteniendo 29 sobre 40; y «*Civil Liberties*» (libertad de expresión y creencias, derechos de asociación y organización, estado de derecho, derechos individuales), alcanzando 35 sobre 60. La clasificación en tres categorías de los países según sus puntuaciones es *Libre*, *Parcialmente Libre* y *No Libre*. Colombia está ubicada en el rango intermedio. Datos pormenorizados del citado informe con respecto a la evaluación de Colombia en: <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2022>

² El *Proyecto Polity* es un programa de investigación realizado desde los años sesenta del siglo XX que ha ido transitado por diversos periodos en cuanto a su enfoque y metodología. Busca codificar y analizar los datos y rasgos de los sistemas políticos y sus autoridades, considerando gobernanza, fragilidad estatal, conflictos, etc., entre otros fines para su comparación y graduación clasificando a los países desde democracias a autocracias. Actualmente depende del *Center for Systemic Peace* (CSP), ubicado en Viena (Estado de Virginia). Su sistema de trabajo y vínculos con ciertas entidades estadounidenses (caso de la CIA), hace que sus informes resulten controvertidos en muchos círculos académicos. Más información en: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>. La puntuación principal va desde los -10 puntos (peor evaluación posible) a los +10 (la mejor nota). Básicamente divide a los Estados en tres categorías: *Autocracia* (entre -10 a -6); *Anocracia* o «semi-democracia» (-5 a +5); y *Democracia* (+6 a +10). Como hemos señalado arriba, Colombia está calificada muy optimistamente con +7 puntos.

El Estado, grupos paramilitares, guerrillas y carteles, pasando por un gran espectro ideológico de la izquierda a la derecha, han hecho, como es conocido, parte de la confrontación desde la década de 1950. En ese contexto social y político evolutivo, desde mediados de los años 2000 podemos observar que ha tenido lugar una tendencia creciente a las protestas (Archila Neira 2010).

Desde finales de la década de 1970 el contexto del país se ha caracterizado por la toma paramilitar de algunas de sus geografías y la consolidación del terrorismo de Estado; el crecimiento y la expansión de conflicto insurgente; y el auge de la economía transnacional de las drogas de uso ilícito (De Zubiría 2015). El fenómeno paramilitar esparció las dinámicas de control social con el uso de la violencia extrema, tal como las masacres, los asesinatos selectivos e inclusive el control político (en 2006 un tercio del Parlamento colombiano fue juzgado por nexos directos con el paramilitarismo). Entre 2003 y 2006 los grupos paramilitares, principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pasaron por un proceso denominado internacionalmente de DDR —*Desarme, Desmovilización y Reintegración de excombatientes*—. Más concretamente según el Centro Nacional de la Memoria Histórica ello involucró a 35.317 de sus miembros. Sin embargo, posteriormente múltiples grupos neo-paramilitares y delincuenciales han mantenido una dinámica de control territorial y actividades (Gómez Triana 2022a).

Las áreas rurales de Colombia han estado marcadas por la desigualdad social y económica. Este es el resultado de una reforma rural pendiente, que nunca se ha realizado. Desde los tiempos de la época de la colonia española la estructura de la tenencia de la tierra no ha cambiado sustancialmente (Fajardo 2014). Durante el siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX la población fue principalmente rural con un 70% de las personas viviendo en las áreas rurales (Berry 1978). Entre 1953 y 1975 tuvo lugar un proceso de urbanización acelerado y aproximadamente el 70% de la población se mudó a las ciudades. Ello se debió a diversas causas, principalmente la industrialización concentrada en varias zonas; y las consecuencias del fenómeno conocido como «La Violencia», que conllevó desplazamientos de poblaciones. Esto configuró una revolución campesina prolongada con reclamos liberales como el acceso a las tierras, subsidios, mejoras de la infraestructura y conectividad (Beissinger 2013).

Los movimientos campesinos y sus repertorios pueden ser rastreados desde 1874 hasta 1920 con un proceso naciente de demandas de tierras al Estado colombiano (LeGrand 1988). Durante las décadas de 1940 y 1950 fueron creados en el contexto antes expuesto numerosos sindicatos y ligas campesinas (Fals Borda 1975). En los años cincuenta las pro-

testas y las disposiciones gubernamentales tenían como objetivo fundamental transformar un sistema de producción cuasi-feudal en un modelo agrario capitalista, disminuyendo el latifundio y empujando a la mediana y pequeña propiedad de la tierra. Sin embargo, esta especie de intento modernizador fracasó.

La década de 1960 dio a luz a una lucha campesina completamente nueva con dos elementos clave: 1) Los movimientos agrarios armados que se convirtieron en organizaciones guerrilleras; y 2) La creación de la organización de élite Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), y con ello la política contenciosa liderada por las élites (Ketchley 2017). La ANUC fue respaldada popularmente por los campesinos como su herramienta colectiva para presentar sus reclamos y peticiones al Estado.

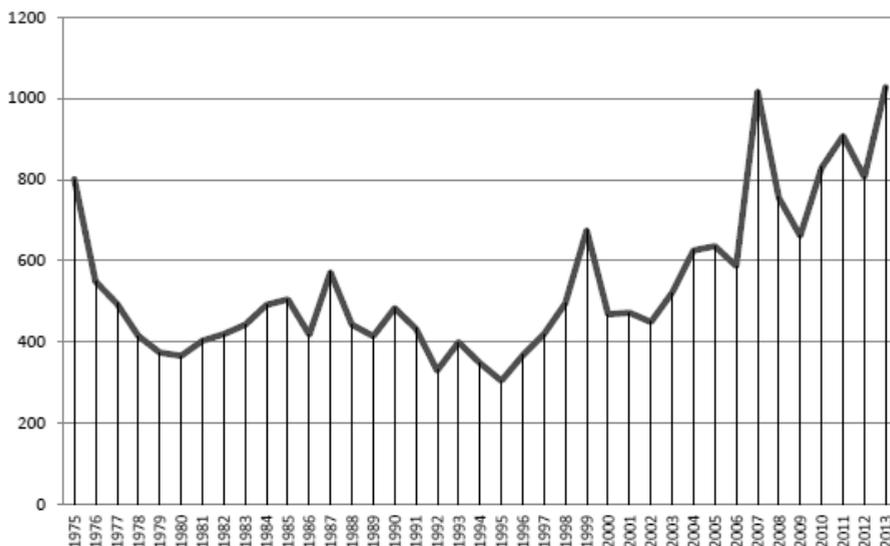
Sin embargo, durante la década de 1980, la ANUC intensificó sus reivindicaciones y se radicalizó contra el Gobierno. La importancia de la ANUC es que creó un nuevo sujeto social y político en la administración de justicia colombiana: el campesino. Dado que el campesinado y sus organizaciones fueron legalmente reconocidos como actores sociales y políticos, se abrió un nuevo campo de acción. De 1960 a 1990 cabe clasificar los eventos de protesta con los siguientes porcentajes: invasión y ocupación de tierras, 20,2%; paros, 49%; marchas, 16,2%; bloqueos, 8%; y disturbios, 6,5% (Archila Neira 2010).

Como hemos señalado, el conflicto armado y la violencia en el campo incidieron en las tasas de crecimiento acelerado de las ciudades. Luego del proceso de urbanización de los años setenta, las situaciones sociales y políticas conflictivas emergieron con fuerza en las áreas urbanas. Sindicatos, organizaciones estudiantiles, asociaciones de vecinos y comunales y otras expresiones organizadas cobraron relevancia en las ciudades y sus áreas de influencia. De manera que el contexto del conflicto armado ha afectado tanto a las zonas rurales como a las urbanas. Sin embargo, la resistencia social a la violencia y al empleo de las armas también ha sido importante en la construcción de la sociedad colombiana. Comunidades enteras se han declarado en contra de la presencia de cualquier actor armado en su territorio (Barreto 2016). Las iniciativas populares han dado forma a importantes dinámicas participativas como, por ejemplo, el movimiento de la *7ma Papeleta* que apoyó la nueva Constitución Política en 1991; y el movimiento por el *Intercambio Humanitario* entre 2005 y 2008, llamando a la liberación de los prisioneros de guerra de las FARC en las cárceles a cambio de prisioneros de guerra del Estado y secuestrados bajo custodia de las FARC-EP.

Según la base de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en los primeros años del siglo XXI se fue incrementando

paulatinamente el número e intensidad de las movilizaciones sociales. En cuanto a eventos de protesta por año se demostraba en un informe elaborado por su equipo de movimientos sociales que en 2013 se contabilizaron 1.027 eventos de protesta, suponiendo «el mayor número de luchas desde 1975» (Archila y otros 2014). Remitimos a la ilustración 1 para observar la evolución habida en casi cuatro décadas (1975 a 2013). Uno de los párrafos del mencionado informe describía la variedad de las demandas existentes: «Tan inusitado nivel de movilización da cuenta de una sociedad en movimiento con altos niveles de participación ciudadana y con notoria visibilidad de sus actores. Cabe destacar los masivos paros agrarios, de mineros artesanales, camioneros y estibadores de puertos, las huelgas laborales en empresas multinacionales mineras y petroleras, dos paros nacionales de madres comunitarias, ceses de actividades estudiantiles, huelgas de trabajadores de clínicas y hospitales, y paros cívicos motivados por carencias de servicios públicos o asociados con actividades extractivas».

ILUSTRACIÓN 1



Fuente: Archila, Mauricio y otros. 2014. *Informe especial. Luchas sociales en Colombia 2013*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

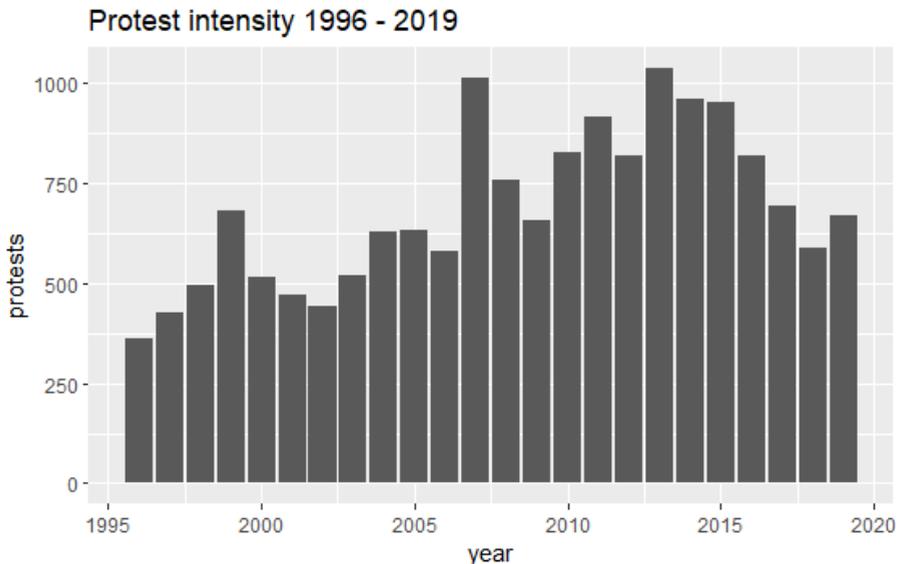
Edwin Cruz Rodríguez presentó un estudio sobre el ciclo de protesta 2010-2016, concluyendo que el contexto político se caracterizaba

por la proximidad a la política institucional y la persistencia de la represión de los movimientos sociales. Argumentaba que la intensidad de la protesta en este período tenía en su opinión dos explicaciones: 1) Existe una infraestructura organizativa de los movimientos sociales con discursos capaces de articular múltiples agendas; y 2) Las negociaciones de paz motivaron una ampliación de la agenda pública hacia temas sociales sistemáticamente bloqueados. Por lo tanto, los beneficios potenciales para los movimientos sociales son mayores que los costos asociados con la represión (Rodríguez 2016).

3.2. *El ciclo de protestas sociales desde 2016 a 2022*

Retomando los datos recopilados y analizados por el CINEP, desde el año 1996 ha habido un crecimiento más o menos estable en la intensidad del número de protestas, llegando al pico máximo en el año 2013 —como hemos glosado en párrafos anteriores—. Luego desde 2014, 2015 y 2016 se puede observar una caída en la intensidad, con un leve repunte en 2019 (ver la ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2



Fuente: Elaboración propia de los autores. Datos: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

Resumidamente el cuadro de protestas de los últimos años cabe concretarlo en el paro universitario entre octubre y diciembre de 2018 ante la falta de presupuesto suficiente para la treintena de universidades públicas y otros problemas como la pérdida de su autonomía en la toma de decisiones, los escasos recursos tecnológicos, la caída de la calidad formativa en los centros de estudios por falta de medios, etc. —haciendo parte de la larga tradición de protestas estudiantiles como las de 1971, 1984, 1990, 2011, entre otras—; las «marchas de las linternas» en 2019 de denuncia de la corrupción política, institucional y de ciertos entramados socio-económicos, empresariales y financieros —caso Odebrecht, demanda de renuncia del fiscal general Néstor Humberto Martínez—; el «Paro nacional» intermitente iniciado en noviembre de 2019 y continuado hasta los primeros meses de 2020, en torno a elementos laborales, sociales y de la vida diaria que afectan a las capas medias y, sobre todo, bajas de la población, tales como los impuestos, estabilidad laboral, salarios, pensiones, proyecto de reforma tributaria, alzas en las tarifas de los servicios públicos esenciales, etc.; puntos a los que se fueron uniendo otras motivaciones como el incumplimiento de compromisos adquiridos por el Gobierno con respecto a las universidades, campesinado, comunidades originarias..., y, ante el tratamiento político y social de las protestas por el Gobierno y medios de comunicación del establecimiento, la reafirmación de los derechos de manifestación y expresión y las críticas ante la criminalización de la protesta social, así como otras medidas punitivas.

Sobre toda esa base de descontentos, fueron cobrando fuerza otras tres grandes causas: el desmedido número de personas heridas y fallecidas en las manifestaciones y plantones; paralelamente, pero por otras razones y en otros contextos, el alarmante incremento de los asesinatos de dirigentes sociales y comunitarios; y la lentitud y/o incumplimiento de los puntos previstos en el Acuerdo Final de Paz, con especial referencia a los asesinatos selectivos de excombatientes de las FARC-EP. Sin olvidar la incidencia en el cansancio ciudadano del manejo de la pandemia del Covid.

Como suele ocurrir ante este tipo de situaciones, una parte del país fue posicionándose en el lado de apoyar o, al menos, entender las protestas (personalidades, deportistas, artistas...). Otros sectores mostraron su oposición, achacándolo a un mero asunto de vandalismo, a la infiltración de militantes de extrema izquierda y de las guerrillas todavía activas, y al fenómeno denominado de la «*Primera línea*». Aparecido desde 2019, consiste en grupos con una cierta organización y táctica que tratan de proteger al grueso de las personas manifestantes pacíficas de los en muchas ocasiones comportamientos policiales excesivos, colocándose precisamente en «primera línea» para hacer frente a los efectivos policiales, ubicándose en las cercanías de los despliegues de unidades

del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) para intentar restarles eficacia represiva. Desde el anterior Gobierno de Duque y grandes medios se les achacó a sus componentes y apoyos el ser un nuevo «grupo criminal» con nexos con las disidencias de las FARC, Segunda Marquetalia y ELN (*Semana*, 2021). El investigador Renán Vega, por tomar un ejemplo de contraste de impresiones, mantiene otra visión menos simplista: «No podemos desconocer que las llamadas “primeras líneas” y los sectores que más frentearon en el paro, tenían algún tipo de preparación militar, preparación que no cayó del cielo, sino que tiene que ver con que allí participaron también, a título de ciudadanos, ex combatientes. Sujetos con una formación militar mínima, desarmados, lo que les permitía organizar una logística elemental para hacer frente a la represión del Estado» (entrevista en Rivara 2022a). Renán Vega publicó con ironía un mordaz trabajo de diecinueve páginas titulado «Un cuento de terrorismo mediático. Vladimir Putin y la primera línea del paro en Colombia. Informe confidencial de la CIA» (Vega 2022), en respuesta a las informaciones periodísticas acerca de la existencia de un «dossier de la CIA que prueba nexo entre rusos y disturbios en Bogotá» (*El Tiempo* 2022).

Sostenido en tal basamento configurado durante 2018, 2019 y 2020, se llegó al Paro Nacional de 2021 que, de alguna manera, culminó tal auge crítico socio-político, de crecimiento de reivindicaciones y de movilizaciones de diverso tipo (manifestaciones masivas, cortes o bloqueos de tráfico, sentadas, cacerolazos, expresiones culturales, actos más selectivos, pero de cierta dureza, etc.). Básicamente abarcó desde abril a junio. La salida la marcó el asunto de la reforma tributaria —eufemísticamente llamada «Ley de Solidaridad Sostenible», cuando entre sus medidas estaba el aumento de impuestos a la población y el incremento del IVA en los productos básicos y de primera necesidad—, pero pronto se conjuntaron el resto de causas apuntadas en los párrafos anteriores. Los convocantes fueron las centrales sindicales, organizaciones de pensionados o personas jubiladas y otras entidades gremiales del Comité Nacional de Paro, si bien el protagonismo fue de los movimientos sociales, organizaciones indígenas, estudiantes, jóvenes, grupos auto-organizados, desde luego la cada vez mayor visibilidad de los movimientos de mujeres a favor de la igualdad de género y su empoderamiento —en un ambiente social muy conservador y machista—, etc., y también de sectores amplios de la ciudadanía colombiana no necesariamente organizada en ninguna entidad, pero conscientes de la necesidad de cambios estructurales.

Cabe añadir que, aunque con menor intensidad, en la primera mitad de 2022 se han dado algunas movilizaciones, en ocasiones recordando el «estallido» social del año precedente, pero en otra coyuntura con el factor del final del Gobierno de Duque y con muchos sectores políticos y sociales más centrados en los sucesivos procesos electorales habidos.

En relación a estos años pasados, Marisabel García e Ildefonso Arias desarrollan una caracterización de los repertorios en las olas de protesta habidas. De acuerdo con su análisis, las mismas estuvieron distinguidas por un renovado repertorio de acción. Describen cómo la creatividad artística fue fundamental para expresar los reclamos sociales. Uno de los elementos que este estudio esgrime es cómo los manifestantes incorporaron símbolos e imágenes de producciones audiovisuales de la cultura dominante para reconfigurarlas y darles nueva forma dentro de sus reivindicaciones (García Acelas y Arias Perales 2021). Además, en este artículo destacan el papel de la juventud en el conjunto de las movilizaciones, especialmente de los y las jóvenes precarizados, en su mayoría urbanos, que se ven en la necesidad de afrontar la pauperización de sus condiciones de vida y las de sus familias; así como el empuje del movimiento estudiantil, muy crítico con la desfinanciación de la educación pública y el descontento con el incumplimiento de los acuerdos alcanzados por ellos y el profesorado de la universidades públicas en 2018 con el Gobierno, al que ya hemos aludido antes.

Para el autorizado dictamen académico del profesor Renán Vega Cantor —uno de los grandes especialistas en las investigaciones sobre movimientos sociales, como demostró, entre otras publicaciones, en sus cuatro volúmenes de *Gente muy rebelde. Protesta popular y modernización capitalista en Colombia* (Vega, 2002)—, que recogemos de una entrevista en *Alainet* (Rivara 2022a), el Paro Nacional del año 2001 «fue la más extraordinaria movilización de toda la historia de Colombia: no hay ningún otro antecedente de esas dimensiones. Incluso se la suele comparar con el Paro Cívico de septiembre de 1977, sucedido hace 45 años. Pero el paro cívico no tuvo el relieve ni las dimensiones que alcanzó este del año anterior [2021]. Este fue inédito por muchos factores». Entre ellos: «Por la *extensión geográfica*: cubrió prácticamente el 80 por ciento del territorio colombiano, cubrió las grandes ciudades, incluso sitios donde nunca antes había habido movilización abierta. Por la *extensión temporal*: fue el que más tiempo duró. Y también porque allí *participaron muy diversos sectores sociales*» [las cursivas son nuestras]. Tras auto preguntarse «¿Qué tiene entonces de nuevo este paro?», contesta que «se inscribe dentro de un ciclo más corto que empezó por ahí en el 2010, cuando se celebró la independencia del país, cuando hubo una importante movilización que hablaba de la “segunda independencia”, en la que surgió el movimiento Marcha Patriótica. Eso se canalizó de alguna forma hacia los debates en torno a la paz, y en otros casos se proyectó más allá».

Con respecto a las consecuencias Vega afirma que «El mayor impacto de este proceso es que deslegitimó al uribismo y al paramilitarismo urbano. Creo que estos fueron los principales derrotados de esta mo-

vilización. Porque hay que decir que, en los últimos 20 años, desde el año 2002, se dio una legitimación del uribismo como movimiento político y también del paramilitarismo, que no es otra cosa que el uribismo armado». Además, el paro trajo «la guerra a las ciudades, por lo que muchos sectores urbanos descubrieron que el Estado colombiano es terrorista (...). Eso siempre lo han experimentado los jóvenes en los barrios populares, pero la clase media nunca lo había visto así. Nunca lo vivió en carne propia (...). Esa, creo, es una enseñanza política de larga duración».

Para el sociólogo y periodista Lautaro Rivara las protestas en abril de 2021 —que denomina la «rebelión de los berracos» [*sic*], en alusión a la valentía, bravura y fortaleza de los movilizados—, fueron un «punto de coronación de un proceso que se venía sedimentando desde la constitución de nuevos y masivos movimientos sociales» anteriores, «hasta una serie de paros agrarios y mingas indígenas desarrollados de forma casi incesante en los últimos años», siendo sus protagonistas principales las juventudes, el campesinado, las negritudes y los pueblos indígenas. Valora que «El estallido, pero sobre todo la retaliación [represalia o venganza] de los factores de poder, tuvo un indudable efecto pedagógico sobre la población colombiana, al producir el desplazamiento de la guerra desde las zonas rurales hasta el centro de los grandes conglomerados urbanos. Policías, militares, pero sobre todo paramilitares, intentaron la retoma violenta de localidades que habían sido ocupadas por las protestas». Y, en su opinión, hay una relación entre las áreas donde las movilizaciones fueron más fuertes y los resultados electorales de 2022 para el Pacto Histórico, una «casi perfecta superposición de la geografía de las protestas y del mapa electoral de estos comicios», asegura (Rivara 2022b).

El ciclo de protestas de 2019-2021, de acuerdo con Freyter Florián (2021), ha estado caracterizado por la criminalización de las personas participantes y las organizaciones sociales por medio de la violación sistemática de los derechos humanos por parte de la fuerza pública, así como por el comportamiento del sistema judicial que tendió a sancionar el ejercicio de aquellas. Los informes elaborados por la Red Bandatos (Red Nacional de Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política), CINEP, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Human Rights Watch e Indepaz, entre otros, han señalado la brutalidad policial con la cual el Estado respondió al Paro Nacional de 2021.

Hay que referirse a la represión violenta utilizada por la Policía Nacional, en especial por su cuerpo de intervención denominado Esmad (Escuadrón Móvil Antidisturbios). Con arreglo al informe presentado por la ONGs Temblores e Indepaz a la CIDH, entre el 28 de abril y el

12 de mayo de 2021, en las semanas de marchas contrarias al proyecto de reforma del sistema tributario, se registraron al menos 2.110 casos de violencia por parte de la Fuerza Pública; de ellos 362 víctimas de violencia física, 39 homicidios, 1.055 detenciones arbitrarias de manifestantes, 442 intervenciones violentas contra protestas pacíficas, 30 víctimas de graves agresiones oculares, 133 casos de disparos de arma de fuego, 16 víctimas de violencia sexual y 3 víctimas de violencia basada en género (Indepaz 2022).

La mayoría de las personas afectadas eran jóvenes, estudiantes y trabajadores entre los 17 y los 26 años. Algunos relatos publicados como «Dos noches dentro de un camión: el terror policial durante el paro», ilustraron sobre algunas situaciones vividas. Uno de los testimonios señalaba: «nos metieron en un camión sin insignias de la Policía, y nos tuvieron rodando desde el sábado por la noche y todo el domingo. Nos soltaron el lunes en la tarde. Nunca había pasado tanto miedo. Me mentalicé con la idea de que me iba a morir» (La Liga contra el silencio 2021).

Estas situaciones de detenciones sin traslado a las estaciones policiales o comisarías o cualquier otro lugar oficial y reconocible de las fuerzas policiales, fueron denunciadas por ONG, grupos sociales, abogados y organismos diversos como «*desapariciones forzadas transitorias*» dirigidas al «amedrentamiento y represión de la protesta social». Un reporte inicial calculó en 548 los casos de personas reportadas como desaparecidas durante las jornadas de paro de 2021, de lo que fueron informadas la Fiscalía General y la Defensoría que activaron el «Mecanismo de Búsqueda Urgente», si bien con numerosas críticas por su funcionamiento (*El Tiempo* 2021). Las organizaciones de derechos humanos pertenecientes a la «Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada» (MTDF) acusaron a ambas instituciones citadas de utilizar eufemismos para minimizar el grave problema —como «*persona no localizada*»—, teniendo en cuenta los antecedentes en Colombia de en torno a 80.000 desapariciones forzadas entre 1970 y 2018 en el marco del conflicto armado según datos del CNMH (2018). Incluso la «Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas» (UBPD), que es una entidad del propio Estado colombiano de carácter humanitario y extrajudicial que dirige, coordina y contribuye a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, mostró su malestar.

Este comportamiento policial no era aislado o excepcional, pues se vino reproduciendo sistemáticamente con ocasión de las protestas iniciadas en noviembre de 2019, septiembre de 2020 y abril de 2021. Un comunicado del CINEP del 6 de mayo de 2021 —titulado «Garantías para la vida y derecho a la protesta»—, así lo denunciaba: «La represión y criminalización del derecho a la protesta social en Colombia no es una

práctica excepcional (...). La multiplicidad de hechos y de víctimas causadas en varios lugares del país dificulta tener una cuantificación exacta de lo que ocurre en tiempo real; sin embargo, las denuncias públicas y la circulación de videos y audios hacen evidente la sistemática violación de Derechos Humanos contra la población que ejerce su derecho a la protesta, e incluso, contra quienes no participan de las movilizaciones». Enumerando «ejecuciones extrajudiciales con armas de fuego contra mayores y menores de edad, detenciones arbitrarias, desapariciones, abusos sexuales contra mujeres, lesiones a causa del uso de gases lacrimógenos u otro tipo de armas accionadas por la Fuerza Pública contra los manifestantes causando graves heridas, el uso de ambulancias para detener y torturar a los manifestantes en su interior, y el uso de gases lacrimógenos caducos con efectos tóxicos y agresiones contra personas detenidas a quienes coaccionan a borrar los registros filmicos de sus celulares con pruebas de las agresiones» (CINEP, 6 de mayo de 2021).

Algunos de los reclamos en la agenda las movilizaciones fueron la lucha contra la desigualdad económica y social, la renta básica universal, la eliminación de la brutalidad policial, el autoritarismo, el desempleo, la impunidad, el asesinato sistemático de líderes sociales y defensores de derechos humanos, la lentitud y falta de implementación de aspectos del Acuerdo de Paz de 2016, la corrupción, y el desacuerdo con el reinicio de las aspersiones aéreas con glifosato, entre otras reivindicaciones (Medina Claros 2021).

A juicio del profesor Carlos Medina Gallegos el Paro Nacional de 2021 deparó muchas enseñanzas, entre otras: 1) Emergió con fuerza un «nuevo sujeto político» y «transformador», la «juventud de los sectores populares» que protagoniza la protesta legítima y la lucha social reivindicativa; 2) Surgieron «nuevos modelos de organización popular y social» que superan los «viejos ordenamientos y jerarquías en el ámbito de un modelo de democracia plebeya», con carácter popular y asambleario que «se piensa en torno a los problemas locales y estructurales, construye sus propios manifiestos y define sus agendas reivindicativas»; 3) Se produce un desborde de imaginación en el uso de las herramientas tecnológicas en el campo de la comunicación «despertando redes de solidaridad»; 4) Surgen las «segundas y terceras líneas» en materia de acompañamiento en las áreas de salud y derechos humanos, así como «las primeras líneas de madres, maestros y sacerdotes para acompañar la protesta»; 5) El fenómeno consistente en que la protesta «se nutre de las expresiones artísticas y culturales e involucra sectores institucionales de las artes en conciertos de una gran calidad artística e interpretativa», jugando su papel «las expresiones musicales cultas», pero también «la música urbana y étnica»; y 6) La «internacionalización» del paro con concentraciones en distintas ciudades del mundo para visibilizar el desarrollo

de la protesta y publicitar los objetivos del paro, siendo un importante logro político las «expresiones de solidaridad de la comunidad internacional», así como la llegada de delegaciones de derechos humanos y movimientos sociales «para tomar el pulso en directo de la gravedad de los ocurrido» (Medina Gallegos 2021).

4. La firma e implementación del Acuerdo de Paz y su vinculación con las protestas sociales

El Acuerdo de Paz no puede entenderse sin la protesta y movilización social que se dio en torno a él. Entre el 2012 y 2016, diversos sectores de la sociedad se expresaron acerca de la necesidad de llegar a un acuerdo e intentaron incluir puntos que entendían como esenciales desde su visión en la agenda de los negociadores de las partes. En 2013, por ejemplo, los movimientos ligados a la vida rural, tales como campesinos, indígenas y colectividades negras, desarrollaron una intensa actividad movilizadora para presionar al objeto de incorporar programas de desarrollo territorial con un enfoque concebido de abajo hacia arriba. Como es sabido, por La Habana fueron pasando representaciones sociales y comunitarias que pusieron sus impresiones y demandas encima de la mesa de negociaciones.

De acuerdo con los argumentos presentados en el expuesto apartado metodológico del presente capítulo, se puede establecer una relación entre cómo las personas, al ver que el Gobierno colombiano estaba dispuesto a tratar sobre elementos de la política nacional por fuera de los escenarios parlamentarios, se sintieron persuadidas a utilizar las herramientas de las que disponían en sus manos. Estas incluían las protestas de cara a elevar sus problemáticas sociales a la mesa de intercambios entre los respectivos delegados gubernamentales y guerrilleros.

Es decir, el diálogo con las FARC-EP implicaba un aspecto simbólico de la importancia de llegar a resolver problemáticas sociales no solo desde la represión y la violencia, sino que era posible utilizar medios no violentos para la resolución de conflictividades sociales de calado histórico. Toda relación humana está mediada por el conflicto, sin embargo, el problema radica en cómo se agencie tal confrontación; esto es, entender la violencia como consecuencia y como proceso (Kalyvas 2001).

Este argumento puede ayudar a explicar por qué durante los años en los que se mantuvo todo el proceso en La Habana se observó una alta intensidad en las protestas. Una vez culmina el diálogo en 2016 se instala una matriz mediática, junto con la esperanza de entrar en una nueva etapa del país consistente en que la implementación de lo acordado con-

llevaría, al menos teóricamente, la solución de las problemáticas sociales más acuciantes del país.

Esto puede revelar el por qué, una vez firmado el Acuerdo, la intensidad de las protestas disminuye. Sin embargo, la elección del presidente Iván Duque Márquez en 2018 y el comportamiento de su partido y del Gobierno en el periodo 2018-2022, con una agenda de no implementación del Acuerdo de Paz, pronto sesgó la potencia transformadora que implicaba el mismo (Estrada 2019). Esto, por su lado, puede explicar una reactivación en la intensidad de las protestas a partir de 2019. Además, no solo el motivo era la actitud gubernamental de Duque con lo suscrito por la anterior administración presidida por Santos —desde luego en nombre del Estado, por lo que era vinculante—, sino los aspectos más controvertidos de ciertas políticas gubernamentales formuladas desde finales de 2018 y principios de 2019 de corte marcadamente neoliberal en términos socio-económicos.

Valora el CINEP que la conflictividad «acumulada» desde 2019 y en los siguientes años mostraba como «factores explicativos» los siguientes elementos: «el agotamiento del modelo económico imperante que no ofrece horizontes de futuro a la inmensa mayoría de la población colombiana, sobre todo a la juventud; *la frustración de amplios sectores de la sociedad cuyas expectativas políticas se vieron frustradas con el actual Gobierno dada su política displicente con el Acuerdo de Paz* y contraria al clima político de apertura democrática; y una profunda crisis en las instituciones del Estado conllevando a la desconfianza en amplios sectores de la sociedad» [las cursivas son nuestras] (CINEP, mayo de 2021).

Es decir, aparece la contrariedad por no materializarse en toda su extensión o, al menos, mantenerse desde el Gobierno Duque una política apática con los acuerdos de paz; pero las protestas tenían como motivaciones profundas los problemas digamos clásicos y estructurales de la sociedad colombiana como el modelo económico; la estructura social; el sistema político; el desengaño ante las instituciones; la desesperanza de la juventud; la exclusión de los sectores más empobrecidos; el ninguneo y abandono secular de las comunidades originarias y pueblos afrodescendientes; y la situación de desigualdad en general de las mujeres.

Algunos trabajos (Fundación Ideas para la Paz 2021; García Acelas y Arias Perales 2021; Medina Claros 2021), caracterizan los ciclos de protesta de 2019 a 2021 como una etapa de movilizaciones sin antecedentes recientes en términos de dimensión e intensidad. Sin embargo, las metodologías que usan para la medición de los hechos de protesta y la llegada esta conclusión pueden no ser las más adecuadas. Por ejemplo, en su informe sobre la movilización del 2021 la Fundación Ideas para la Paz sostiene su estudio en una base de datos que consta de un registro que

puede corresponder con una o múltiples protestas ocurridas en un municipio en un mismo día y que giran en torno a una única demanda o alrededor de un grupo de demandas articuladas. Esto es problemático en varios niveles. Primero, hechos de protesta con 10.000 participantes o con 50 participantes tienen el mismo peso en la ponderación de datos. A nivel colectivo e individual no operan los mismos procesos de racionalización o presión de pares cuando hay uno u otro número de intervinientes (Gómez Triana 2022b). Segundo, dependen de lo reportado en las noticias, que como hemos señalado en el apartado de metodología, puede ser problemático por la sub-representación de algunas identidades y geografías en los medios de comunicación (Biggs 2018).

Por otro lado, los estudios que han utilizado la misma caracterización de los ciclos de protesta de 2019, y especialmente de 2021, hacen referencia a lo disruptivo de los elementos simbólicos, además de la participación masiva. Pese a los desafíos que estos estudios presentan, hoy se puede concluir que la movilización social en el período del pos-acuerdo contiene elementos y características diferentes al contexto antes de 2016.

La elección del presidente Gustavo Petro puede ser también analizada desde las agendas —*agenda-setting* [configuración de la agenda]— del período de movilización reciente. Gran parte de los reclamos del movimiento social se ven reflejados en lo que su momento fue la campaña por la presidencia y posteriormente, particularmente en el discurso luego de conocerse los resultados de las elecciones. Esto quiere decir que las agendas propuestas por las protestas entre los años 2018 a 2022 han logrado generar presión suficiente para impactar la agenda política en las contiendas electorales habidas en el presente año 2022.

Si bien una parte importante, por no decir los elementos fundamentales, del Acuerdo de Paz no han sido implementados de manera integral, sino más bien se ha ejecutado una estrategia de simulación de la implementación (Estrada 2019), se puede argumentar que aquel tuvo un impacto en la protesta social. Este razonamiento está basado en tres factores:

1. Durante el proceso de diálogos de La Habana (2012-2016) son los años que correspondieron con las mayores intensidades en las protestas durante los últimos quince años en Colombia —como reflejamos en la Ilustración 2 con los datos de 2013, 2014 y 2015 tomados de la base del CINEP—, debido al mecanismo racional bajo el cual las personas vieron en el sistema una posibilidad de diálogo, de elevar demandas, una coyuntura propicia para intentar mejorar las condiciones de vida básicas bajo reclamos no-violentos como una realidad en el día a día del país.

2. Una vez firmado el Acuerdo de Paz (2016), he iniciado el proceso de implementación, la ciudadanía mantuvo sus reivindicaciones, aunque disminuyendo la fuerza de las protestas. Empero, muchos sectores sociales ante el incremento de la carestía de las condiciones de vida y otros problemas diarios, más las críticas a las políticas gubernamentales del Gobierno Duque, junto a la impresión que aspectos fundamentales del Acuerdo no se materializaban, retomaron desde 2019 y 2020 las movilizaciones, cada vez con protestas más disruptivas, más diversas y con temas en la agenda que remitían a las condiciones estructurales del país, llegando a su culminación con la importancia cualitativa y cuantitativa de lo acontecido en torno al Paro Nacional de 2021.
3. Es importante tener en cuenta que, si bien las dinámicas de protestas y los movimientos sociales —como principales organizadores de las mismas (Whittier 2007)—, se vieron afectados por el Acuerdo, mantuvieron una autonomía, enfoques y reivindicaciones propias. Entendemos que es necesario tener en cuenta para ejercicios futuros y más exhaustivos de análisis del impacto del Acuerdo sobre el fenómeno socio-político de la protesta el desafío de la causalidad inversa.

5. Conclusiones y perspectivas: «Llegó la hora de cambiar» y «Un nuevo contrato social»

El objetivo principal de este capítulo ha sido presentar algunas de las teorías y mecanismos bajo los cuales las protestas sociales en Colombia en la última década (2012, inicio formal de las negociaciones en La Habana, hasta 2022, año actual), se han visto influenciadas e impactada por la firma (2016) e implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP (2017 a 2022).

Mientras que la literatura dedicada a las dinámicas del conflicto social, político y armado es prolífica, así como la dedicada en años recientes a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil en su espectro más amplio, los estudios dedicados a la protesta, salvo algunas excepciones (Archila Neira 2003, 2006, 2010; Barrera y Hoyos 2020; Casas Ramírez 2019; Rodríguez 2015, 2016; García Aceles y Arias Perales 2021; Medina Claros 2021; y Gómez Triana 2022b), no son demasiados y, de alguna manera, podemos hablar de un objeto o tema de investigación en gran medida pendiente.

En 2022 en Colombia han asumido sus responsabilidades un nuevo Congreso y Presidencia, tras las elecciones legislativas habidas en marzo y las presidenciales en mayo y junio. Es importante resaltar que la coali-

ción del actual Gobierno, el Pacto Histórico a cuya cabeza está el presidente Gustavo Petro, hizo una campaña electoral fundamentada en muchas de los reclamos sociales de los ciclos de protesta de 2018 a 2021; e incluso retomando las demandas abiertas desde 2016 y 2017 en torno a la ratificación e implementación integral del Acuerdo de Paz. Esto ha generado algunas expectativas en cómo los reclamos de los movimientos sociales pueden transformarse en agendas legislativas y ejecutivas. El nuevo Gobierno asume el poder en medio de una fuerte crisis de institucionalidad, especialmente de las Fuerzas Armadas y la Policía.

Los episodios de brutalidad policiaca, en especial durante el paro de 2021, suscitaron un descontento y desaprobación generalizada de la población hacia esta institución. Por ejemplo, entre las estrategias del Gobierno de Petro frente a la Policía se encuentra su desvinculación del Ministerio de Defensa buscando recuperar su carácter civilista, y dejando atrás la doctrina militar que ha caracterizado tradicionalmente a la institución. Otro ejemplo claro, será la constitución de un anunciado Ministerio de la Paz, la Seguridad y la Convivencia (Minpaz), dándole una caracterización al problema de la paz, como una cuestión y un reto cívico; y no como ha venido siendo hasta este momento, una complicación de violencia ligada estructural y políticamente al Ministerio de Defensa.

Valga decir que el *Programa de Gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida* propuesto por el Pacto Histórico es en buena medida *una recopilación de prácticamente todas las demandas de las movilizaciones sociales* de las últimas dos décadas, pese a que por el carácter del documento la redacción sea en muchas secciones demasiado genérica, y de alguna manera *un pacto social* entre los ahora gobernantes y la sociedad colombiana. En las páginas introductorias se leen frases como:

«Llegó la hora de cambiar» —esta es la primera frase de las 54 páginas—; «un nuevo *contrato social* para el buen vivir y el vivir sabroso»; «una era de paz cuyo rostro sea una democracia multicolor, expresión de los *mandatos ciudadanos*»; «programa para el cambio, construido desde los territorios y las voces de sus gentes»; «Ministerio de la Igualdad para avanzar hacia una sociedad sin brechas entre hombres y mujeres»; «construcción de una democracia multicolor con los niños y las niñas, los jóvenes, los adultos mayores, el campesinado, los pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas y rrom, las diversidades de género y orientación sexual, las víctimas, los trabajadores, productores, empresarios y actores de la economía popular, en fin, *con toda la sociedad*»; «derecho fundamental a la salud»; «las familias gozarán del mínimo vital de agua, energía, internet, servicios públicos y a una vivienda para la vida»; «una economía productiva en la que la tierra, la ciudad, la conectividad, el crédito y el saber no sean privilegios sino derechos con los cuales millones puedan vivir, producir y trabajar»; «el Estado garantizando el equili-

brio de poderes, respetando las libertades fundamentales, *incluido el derecho a la protesta y la libertad de expresión*»; «*Cumpliremos el Acuerdo Final de Paz*, avanzaremos en el diálogo con el ELN y someteremos a la justicia a los grupos multicrimen»; «protección de los derechos y la dignidad de millones de colombianos en el exterior»; «Respetaremos la autonomía de los pueblos»; «Las bases programáticas que aquí se presentan han sido construidas recogiendo las *preocupaciones y las propuestas del pueblo* colombiano»; «La *ciudadanía* tiene en sus manos un programa abierto que se irá consolidando en el diálogo plural» [las cursivas son nuestras].

Materializar lo señalado y otros puntos desarrollados en mayor detalle en el resto del documento será un reto que, siendo realistas, será imposible de plasmar en todos sus extremos. Al menos que se cumpla en parte lo sabremos, a buen seguro, por las movilizaciones y demandas que se puedan generar en los próximos años, evidentemente si el grado de incumplimientos sea alto.

En caso de que el nuevo Gobierno logre implementar los planes, programas y proyectos que prometió en campaña, puede tener implicaciones profundas frente a los impactos que la protesta social conlleva en el marco de la construcción de la democracia. Si bien es complejo poder establecer una relación de causalidad entre los reclamos y las modificaciones de políticas en el país, definitivamente el aspecto simbólico es bastante poderoso. Tal como lo señalan múltiples trabajos aquí citados (Della Porta 2013; Della Porta y Diani 1999; Snow y otros 1986), el campo simbólico dentro de la arena política es fundamental. Por lo tanto, para los y las manifestantes saber que los reclamos que en su momento establecieron como agenda política, en este momento han llegado a incluirse en la agenda electoral y, consecuentemente en las agendas legislativa y ejecutiva, puede llegar a ser muy positivo.

El hecho que los reclamos se hayan convertido en agendas electorales (victoriosas) afecta directamente los tres mecanismos presentados en este trabajo. Saber que las demandas de las protestas lograron tener un impacto tan profundo en el sistema político hace considerar, en consecuencia, la protesta como un medio legítimo y viable para la mejora de las condiciones democráticas persuadiendo a las mismas manifestantes y observadoras de la eficacia de estas. Además, consiguieron también establecer una parte fundamental de la agenda del nuevo Gobierno (*agenda-setting*) y, a su vez, pueden llegar a influenciar a más y más personas (presión de pares) sobre la importancia y eficiencia de protestar para construir una ciudadanía más comprometida y con más espacios de participación.

No obstante, esto configura un gran reto para el Gobierno de Petro y el conjunto de ministros y ministras, ya que sin duda tendrán delante

una ciudadanía activa y vigilante frente a las decisiones que se tomen, así como las que no se adopten tras haber sido prometidas en la campaña y, de una u otra manera, formuladas en el arriba citado Programa de Gobierno para el periodo 2022-2026. Esto no solo fortalecerá el sistema democrático, sino que pondrá más presión sobre las iniciativas parlamentarias. Muchos de los proyectos de ley a ser presentados contarán con un sujeto político activo en las calles, lo cual puede hacer que las reformas avancen de manera más consecuente con los planteamientos iniciales. Esto también pone un mayor peso sobre las bancadas conservadoras (de oposición) frente a las iniciativas legislativas a presentar, debatir y adoptar.

El mismo día 6 de agosto de 2022, jornada de la asunción oficial del Gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez, se efectuó una *Poseción Popular y Espiritual* en el bogotano Parque Tercer Milenio, con representantes de movimientos sociales, organizaciones populares, movimientos campesinos, comunidades afros y pueblos indígenas (remitimos al relato del acto de Hernán Ouviña en *Alainet*). A la vicepresidenta se les entregó el documento *Mandato Popular y Espiritual. A Gustavo Petro y Francia Márquez, presidente y vicepresidenta de la República de Colombia*. «Compartimos nuestro profundo sentimiento de felicidad y responsabilidad por la llegada al Gobierno colombiano de este proyecto político nacido de las entrañas de los pueblos», se señala, pero recordando las «miles de acciones políticas, comunitarias, de encuentro y movilizaciones a lo largo y ancho del país, en donde hemos aportado a este camino de acumulación de espíritu de transformación para llegar hoy a esta victoria popular (...)». «Nunca debe olvidarse ello pues ahí está la fuerza para el avance hacia los cambios». En un párrafo se hace una propuesta diáfana: «proponemos generar un espacio permanente de encuentro entre el Gobierno colombiano y el pueblo organizado para construir, evaluar y proyectar conjuntamente las políticas de cambio y su desarrollo».

Tras enumerar en ocho puntos «Nuestras apuestas sobre las principales transformaciones», el documento concluye con estas palabras: «Estamos dispuestos a defender las propuestas y voluntad de cambio popular en las calles como siempre lo hemos hecho, con alegría y decisión, con la unidad como principio, para lograr un país del tamaño de nuestros sueños colectivos» [las cursivas son nuestras]. A nadie se le escapa que, por un lado, se manifiesta el reconocimiento al papel del Gobierno e instituciones; pero, por otro, se hacen dos advertencias: una, que los movimientos sociales y populares están dispuestos a colaborar con aquellas, y dos, que se seguirá en «las calles», en las movilizaciones o, en su caso, si es necesario en la protesta social, como acaeció hasta ahora.

En síntesis, el ciclo de protestas iniciado en 2016 hasta 2022 ha apuntado tanto a elementos materiales (condiciones laborales, mejoras en aspectos de la vida diaria, inversiones públicas, adecuados servicios sociales...); como a valores inmateriales y difícilmente tangibles (la paz, la libertad, honestidad frente a corrupción, derecho a la protesta sin represión...). Esto ha sido posible al desvincular —pese a hacerlo no totalmente— la protesta social de la agenda del conflicto armado interno que ha vivido el país. Grupos armados al margen de la ley aún continúan ejerciendo presión sobre múltiples territorios del país (Gómez Triana 2022a), sin embargo, fue factible desmarcar la agenda del movimiento social del concepto del enemigo interno. El poder del aspecto simbólico de las protestas está dado por demostrar que las agendas propuestas en una agenda no-violenta pueden llegar a transformar el escenario político del país, presentado maneras pacíficas para la resolución de los conflictos que atraviesan a la sociedad colombiana (Lederach 2005 y 2007).

Este trabajo ha buscado esbozar algunos elementos de contexto que pueden ser relevantes para la comprensión del fenómeno de la protesta en Colombia, antes, durante y después del Acuerdo Final, así como algunos apuntes para el análisis. Aunque otros elementos no han sido incluidos de forma extensa —tales como la participación de los múltiples sectores e identidades, el número de personas que se han movilizado, los análisis territoriales, posibles comparaciones con las olas de descontento y reivindicaciones en otros países latinoamericanos, las vinculaciones ideológicas, programáticas y de agenda entre los movimientos sociales locales y estatales colombianos y los Movimientos Sociales Transnacionales (MST) o Globales (MSG)...—, los consideramos como muy importantes y que, sin duda, deberán ser abordados en próximas investigaciones. Además, urge la discusión de temas fundamentales sobre la calidad de los datos presentados para el análisis de las protestas, sobre todo para desarrollar estudios cuantitativos. Por lo tanto, reconocemos ambos autores que las conclusiones de este trabajo son parciales —en el sentido de pertenecer a una parte de un todo más amplio, no por hacerlo con parcialidad—, si bien esperamos que sean de algún interés como complemento al resto de capítulos del libro y para otras investigaciones.

Bibliografía y fuentes documentales

- ACKERMAN, Peter, and DUVALL, Jack (2000), *A Force More Powerful*, New York, St. Martin's Press.
- d'ANJOU, Leo (1996), *Social Movements and Cultural Change: The First Abolition Campaign Revisited*, New York, Aldine de Gruyter.

- d'ANJOU, Leo, and VAN MALE, John (1998), «Between Old and New: Social Movements and Cultural Change», *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 3, n.º 2, pp. 207-226, doi: 10.17813/maiq.3.2.mv32162701623653
- ARCHILA NEIRA, Mauricio (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Diakonia Acción Ecueménica Sueca.
- (2006), «Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia», *Revista Controversia*, n.º 186, pp. 8-32, doi: <https://doi.org/10.54118/controver.v0i186.175>
- (2010), «Protestas, movimientos sociales y democracia en Colombia (1975-2007)», en: LÓPEZ MAYA, Margarita, FIGUEROA IBARRA, Carlos, y RAJLAND, Beatriz (eds.), *Temas y procesos de la historia reciente de América Latina*, Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Editorial Arcis, pp. 119-145.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio, GARCÍA, Martha Cecilia, RESTREPO, Ana María y PARRA, Leonardo (2014), *Informe especial. Luchas sociales en Colombia 2013*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- ARCHILA, Mauricio, GARCÍA, Martha Cecilia, PARRA, Leonardo y RESTREPO, Ana María (2019), *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975-2015*, Bogotá, Fundación Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP).
- BÄCK, Emma A., BÄCK, Hanna and SIVÉN, David (2018), «Why Engage in Collective Action? The Conditional Effect of Social Support and Efficacy on Protest Participation», *Basic and Applied Social Psychology*, vol. 40, n.º 1, pp. 49-59, doi: 10.1080/01973533.2017.1422128.
- BARRERA, Víctor, y HOYOS, Carlos (2020), «¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia», *Análisis Político*, vol. 33, n.º 98, pp. 167-90, doi: 10.15446/anpol.v33n98.89416
- BARRETO HENRIQUES, Miguel (2016), *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s). ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- BEISSINGER, Mark R. (2013), «The Semblance of Democratic Revolutions: Coalitions in Ukraine's Orange Revolutions», *American Political Science Review*, vol. 107, n.º 3, pp. 574-592.
- BERRY, Albert (1978), «Rural Poverty in Twentieth-Century Colombia», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, n.º 4, pp. 355-376, doi: 10.2307/165441
- BIGGS, Michael (2013), «How Repertoires Evolve: The Diffusion of Suicide Protest in the Twentieth Century», *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 18, n.º 4, pp. 407-428, doi: 10.17813/maiq.18.4.njnu779530x55082
- (2015), «Has Protest Increased since the 1970s? How a Survey Question Can Construct a Spurious Trend: Has Protest Increased since the 1970s?», *The British Journal of Sociology*, vol. 66, n.º 1, pp. 141-162, doi: 10.1111/1468-4446.12099
- (2018), «Size Matters: Quantifying Protest by Counting Participants», *Sociological Methods & Research*, vol. 47, n.º 3, pp. 351-383, doi: 10.1177/0049124116629166

- BIGGS, Michael, BARRIE, Christopher and ANDREWS, Kenneth T. (2020), «Did Local Civil Rights Protest Liberalize Whites' Racial Attitudes?», *Research & Politics*, vol. 7, n.º 3, doi: 10.1177/2053168020914757
- BRANTON, Regina, MARTINEZ-EBERS, Valerie, CAREY, Tony E. Jr., and MATSUBAYASHI, Tetsuya (2015), «Social Protest and Policy Attitudes: The Case of the 2006 Immigrant Rallies», *American Journal of Political Science*, vol. 59, n.º 2, pp. 390-402, doi: 10.1111/ajps.12159
- CASAS RAMÍREZ, Diego Alejandro (2019), «Esmad, seguridad y posacuerdo: perspectivas sobre la protesta en Colombia», *Ciencias Sociales y Educación*, vol. 8, n.º 16, pp. 73-89, doi: 10.22395/csye.v8n16a5
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (CINEP) (2021, 6 de mayo), «Comunicado: Garantías para la vida y derecho a la protesta», <https://www.cinep.org.co/es/comunicado-garantias-para-la-vida-y-derecho-a-la-protesta>
- CENTRO NACIONAL DE LA MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) (2018), *Desaparición forzada. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*, Bogotá, CNMH, <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-desaparicion-forzada.pdf>
- CHENOWETH, Erica (2021), *Civil Resistance: What Everyone Needs to Know*, New York, Oxford University Press.
- CHENOWETH, Erica and MOORE, Pauline (2018), *The Politics of Terror*, New York, Oxford University Press.
- CHENOWETH, Erica and STEPHAN, Maria J. (2011), *Why Civil Resistance Works. The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, New York, Columbia University Press.
- CLAASSEN, Christopher (2020), «In the Mood for Democracy? Democratic Support as Thermostatic Opinion», *American Political Science Review*, vol. 114, n.º 1, pp. 36-53, doi: 10.1017/S0003055419000558
- DAHLUM, Sirianne, and KNUTSEN, Carl Henrik (2017), «Democracy by Demand? Reinvestigating the Effect of Self-Expression Values on Political Regime Type», *British Journal of Political Science*, vol. 47, n.º 2, pp. 437-61, doi: 10.1017/S0007123415000447
- DE ZUBIRÍA SAMPER, Sergio (2015), *Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano*, Bogotá, Espacio crítico, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33461.pdf>
- DELLA PORTA, Donatella (2013), *Clandestine Political Violence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DELLA PORTA, Donatella and DIANI, Mario (1999), *Social Movements: an Introduction*, Oxford, Blackwell Publishing, (2.ª ed., 2006).
- (2011), *Los movimientos sociales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), (2.ª ed., 2015).
- EARL, Jennifer (2004), «The Cultural Consequences of Social Movements», en: SNOW, David A., SOULE, Sarah A., y KRIESI, Hanspeter (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Blackwell Publishing.
- ECHANDÍA, Camilo, y CABRERA, Irene (2017), *Madurez para la paz. La evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- El Tiempo* (2021, 12 de julio), «Paro: estas son 29 de las 91 personas que siguen desaparecidas. Fiscalía dio a conocer sus fotos para ayudar en su ubicación.

- Ya han sido localizadas 101 personas», *El Tiempo*, <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/paro-nacional-personas-desaparecidas-que-son-buscadas-por-fiscalia-593954>
- (2022, 28 de marzo), «El dossier de la CIA que prueba nexo entre rusos y disturbios en Bogotá», *El Tiempo*, <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/la-evidencia-de-los-nexos-de-rusos-con-los-disturbios-en-bogota-660971>
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (coord.) (2019), *El Acuerdo de Paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo).
- FAJARDO, Darío (2014), *Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010*, Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA).
- FALS BORDA, Orlando (1975), *Historia de la cuestión agraria en Colombia*, Bogotá, Publicaciones de la Rosca.
- FINKEL, Steven E., and MULLER, Edward N. (1998), «Rational Choice and the Dynamics of Collective Political Action: Evaluating Alternative Models with Panel Data», *American Political Science Review*, vol. 92, n.º 1, pp. 37-49, doi: 10.2307/2585927
- FREYTTTER FLORIÁN, Jorge (2021), «Análisis: criminalización de la protesta en Colombia», en: BASKARAN, David, y FREYTTTER FLORIÁN, Jorge (coords.), *Retos de la educación para la paz en las universidades públicas colombianas. Reconstruyendo la memoria histórica en un escenario de postacuerdo 2020-2021*, Irún, Alberdania, pp. 91-105.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2021), «El paro nacional y la movilización social en Colombia: ¿Cómo llegamos hasta aquí y qué puede venir?», Bogotá, Fundación Ideas para la Paz y Universidad del Rosario, *Notas de estabilización*, n.º 4, https://ideaspaz.org/media/website/nota_estabilizacion04_movilizacionFIP.pdf
- GAMSON, William A., and MODIGLIANI, Andre (1989), «Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach», *American Journal of Sociology*, vol. 95, n.º 1, pp. 1-37.
- GARCÍA ACELAS, Marisabel, y ARIAS PERALES, Ildefonso (2021), «Juventud como protagonista del último ciclo de protestas en Colombia: Nuevas narrativas y disputas ante el aislamiento», *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, n.º 15, doi: 10.24215/18524907e056
- GOFFMAN, Erving (1974), *Frame analysis: An essay on the organization of experience*, Cambridge, Harvard University Press.
- GÓMEZ TRIANA, David Felipe (2022a), «Dinámicas de la violencia en los Llanos Orientales tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP», en: RÍOS SIERRA, Jerónimo (ed.), *¿Dónde está la paz territorial? Violencia(s) y conflicto armado tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP*, Madrid, Editorial Sílex, pp. 141-170.
- (2022b), *The Effect of Mass Protest on Attitudes toward Democracy: New Data and Evidence from Colombia*. MA thesis, Department of Political Science, University of Oslo, Oslo, Norway.
- HADDEN, Jennifer, and JSNY, Lorien (2019), «The Power of Peers: How Transnational Advocacy Networks Shape NGO Strategies on Climate Change»,

- British Journal of Political Science*, vol. 49, n.º 2, pp. 637-659, doi: 10.1017/S0007123416000582
- HUNT, Scott A., and BENFORD, Robert D. (2007), «Collective Identity, Solidarity, and Commitment», en: SNOW, David A., SOULE, Sarah A., and KRIESI, Hanspeter (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Blackwell Publishing.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ (Indepaz) (2022), Informe «*Los rostros de las víctimas mortales durante el paro*» (con video), <https://rutasdelconflicto.com/especiales/victimas-mortales-paro>
- KADIVAR, Mohammad Ali (2018), «Mass Mobilization and the Durability of New Democracies», *American Sociological Review*, vol. 83, n.º 2, pp. 390-417.
- KALYVAS, Stathis (2001), «La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría», *Revista Análisis Político*, n.º 42, pp. 3-25, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/75294>
- KETCHLEY, Neil (2017), *Egypt in a Time of Revolution: Contentious Politics and the Arab Spring*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KETCHLEY, Neil, and EL-RAYYES, Thoraya (2021), «Unpopular Protest: Mass Mobilization and Attitudes to Democracy in Post-Mubarak Egypt», *The Journal of Politics*, vol. 83, n.º 1, doi: 10.1086/709298.
- LA LIGA CONTRA EL SILENCIO (2021, 23 de junio), Relato «Dos noches dentro de un camión: el terror policial durante el paro», <https://ligacontraelsilencio.com/2021/06/23/desaparecidos-dos-noches-dentro-de-un-camion-el-terror-policial-durante-el-paro/>
- LEDERACH, John Paul (2007), *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Gernika, Red Gernika y Gernika Gogoratuz (título original: (2005), *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, Oxford University Press), <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/04/RG09-la-imaginacion-moral.pdf>
- LEGRAND, Catherine (1988), *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Mandato Popular y Espiritual. A Gustavo Petro y Francia Márquez, presidente y vicepresidenta de la República de Colombia* (documento de los movimientos sociales, populares y alternativos, los pueblos étnicos y comunidades) (2022, 6 de agosto), <https://revolucionescuela.files.wordpress.com/2022/08/final-mandato-popular-y-espiritual.pdf>
- MAZUMDER, Soumyajit (2018), «The Persistent Effect of U.S. Civil Rights Protests on Political Attitudes», *American Journal of Political Science*, vol. 62, n.º 4, pp. 922-935, doi: 10.1111/ajps.12384.
- (2019), «Black Lives Matter for Whites' Racial Prejudice: Assessing the Role of Social Movements in Shaping Racial Attitudes in the United States», *SocArXiv*, doi: 10.31235/osf.io/ap46d.
- MEDINA CLAROS, Esneider (2021), «Violencia sexual como mecanismo de represión y violación de los derechos humanos en el contexto de las protestas del año 2021 en Colombia», *Interconectando Saberes*, n.º 12, pp. 49-62, <https://is.uv.mx/index.php/IS/article/view/2706>
- MEDINA GALLEGOS, Carlos (2021, 16 de junio), «¡Un paro nacional con muchas enseñanzas!», <http://carlosmedinagallego.blogspot.com/>

- OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Group*, Cambridge, Harvard University Press.
- OPP, Karl-Dieter, and KITTEL, Bernhard (2010), «The Dynamics of Political Protest: Feedback Effects and Interdependence in the Explanation of Protest Participation», *European Sociological Review*, vol. 26, n.º 1, pp. 97-109, <https://www.jstor.org/stable/40602480>
- ORTIZ, David, MYERS, Daniel, WALLS, Eugene and DIAZ, Maria-Elena (2005), «Where Do We Stand with Newspaper Data?», *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 10, n.º 3, pp. 397-419, doi: 10.17813/maiq.10.3.8360r760k3277t42
- OUVIÑA, Hernán (2022, 12 de agosto), «Colombia: posesión popular y exigencia de vida digna hacia el nuevo Gobierno», *Alainet*, <https://www.alai.info/colombia-posesion-popular-y-exigencia-de-vida-digna-hacia-el-nuevo-gobierno/>
- PACTO HISTÓRICO (2022), *Programa de Gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*, <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- RÍOS SIERRA, Jerónimo, y CAIRO, Heriberto (2018), «Los discursos sobre la participación política en el proceso de paz en Colombia», *Araucaria*, n.º 39, pp. 317-339, doi: 10.12795/araucaria.2018.i39.16
- RIVARA, Lautaro (2022a), Entrevista: «Renán Vega Cantor: “estamos en el tercer ciclo de una guerra que nunca terminó”», *Alainet*, 13 de junio de 2022, <https://www.alai.info/renan-vega-cantor-estamos-en-el-tercer-ciclo-de-una-guerra-que-nunca-termino/>
- (2022b), «Colombia: de la berraquera al poder», *Alainet*, 23 de junio de 2022, <https://www.alai.info/colombia-de-la-berraquera-al-poder/>
- ROCHON, Thomas R. (1998), «Adaptation in human communities», en: ROCHON, Thomas R., *Culture Moves, Ideas, Activism, and Changing Values*, Princeton, Princeton University Press, pp. 3-21.
- RODRÍGUEZ, Edwin Cruz (2015), «El post-conflicto y los desafíos de la protesta social en Colombia», *Ciudad Paz-Ando*, vol. 8, n.º 1, pp. 84-103, doi: http://dx.doi.org/10.14483/udistrital.jour_cpaz.2015.1.a05
- (2016), «El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación», *Jurídicas CUC*, vol. 12, n.º 1, pp. 31-62, doi: 10.17981/juridcuc.12.1.2016.3
- SELLERS, Jefferey M. (2019), «From Within to Between Nations: Subnational Comparison across Borders». *Perspectives on Politics*, vol. 17, n.º 1, pp. 85-105, doi: 10.1017/S1537592718002104
- Semana* (2021, 17 de julio), «La peligrosa “primera línea”: ¿un nuevo grupo criminal nació en Colombia?». *Semana*, <https://www.semana.com/nacion/articulo/exclusivo-asi-opera-y-estos-son-los-planes-de-la-peligrosa-primera-linea/202118/>
- SNOW, David A., BURKE ROCHFORD, E., WORDEN, Steven K. and BENFORD, Robert D. (1986), «Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation», *American Sociological Review*, vol. 51, n.º 4, pp. 464-481, doi: 10.2307/2095581
- TERTYTCHNAYA, Katerina, and LANKINA, Tomila (2020), «Electoral Protests and Political Attitudes under Electoral Authoritarianism», *The Journal of Politics*, vol. 82, n.º 1, pp. 285-299, doi: 10.1086/705815
- VEGA CANTOR, Renán (2002), *Gente muy rebelde. Protesta popular y modernización capitalista en Colombia (1909-1929)*, Bogotá, Pensamiento Crítico, 4 tomos.

- (2022), «Un cuento de terrorismo mediático. Vladimir Putin y la Primera Línea del paro en Colombia. Informe confidencial de la CIA», *Rebelión*, <https://rebelion.org/wp-content/uploads/2022/05/VLADIMIR-PUTIN-Y-LA-PRIMERA-LINEA.pdf>
- WALLACE, Sophia J., ZEPEDA-MILLÁN, Chris and JONES-CORREA, Michael (2014), «Spatial and Temporal Proximity: Examining the Effects of Protests on Political Attitudes», *American Journal of Political Science*, vol. 58, n.º 2, pp. 433-448.
- WASOW, Omar (2020), «Agenda Seeding: How 1960s Black Protests Moved Elites, Public Opinion and Voting», *American Political Science Review*, vol. 114, n.º 3, pp. 638-59, doi: 10.1017/S000305542000009X
- WHITTIER, Nancy (2007), «The Consequences of Social Movements for Each Other», en: SNOW, David A., SOULE, Sarah A., and KRIESI, Hanspeter (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Blackwell Publishing, pp. 531-551.
- ZADEH, Lofti A. (1978), «Fuzzy Set and Information Granularity», en: GUPTA, Madan M. (ed.), *Advances in Fuzzy Set Theory and Applications*, Amsterdam, New York, Oxford, North-Holland publishing, pp. 3-18.

La responsabilidad empresarial en la Justicia Transicional colombiana.

Entre el impulso de la Justicia y el mandato del Desarrollo

Asier Tapia Gutiérrez

Profesor investigador en Fundación Universitaria Unicolombo, Cartagena*

Tulia Moreno Hernández

Investigadora de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (GIELACID),
Universidad San Buenaventura**

1. Introducción

El presente capítulo analiza cuál ha sido la posición otorgada a los actores empresariales colombianos en el proceso de *Justicia Transicional* (en adelante JT) derivado de los Acuerdos de La Habana. El objetivo de este estudio no es otro que conocer, a través del análisis de algunos instrumentos del proceso transicional colombiano, de qué manera los procesos de Justicia Transicional, en cuanto mecanismos insertos en el sistema de desarrollo, habilitan una impunidad de las empresas pese a ser una herramienta de equilibrio entre la Justicia y la Paz, al priorizar los intereses del crecimiento económico y material.

Este análisis se realizará respecto de los mecanismos establecidos para alcanzar la verdad jurídica, denominado *Justicia Especial para la Paz* (en adelante la JEP); y del competente para conseguir la verdad, reparación y garantías de no repetición: la *Comisión de la Verdad* (en adelante CEV).

* Docente investigador Unicolombo, Cartagena. Licenciado en Derecho Económico (Universidad de Deusto). Máster en Estudios Internacionales (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU). Máster en Derechos Humanos Contemporáneos y Doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla). Correo electrónico: atapia@unicolombo.edu.co.

** Investigadora, Universidad San Buenaventura, Cartagena de Indias (Grupo de investigación GIELACID de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo). Licenciada en Derecho (Universidad de La Sabana). Máster en Estudios Internacionales y Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU). Correo electrónico: tulymh@gmail.com.

Este estudio se lleva a cabo desde una comprensión relacional de los procesos precedentes de JT en el país, por lo que antes de proceder al análisis de estas herramientas se indaga respecto del antecedente de *Justicia y Paz* (en adelante JyP). Con ello se pretenden comprender y explicar las motivaciones del surgimiento del actual proceso de JT, así como la relación de aquellas con los papeles desempeñados por los actores empresariales y su participación en algunos hechos oprobiosos de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en el marco general del conflicto armado en Colombia.

El análisis del protagonismo otorgado a los actores empresariales se realiza tomando en cuenta que estos procesos de JT tienen una paradoja en su seno, derivada de ser parte de un sistema de desarrollo cuyo fin fundacional es el crecimiento económico perenne y el consumo masivo, para el que estos actores y su actividad gozan de una importancia nuclear, más si cabe a partir de la expansión global del proceso neoliberal.

En el segundo de los apartados se expondrá someramente la instauración del sistema de desarrollo y sus principales instituciones y características; prosigue en el apartado tercero mostrando la inherente relación de los procesos de JT con los intereses institucionales parte de ese sistema de desarrollo, así como el papel nuclear de las empresas en el mismo.

Como abordamos en el apartado cuarto, la paradoja de los procesos de JT consiste en cómo, mientras principios inspiradores de Naciones Unidas como el *mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales* impulsan los procesos de JT; la practicidad de estos en ocasiones se ve limitada por una controversia entre el logro de la paz y la necesidad de hacerlo sin impunidad, intentando alcanzar la justicia aun contraviniendo el otro principio inspirador institucional. Esta paradoja, sin embargo, parece ser mitigada en el análisis de la importancia conferida a la actuación de algunos actores económicos en el conflicto armado colombiano, lo que supondría una evidencia más de cómo ese interés desarrollista se superpone a cualquier otro, incluido el deseo de acabar con la impunidad como correlato de la justicia.

En aras de alcanzar algunas conclusiones sobre el asunto principal objeto de estudio, recopiladas en el apartado séptimo de este capítulo, en los anteriores apartados quinto y sexto valoramos, desde un enfoque jurídico-político, la trascendencia, las motivaciones y los objetivos del diferente papel otorgado a los actores económicos por la Justicia Especial para la Paz y en las labores desarrolladas por la Comisión de la Verdad, tomando en cuenta que son los últimos mecanismos de un proceso permanente de JT en Colombia, todo ello en el contexto de la compleja aplicación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, alcanzado en 2016.

2. Desarrollo, principios institucionales y Justicia Transicional

Una vez acabada la Segunda Guerra Mundial las potencias occidentales vencedoras procedieron a fundar una institucionalidad internacional global para un nuevo orden mundial con unas directrices, valores y procedimientos formales más consistentes y con mayor capacidad de actuación que los que habían existido hasta la fecha. Este sistema no es sino la muestra más palpable de lo que Arturo Escobar denominó «la invención del desarrollo»: un proceso de elaboración y posterior establecimiento de un discurso de poder sobre el que se sostendría una hegemonía liberal global (Escobar 1998). A ese fin, se expandió una red de dispositivos coercitivos y de convencimiento coordinados para lograr instaurar el desarrollo en cuanto discurso de verdad, saber y poder, acorde a los postulados de Foucault (2001).

Como parte de ese proceso de imposición del desarrollo en cuanto «creencia occidental» (Rist 2002), merece la pena diferenciar la institucionalidad jurídico-política (ONU y toda la estructura del derecho internacional) de la financiera (FMI, BIRF y el GATT). La primera de ellas se configura en clave pragmática como un espacio instrumental de diálogo y acuerdo de los países parte para la resolución de controversias internacionales, mientras que la segunda supone un mecanismo de salvaguarda financiero *ad hoc* de un sistema de comercio global liberal, cuyo fin no será otro que solventar situaciones de riesgo financiero que pudieran poner en peligro el mantra del crecimiento económico permanente y la acumulación de capital en cuanto asunción ontológica sistémica (Tapia 2021). El presente artículo se enfocará en los hechos acaecidos en la institucionalidad jurídico-política, debido a que es en esta donde se configuran los procesos de JT pese a estar permeados por la lógica economista del desarrollo.

Como se comprende en la suerte de *constitución global* que, acorde a algunos autores (Ferrajoli 1998) es la Carta de la ONU, varios de sus principios fundacionales institucionales no son otros que el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, objetivos eminentemente políticos, pero con una carga axiológica sistémica sustancial. La institucionalidad, para proteger estos principios, evitará propiciar algún tipo de conflicto entre sus estados miembros, además de impulsar una coyuntura y espacios de solución de aquellos que pudieran surgir. A ese fin, la firmeza y la capacidad de actuación bajo unos criterios definidos, se comprende como un requisito necesario de logro de estos principios fundacionales: este será el papel principal del derecho internacional y de la necesaria confianza y buena fe de sus actores para con el mismo, en colaboración con las artes diplomáticas de la institu-

cionalidad política¹. De esta manera, la estructura del derecho internacional y su respeto y eficacia se tornan decisivas para la consecución de los objetivos sistémicos, por lo que, para procurar su éxito, fue necesaria «una erosión y relativización del principio de soberanía» (Márquez 2008: 22). Observándolo retrospectivamente es probable que, por la complejidad de lograr acuerdos globales, finalmente no cumpliera las expectativas iniciales. No obstante, el elemento más decisivo de la institucionalización del derecho internacional se define en el amplio consenso alcanzado en la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH), instrumento que se erigirá en faro humanístico hasta la actualidad, pese al gran volumen de crítica bien fundada recibido desde diversos sectores académicos, principalmente del denominado Tercer Mundo (Anghie 2007; Mutua 1996; Herrera 2004 y 2008). Esta DUDH, pese a no verse acompañada por organismos adicionales que reforzaran su efectividad jurídica, fue ciertamente innovadora en términos de historiografía jurídica internacional, suponiendo un indiscutido apoyo a los objetivos del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales.

En un sistema institucional determinado fundacionalmente a mantener la Paz como principio inspirador, el surgimiento de una suerte de procesos de Justicia Transicional como mecanismo de impulso y colaboración para superar los conflictos armados y fortalecer el proceso posterior, dimana como una consecuencia natural. Es cierto, sin embargo, que, al igual que le ocurrió al derecho internacional humanitario en relación con su competencia jurídica respecto de conflictos armados internos, este tipo de procesos no se empezaron a generalizar y fortalecer hasta que con el fin de la guerra fría se mitigó el pleno respeto a la soberanía y no intervención en los asuntos internos de los estados (Mateos 2011).

Es en estos procesos de JT donde mejor se manifiestan y se pueden analizar las posibles divergencias entre principios fundacionales de la organización como el mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales y su practicidad y límites (política y normatividad) derivadas de su pertenencia al sistema de desarrollo. Esto se debe a que, por su misma esencia, estos procesos son una paradoja al interior del sistema de desarrollo y que, por ello, tanto en la decisión institucional, como en el posible contenido de cada uno de estos procesos, incidirán necesariamente las máximas sistémicas de impulsar el crecimiento económico y la acumulación de capital. La citada paradoja se funda en que son pro-

¹ La prohibición del *Ius ad Bellum* como principio del derecho internacional data ya de la Sociedad de Naciones, que sucumbió por su manifiesta incapacidad para hacer efectiva la prohibición de la guerra.

cesos de derecho especial con una pugna derivada de su misma esencia entre el deseo de justicia y el anhelo de paz, ya que confrontan la necesidad de juzgar los crímenes cometidos en un contexto de conflicto armado, con la vocación de la institucionalidad internacional de alcanzar y/o construir la paz (Tapia y Rivas 2019: 45). En los periodos de transición, que la profesora Diana Gómez Correal define como «un escenario de lucha, de disputa por el sentido del pasado, el presente y el futuro de la sociedad, y de la manera como se le concibe» (Gómez 2016: 127), el papel de la institucionalidad internacional no tiene un protagonismo directo, sino dividido en dos ámbitos de actuación difíciles de discriminar en ocasiones en la práctica: Político y Jurídico. Estos dos ámbitos son los definitorios de la controvertida paradoja antes referida de los procesos de JT, dado que desde la institucionalidad internacional se imponen unos requisitos jurídicos de obligatorio cumplimiento que los estados no pueden superar y, con ello se limita la autonomía del contenido del posible Acuerdo de Paz, pudiendo resultar en un obstáculo que lo dificulte hasta hacerlo inviable.

Sobre ambos criterios debe constatar que, desde el nacimiento de la estructura institucional hasta la actualidad, la participación internacional en clave política ha evolucionado profundamente hacia una mayor intervención diplomática, especialmente a partir del final de la guerra fría en lo que a conflictos armados y procesos de JT respecta (Mateos 2011), facilitando los acuerdos de paz, pese a la limitación de capacidades propias de la institucionalidad y la consiguiente necesidad de elección en base a criterios poco definidos. Paralelamente, la dimensión jurídica ha evolucionado hacia una mayor exigibilidad en la lucha contra la impunidad, derivado de una apropiación de abajo arriba del concepto derechos humanos y la presión para su fortalecimiento en las diversas instituciones (Tapia y Rivas 2019) motivando la aprobación de instrumentos como el Estatuto de Roma, diversos *tribunales ad hoc*, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La mayor persecución contra la impunidad limita la autonomía política en el contenido de los acuerdos bajo unas premisas jurídicas de justicia con un constatable carácter eurocéntrico, fruto de ser parte del sistema de desarrollo (Tapia y Rivas 2019), tal y como se observará respecto de la actuación empresarial y su persistente impunidad de actuación.

La caracterización y consecuencias para los procesos y acuerdos de paz de esos dos ámbitos de actuación se resume de la siguiente manera:

1. Política: Las instituciones internacionales ejercen un papel de facilitador de acuerdos, tanto desde un punto de vista logístico, como de gestión y administración para superar aquellos obstáculos previstos e imprevistos y cualesquiera otras tareas de in-

mediación entre las partes, pudiendo llegar a ejercer presión en determinados momentos de forma muy sutil y diplomática por no estar explícitamente formalizado ni respetar el acervo diplomático. Este proceso de facilitación debe ser solicitado por las partes y aceptado por los organismos competentes de la ONU con la condicionalidad y competencias oportunas.

2. Jurídico: Si bien el derecho internacional no goza de la deseable efectividad jurídica, la suma de la eficacia simbólica y jurídica de este derecho ha comportado un obstáculo o se ha conformado como impedimento al logro de algunos acuerdos de paz. El caso de Colombia es paradigmático de cómo supuso una traba considerable cuando una de las partes negociadoras o cómplice de aquella se sirvió de este derecho con el objeto manifiesto de dificultarlo². Empero, el derecho nacional sigue conservando la prevalencia respecto del internacional cuya efectividad se limita al establecimiento de unos límites.

3. Empresas, Desarrollo y Derecho Internacional en tiempos de Justicia Transicional

La empresa y la iniciativa privada como elementos decisivos para la promoción del crecimiento económico y la acumulación de capital en un sistema liberal son cuestiones indiscutidas e inherentemente ligadas al discurso de desarrollo. En tal coyuntura, en tanto el papel de la empresa es nuclear sistémicamente, resultará determinante en relación con los procesos armados existentes en su territorio de actuación. Su omisión de fiscalización no puede ser fruto sino de una intención político desarrollista clara. En función de cuál sea su papel en el mismo y del reconocimiento jurídico que el derecho internacional otorgue a este actor y a su actuación empresarial, el papel y la responsabilidad jurídico-política de la empresa en los procesos de JT será manifiestamente diferente, así como los mecanismos para controlarlas y/o juzgarlas. Se debe destacar que cada empresa tiene diferentes realidades y capacidad de incidencia en los conflictos armados, positivos y/o negativos, así como en los procesos de JT (Rettberg 2013).

² Hubo a lo largo de todo el proceso de negociación del Acuerdo de Paz en Colombia constantes apelaciones a la impunidad que se otorgaría a los guerrilleros de las FARC-EP si no se les imponía una pena de cárcel, solicitando análisis de la entonces fiscal general de la Corte Penal Internacional Fatou Bensouda. Noticias de prensa: «Procurador colombiano pide que CPI actúe si hay impunidad en proceso de paz», *La Vanguardia*, 3 de diciembre de 2013; y «CPI apoya el proceso de paz con las FARC, pero lo seguirá con lupa», *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2017.

Además de ser elementos decisivos para el impulso del crecimiento económico, algunas empresas son a menudo víctimas del conflicto siendo objeto de ataques, chantajes u otros, diferenciándose de forma palmaria del foco de análisis de este trabajo, tal y como es la colaboración en diferentes grados del conflicto y de sus violaciones, hasta llegar en ocasiones a valerse de él para realizar sus negocios. Frente a la decisiva importancia de las empresas en estos contextos, no deja de ser destacable la escasa regulación a nivel internacional y menos aún nacional hasta fechas recientes e incluso hoy en día, así como la igualmente escasa importancia que la academia le ha otorgado a esa circunstancia (Saad-Diniz 2021: 437).

La capacidad de actuación autónoma empresarial, la importancia de su actuación en la sociedad en que se encuentran y las consecuencias de esa actuación han sufrido cambios constatables desde el surgimiento de la institucionalidad internacional hasta la expansión global del proceso neoliberal. Este gran cambio guarda una correlación directa con el papel que el sistema de desarrollo le otorga al Estado en cuanto actor nuclear del mismo (Tapia 2021) y en cuanto a su protagonismo en la promoción económica (Laval y Dardot 2013). Tan importante como los cambios observables en la práctica, lo supone la asunción del proceso neoliberal como una racionalidad que se sobrepone a todo (Laval y Dardot 2013), incluidos los conflictos armados, los procesos de JT y la coyuntura de dolor y violencia inherente a estos. La absoluta prioridad neoliberal por el crecimiento económico es una de las causas de que Colombia pueda ser comprendida como la democracia más antigua del continente pese a décadas de violencia interna en un nivel elevado y los consiguientes procesos de JT.

Una de las notas características en la evolución de la empresa como sujeto sistémico ha sido su crecimiento en tamaño al albur de la consolidación de la globalización neoliberal y la posibilidad de implantación progresiva en diferentes países del mundo. Este proceso se possibilitó amparado en una *Lex Mercatoria* que avala, impulsa, legitima y protege esta expansión global mientras obvia algunas de sus consecuencias, especialmente las referidas a los Derechos Humanos (Hernández Zubizarreta y Ramiro 2009 y 2016). Esta contingencia manifiesta la asimetría entre las dos áreas del derecho internacional: público y privado. El primero de ellos es un derecho que puede y debiera conllevar un límite a las pretensiones expansivas empresariales, mientras que el segundo no es sino una formalización jurídica de intereses privados, legitimando unos procedimientos privilegiados para un sistema económico impulsor de la iniciativa privada. La referida asimetría es una situación estructural que supone una de las causas de la impunidad empresarial también en los conflictos armados.

Una cuestión decisiva para conocer qué tipo de exigibilidad va a tener la empresa en relación con su participación en un conflicto armado en términos de derechos humanos, guarda relación con el reconocimiento jurídico internacional que se les otorga a estos actores. Durante el proceso de configuración del derecho internacional moderno, no se aceptó la existencia de subjetividad jurídica internacional a otro actor diferente al Estado. No obstante, derivado de la evolución del sistema y de la progresiva y creciente participación de diversos actores en la institucionalidad internacional por causas diversas, han surgido diferentes doctrinas alrededor del asunto (Martín-Ortega 2006). En el caso de las empresas, la controversia respecto de su hipotética responsabilidad jurídica internacional se ha fortalecido a medida que ese mayor tamaño de las empresas les otorgaba una mayor capacidad de presionar-cooptar el ámbito político nacional e internacional y su actuación provocaba crecientes violaciones de derechos humanos. Asumir la existencia de subjetividad jurídica internacional alimentaría la posibilidad de ser perseguidas internacionalmente por los organismos competentes en casos de violación de esos derechos. Ello incidiría necesariamente en la comprensión de responsabilidad por la posible actuación violatoria de las empresas en los conflictos armados y, por ende, en los consiguientes procesos de JT. La causa de esta discrepancia práctica y doctrinal proviene del periodo de institucionalización internacional, fuere por una voluntad determinada de crear un derecho plenamente estado-céntrico, fuere debido a la preocupación coyuntural de establecer un «cortafuegos contra la barbarie» (Ignatieff 2001: 4) cometida por el Estado en el periodo alrededor de la Segunda Guerra Mundial o fuere porque «no se previó la capacidad que pudieran tener estos actores a día de hoy para producir violaciones de estos Derechos» (Tapia 2016: 254). Fuere cual fuere el motivo, el resultado es una vía persistente para la impunidad de la actuación empresarial, también en conflictos armados, como expondremos a continuación respecto del colombiano, en tanto en cuanto sigan el dictado de la promoción del crecimiento económico y acumulación de capital.

Pese a la ausencia de reconocimiento formal o práctico de responsabilidad jurídica internacional, en Núremberg se produjo la singularidad de que algunas empresas —tanto alemanas como japonesas— o sus responsables sí fueron juzgadas. Si bien ya en ese momento la ONU había sido fundada, se podría argumentar que no existía una estructura manifiesta de principios del derecho internacional sobre los que sostener el juicio y que se juzgó bajo unos principios consuetudinarios y/o axiológicos. En estos juicios se juzgó a directivos de empresas alemanas y japonesas por diversos delitos cometidos en diferentes grados de culpabilidad a lo largo de la Segunda Guerra Mundial. Con ello se intentó establecer un antecedente ejemplarizante, que quizás no se desarrolló debidamente

a posteriori para no atacar las bases *estadocéntricas* del derecho internacional y todo el sistema internacional. Según la aseveración de Kai Ambos estos juicios fueron «el reproche a su responsabilidad colectiva como parte de una organización integral de una economía de guerra» (entrecomillados en original) (Ambos 2018: 39) y culminó en una obligación global para las empresas de «abstenerse de cometer actos que constituyan crímenes internacionales» (Ambos 2018: 43). Estos procesos buscaban, mediante el juicio de algunos de los responsables empresariales, «esbozar una imagen representativa de la industria irrenunciable para la maquinaria de guerra nacionalsocialista» (Ambos, 2018: 41). El motivo por el que se les juzga no fue tanto la gravedad criminal cometida, como el hecho de colaborar en una situación histórica que la sociedad internacional comprendía como inadmisibles y así lo quería dejar en evidencia juzgando también a las empresas. De este modo, se ponía de manifiesto que era una situación de excepcionalidad, tanto el tipo de juicio como juzgar la actuación empresarial a través del juicio de sus principales directivos y, por tanto, con la posibilidad de que nunca más se repitiera este tipo de procedimiento, pese a la obligación antes referida por el mismo autor. Desde ese momento, apenas en el Tribunal internacional de Ruanda para el caso de responsables de la radio *Radio Télévision Libre des Mille Collines* se volvió a sentenciar a actores civiles por su actuación empresarial; en el conflicto de Sierra Leona no hubo nada equivalente pese al claro vínculo empresarial en los famosos «diamantes de sangre» por su actuación y colaboración en la financiación de aquella guerra.

Además de la persecución jurídica y tomando en cuenta otros elementos necesarios para la debida construcción de paz, como son la memoria, reparación y garantías de no repetición, debe destacarse el papel llevado a cabo por las Comisiones de la Verdad en cuanto a la participación de las empresas en los respectivos conflictos armados, tanto en lo que respecta a complementar la investigación jurídica, como en lo concerniente a la necesaria reparación a raíz del conocimiento de la verdad.

4. Justicia y Paz: un intento fallido de pasar página

El denominado proceso de JyP no fue el primero de JT que se dio en Colombia. Ya hubo otros precedentes como el del movimiento indígena Quintín Lame o con el mismo M-19 al que perteneció el actual presidente Gustavo Petro. La diversidad de grupos armados ilegales en Colombia permite analizarlos en clave claramente relacional, debido a que las causas, objetivos y las circunstancias que permiten su expansión y renovación son comunes y muy vinculadas a las consecuencias no muy publicitadas del desarrollo. Esa misma continuidad llama la atención e

invita a sopesar una racionalización de la violencia y la consiguiente despreocupación por la misma en tanto en cuanto el país prosiga su crecimiento económico, tanto desde una perspectiva nacional como internacional.

El proceso de JyP, enfocado como todos los procesos previos, exclusivamente en los actores armados ilegales, otorgaba beneficios tales como la reducción de sentencias a miembros paramilitares desmovilizados que los solicitaran, confesaran sus crímenes y devolvieran propiedades ilícitas como medio de reparación de víctimas. La característica más destacable del mismo es su escasa ambición en competencia personal, ya que al no poder formar parte del proceso ni los miembros del Estado ni actores privados, fue enfocado exclusivamente a miembros de cuerpos armados ilegales del país, lo que desde un comienzo motiva a sospechar de su intencionalidad. En una situación de poder omnímodo del entonces presidente Uribe, la escasa ambición no se puede sino leer como un intento de cerrar amistosamente y con el menor revuelo posible las graves violaciones cometidas por los paramilitares a grandes grupos de población popular colombiana, evitando que acabara saliendo a la luz la connivencia entre poderosos sectores empresariales del país y diversas facciones políticas con los paramilitares, procurando no perturbar el crecimiento económico en un país que, pese a su problemática, ha afrontado escasas recesiones económicas situándose como ejemplar en términos de economía del desarrollo. Hay abundante bibliografía que evidencia la relación de paramilitarismo y política desde diversos enfoques dada su complejidad (Gutiérrez y Vargas 2016; Gutiérrez y Barón 2006; Cruz 2006), además del tristemente célebre proceso de la parapolítica (Álvaro 2008). Esta relación indica la complicidad del paramilitarismo y actores del Gobierno para promover el desarrollo, asunto vetado de conocer por el proceso de JyP.

Este tipo de modelo de JT tan poco ambicioso en su competencia personal, así como en los objetivos habituales de verdad, reparación y garantías de no repetición, no se produjo exclusivamente en este caso, sino que es un modelo generalizado en Colombia, omitiendo, en consecuencia, violaciones o responsabilidad de uno o varios de los actores involucrados en las mismas (Orozco, Uribe, Sánchez y Cabarcas 2012) y como resultado de ello, procesos de consecución de verdad muy limitados en su relato, reparaciones que pueden conllevar re victimizaciones o la facilidad de repetición de hechos análogos derivados de un cierre en falso. Resulta en definitiva un acuerdo explícito de echar tierra para no poner en peligro unos fundamentos de la economía colombiana vinculados con la guerra y sus consecuencias como modelo de desarrollo.

El proceso de Justicia y Paz, llevado a cabo por el Gobierno del expresidente Uribe a través de la Ley 975 de 2005 fue objeto de seve-

ras críticas, no solo por un amplio grupo de personas de la sociedad civil o académicos, sino por la misma *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (en adelante CIDH). Este organismo, en ejercicio del espíritu internacional creciente de lucha contra la impunidad, referido en el apartado precedente, evidenció que la debilidad de los mecanismos institucionales colombianos para administrar justicia y reparar a las víctimas, podrían derivar en impunidad y ocultamiento de conductas criminales (CIDH 2005). La omisión en la exigencia de la CIDH de las acciones violadoras de actores empresariales no hace sino evidenciar su plena coherencia con el relato desarrollista establecido en la institucionalidad internacional de la JT.

La exigencia internacional fue aceptada por el presidente posterior de Colombia Juan Manuel Santos, quien durante su Gobierno hizo una apuesta de internacionalización y armonía con la institucionalidad internacional de derechos humanos (Tapia 2021: 161 y ss.), modificando la Ley de Justicia y Paz mediante la Ley 1592 de 2012 y el Decreto 3011 de 2013, en muestra de la influencia de presión jurídico-política internacional —así como nacional, derivada de la inclusión en su Gobierno del partido liberal, ponente de estas reformas— hacia mecanismos menos conniventes con la impunidad y hacia la construcción de bases del posterior proceso de paz. En esta modificación se destacan dos nuevas temáticas para ayudar en el apartado judicial de JyP como son: las redes de apoyo y la financiación a los paramilitares. Con ello, el proceso de JT lograría una mayor integridad como mínimo en términos de verdad, dado que esa inclusión pretende comprender de forma más completa el contexto de actuación paramilitar, más allá de que no suponga relevancia penal alguna por este cauce. Pretendió un avance en términos simbólicos más que efectivos, dado que la impunidad seguiría persistiendo salvo que el ordenamiento jurídico nacional lo evitara, asunción que solo excepcionalmente ocurrió. Sobre el uso del contexto como mecanismo de verdad y JT, Michalowski y otros autores, rezan lo siguiente:

«Así, mientras para algunos despachos de Justicia y Paz el contexto constituye un mero requisito de procedibilidad dentro del proceso judicial, para otros es un medio para esclarecer la verdad judicial y propiciar la justicia restaurativa» (Michalowski *et al.* 2018: 116).

Lejos del objetivo de cierre rápido e indoloro de los entresijos socio-políticos con los paramilitares, a raíz de las extradiciones de algunos de sus miembros a USA y de los cambios provocados por las reformas referidas, se produjo un aumento de las investigaciones y procesos judiciales con la consiguiente visibilidad pública. Algunos de los paramilitares presos en Estados Unidos testificaron sobre apoyos a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y participación en su financiación, buena parte

de ella facilitada por actores empresariales (Wesche 2019: 486). Esta circunstancia provoca que las falencias y escasa ambición del proceso de Justicia y Paz acabara motivando una necesidad de investigar, e hipotéticamente juzgar, a actores empresariales que hubieran financiado o apoyado el actuar criminal de las AUC en la justicia ordinaria, dado que la reforma no permitió juzgar en los procesos de JyP más allá de los incluidos en la ley original. Todo ello culmina en la circunstancia paradójica de rebelarse gran información de la complicidad o participación, en diversos grados, de los actores empresariales en el accionar paramilitar y la necesaria investigación de estos en la justicia ordinaria a partir de la «compulsa de copias». Esto es, de ser cómplices manifiestos del intento de promover el desarrollo a sangre y fuego en el país, sin establecer antes las necesarias bases para la paz, que hipotéticamente pudieran haber supuesto una mejor infraestructura sistémica para el desarrollo.

Este procedimiento tan poco ambicioso de JT y la observada fragmentación entre ordenamiento ordinario y el transicional, pudiera haber derivado en penas sustancialmente más elevadas para un empresario que hubiera apoyado a un paramilitar, que para ese paramilitar con decenas de casos a sus espaldas. Difícilmente concebible si no se observa dentro de la complejidad de un proceso de este tipo y el entrelazamiento de infinidad de intereses y poderes simultáneamente. Resulta difícil obviar que la causa última de este pésimo procedimiento de JT pueda recaer sobre el intento de logro de impunidad de diversos actores empresariales adalides del desarrollo, superpuesto a una serie de motivaciones y realidades intrincadas en la realidad sociopolítica colombiana.

5. Acuerdos de Paz de La Habana: un nuevo enfoque transicional amenazante del modelo de desarrollo

El Gobierno del presidente Santos desde el inicio de su mandato se distinguió del precedente de Uribe Vélez de forma manifiesta, pese a que sin su participación en aquel y sin su pleno apoyo en campaña electoral nunca habría llegado a ser la máxima autoridad del Estado. Obviando un juicio ético a esa situación, la actuación del Gobierno Santos debe ser subrayada como un ejecutivo que, con la Ley 1448 de 2011 —«Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno»—, inauguró un ambicioso proceso de reparación de las diversas personas afectadas, evidenciando una nueva forma de comprender el mismo y los derechos humanos y provocando con ello la férrea oposición del presidente precedente. Ello no quiere decir que este Gobierno no estuviera plenamente integrado en el discurso del desarrollo, sino que lo estuvo en una versión más libe-

ral y moderna del mismo en comparación con su predecesor. Todo ello quedó de manifiesto fehacientemente en los Acuerdos de Paz, así como en los diversos procesos institucionales internacionales de derechos y la reforma (elaboración) de la institucionalidad de derechos humanos en el país, tanto en lo que respecta a la plena inserción en el discurso de desarrollo como en la institucionalidad de derechos (Tapia 2021).

En el Acuerdo de Paz se incluye un subapartado específico de seguridad respecto de la continuidad de la acción paramilitar y el riesgo que ello suponía para el periodo posterior al acuerdo, en muestra palmaria de lo íntegro del contenido de este y de cómo el proceso de JyP no había sido en absoluto exitoso. De la insistencia negociadora de las FARC-EP por lograr un acuerdo integral quedaron incluidos como sujetos de responsabilidad criminal no solo los miembros de las fuerzas armadas, sino también victimarios parte del Estado y paramilitares (Acuerdo 2016, 5.1.1.1.2). De la contumacia negociadora y la amplitud de miras de un gobierno sin cargas —o sin grandes miedos de las consecuencias del contenido del acuerdo— aparecen incluidas en el mismo las redes de apoyo del paramilitarismo, a fin de aclarar «las varias formas de cooperación con paramilitares, incluida financiación» (Acuerdo 2016, 5.1.1.1.2). Ello supuso un hito decisivo para alcanzar la verdad y la reconciliación; hito derivado de otorgar responsabilidad jurídica a la actuación de actores privados a cambio de su verdad integral. Su plena aplicación hubiera supuesto un cambio paradigmático respecto de la responsabilidad de estos actores en procesos de JT precedentes³, así como un hito en relación con el *momentum* del proceso internacional en disputa para imponer responsabilidades internacionales a las empresas. Esta inclusión otorgaba competencia para investigar, perseguir y castigar a actores privados colaboradores del paramilitarismo por violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidos con ocasión del conflicto armado interno, a través del mecanismo jurisdiccional de sistema JEP.

Además del cambio que pudiera suponer en términos jurídicos, indirectamente suponía un indicio del cambio que conllevaría para la concepción de desarrollo del país, una suerte de superación de una verdad neoliberal del *todo vale* para alcanzar el crecimiento económico, menguando parcialmente esa concepción al establecer la ausencia de conflicto como requisito imprescindible previo al desarrollo; indirectamente

³ En el informe dirigido por Joris van de Sandt y Marianne Moor, titulado *La Paz, responsabilidad de todos. La responsabilidad corporativa en la justicia transicional: lecciones para Colombia*, se lleva a cabo una exposición comparativa interesante de procesos de JT en diferentes países en relación con el papel que se les otorgó a las empresas en cada uno de ellos respecto de su posible participación en violaciones de DIH o DDHH (Van de Sandt y Moor 2017).

provocaría un cambio sustancial en la estructura económica del país al previsiblemente hacer desaparecer los grandes tenedores de tierra y el tipo de producción promovido por estos. Sería una consecución de unas FARC-EP, que, para negociar el acuerdo, tuvieron que renunciar a imponer en Colombia un sistema económico marxista.

No obstante, la posibilidad de investigar, perseguir y castigar autónomamente a actores privados por parte de la JEP se desvirtuó profundamente al serle retirada la competencia para hacer acudir a su seno, a ser investigados e hipotéticamente juzgados, a los actores privados que hubieren incidido en violaciones parte en el conflicto⁴. Este límite proviene de una decisión de la Corte Constitucional sobre el proceso de implementación del Acuerdo (C337/21 Corte Constitucional): Un límite jurídico, que no puede entenderse sin el enrarecido y politizado ambiente que rodeó al proceso y posterior Acuerdo da Paz, con especial pugnacidad desde el plebiscito perdido por el Gobierno de Santos. La precisión de si las causas finales de unas decisiones que conllevan un elevado grado de impunidad a la actuación empresarial provienen de criterios jurídicos o políticos, resulta difícil de desentrañar. Si a ello se le añaden los inherentes intereses del desarrollo y el impedimento y obstáculo que pudiera hacerles responder por las violaciones de derechos en que habían participado, se comprende perfectamente el ambiente anti-JEP en algunos sectores de la población colombiana.

El límite a la persecución de actores civiles por parte de la JEP proviene de cómo la sentencia de la Corte Constitucional, en aras de salvaguardar los derechos de los parlamentarios, declaró inexecutable las facultades excepcionales que el denominado *Fast Track* (acto legislativo 01 de 7 de Julio de 2016)⁵ otorgó al presidente para ejecutar actos legislativos con la prohibición de ser modificados por los legisladores con la excepción de que la modificación respetara el contenido de los acuerdos de paz. Como bien argumenta el profesor Philip Wesche, las dificultades afectaron a la creación y posterior funcionamiento de la JEP, dado que, si bien el acto legislativo 01 de 2017 reflejó mayormente el contenido de acuerdo en relación con los actores civiles, la ley estatutaria de la JEP fue bloqueada en su trámite parlamentario en el Congreso (Wesche 2019: 498), amparada en la referida sentencia de la Corte Constitucional. La JEP suponía el caballo de batalla principal de los contradictores al Acuerdo de Paz, debido a que podía sacar a la luz declaraciones de actores poco deseables de ser publicitadas por algunos miembros de par-

⁴ Los diversos modos de responsabilidad empresarial se pueden observar en Kai Ambos.

⁵ Instrumento jurídico llamado a agilizar los trámites legislativos facilitando la implementación del Acuerdo al adaptarla a los tiempos políticos del Gobierno.

tidos de Gobierno colombianos. A ello se le sumó un periodo preelectoral que motivó la salida del gobierno del antiguo vicepresidente Vargas Lleras, que a lo largo de todo el proceso lo habría apoyado con reparos y que con su salida se convirtió en duro opositor de este para intentar obtener el beneplácito de electores uribistas en los procesos electorales que se avecinaban. El argumento fundamental usado por Vargas Lleras no era otro que el sustrato desarrollista de proteger el sector productivo de la nación de una prospectiva persecución empresarial, mientras el fiscal general del momento, Néstor Humberto Martínez, abogaba que los empresarios extorsionados no tenían deudas con la justicia y que la justicia ordinaria era el mejor mecanismo de persecución jurídica de aquellos (entrevista en *Semana*, 2 de septiembre de 2016). Con ello se dibuja una confrontación, *a priori* incongruente, entre un tratado de paz negociado durante años y unos intereses del desarrollo comprendidos como el epítome del interés general colombiano, siempre cauteloso de mantener el crecimiento económico, pero no de respetar la seguridad humana de los habitantes del país.

Tras varios intentos del Gobierno para aprobar la Ley estatutaria de la JEP, con el partido de Vargas Lleras asumiendo la posición de defensor del sector productivo, cuando todo apuntaba a su necesaria aprobación en un proceso normativo ordinario, una comunicación de la Corte Constitucional permitió que actores civiles, como empresas, actores del Estado no miembros de las fuerzas armadas u otros, acudieran a la JEP exclusivamente bajo iniciativa suya, con el fin de reservarles el derecho a un juicio justo e imparcial (Sentencia C674 de 2017). Una comunicación frontalmente opuesta al espíritu del acuerdo⁶ y a la innovación que el contenido referido a actores civiles suponía para la evolución de los procesos de JT, avalando la impunidad de estos. Desde un punto de vista jurídico netamente internacional, esta sentencia estaría acorde al mandato del orden internacional legal según el cual: los actores internacionales solo tienen responsabilidad internacional por aquello a lo que voluntariamente se sometan, a excepción de la Costumbre Internacional y las normas de *Ius Cogens*. Sin embargo, si esta fue la motivación derivada de la obligatoriedad de interpretar el orden normativo colombiano acorde a Derecho Internacional de los Derechos Humanos (art. 93 Constitución colombiana), debería haberse ponderado con la posibilidad de que esa decisión suponga un aumento de la impunidad o de las posibilidades de impunidad, dado que este es un principio sustanciador de ese orden internacional y el precedente de JyP deja pocas dudas al respecto. La ci-

⁶ Hay controversia jurídica respecto del valor jurídico de este tipo de acuerdos ya que «es un asunto controversial y no existe claridad sobre su carácter normativo ni su ubicación en las fuentes de derecho internacional y nacional» (Uprimny y Güiza 2017: 2).

tada decisión deja en papel mojado el contenido del acuerdo, dado que los actores empresariales solo acudirán a la JEP cuando tengan una amenaza inminente de la justicia ordinaria, a fin de beneficiarse de la JT, tal y como expone Wesch:

«Suponiendo que la disposición de los empresarios a solicitar los beneficios legales otorgada por la JEP depende de la existencia de una amenaza creíble de recibir una sanción penal, esto implica que su alcance sobre los actores empresariales ahora depende de la justicia penal ordinaria. Sin embargo, considerando las dificultades y malos resultados que han caracterizado las investigaciones de los fiscales ordinarios hasta ahora, parece que pocos empresarios tendrán incentivos suficientes para presentarse ante la JEP y que su aporte para esclarecer su rol en paramilitarismo y hacerlos rendir cuentas será bastante limitado» (Wesch 2019: 299).

Esta decisión pervierte el objetivo y la evolución del orden internacional legal hacia una mayor exigibilidad a las empresas en relación con su actuación para con los derechos humanos y, en cierto modo, también al espíritu de los procesos de JT de suponer un nuevo marco de relaciones sociales entre los diversos actores a raíz de la reparación y la verdad. Es cierto que ello se impulsa a través de unos beneficios jurídicos a cambio de verdad, pero no deja de ser cierto que, a raíz de esta decisión, la única motivación de las empresas para acudir será evitar mayores penas cuando no observen una salida mejor a sus fechorías, hecho que a tenor de lo visto en el proceso de JT es algo bastante remoto; cualquier concepción de reparación, colaboración con la paz y el futuro del país estará supeditada al pragmatismo defensivo de los instrumentos jurídicos del desarrollo⁷.

Se pone de manifiesto que, mientras en el ámbito internacional hay una limitación jurídica de la autonomía política de las partes a la hora de negociar y poner fin a un Acuerdo de Paz con el objeto de evitar la impunidad, en el nacional, entre la esfera jurídica y la política se coaligan para acabar determinando una impunidad hacia cualquier elemento que perturbe el interés del desarrollo. No se puede atribuir directamente a los procesos de JT y su legislación la responsabilidad de estas actuaciones en un caso concreto, pero la evidencia de la confrontación entre los discursos de desarrollo y derechos humanos en el ámbito nacional, indican un paralelismo respecto del internacional.

⁷ Sin haber obtenido respuesta formal, en conversaciones con trabajadores de la JEP nos comentaron que estaban siendo escasas las empresas que voluntariamente habían acudido a ella.

6. La Comisión de la Verdad: una verdad incómoda para el desarrollo en Colombia

La existencia de comisiones de la verdad en los procesos de JT sirve, por un lado, para comprender la JT de forma más integral que la más tradicional de abogar solo por encontrar la verdad jurídica mediante la responsabilidad penal y, derivado de ello, para alcanzar mayores cotas de verdad, reparación y garantías de no repetición. En algunos casos suponen un complemento importante al mecanismo jurídico hasta el punto de tener la capacidad de llevar procesos al mismo, por ejemplo, en el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Liberia.

En el caso de Colombia su competencia está claramente diferenciada de la atribuida a la JEP. Como el mismo *Informe de la Comisión de la Verdad* (en adelante el *Informe CEV*) expone: «Cuando la Comisión realizó las primeras visitas a los territorios al inicio de su mandato, se reunió con muchas y diferentes víctimas y, si bien cada una quería saber de su caso, también señalaron a la Comisión que querían saber por qué pasó: una verdad que explique por qué» (Informe CEV 2022: 135). Esta afirmación muestra cómo este organismo es parte de una comprensión de la reparación de forma más colectiva que la tradicional vinculada a la responsabilidad jurídica, en el que la Corte Interamericana se ha destacado en sus sentencias mediante la jurisprudencia con reparación para sujetos colectivos.

A raíz del proceso de Paz y el consiguiente Acuerdo Final de La Habana aparece por primera vez en Colombia una *Comisión de la Verdad* (CEV), que junto a la *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas* (UBPD) y la previamente citada JEP, se erigen en el trípede de la JT colombiana. Esta progresiva evolución en contenidos y práctica de la JT sirve para comprender cómo el país lleva inmerso en un proceso de JT permanente y permanentemente inacabado por el interés de no detener la verdad neoliberal desarrollista a través de un proceso que supusiera un auténtico punto de inflexión para la definitiva construcción de paz, pero que pudiera amenazar los intereses del desarrollo.

Por la innovación que supone para el país, resulta de especial interés conocer la importancia y el papel que se otorgó a los actores económicos en el relato del conflicto como parte de la construcción de verdad. La argumentación para no perseguir jurídicamente a los actores económicos a menudo es la ausencia de personalidad jurídica internacional y su trasposición y dificultad efectiva desde el ámbito nacional para hacerlo. Este razonamiento, más allá de lo válida o falaz que fuere, no debería sino alimentar un mayor protagonismo en el análisis de la actuación de estos actores en el conflicto armado a la hora de construir un relato de verdad en

esta Comisión, en aras de completar los otros componentes de todo proceso de JT y omitiendo la antedicha amenaza que pudiera suponer para el desarrollo. En el caso que nos ocupa se acerca sustancialmente a este deseo.

Si Colombia se compara con mecanismos análogos en otros procesos de JT, lo más común a todos ellos es la gran dificultad y obstáculos por superar, tanto para intentar dar una respuesta jurídica como para implicar a estos actores en un verdadero relato que pueda significar una mala imagen. No es sino una evidencia más de cómo la verdad neoliberal del desarrollo es de carácter global y la posición de las empresas en él, equivalente. Pone de manifiesto cómo el poder económico permea todos los sectores sociopolíticos teniendo un rol protagónico en la estructura social e imposibilita cambios estructurales del sistema económico, en modo análogo a lo evidenciado por Naomi Klein en su libro *La Doctrina del Shock* respecto de procesos que pudieran parecer revolucionarios, como el paradigmático caso sudafricano cuyo cambio en la estructura económica del país fue insignificante (Klein 2007).

El mandato de la Comisión de la Verdad de Colombia (Decreto 588 de 2017, arts. 1 y 2) le separa claramente del respectivo de la JEP, atribuyéndole de forma clara los otros tres componentes de la JT (verdad, reparación y garantías de no repetición) al igual que ocurrió con la mayoría de los mecanismos análogos internacionales. Hay ejemplos de separación de competencias claras como pudieran ser el de Brasil y Guatemala, a diferencia del caso de Sierra Leona o Liberia, con mayor incidencia en el componente jurídico pese a sus deficientes resultados en esa área, o Sudáfrica, que determinaba responsabilidades diferenciadas a las empresas en su informe en función de su culpabilidad (Van de Sandt y Moor 2017: 91). Lo común en perspectiva comparada es la frustración de complementar jurídicamente la hipotética ineficacia del tribunal respectivo. Como en el caso colombiano ni siquiera se intentó otorgar esta competencia, no se puede acusar de ningún tipo de frustración respecto de la misma; en todo caso su crítica se fundaría en falta de ambición.

La nota característica del contenido del *Informe Final* de Comisión de la Verdad es, sin duda, cómo, en un lenguaje no excesivamente exigente o reivindicatorio, muestra ejemplos que responsabilizan de financiación paramilitar a grupos empresariales colombianos. De ese modo se percibe cómo, en una suerte de exposición conclusiva general de responsabilidades de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, no duda en exponer que:

«Los principales responsables identificados por la Comisión son el Estado colombiano, los grupos paramilitares, las guerrillas, el narcotrá-

fico, los grupos pos-desmovilización y los denominados terceros civiles» (Informe CEV 2022: 136).

En atención a los últimos actores podemos observar que no refiere específicamente al sector empresarial, sea debido a que sería un oprobio para un amplio grupo de empresas ejemplares o sea debido a que en tanto no son perseguibles jurídicamente se decidió un término menos esclarecedor. De cualquiera de las maneras, si bien se les oculta parcialmente con el procedimiento, quedan señalados en la generalidad junto a los actores normalmente involucrados de ese tipo de actos escabrosos.

En la relatoría de las diversas violaciones cometidas en el país, incluidas en el apartado *Violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario* del Informe (Informe CEV 2022, apartados 3.13-3.20) se observa cómo el gran victimario del conflicto fueron los diversos grupos paramilitares, a menudo asociados con algunos conglomerados o sectores empresariales. En el siguiente apartado (Informe CEV 2022, apartados 3.21), nuevamente refiere a todos los actores responsables de diversas violaciones y tras aludir al Estado, paramilitares y grupos guerrilleros afirma:

«así como otros civiles o grupos que tuvieron diferentes tipos y grados de responsabilidad en las graves violaciones de derechos humanos y de graves infracciones al DIH» (Informe CEV 2022: 205).

Es un nuevo intento de afirmar sin llamar excesivamente la atención. No obstante, a continuación, refiere de forma más clarividente:

«Son múltiples las responsabilidades en el conflicto armado y no se refieren solo a los autores materiales o la relación directa de responsable-víctima. Además, el esclarecimiento de las dinámicas del conflicto armado muestra que no solo se trata de “actores” o grupos armados, o personas que participaron directamente en las hostilidades. De diferentes maneras, los grupos paramilitares, los grupos guerrilleros, las entidades estatales y terceros civiles del sector económico, político y élites regionales, han tejido y actuado mediante alianzas, en redes en donde confluyen mayores y menores niveles de responsabilidad» (Informe CEV, 2022: 206).

Respecto de la responsabilidad de los grupos paramilitares, hace la distinción entre finales de la década de los 80, donde dice que actuaron como agentes del Estado dentro de la legalidad y finales de la década siguiente e inicio de los dos mil, donde actuaron en connivencia con fuerzas armadas en supuestas operaciones contrainsurgentes (Informe CEV 2022: 208). Dibuja de forma indubitada la conformación de

un círculo alrededor de económicas lícitas e ilícitas, sin diferenciación alguna, de actores empresariales, políticos de diversos niveles y narcotráfico, en muestra palpable de la conformación del desarrollo en el país:

«El paramilitarismo no se trató de simples grupos armados ilegales o ejércitos privados. Fue un entramado de relaciones estrechas entre diversos sectores del narcotráfico, la economía legal e ilegal, el Estado y sectores políticos y empresariales de la sociedad civil, desde el orden regional y nacional, que contribuyeron en su creación, funcionamiento y expansión, con diferentes propósitos como la lucha antisubversiva y el control de economías lícitas e ilícitas» (Informe CEV 2022: 209).

No deja lugar a dudas por tanto de cómo los diversos actores responsables de violaciones no son sino los actores protagonistas del desarrollo en el país y cómo actores empresariales han formado parte de él de forma manifiesta al decir de la Comisión de la Verdad. Supone una puesta en evidencia manifiesta de todos los actores relevantes para el desarrollo, ergo el mismo desarrollo es un desarrollo violento e inseparable del conflicto con las siguientes repercusiones éticas que ello delata.

Contrasta esta severidad, claridad y precisión con las enormes dificultades experimentadas por la JEP en su ámbito competencial y no deja de ser de agradecer esta claridad en el mecanismo extrajudicial de la JT colombiana. Las razones de la divergencia pueden ser la mayor autonomía de actuación derivada de no tener que someterse a instrumentos jurídicos como la Corte Constitucional, más allá de los propios de su fundamentación, al no poder emitir sentencias sino simbólicas. La buena conformación de su procedimiento y del procedimiento de elección de sus comisionados sin duda ha colaborado enormemente en estos resultados y, sin duda, la cierta libertad con la que sus trabajadores hayan podido contar, pese a las presiones y la polarización política existente en el país. Y, por sobre todas las cosas, una verdad que en esta ocasión no ha sido posible ocultar.

7. Conclusiones

El presente trabajo ha evidenciado, a través del análisis del caso colombiano, cómo los actores económicos en los procesos de JT, pese a que estos se presumen como una herramienta de equilibrio entre la Justicia y la Paz, debido a que acaban finalmente sometidos a los designios del sistema logran una impunidad ciertamente criticable. Esta impunidad es el resultante de un conjunto de disputas jurídico-políticas a nivel nacional a internacional producidas en el marco socio-institucional de la racionalidad desarrollista y debe ser matizada en atención al contenido del

Informe de la Comisión de la Verdad y las consecuencias que pudiera tener de aquí en adelante.

Debido al grado de autonomía o prevalencia del que gozan los estados a lo largo de la elaboración y ejecución de sus respectivos procesos de JT, en Colombia se alcanzó un avance considerable en términos simbólicos para responsabilizar a aquellos actores por sus violaciones de derechos humanos y/o derecho internacional humanitario en el conflicto armado. Estos avances en atribuir responsabilidad a los actores económicos no se han observado respecto del mecanismo jurídico JEP en el proceso colombiano, pese a un presupuesto plenamente proclive a ello como era el contenido del Acuerdo de La Habana. Sobre el asunto, merece una necesaria reflexión cómo, pese a un compromiso tan difícil y prologando, que algunos expertos dotan de equivalencia a un tratado internacional con la obligatoriedad jurídica respectiva, acaba siendo inane debido a obstáculos jurídico-políticos en el camino hacia su efectividad.

La circunstancia evidenció cómo el impulso hacia la impunidad empresarial no proviene directamente de la institucionalidad internacional, sino que los dispositivos nacionales del desarrollo protegieron a las empresas como requisito del sistema de desarrollo, pese a que el propio Acuerdo apuntaba de forma indubitada en dirección opuesta. A ese respecto, no podemos sino lamentar la escasa efectividad de un derecho internacional incapaz de hacer valer el contenido de un Acuerdo de Paz con cuasi unánime apoyo internacional en aras de acabar con la impunidad, tal y como ocurre con otro tipo de actuaciones oprobiosas para con los derechos humanos.

Por otro lado, la Comisión de la Verdad, en cuanto mecanismo no jurisdiccional y, claro está, menos sometido a las instituciones jurídico-políticas de control del Estado, ha puesto de manifiesto de forma sustancial la participación decisiva, mediante diversas formas, de estos actores en colaboración con narcotraficantes, políticos y paramilitares, para dar continuidad al crecimiento económico en el país pese a la situación de violencia, hasta el punto de beneficiarse a menudo de este. Este es un gran logro en términos simbólicos y reparadores y minusvalorarlo no haría sino fortalecer la comprensión de los procesos de JT de una forma poco integral vinculada a la comprensión de justicia en clave retributiva y no restaurativa.

De la lectura de este capítulo se puede extraer también la controvertida evidencia de que, pese a que estos procesos de JT y un movimiento internacional paralelo al mismo han fortalecido la lucha contra la impunidad de violadores de derechos humanos desde una comprensión retributiva, la misma no goza del interés de luchar contra la impunidad empresarial, dado que esto podría minar los principios inspiradores del

sistema de desarrollo. Esta manifiesta contradicción del sistema internacional de JT y su dicotomía Paz / Justicia tan exigente para las violaciones de algunos actores y tan poco exigente para la de otros, es la misma que ha racionalizado un conflicto y su recurrente cantidad de víctimas en tanto en cuanto el crecimiento económico prosiguiera impenitente.

Bibliografía y fuentes documentales

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016, 24 de noviembre).
- ÁLVARO RODRÍGUEZ, Miriam (2008), «La parapolítica: La infiltración paramilitar en la clase política colombiana», *Ánfora*, vol. 15, n.º 24, pp. 287-305.
- AMBOS, Kai (2018), *Derecho Penal Internacional Económico. Fundamentos de la responsabilidad penal internacional de las empresas*, Cizur Menor (Navarra), Cuadernos Civitas, Aranzadi.
- ANGHIE, Antony (2007), *Imperialism, sovereignty and the making of international law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin (2007), «Los estudios sobre el paramilitarismo en Colombia», *Análisis político*, vol. 20, n.º 60, pp. 117-134.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2005, 15 de julio), «La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia», Nota de prensa 26/05.
- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN (CEV) (2022, 28 de junio), *Informe final. Hay futuro si hay verdad. Hallazgos y recomendaciones*, <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 975 de 2005.
- «CPI apoya el proceso de paz con las FARC, pero lo seguirá con lupa» (2017, 13 de septiembre), *El Tiempo*, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/corte-penal-internacional-apoyara-proceso-de-paz-con-farc-pero-revisara-casos-130516>
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-674 de 2017, Bogotá, D.C.
- Sentencia C-337/21 de 2017, Bogotá D.C.
- Decreto 588 de 5 de abril de 2017, «Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición».
- ESCOBAR, Arturo (1998), *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma.
- FERRAJOLI, Luigi (1998), «Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global», *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n.º 9, pp. 173-184.
- FOUCAULT, Michel (2001), *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- GÓMEZ CORREAL, Diana Marcela (2016), «El encantamiento de la justicia transicional en la actual coyuntura colombiana: entre disputas ontológicas en curso», en: PARDO ABRIL, Neyla Graciela y RUIZ CELIS, Juan (eds.), *Víctimas, memoria y justicia: aproximaciones latinoamericanas al caso colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 125-166.

- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco & BARÓN, Mauricio (2006), «Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia», en: GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco, WILLS, María Emma, y SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo (coords.) (2006), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia y Grupo Editorial Norma, pp. 267-309.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco & VARGAS REINA, Jenniffer (2016), *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan & RAMIRO, Pedro (eds.) (2009), *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria Editorial.
- (2016), «Lex mercatoria vs. Derechos humanos. Las empresas transnacionales y la arquitectura jurídica de la impunidad», *Gaceta sindical: reflexión y debate*, n.º 26, pp. 223-240.
- HERRERA FLORES, Joaquín (2004), «Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales», en: SÁNCHEZ RUBIO, David, HERRERA FLORES, Joaquín y DE CARVALHO, Salo (eds.), *Direitos humanos e globalização: Fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*, Río de Janeiro, Lumen Iuris, pp. 65-101.
- (2008), *La reinención de los derechos humanos*, Sevilla, Atrapasueños.
- IGNATIEFF, Michael (2001), *Human rights as politics and idolatry*, Princeton, Princeton University.
- KLEIN, Naomi (2007), *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós, vol. 1.
- LAVAL, Christian y DARDOT, Pierre (2013), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- «“Los empresarios extorsionados no tienen deudas con la justicia”, Néstor Humberto Martínez» (entrevista) (2016, 2 de septiembre), *Semana*, <https://www.semana.com/nacion/articulo/fiscal-nestor-humberto-martinez-explicacion-situacion-de-empresarios-involucrados-conflicto-armado-y-la-lista/492266/>
- MÁRQUEZ CARRASCO, Carmen (2008), *Logros y desafíos en el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- MARTÍN ORTEGA, Olga (2006), *Empresas multinacionales y derechos humanos en derecho internacional público*, Tesis Doctoral, Universidad de Jaén.
- MATEOS MARTÍN, Oscar (2011), *La construcción de Paz Postbélica. Análisis de los debates críticos a raíz del caso de Sierra Leona*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- MICHALOWSKI, Sabine, SÁNCHEZ LEÓN, Camilo, MARÍN LÓPEZ, Daniel, JIMÉNEZ OSPINA, Alejandro, MARTÍNEZ CARRILLO, Hobeth, DOMÍNGUEZ MAZHARI, Valentina & ARROYAVE VELÁSQUEZ, Lina María (2018), *Entre coacción y colaboración. Verdad judicial, actores económicos y conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Colección Dejusticia.
- MUTUA, Makau wa (1996), «Reformulating the Discourse of the Human Rights Movement», *East African Journal of Peace and Human Rights*, vol. 3, n.º 2, pp. 306-312.

- OROZCO, Iván, URIBE, María Victoria, CABARCAS, Gina, y SÁNCHEZ, Luis Carlos (2012), *Justicia y Paz. ¿Verdad judicial o verdad histórica?*, Bogotá, Centro de Memoria Histórica y Taurus.
- «Procurador colombiano pide que CPI actúe si hay impunidad en proceso de paz» (2013, 3 de diciembre), *La Vanguardia*, <https://www.lavanguardia.com/politica/20131203/54395798777/procurador-colombiano-pide-que-cpi-actue-si-hay-impunidad-en-proceso-de-paz.html>
- RETTBERG, Angelika (2013), «Peace is better business, and business makes better peace: The role of the private sector in Colombian peace processes», *GIGA Working Papers*, n.º 240, German Institute of Global and Area Studies.
- RIST, Gilbert (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- SAAD-DINIZ, Eduardo (2021), «The idea of corporate transitional justice: Paths to corporate criminology in Brazil», *Criminal Justice Review*, vol. 46, n.º 4, pp. 435-449.
- TAPIA GUTIÉRREZ, Asier (2016), «La consulta previa y la debida diligencia: similitudes y diferencias de dos instrumentos para un modelo de desarrollo y la defensa de los Derechos Humanos», *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, n.º 34, pp. 235-262.
- (2021), *Los derechos humanos y el discurso del desarrollo en Colombia: entre el sometimiento y las posibilidades de emancipación*, Tesis Doctoral, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, <http://hdl.handle.net/10433/12107>
- TAPIA GUTIÉRREZ, Asier y RIVAS OTERO, José Manuel (2019), «El eurocentrismo y su afectación a las competencias jurídicas de las comunidades étnicas en Colombia», *Análisis Político*, vol. 32, n.º 95, pp. 42-61.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo y GÜIZA GÓMEZ, Diana Isabel (2017), «Comentarios al proyecto de acto legislativo 01 de 2016 Senado “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”», *DeJusticia*, https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_904.pdf?x54537
- VAN DE SANDT, Joris, y MOOR, Marianne (eds.), (2017), *La Paz, responsabilidad de todos. La responsabilidad corporativa en la justicia transicional: lecciones para Colombia*, Utrecht, Países Bajos, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/Paz-la-responsabilidad-de-todos-final.pdf>
- WESCHE, Philipp (2019), «Business Actors, Paramilitaries and Transitional Criminal Justice in Colombia», *International Journal of Transitional Justice*, vol. 13, n.º 3, pp. 478-503.

Internacionalizar el conflicto y el postconflicto en Colombia: una aproximación a las nuevas formas de cooperación

Jolie Guzmán Cantillo

Profesora en la Universidad del Norte, Barranquilla*

Luis Trejos Rosero

Profesor en la Universidad del Norte, Barranquilla**

Alexander Ugalde Zubiri

Profesor en la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)***

1. Introducción

Referirnos a la dimensión internacional de los distintos fenómenos que se viven actualmente dentro de los Estados, requiere varias precisiones. Hablar de «internacional» inmediatamente nos remite al sistema global, compuesto por actores, dinámicas, relaciones y redes cada vez más complejas que nos invitan a (re)pensar las maneras clásicas de interpretar el sistema internacional.

De manera más específica, hablar de la «dimensión internacional» hoy nos lleva a identificar los impactos que ha traído consigo la globa-

* Magister en Gobernanza y Acción Pública (Sciences Po Grenoble). Profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación «Agenda Internacional» de la Universidad del Norte. Directora Académica del Instituto de Desarrollo Político e Institucional del Caribe (IDEPI). Correo electrónico: jolieg@uninorte.edu.co.

** Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador de la Universidad del Norte (Colombia). Director del Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte e investigador asociado del Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad del Norte. Miembro de los grupos de investigación «Agenda Internacional» y «Conflicto y postconflicto en la región Caribe» de Uninorte. Correo electrónico: trejosl@uninorte.edu.co.

*** Licenciado en Historia; Doctor en Ciencias Políticas y Sociología; y profesor de Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco «País Vasco, Europa y América. Vínculos y relaciones atlánticas» (UPV/EHU). Correo electrónico: alexander.ugalde@ehu.eus.

lización y a estudiar cómo, cada vez más, las agendas que hace algunos años estaban cerradas a temas y actores muy delimitados, hoy se hacen extensas e incluyen a una pluralidad de niveles e intereses que deben ser puestos en relieve.

Lo anterior no implica el abandono del Estado como actor protagonista del sistema internacional, tampoco el desconocimiento de sus facultades, competencias y responsabilidades. Involucra, sí, el reconocimiento de vías alternativas para construir políticas públicas, atender necesidades de la población, tramitar demandas diversas, politizar asuntos sociales, visibilizar reivindicaciones puntuales, trabajar colectivamente y, sobre todo, cooperar de manera amplia y sostenida con otros actores en el sistema internacional en temas de interés particular para algunos de ellos.

No está de más recordar, como lo subrayan los trabajos de Celestino del Arenal, que desde finales del siglo XX y principios del XXI vivimos en una nueva Sociedad Mundial —pese a mantenerse muchos de los rasgos estructurales anteriores del Sistema Internacional— y que las nuevas realidades internacionales constituyen retos para la teoría y para la política (Arenal Moyua 1990 y 2002). Entre otros elementos están la pluralidad de actores internacionales —además de los Estados, las organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos no centrales, movimientos sociales transnacionales...—; el tratamiento dado a los conflictos y las guerras, a su resolución y prevención; y los procesos de cooperación e integración regionales.

Se afirma también que, en el marco de los conflictos armados internos y eventuales entendimientos y acuerdos de normalización política y paz, el reconocimiento del descrito contexto internacional implica que se abre una puerta inmensa de posibilidades y modalidades a través de las cuales diferentes actores, más allá de los Estados, pueden hacer parte de la gestión del conflicto y, posteriormente, de la garantía de los acuerdos entre las partes *otrora* enfrentadas.

Así, en palabras de Sandra Borda (2012) «internacionalizar» un enfrentamiento no acontece ni de una sola forma, ni desde un único actor, sino que hace parte de un proceso voluntario mediante el cual se toma una decisión *explícita y consciente*: la decisión de implicar a actores internacionales en cualquier fase —de hostilidad o negociación— de un conflicto interno. La decisión contraria, consiste en aislar el conflicto civil y excluir a los actores internacionales de forma reflexiva.

Las opciones son amplias e internacionalizar no solo implica cooperar. De hecho, los numerosos actores del sistema internacional pueden decidir estar a favor o en contra de la internacionalización, toda vez que, como se señaló anteriormente, comporta una decisión premedi-

tada que va en favor de los intereses de cada uno de ellos en el marco de la confrontación y eventual negociación.

Así, los actores que están por fuera del conflicto, terceros o externos, deciden unilateralmente su grado de involucramiento en un conflicto determinado, eligiendo también la modalidad. Por su lado, las partes del conflicto doméstico resuelven a qué actores invitar a participar en su confrontación/ negociación, con qué pretensiones, en qué momento y con qué condiciones. De forma recurrente, los actores, tanto externos como las partes directamente involucradas, llegan a consensos sobre la forma y el momento de la participación, dada su relativa autonomía e independencia. Esto nos permite distinguir entre altos, medianos y bajos niveles de internacionalización del conflicto.

En el presente texto se entiende entonces la internacionalización como una política consciente y explícita, resultado de un proceso de toma de decisiones adelantado por diversos actores. Es, además, claramente intencional, planificada y calculada (Borda 2012).

En este capítulo elaborado en un complejo ejercicio de conexión con las aportaciones de tres coautores, dedicados a la docencia e investigación en la ciencia de las Relaciones Internacionales, tratamos de *exponer algunos de los aspectos que en el caso colombiano ilustran con respecto a la evolución del fenómeno de la internacionalización desde el conflicto en anteriores décadas a la situación de postconflicto* —o si alguien lo prefiere, de *posacuerdo*—. El tema requeriría de una investigación exhaustiva y bien estructurada, encara con tiempo suficiente, por lo que en las siguientes líneas nos limitaremos a avanzar algunos de los puntos y elementos que entendemos harían parte de dicho estudio.

En el segundo apartado retomamos la importancia de las llamadas acción hipercolectiva y paradiplomacia —en auge en el área internacional de los actores no estatales, entre ellos los Gobiernos No Centrales o Intermedios y Locales— en la evolución del sistema de cooperación internacional. En el tercero exponemos la internacionalización para el tratamiento del conflicto y su resolución desde la perspectiva del Estado colombiano y su política exterior, indicando la reconducción de la misma y las aportaciones de actores internacionales al proceso de paz (Estados garantes y acompañantes, organizaciones internacionales, fondos de la cooperación financiera...). En el cuarto apartado seguimos con la internacionalización abordando dos puntos de interés: por un lado, recordando las actividades hacia el exterior de las FARC-EP; y, por otro, el creciente papel de los gobiernos locales en el postconflicto. En el quinto apartado reflejamos algunas conclusiones y hacemos algunos brevísimos comentarios de las perspectivas abiertas con el Gobierno del Pacto Histórico para el periodo de 2022 a 2026.

2. Acción hipercolectiva y paradiplomacia: la evolución en el sistema de cooperación internacional¹

2.1. *La nueva dinámica de acción hipercolectiva en la cooperación internacional*

Si bien, como se ha señalado en el apartado anterior, las formas de internacionalizar un conflicto interno son amplias y diversas, aquí hacemos referencia a la cooperación como principal herramienta de participación foránea en los conflictos internos.

Cooperación entendida en su sentido más amplio desde las nuevas dinámicas del sistema internacional, trascendiendo las formas tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o la cooperación Norte-Sur basada en la lógica donante-receptor de las décadas pasadas. La complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos actores, el desarrollo de la democracia y la descentralización con sus dinámicas políticas y sociales territoriales y otros factores llevaron a replantear los esquemas clásicos de en los que se desenvolvía la misma (Romero 2004).

Siguiendo a Rafael Grasa —informe de asesoría para el Gobierno colombiano *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*—, la nueva doctrina, la proliferación de actores, las novedosas prácticas, la creciente fragmentación y complejidad de la estructura internacional, junto al impacto de la austeridad presupuestaria derivada de la crisis en los países del Norte, han logrado modificar, de forma considerable, el contexto de la cooperación para el desarrollo. Esto ha generado un fuerte debate en los últimos años sobre su naturaleza y orientación futura, alimentando las discusiones académicas que tuvieron auge a mediados de los años noventa centrándose la atención en el impacto y la durabilidad de la AOD, su eficacia, eficiencia y calidad (Grasa 2014:12).

En palabras de Thorbecke (2000: 69), la década de los noventa significó un periodo prolongado de *fatiga de la ayuda* evidenciado por la disminución absoluta en los desembolsos netos de la AOD después de 1992 y también en términos relativos. Además, los flujos privados habían reemplazado de forma importante a los flujos públicos; y la composición sectorial de la ayuda externa se canalizó hacia sectores como la

¹ Algunos extractos de este apartado hacen parte de las reflexiones recientemente publicadas por dos de los autores del presente texto: Rodríguez, A., Trejos Rosero, L., & Guzmán Cantillo, J. (2021), *Nuevos actores y nuevas diplomacias en el sistema internacional*, Barranquilla, Universidad del Norte.

infraestructura y servicios sociales e infraestructura económica y se alejó de los sectores productivos. Esta forzada evolución en el paradigma cooperante, sin embargo, encontró un punto importante de quiebre a principios de los años 2000, cuando en el seno de la academia autores como Severino y Ray iniciaron un debate que constató tres revoluciones en marcha en cuanto a los objetivos, actores e instrumentos de la cooperación. Al respecto, Grasa subraya tres aspectos: 1) Diversificación de objetivos, sumándose a la tradicional reducción de la brecha entre Norte y Sur, el acceso a servicios esenciales y la protección de bienes públicos globales; 2) Aparición de nuevos y diversos actores, que generaban problemas de coordinación y gobernanza y una mayor fragmentación; y 3) Creación de nuevos instrumentos y otras innovaciones (Grasa 2014: 20). Es así que la apertura a nuevos temas y agendas ha supuesto una evolución en los medios de ayudas económicas que anteriormente encontraban en la AOD su principal forma de acción.

Los cambios en las relaciones internacionales, incluyendo las regionales y las que afectan a Colombia, se reflejan en el sistema de cooperación. Para América Latina y el Caribe el sistema financiero internacional para el desarrollo es amplio y complejo dada la situación de los países que conforman el área, número de actores involucrados y ámbitos de acción. Dadas las características de la región, en la que predominan Estados de ingresos medios y economías emergentes, emplear la definición convencional de AOD no permitiría apreciar el papel que esta podría jugar para catalizar y orientar mejor el conjunto de flujos financieros públicos y privados.

Tal como lo indicaban Nivia-Ruiz y Ramos Héndez (2015: 112), Colombia avanzó hacia el cumplimiento de sus metas en términos de AOD, Cooperación Sur-Sur, Cooperación Triangular y Asistencia Internacional, conforme a los mandatos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional. Afirman que la proliferación afecta a la oferta en el mercado «balcanizado» de la acción pública mundial, mostrando una demanda de cooperación «extremadamente heterogénea» y subrayando el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que se benefician de una parte significativa de los fondos de este tipo. Sostienen que existe un proceso de descentralización en muchos países que está convirtiendo cada vez más a las autoridades locales en receptores de ayuda, concibiendo la diversificación de los canales de financiación externa como un asunto de especial interés y observación. El aumento de actores se considera como una ventaja, toda vez que denota una evolución de los canales, medios y recursos de la acción internacional. Sin embargo, este enfoque lleva aparejada la advertencia de que debe canalizarse de la mejor manera posible para aprovechar sus beneficios.

Esta doble tendencia a la proliferación —aumento del número de donantes— y a la fragmentación —dispersión de la actividad de los donantes— de la cooperación constituye lo que Severino y Ray denominaron la «*acción hipercolectiva*». Esta nueva dinámica se caracteriza por el incremento en el número de actores involucrados en la gestión de una política dada y, en consecuencia, por una heterogeneidad de tamaños, estructuras, procesos y objetivos, así como «(...) formas de legitimidad, motivaciones muy diferentes para involucrarse en la política, concepciones muy diferentes de lo que se entiende por “desarrollo”, “seguridad” o “protección del medio ambiente”, diferentes visiones sobre cómo la acción internacional puede contribuir a estos objetivos y diferentes discursos para explicar el ecosistema político que habitan» (Severino y Ray 2010: 15).

Por esta razón, la acción hipercolectiva se considera una forma novedosa de producir políticas globales, dando un giro notable a la manera en que operan los regímenes tradicionales de cooperación a escala mundial. Así, los procesos de políticas públicas son más descentralizados y las áreas más diversas; se trata de procesos de negociación política que involucren las contribuciones de todos los actores para la implementación de una u otra política.

2.2. *Auge de la paradiplomacia o relaciones internacionales de los Gobiernos No Centrales (GNC)*

Dentro de estos formatos de cooperación señalados, ocupa un lugar importante la *paradiplomacia*, entendida como aquella forma a través de la cual los gobiernos subnacionales o subestatales establecen diversas formas de cooperación para el logro de sus intereses locales y la movilización de recursos para el cumplimiento de las agendas territoriales. Se concibe como un motor para el desarrollo local y, además, como una forma de diálogo entre las demandas de las regiones, ciudades y las agendas a nivel global. Un fenómeno potenciado por procesos como la democratización, la descentralización en el interior de los Estados y la globalización (Ippolito 2017).

Diversas perspectivas teóricas se han ido manejando para abordar este fenómeno que pone en el centro del debate a los gobiernos locales, reconociendo sus facultades, potencialidades y competencias para la acción internacional. Definiciones clásicas como las de Duchacek (1990), Michelman y Soldatos (1990) surgieron durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, exponiendo que la política exterior de un Estado es amplia, heterogénea y diversa dada la multiplicidad de actores que interactúan al interior del mismo.

Contamos con diversas definiciones de «paradiplomacia», entre ellas la que formula que se trata de contactos, actividades, procesos e iniciativas externas —internacionales— que se presentan entre los Actores Gubernamentales No Centrales (AGNC), tales como Estados federados, regiones, lander, provincias, cantones, departamentos, etc., así como municipalidades y hasta empresas privadas (Wilches y Niño 2017).

En el ámbito iberoamericano la paradiplomacia se ha estudiado a partir de cinco enfoques teóricos particulares, a saber: 1) Desde los actores; 2) A partir de la política exterior y la toma de decisiones; 3) Como parte del desarrollo territorial; 4) Siguiendo la perspectiva del desarrollo regional; y 5) Usando los enfoques de la gobernanza como marco analítico (Oddone 2016)².

Algunas definiciones incluyen el relacionamiento con entidades del orden privado, como la planteada por Noé Cornago que la reconoce como la participación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago 2001).

Resulta importante destacar la variedad de herramientas que los actores han desplegado en el marco de la paradiplomacia para el logro de sus objetivos, que dependen de sus intereses, capacidades, metas, relaciones y recursos y que representan una oportunidad para encarar proyectos y acciones concretas, toda vez que permiten *aterrizar* la paradiplomacia en los territorios.

La *cooperación descentralizada*, como una de las principales herramientas de la paradiplomacia, se enmarca en las iniciativas que son lideradas por las autoridades locales y/o la sociedad civil y que tienen como fin estimular y potenciar las capacidades de los actores locales, movilizándolos mientras se impulsa un desarrollo más participativo (Zapata 2007). Constituye una alternativa para contribuir a los procesos de desarrollo priorizando las demandas y realidades locales.

Dado su carácter inclusivo y territorial, la cooperación descentralizada se ha convertido en un instrumento utilizado de manera cada vez más recurrente por las autoridades locales, toda vez que se basa en lógi-

² Para ahondar sobre estas perspectivas, se recomienda observar los trabajos de García Segura (1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001, 2010, 2013, 2014), Ugalde Zubiri (2006, 2014), Martín López y Oddone (2010), Luna Pont (2010), Zeraoui (2016) y Enríquez Bermeo (2019), entre otros muchos, dado que la literatura académica al respecto es ya ciertamente extensa.

cas más horizontales, donde se promueven los intereses comunitarios y la participación de la sociedad civil. Esta dinámica marca una ruptura con los modelos clásicos, de índole asistencialista y vertical (Grandas 2018: 79).

2.3. *Diplomacia rebelde o insurgente en el conflicto y en el proceso de paz*

Una dimensión específica de las relaciones internacionales de los Actores No Estatales, de la paradiplomacia y diplomacia pública, es la efectuada por los grupos armados, guerrillas, movimientos de liberación nacional, movimientos de descolonización, etc., que han complementado su accionar local en el Estado o Estados a los que pertenecen con una intensa actividad internacional para publicitar su causa, ganar visibilidad, obtener una cierta credibilidad, relacionarse con otros actores y agentes, y alcanzar apoyos de índole diversa (políticos, financieros, mediáticos, materiales...). Usualmente el punto culminante de estas actividades ha sido y es conseguir algún grado de reconocimiento internacional, al menos como «fuerza beligerante» y, si es factible, el mayor estatus diplomático.

Son conocidos los casos históricos de organizaciones palestinas, kurdas, irlandesas, vascas, corsas, saharauis, quebequesas, timorenses, etc., así como organizaciones y grupos guerrilleros latinoamericanos, africanos y asiáticos, con distintos grados de éxitos o fracasos en sus pretensiones. Estos actores no necesariamente deben ser armados, en algunos casos su dinámica ha sido no violenta y se ha acercado más a planteamiento de desobediencia civil. Como es sabido la literatura tanto académica como política es abundante.

En los últimos años esta línea de estudios se está renovando con la aparición de numerosas investigaciones que tratan de la «*diplomacia rebelde*» y de la «*gobernanza rebelde*» —a las que remitimos—, en el contexto de análisis sobre la violencia de los *actores no estatales* (Coggins 2015); conflictos y guerras civiles (Arjona *et al.* 2015; Huang 2016; Jones y Mattiacci 2017); y *grupos armados no estatales* —*Non-State Armed Groups*— (Karakus 2022). En términos similares también se habla de «*diplomacia insurgente*» (Kaplan 2016; Thaler 2018).

Esta conceptualización ha sido adoptada por Laura García Restrepo en su trabajo «*La diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz de Colombia*» (2019), un resumen de su investigación de maestría (*The role of the FARC-EP's rebel diplomacy in the Colombian peace process*). Es importante estudiar cómo este tipo de diplomacia durante el tiempo de

la confrontación armada muestra su continuación en el periodo de negociaciones y posacuerdo, obviamente adaptándose a una nueva coyuntura y condicionantes. En otro apartado volvemos sobre esta cuestión.

3. Internacionalización del conflicto y la paz desde la perspectiva del Estado colombiano y su política exterior

3.1. Reconducción de la política exterior colombiana

Referirse a cómo el Estado colombiano, de manera más precisa el Gobierno, ha desarrollado esquemas de cooperación internacional en el marco del conflicto armado interno con las FARC-EP requiere situar estos esfuerzos en el tiempo. Es evidente que durante el periodo de los mandatos de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) fue cuando se inició y consolidó la cooperación externa para la paz como estrategia gubernamental.

El primer periodo de Santos en materia de política exterior y relaciones internacionales comenzó con un fuerte sesgo dada su cercanía al ex-presidente Álvaro Uribe. Desmarcarse de lo que fue la doctrina de la «seguridad democrática» del anterior mandatario representaba un reto, pero también una oportunidad para dar un vuelco a la imagen colombiana en la región y el mundo. En palabras de Martha Ardila (2012: 60) esa primera administración orientó la política exterior hacia múltiples espacios de concertación y cooperación multilateral de carácter regional —casos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)—; fomentando la participación en plataformas de diálogo y acercamiento a Organizaciones No Gubernamentales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional; y recabando para determinadas gestiones (mediaciones puntuales, compromisos humanitarios entre las partes, intercambio de prisioneros, protección y asistencia de víctimas, búsqueda de personas desaparecidas...) el siempre importante concurso del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), con oficinas en el país desde principios de los años setenta. En línea con esto, priorizó la negociación y la conciliación como principales principios para su política gubernamental.

Se dedicó a fortalecer la imagen de Colombia como líder regional naciente en términos económicos, posicionándolo como un aliado interesante para los demás países del área latinoamericana y el continente. Esto repercutió en sus relaciones con Estados Unidos, toda vez que puso de relieve nuevos retos, más allá del conflicto armado, que permitieron que se establecieran mayores intercambios con socios comerciales y abrir espacios de cooperación, sin que esto significara perder la ayuda tradicio-

nal estadounidense (Sánchez y Monroy 2012). Uno de los ámbitos que más fuerza tomó entre ambos fue el apoyo a los proyectos y programas destinados al postconflicto³.

En este contexto, la *internacionalización* del conflicto en la administración de Santos se inició con dos pasos fundamentales: 1) Reconocer la existencia del enfrentamiento armado y a sus contradictores como actores y no solo como oponentes a ser derrotados militarmente, lo cual era un quiebre con respecto a las políticas de anteriores gobiernos uribistas —de los que, por cierto, había formado parte ostentando relevantes responsabilidades, como la cartera de Defensa entre 2006 y 2009—; y 2) Admitir que el Estado también había sido victimario en el marco de los duros enfrentamientos como parte activa y, en algunos casos, que se habían omitido deliberadamente sus responsabilidades (Rodríguez 2017: 200).

En este punto, los actores garantes fueron claves respaldando este cambio de narrativa por parte del Gobierno, como fueron por sus empeños diplomáticos Cuba y Noruega; así como otras contribuciones de organizaciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), Alianza del Pacífico y UNASUR.

En su segunda administración Santos (2014-2018) se vio enfrentado al reto de no permitir que la imagen construida en su primer periodo, como país emergente, autónomo y en desarrollo, se viniera abajo en el plano internacional. Máxime, en un periodo en el que el Gobierno se veía presionado por la sociedad internacional a lograr la implementación del Acuerdo de Paz.

Lo anterior, en palabras de Borda (2012), toda vez que los problemas de inseguridad en el plano doméstico continuaron, se transformaron y empezó a mutar el conflicto armado, generando una percepción de poca seguridad en las principales ciudades del país. Es decir, a pesar de haber diversificado su agenda internacional, Colombia seguía enfrentando problemas históricos como la violencia, el crimen organizado y la erradicación de las drogas ilícitas, evidenciando la histórica debilidad institucional del Estado y que ahora resultaba determinante para asentar el postconflicto.

Eduardo Pastrana y Diego Vera en su trabajo «La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el postconflicto», subrayaron que

³ En el año 2000 se destinaba un 20% del presupuesto del Plan Colombia a programas sociales y de ayuda económica; y para el período 2010-2013 aumentó en un 40%, lo cual era muestra de un interés por apalancar el proceso de desarrollo social más allá de la mera estrategia militar (Rojas 2015).

paulatinamente se fue percibiendo una *política exterior «diversificada temática y geográficamente»*, que «ha venido desempeñando como catalizadora del proceso de paz y también de la preparación de condiciones domésticas y externas para empezar a construir las bases del llamado “postconflicto” (...)» (Pastrana y Vera 2015: 63).

Resumiendo, como aprecian Fabio Sánchez y Sebastián Campos, las decisiones gubernamentales encaminadas a buscar el «apoyo interno y externo para consolidar el complejo proceso de paz (2012-2016)», dieron como resultado «una diplomacia activa para la paz, basada en el acercamiento regional, la diversificación estratégica y la búsqueda de prestigio para potenciar a Colombia en el sistema internacional». Ello se materializó en elementos como un rol de mayor participación en las organizaciones regionales e internacionales; la modificación de algunos lineamientos de la política exterior; y la proyección de un escenario de integración mucho más fuerte, guiado por el comercio y la inversión, entre otros factores (Sánchez y Campos 2019).

Hay un elevado consenso académico en considerar que entre los factores centrales para alcanzar los acuerdos estuvo «un uso estratégico de la comunidad internacional» (Segura y Mechoulan 2017). Aclarando que la intervención internacional no era absolutamente abierta y descontrolada, de mediación y con muchos actores; sino «reducida» y «controlada» por las partes colombianas, y limitada al apoyo y la cooperación cuando se considerase (Borda y Morales 2017).

En las siguientes líneas comentaremos, siquiera brevemente, algunos de los elementos más notables, pues por razón de espacio no es factible repasar todos los que emergieron y/o se fortalecieron en los últimos años, tanto durante las negociaciones de paz (2012-2016) como posteriormente en el actual periodo de implementación del Acuerdo Final (desde 2017 hasta 2022).

3.2. *Importancia de los Estados garantes y acompañantes del proceso*

Antes que nada, resulta importante señalar que el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, tanto en sus antecedentes como en su desarrollo, tuvo como aliados imprescindibles a Cuba y Noruega en su papel de *Estados garantes*; así como en segundo plano, pero también relevante, a Venezuela y Chile, los llamados *Estados acompañantes*. También contribuyeron los presidentes y gobiernos de México, Ecuador, República Dominicana y Estados Unidos, entre otros países (Herrera & Buitrago 2018). Las participaciones cubana y venezolana eran fundamentales. La primera por ser un país tradicionalmente con canales abier-

tos de interlocución con los grupos guerrilleros y partidos de izquierdas colombianos; y la segunda por el protagonismo del país en la política internacional latinoamericana y caribeña y también mantener fluidos contactos con las organizaciones colombianas. Ello vino precedido por la necesidad de la mejora de las relaciones intergubernamentales de Colombia con sus vecinos Venezuela y Ecuador —y a la inversa de estos con el anterior—, que venían de un marcado deterioro por causas variopintas.

Ambas partes —Gobierno y antigua FARC-EP— han dejado explicitados los papeles de los actores que contribuyeron a los acercamientos. El expresidente Santos así lo ha reiterado, entre otros sitios en su libro *La batalla por la paz*, al argumentar que los conflictos internos se resuelven con el apoyo de los países vecinos: «en el mundo de hoy es indispensable el apoyo regional para la resolución política de cualquier guerra asimétrica» (Santos 2019: 195). Tras ello, otro factor fue «el decidido apoyo de la comunidad internacional. Desde organizaciones multilaterales hasta jefes de Estado y personalidades del mundo entero (...)» (Santos 2019: 405).

Los trabajos académicos han resaltado el rol de los garantes y acompañantes, demostrando la hipótesis de que «se puede reconocer que estos Estados fueron fundamentales en la interacción y superación de dificultades entre las partes durante el proceso» (Rocha Méndez 2021: 15-16).

3.3. *Incorporación de Colombia a la OCDE y asociación a la OTAN*

En el contexto de estos esfuerzos apuntados, Colombia logró incorporarse a la Organización y Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE); y asociarse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Fue en 2013 cuando arrancó el largo proceso de admisión en la OCDE, consistente en superar varias evaluaciones para demostrar que se cumplían las normas y criterios establecidos. Por fin, en abril de 2020, ya en el periodo gubernamental de Duque, se obtuvo la entrada oficial⁴. La OCDE también hizo parte de la internacionalización ya que las recomendaciones realizadas significaron un terreno favorable para transitar al postconflicto (Gehring y Cuervo 2015). Entre otras medidas, se tu-

⁴ «Global OECD welcomes Colombia as its 37th Member», 28 de abril de 2020, <https://www.oecd.org/newsroom/global-oecd-welcomes-colombia-as-its-37th-member.htm>

vieron que adoptar eficazmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como ruta de acción, muchos de ellos coincidentes con lo que se fue previendo en varios puntos del Acuerdo de Paz. Además, implicaba impulsar el crecimiento económico para todos, fortalecer el comercio internacional y comprometerse con la lucha contra el cambio climático. En materia de política pública la OCDE sugirió al Gobierno enfocarse en aquellas políticas que fomentaran la igualdad de oportunidades, el crecimiento y la eficiencia de las instituciones del Estado en todos los niveles (Gehring y Cuervo 2015). De hecho, la OCDE ha participado en varios programas del proceso de paz, contribuyendo a construir políticas de buena gobernanza, mayor coordinación y funcionamiento del Estado para garantizar el desarrollo social en los procesos de reintegración y desmovilización. También ha asesorado sobre cómo progresar en áreas clave de la gobernanza pública subestatal⁵.

Tras el acercamiento en años anteriores, el reconocimiento de «socio global» de la OTAN fue formalizado en 2018. Colombia no es miembro de pleno derecho, pero tal estatus especial permite una notable cooperación en varios ámbitos, incluido el militar, de forma similar a lo establecido con otras contrapartes como Japón, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur y, desde ese momento, con un país latinoamericano. En palabras de Helbig y Lasconjarias (2017), hacer parte de la OTAN representaba poder entregarle a esta organización mayores responsabilidades en términos de operaciones de paz y aportaría a la transformación del Ejército colombiano en una fuerza de mantenimiento de paz y potencial exportadora de capacidades a otros países en conflicto⁶.

3.4. *Estados Unidos: del Plan Colombia al Plan Paz Colombia*

La segunda administración de Santos (2014-2018) incluyó en esta *internacionalización* del conflicto a diversos Estados americanos y europeos. Entre ellos, de forma decidida a los Estados Unidos, siguiendo la cooperación tradicional, pero adaptándola en las etapas de las negociaciones y en el postacuerdo como tal. Por ejemplo, tuvo como tarea ser garante de las negociaciones, discutiendo temas cruciales como el narcotráfico. En 2016 su entonces presidente, Barack Obama, se comprometió a destinar fondos para la creación de proyectos de erradicación y

⁵ Organización y Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) (2018), *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia*, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

⁶ Información en la Web de la OTAN sobre la cooperación con Colombia: «Relations with Colombia», https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm

transformaciones en ese terreno y en otros como el proceso de reinserción de los combatientes, desminado y asistencia humanitaria⁷.

El rol de Estados Unidos en las negociaciones de paz buscó darle seguimiento a «la política de intervención de Washington en el conflicto armado colombiano desarrollada desde finales de los años noventa», lo que se evidenció con la evolución que tuvo hacia un enfoque de políticas para el postconflicto incluso desde antes de iniciarse los diálogos oficiales (Rojas Rivera 2017: 37). De hecho, en una visita del presidente Barack Obama en 2016 a Bogotá se confirmó la remodelación de la cooperación norteamericana que pasó de ser llamada del antaño *Plan Colombia* a *Plan Paz Colombia*.

Se afirma que con las presidencias de Obama y Santos existió un «ablandamiento» de la política de cooperación, dado que la ayuda económica fue predominantemente de naturaleza asistencial, social o humanitaria. En este periodo la «cooperación dura» —entendida, según Rojas Rivera (2015) como aquella que remite a la ayuda militar con el fin de fortalecer los programas de lucha contra la droga y de intervención contrainsurgente—, alcanzó su mínimo histórico de US\$ 1.893 millones, pasando a representar el 59,6% de la ayuda total brindada a Colombia entre 2011 y 2016. En palabras de Agudelo y Riccardi (2019), esto se puede deber a dos factores: 1) Debilitamiento militar de las FARC-EP, reducidos a 8.000 hombres a la hora de empezar los diálogos con el Gobierno en el 2012; y 2) Correspondencia entre Washington y Bogotá en los respectivos cambios de gobiernos, ambos inclinados a una solución negociada del conflicto.

3.5. *Unión Europea* y Fondo Europeo para la Paz en Colombia

La antigua Delegación de la Comisión Europea en Bogotá se reconvirtió en 2011 en la *Delegación de la Unión Europea en Colombia*, con estatus de embajada diplomática. Desde esta estructura, junto a las embajadas y cancillerías de los Estado comunitarios, se ha seguido de cerca todo el proceso habido en el país y controlado las aportaciones políticas y ayudas financieras derivadas de los acuerdos de paz. Hay que apuntar que la UE es el tercer socio comercial de Colombia —tras Estados Unidos y R.P. China—, y la mayor fuente de inversión extranjera directa.

La Unión Europea (UE) acogió con expectación la firma de la primera versión del Acuerdo de Paz en septiembre de 2016. Un comuni-

⁷ «Obama promete 450 millones para apoyar la paz en Colombia en 2017», *El País*, 5 de febrero de 2016, https://elpais.com/internacional/2016/02/04/actualidad/1454626009_673595.html

cado de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, señaló: «no es solo una buena noticia para el país y el pueblo colombiano, sino para todos nosotros», añadiendo que la UE había «apoyado activamente este proceso de paz desde el principio» y que «nuestra contribución a este acuerdo va más allá». Aparte de suspender a las FARC de la lista de «organizaciones terroristas», como luego comentaremos, se aseguraba que «estamos preparados para dar un paquete de ayuda, que incluye un Fondo Fiduciario, de cerca de 600 millones de euros»⁸. En el acto de Cartagena de Indias por la UE estuvo el «Enviado especial» Eamon Gilmore, diplomático y ex ministro irlandés que desde 2015 hizo de enlace entre Colombia y la UE.

La UE se incorporó a la contribución del proceso desde el inicio de las negociaciones. Desde entonces el tamaño de la ayuda institucional comunitaria se ha mantenido esencialmente estable en los US\$ 48 millones de promedio al año⁹. Cabe destacar que la UE creó específicamente en 2016 el *Fondo Europeo para la Paz en Colombia*. Es un fondo fiduciario¹⁰ articulado como respuesta a la solicitud de apoyo del Gobierno colombiano¹¹. Sobre los elementos de la denominada «asociación» UE-Colombia existe amplia bibliografía (como, por ejemplo, Tremolada, Tassara y Costa 2019).

La UE y contrapartes colombianas entendieron que este Fondo se iba a centrar sobre todo en los puntos 1 acerca del desarrollo rural integral y punto 3 que incide en la reincorporación de los y las excombatientes. Los

⁸ «Comunicado de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión Europea tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC en Cartagena de Indias», 26 de septiembre de 2016, https://www.ceas.europa.eu/node/10488_en

⁹ Algunos países miembros, como Francia y Alemania, en la ayuda bilateral han aportado a un incremento exponencial que pasó de un promedio anual de US\$ 271,4 millones, en el periodo 1998-2011, a unos US\$ 514,6 millones de promedio anual en el periodo 2012-2016. Entre 2013 y 2016 Francia se consolidó como el primer país cooperante de la UE entregando US\$ 987,3 millones (41,3%) del total de la ayuda europea institucional y bilateral comunitaria. Alemania, en el mismo periodo, incrementó su contribución a US\$ 796,5 millones, ocupando el segundo lugar entre los donantes europeos, incluso por delante de las instituciones de la UE y de España (APC Colombia, 2018).

¹⁰ Según la propia UE los *Fondos Fiduciarios* son vehículos de financiamiento que utiliza desde el 2013 «para su cooperación al desarrollo en situaciones que requieren un apoyo de envergadura mediante un mecanismo flexible, receptivo y que ofrezca resultados concretos con mayor rapidez. Permiten unir contribuciones del presupuesto de la UE y aportes de los Estados Miembros y otros donantes bajo una gestión única».

¹¹ Acuerdo constitutivo y reglamento interno, fechados el 12 de diciembre de 2016, del *Fondo Europeo para la Paz* en: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2020/07/1.-Documento-Constitutivo-del-Fondo-Europeo-para-la-Paz_cm.pdf

proyectos realizados han sido diseñados teniendo en cuenta un enfoque territorial; con la participación activa de los actores locales; incidiendo en las temáticas más acuciantes de cada región, particularmente en las necesidades de los actores institucionales y sociales. Los «socios ejecutores» están siendo diversos (como la Agencia Nacional de Tierras, Corporación Mundial de la Mujer Colombiana; Fundación Lazos de Dignidad; Corpoamazonia...). Desde 2019 hasta el presente 2022 se han editado trece informes sobre sus acciones. El último el *Reporte n.º 13* (marzo de 2022), en el que se hace un balance de sus 31 intervenciones en 27 departamentos y 145 municipios, de los cuales 65 son municipios PDET¹².

Financieramente las contribuciones se calcularon en 94.6 millones de euros; pero para 2022 la cifra alcanzada supone un monto de más de 130 millones de euros distribuidos en los 31 proyectos hasta ahora ejecutados. En el Fondo también está participando como donante desde 2018 Chile.

La relación UE/Colombia se ha consolidado recientemente con la firma del *Memorando de Entendimiento entre la República de Colombia y la Unión Europea sobre una agenda de cooperación y diálogo político y sectorial reforzado para la próxima década* (septiembre de 2021). Entre las cinco prioridades identificadas en el tratado se encuentra «el éxito de la aplicación del Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC como una contribución a la paz y la estabilidad mundiales»¹³.

3.6. *Naciones Unidas y el Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz*

Las Naciones Unidas (NNUU), como parte de los actores involucrados, ha destinado fondos para el sostenimiento de la paz, apoyando proyectos desde diferentes enfoques y logrando articular iniciativas desde y para los territorios. Según el Informe de Gestión de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (correspondiente a 2018), la movilización de recursos para el pos acuerdo muestra que de 2016 a 2018, durante la I fase del Fondo de las Naciones Unidas se movilizó US\$ 85.6 millones y asignó US\$ 80.9 millones en 109 proyectos en 379 municipalidades, beneficiando a más de 1.400.000 personas. En diciembre de 2018 Gobierno, la citada Agencia y NNUU decidieron implementar

¹² «El Fondo Europeo para la Paz en cifras. Reporte n.º 13, corte a 31 de marzo de 2022», <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2022/07/reporte-13-carta.pdf>

¹³ *Memorandum of Understanding EU-Colombia*, 29 de noviembre de 2021, https://www.ceas.europa.eu/ceas/memorandum-understanding-eu-colombia_en

la II fase del Fondo, atendiendo las prioridades temáticas y territoriales (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional 2018: 18)¹⁴.

El *Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz en Colombia* tiene como objetivo articular las inversiones de los países que apoyan los esfuerzos para la implementación del Acuerdo Final. En su arranque intervinieron el Banco Mundial, Suecia y las NNUU, incorporándose luego otras partes (Noruega, Reino Unido, Alemania, Canadá, Suiza...). Es un «mecanismo tripartito» compuesto por las NNUU, el Gobierno de Colombia y la cooperación internacional.

En sus casi seis años de funcionamiento (2016-2022) ha financiado proyectos e iniciativas que están llevando dividendos de paz a las zonas históricamente más afectadas por los enfrentamientos; llegando a más de 1.8 millones de colombianos-as a través de sus 4 ejes temáticos: 1) Estabilización: 93 Proyectos, con aporte de USD \$ 77,3 millones; 2) Reincorporación: 27 Proyectos, USD \$ 24 millones; 3) Víctimas y justicia transicional: 52 Proyectos, USD \$ 37 millones; y 4) Comunicación: 19 Proyectos, USD \$ 10.5 millones¹⁵.

En síntesis, las formas y actores de la cooperación internacional recibida por Colombia responden al enfoque más tradicional dentro del esquema de tal técnica. Una perspectiva en la que: 1) Los protagonistas y principales gestores son los Estados; 2) Los países del Norte y más desarrollados son los principales aportantes; 3) Las otras partes del sistema internacional (sobre todo organizaciones internacionales) pasan por el orden estatal para gestionar los recursos aportados, por lo que dependen de la voluntad política de los gobiernos centrales de los Estados; y 4) No se hace énfasis, de forma particular, en las necesidades de los gobiernos locales y el desarrollo territorial desde sus particularidades, aspecto que debería ser considerado más seriamente.

3.7. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

En el marco del respaldo de las NNUU ha ocupado un papel relevante la *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. La

¹⁴ En la primera fase se aprobaron 107 proyectos por \$77,6 millones de dólares, de un total de \$85.668.040 dólares, más \$374.804 dólares de intereses generados entre 2016 y 2018 del Fondo de Naciones Unidas para el Postconflicto. En la segunda fase, logró un total de \$39.018.709 a finales del año 2018 para ejecutarse hasta el 2022 (Quintero 2020).

¹⁵ Información extraída directamente de la página oficial del *Fondo Multidonante*: <https://www.fondoconucol.org/elfondo>. Su último Informe corresponde a 2021

primera Misión fue decidida por la Resolución 2261 del Consejo de Seguridad (25 de enero de 2016)¹⁶. Fue un mandato identificado por el citado órgano como «político» e integrado por observadores internacionales desarmados.

Tuvo continuación con la Resolución 2366 (6 de julio de 2017), calificada frecuentemente en los documentos como la «segunda» Misión¹⁷. Básicamente sus fines han sido asegurar el cumplimiento de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final de Paz (reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política; y garantías de protección y seguridad personal y colectiva, respectivamente). Entre otras tareas, se acompañó el desplazamiento y ubicación de los miembros de las FARC-EP a las zonas veredales; y se monitoreó la compleja labor de dejación de las armas, su inhabilitación y tratamiento del material (municiones, explosivos, extraído de las caletas...). Al frente de la Misión está el Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión, cargo ocupado desde 2018 por el diplomático mexicano Carlos Ruiz Massieu.

Por la Resolución 2603 (2021), aprobada el 29 de octubre de 2021, el Consejo prorrogó el mandato de la Misión hasta el 31 de octubre de 2022. Lo más probable será que en el presente año se vuelva a renovar. El último *Informe Trimestral del secretario general de las NNUU sobre la Misión de Verificación en Colombia* (S/2022/513), ha sido fechado el 27 de junio de 2022, siendo aconsejable para los interesados su consulta para saber del desenvolvimiento actual de la Misión y, sobre todo, tomar nota de los datos acerca de la situación de los excombatientes dentro y fuera de los ETCR; proyectos productivos; problemas con su seguridad —se indica que desde la firma del «Acuerdo» hasta los primeros meses de 2022 han sido asesinados 327 excombatientes y 27 están desaparecidos—; y también las 541 personas asesinadas con el perfil de líderes-as sociales y de comunidades y defensores de los derechos humanos¹⁸.

Para cerrar este apartado tercero mencionaremos que los trabajos de balance de la cooperación internacional financiera hacia Colombia demuestran con datos evidentes que las características de la misma

¹⁶ Resolución 2261 (2016), aprobada por el Consejo de Seguridad, 25 de enero de 2016, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/017/42/PDF/N1601742.pdf?OpenElement>

¹⁷ Resolución 2366 (2017) del CS de NNUU en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2366_consejo_seguridad_naciones_unidas_segunda_mision_en_colombia.pdf

¹⁸ Informe disponible en: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

están cambiando y que los flujos son destinados fundamentalmente a los programas y proyectos derivados del postacuerdo y que los mismos están teniendo en cuenta el enfoque de género (Rueda Benavides 2020).

4. Internacionalización del conflicto y la paz desde nuevos enfoques de la cooperación internacional

En este apartado se busca evidenciar cómo otros actores dentro del conflicto interno también han logrado desarrollar estrategias de *internacionalización*, privilegiando dinámicas, contactos y redes diferentes a las utilizadas por el Estado colombiano. Mencionaremos únicamente dos ejemplos.

Por un lado, a las *FARC-EP*, su actuación se estudia en el momento en el que aún estaba activo el conflicto, ya que interesa observar cómo emprendieron una suerte de *paradiplomacia* como estrategia de legitimación de su discurso y movilización de recursos para la consecución de las prioridades de su agenda. Lo anterior no implica el desconocimiento de su protagonismo internacional en el postacuerdo; sin embargo, este no lo abordamos en el presente texto.

Y, por otro, el fenómeno de los *gobiernos locales colombianos* y el incremento de sus contactos, intercambios y colaboraciones con actores exteriores, principalmente gobiernos regionales y ciudades, aunque también con otros actores (ONG, organizaciones internacionales...).

4.1. *Actividades internacionales desde las FARC-EP durante el conflicto y las negociaciones*¹⁹

Las partes enfrentadas en los conflictos domésticos, pese a no ser conflagraciones o guerras de índole propiamente internacional, se han proyectado hacia el exterior interconectándose con otras realidades locales y globales, haciendo que aquellos se internacionalicen. Los casos históricamente hablando de tal superación de las propias fronteras son abundantes, así como la literatura académica que los han estudiado.

Para el caso particular de las *FARC-EP* el desarrollo de su *paradiplomacia, diplomacia paralela o accionar hacia el exterior* se caracterizó

¹⁹ Algunos extractos de este apartado fueron publicados en Trejos Rosero, L. (2015), *Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010)*, Bogotá y Barranquilla, Grupo Editorial Ibáñez y Universidad del Norte Editorial.

por ser descentralizada, en red, utilizando nuevas tecnologías y la intervención de agentes afines en otros países. Para algunos autores resultó fundamental el establecimiento de los lazos a través de la Coordinadora Bolivariana, así como el trabajo interconectado de individuos y organizaciones cooperantes, incluso de algunos gobiernos de la región (Torrijos y Pérez 2012).

Para ello fue esencial la labor de la *Comisión Internacional de las FARC-EP* —conocida como *Cominter*—, que fue fruto de la Octava Conferencia realizada en 1993. Su creación marcó una nueva etapa en la actividad internacional guerrillera, ya que por primera vez en su historia conformaron una estructura con una orgánica propia, cuadros especializados y unos objetivos claramente definidos para la realización de su actividad en la arena internacional. Su responsable directo durante una larga época fue Raúl Reyes, miembro del Secretariado del Estado Mayor Nacional.

La Cominter buscaba «estrechar los lazos de amistad con países socialistas, dedicar sus esfuerzos a difundir la imagen y proyectos de la organización, con el objetivo de aportar a las tareas por el reconocimiento de su lucha». Con estos objetivos se daba continuidad al trabajo iniciado anteriormente, pero con metas más concretas y operativas, además de no limitarse solo a los partidos comunistas, tratando de llegar a sindicatos, organizaciones sociales, entidades de solidaridad internacionalista, etc. La labor incluía propiciar núcleos de apoyo e, incluso, canalizar recursos económicos. Hacia la segunda mitad de los noventa las FARC-EP definieron un plan de trabajo preciso para la Cominter²⁰.

²⁰ Según el periodista José Pérez (2008), usando informaciones proporcionadas por el Estado colombiano, el plan se concretó en diez puntos —que reproducimos textualmente, sin entrar en matizaciones y valoraciones—: «1. Contactos con funcionarios de gobierno, parlamentarios y líderes de ONG'S, buscando apoyo y reconocimiento de sectores políticos representativos. 2. Interlocución, en nombre de las FARC, con gobiernos nacionales como Venezuela, Cuba, Brasil, México, Nicaragua y Costa Rica. 3. Participación de las FARC en seminarios, foros, encuentros, talleres políticos, sociales, estudiantiles y académicos, a nivel hemisférico y global. 4. Establecimiento de células o núcleos de apoyo internacional internos, en cada uno de los países en los que las FARC hacen presencia, de acuerdo al contexto político y las responsabilidades encomendadas. 5. Creación y manejo de órganos de difusión en el exterior, páginas de Internet, revistas y emisoras de radio. 6. Contactos con movimientos de izquierda, partidos radicales anarquistas, grupos insurgentes y redes de comercialización de armas. 7. Manejo y administración de bienes e inversiones de las FARC en el exterior. 8. Contactos con directorios de asociaciones de refugiados políticos, asilados y grupos de solidaridad con Colombia. 9. Realización de estudios universitarios, postgrados, por parte de los integrantes de la Comisión Internacional, en universidades de Europa y los Estados Unidos, para lograr su infiltración. 10. Diseño de campañas ideológicas de adhesión y desinformación sobre la realidad del conflicto colombiano y la ilegalidad de las instituciones colombianas».

Geográficamente las actividades hacia América Latina y el Caribe ocuparon un espacio relevante. Raúl Reyes, entre otros dirigentes y cuadros medios, en los noventa vivió un tiempo en Costa Rica y México. En algunas áreas, como Centroamérica, un factor que facilitó la presencia de miembros de la guerrilla fue la poca importancia que la diplomacia colombiana le otorgaba a la región. Además, se contó con el apoyo de militantes de partidos comunistas y de izquierda, y de antiguos guerrilleros salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses, que pasaron a la legalidad en sus países e, incluso, accedieron a responsabilidades institucionales y gubernamentales. Obviamente las narrativas sobre estas actividades son muy distintas según las fuentes consultadas, divergiendo los escritos de la propia Comisión Internacional de las FARC o si, por ejemplo, se consultan trabajos absolutamente alineados con parte del establecimiento más duro que emplean datos reservados e informes policiales, de inteligencia y de las fuerzas armadas²¹.

Recordaremos algunos apuntes relativos a la presencia internacional de las FARC-EP, siquiera brevemente.

Para organizar las campañas de denuncia en contra del Estado colombiano se impulsaron «Comités de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano», siguiendo la experiencia de entes similares que habían trabajado en apoyo a la Revolución Sandinista en Nicaragua o en la fase álgida de las luchas salvadoreñas en respaldo al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Fue frecuente la elaboración de textos con recogidas de firmas de personas individuales, políticos, dirigentes sociales, etc., que eran publicitados en actos y a través de los medios. En ellos se reflejaban algunas ideas como el reconocimiento de las FARC-EP como fuerza beligerante —también se aludía a otras organizaciones guerrilleras—, oposición a los sucesivos gobiernos colombianos, denuncia de la represión existente, condiciones de los detenidos y encarcelados, situación de las clases desfavorecidas y comunidades indígenas y afrocolombianas, legitimidad de la lucha armada en el contexto colombiano y necesidad de respaldo polí-

²¹ Caso del que fuera coronel Luis Alberto Villamarín Pulido, contrario a cualquier acuerdo de paz, autor de numerosas obras en la misma línea, como *Operación Fénix. Explosivas revelaciones de los computadores de Raúl Reyes*, Bogotá, editada en 2009, donde tratando de la «diplomacia paralela» de las FARC se citan numerosos países (Cuba, Venezuela, Ecuador, Libia, Paraguay, Nicaragua, Turquía...), listado de organizaciones armadas (incluida la vasca ETA) y personas (Gabriel García Márquez, Lula da Silva, Piedad Córdoba, Álvaro Leyva Durán —actual ministro de Relaciones Exteriores colombiano—, Hugo Chávez, Marco Aurelio García, Rafael Correa, Jim Jones...), dando plena credibilidad y validez a los documentos de las estructuras estatales (ministerios, fuerzas armadas, policía, servicios de inteligencia) a los que accede y apenas somete a ningún contraste.

tico y diplomático, entre otros extremos. Iban aparejados con campañas solidarias con el pueblo colombiano.

Uno de los logros, cuando ello era permitido por los gobiernos, era la asistencia e intervención de delegados de las FARC-EP en congresos y actos de índole internacional. Por ejemplo, Raúl Reyes en persona acudió al Sexto Foro de Sao Paulo, realizado en San Salvador en 1996, que reunió a casi doscientas personas provenientes de todo el mundo. Su discurso tuvo una importante repercusión.

Asimismo, tuvieron lugar la organización de eventos específicos. Una muestra fue la convocatoria por el Comité de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano de El Salvador del *Primer Encuentro Internacional de Solidaridad y por la Paz en Colombia y América Latina* (julio de 2001), al que acudieron delegados de cincuenta organizaciones de treinta y cinco países. La Declaración final fue suscrita por personalidades como José Saramago, Adolfo Pérez Esquivel, James Petras, Ramsey Clark, Noam Chomsky y Ahmed Ben Bela, entre otros.

Todo este acumulado de experiencias se cristalizó con la apertura de una primera *delegación permanente* de las FARC-EP en México. En la oficina estuvieron Raúl Reyes, Olga Lucía Marín, Marcos Calarca y Rodrigo Granda —éste, como es sabido, denominado por los medios durante muchos años «el canciller» fariano, por ser una especie de «embajador itinerante» y portavoz que se desplazó por varios países—. Según algunas noticias funcionaba desde el año 1992, siendo cerrada en 2002. Fue objeto de denuncia por parte del Gobierno colombiano ante su homónimo mejicano. El escritor y periodista Alejandro Jiménez, coautor con Laura Castellanos del libro *México armado*, explicó en una entrevista a la BBC acerca de sus averiguaciones que «Eran diez personas en la delegación, se manejaban con la estructura de una embajada» y que «tenían un encargado de relaciones, no le llamaban embajador, pero en realidad operaba como eso». Hay que tener en cuenta que durante mucho tiempo los sucesivos Gobiernos de México reconocían a esta guerrilla «como *fuerza beligerante*», sosteniéndose en algunas disposiciones del Derecho Internacional en materia de conflictos armados, que suponen que aquella tenía el control de una parte del territorio en disputa, por tanto, con algunos derechos, pero a la vez con algunas obligaciones legales. «Sus actividades oficiales eran culturales, de promoción política, dar a conocer su verdad, querían distanciarse del paralimitarismo, criticar a su Gobierno y decir “no somos delincuentes” pero en un esquema de promover ideas culturales», añadía Jiménez²².

²² Alberto Nájjar, «La controvertida historia de la oficina que las FARC tuvieron en México», *BBC Mundo*, 26 de septiembre de 2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37468918>

Con la entrada del siglo XXI tanto en México como en otros lugares la novedad fue que al frente de estas delegaciones más o menos oficiosas no estaban guerrilleros colombianos, sino personas nacionales. De alguna manera lograron construir «militancia internacional», como se supo a través de noticias y reportajes periodísticos²³. Si bien estos grupos de apoyo no tenían un gran peso político en sus respectivos países, si realizaron un fuerte activismo en espacios sociales y a través de medios virtuales.

En Europa la Cominter logró articular el apoyo de organizaciones sociales y medios alternativos con sede en los Países Bajos, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Suecia, Suiza y España, entre otros, casos de numerosos comités internacionalistas, ONGs, movimientos sociales de solidaridad, entidades de derechos humanos, etc. Algunas debieron afrontar por sus acciones controvertidos procesos judiciales. Obviamente la policía, los servicios informativos y las embajadas colombianas hicieron un seguimiento de todo ello, trasladando denuncias a los medios y presionando a los gobiernos locales para tratar de impedir este tipo de muestras.

Pero, a pesar de haber articulado un importante respaldo en algunos ámbitos sociales, el fracaso político en Europa fue no haber podido evitar ser incluidas en la lista de «*organizaciones terroristas*» de la Unión Europea en mayo de 2002. Recuérdese que unos meses antes había acaecido los atentados en Nueva York (septiembre de 2001). La UE estableció —y lo sigue haciendo hoy día— una lista de personas, grupos y entidades que se consideraba estaban implicadas en actos terroristas y sujetos a medidas restrictivas —*Posición Común 2001/931/PESC*—, que eran adicionales a las adoptadas con el fin de aplicar la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁴. Catorce años después, una vez fue concluido el Acuerdo de Paz en septiembre de 2016, el Consejo Europeo suspendió la aplicación de las medidas restrictivas de la UE sobre las FARC-EP²⁵.

²³ Un ejemplo es este manifiesto publicitado en México en 2005: «En el Núcleo Mexicano de Apoyo a las FARC-EP, como latinoamericanos, como internacionalistas y como bolivarianos abrazamos los ideales de la solidaridad, la unidad latinoamericana y el antiimperialismo y no puede ser para nosotros sino un honor sumarnos —aunque sea de forma modesta— al esfuerzo revolucionario de las FARC-EP por la difusión de la realidad del conflicto social y armado en Colombia, por la construcción de la Nueva Colombia y avanzar en la unidad de la Patria Grande, Nuestra América».

²⁴ Amplia información en la Web de la UE: «Lista de terroristas de la UE», <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

²⁵ «Colombia: la UE suspende las sanciones contra las FARC», 27 de septiembre de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/27/colombia-eu-suspends-farc/>

Cabe mencionar que un trabajo de fin de carrera titulado *La política exterior colombiana (2002-2006) como respuesta para enfrentar el lobby internacional de las FARC-EP, realizado en Europa*, analiza todos los medios desplegados por el Estado colombiano a ese efecto y defiende tenazmente la estrategia gubernamental seguida (Martínez Navarrete 2017). Un elemento tan curioso como ilustrativo es que el director de la tesis fue nada menos que el expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien conoció entre 2002 y 2010 tal política por ser su impulsor²⁶.

Si bien la Cominter no estableció grupos de apoyo de entidad en los Estados Unidos, sí logró mantener intercambios con algunas personalidades. Es el caso del académico Jim Jones, quien como asesor de la ONU había visitado la zona de distensión en la que las FARC-EP y el Gobierno de Pastrana adelantaron diálogos de paz entre 1999-2002 (Proceso del Caguán). En años posteriores se ofreció a servir como puente entre la guerrilla y políticos y cargos institucionales estadounidenses defendiendo la oportunidad de llegar a acuerdos humanitarios. Fue criticado por los medios colombianos, especialmente por sus relaciones con Raúl Reyes, y durante 2008 y 2009 fue investigado por el FBI. Se defendió asegurando que no estaba de acuerdo con los métodos violentos del grupo; pero tampoco con la solución exclusivamente militar propugnada por el Gobierno, dada la raíz social, económica, de desigualdades, etc., del enfrentamiento histórico. Otro ejemplo ha sido James Petras, profesor de la Universidad del Estado de New York en Binghamton, quien incluso llegó a criticar abiertamente a Hugo Chávez²⁷ y Fidel Castro por cuestionar la vigencia de la lucha armada en Colombia y otras cuestiones de estrategia y tácticas políticas²⁸.

²⁶ En su resumen se lee: «(...) Mediante acciones diplomáticas, políticas, mediáticas y comunicacionales, el Gobierno colombiano desarrolló una estrategia, basada en el *soft power*, para contrarrestar y disminuir el alcance de la guerrilla (mantenido durante décadas en el continente europeo) logrando desprestigiarla y reducir la obtención de ayuda que esta tenía (...)».

²⁷ Petras, James, «President Chavez and the FARC: State and Revolution», 7 de marzo de 2008, <https://petras.lahaine.org/articulo.php?p=1741&more=1&c=1> (traducción en: «El Presidente Chávez y las FARC: Estado y Revolución», *Rebelión*, 8 de julio de 2008, <https://rebellion.org/el-presidente-chavez-y-las-farc-estado-y-revolucion/>).

²⁸ Petras, James, «Fidel Castro and the FARC: Eight Mistaken Thesis of Fidel Castro», 7 de julio de 2008, <https://petras.lahaine.org/articulo.php?p=1742&more=1&c=1> (traducción en: «Ocho tesis erróneas de Fidel Castro. Fidel Castro y las FARC», *Rebelión*, 12 de julio de 2008, <https://rebellion.org/fidel-castro-y-las-farc/>). El artículo trajo una extensa polémica, por ejemplo: Bonaldi, Jacques-François, «James Petras y sus ocho lecturas torcidas de Fidel», *Rebelión*, 7 de agosto de 2008, <https://rebellion.org/james-petras-y-sus-ocho-lecturas-torcidas-de-fidel/>

Los EEUU incluyeron a las FARC-EP desde 1997 en su particular listado de «organizaciones terroristas» —*Foreign Terrorist Organization* (FTO)—. Ello conllevaba que sus integrantes tuvieran prohibida la entrada y que se tomaran mediadas para restringir su acceso al sistema financiero internacional con base en el dólar. Ha sido en noviembre de 2021, exactamente cinco años después de la firma de Acuerdo Final, ya con la administración de Joe Biden, cuando han sido retiradas del mismo. El secretario de Estado, Antony Blinken, emitió un comunicado declarando que tras su disolución las FARC ya no existen «como una organización unificada que se dedique al terrorismo». Además, el ministro de exteriores advirtió que «La decisión de revocar la designación no cambia la postura con respecto a cualquier acusación o posible acusación en Estados Unidos contra antiguos dirigentes de las FARC, incluso por narcotráfico»²⁹. Es claro que esta última apostilla iba dirigida a no dar esperanzas de posibles liberaciones de algunos miembros históricos farianos encarcelados en durísimas condiciones, como es el conocido caso de Simón Trinidad, militante del Partido Liberal y Unión Patriótica y luego dirigente de las FARC, detenido en 2004 y extraditado, preso en una cárcel de máxima seguridad sita en el Estado de Colorado.

No obstante, la citada salida de las FARC-EP digamos histórica, actualmente, año 2022, se observa en el listado FTO a tres organizaciones colombianas: 1) *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), incluido desde 1997; y con reciente fecha de entrada de 1 de diciembre de 2021 a otras dos estructuras armadas: 2) *Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army* (FARC-EP), suponemos que en referencia a algunas de las llamadas disidencias o sectores no involucrados en el proceso de paz, principalmente el «*Bloque Suroriental*»; y a la 3) «*Segunda Marquetalia*»³⁰.

Si se acepta que las estrategias de internacionalización del conflicto suponen una herramienta mediante la cual las partes intentan mostrar su causa como legítima y recabar apoyo internacional tendente a equilibrar el conflicto en su favor (Higday, 2002); en gran medida y en varios ámbitos las FARC-EP lograron usando la paradiplomacia desarrollar una estrategia consciente —no como un producto imprevisto o casual—, y llevar a cabo actividades directas para interesar a los agentes externos y obtener un cierto respaldo (Torrijos y Pérez, 2012). Ello lo intentaron

²⁹ «EE.UU. saca a las FARC de la lista de grupos terroristas y añade a las disidencias de la Segunda Marquetalia», *BBC Mundo*, 30 de noviembre de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59479547>

³⁰ Información oficial del sitio: U.S. Department of State, *Foreign Terrorist Organizations* (FTO), Bureau of Counterterrorism, <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

durante el conflicto; con más razones en el largo periodo de negociaciones en La Habana entre 2012 y 2016; y en años posteriores a la hora de materializar el Acuerdo de Paz en algunos de los puntos para ellos más importantes y sensibles.

Durante las negociaciones previas en Venezuela y luego en Noruega y Cuba hasta la firma del Acuerdo Final (2016), las FARC-EP debieron lógicamente de introducir algunos cambios en su estrategia de internacionalización, en su «diplomacia rebelde», como ya hemos apuntado en un apartado anterior. En el trabajo referenciado de la profesora Laura García Restrepo se argumenta que «Tanto los éxitos como los fracasos de la diplomacia rebelde de las FARC-EP pueden explicar el rol que esta conducta jugó en el proceso de paz. El grupo guerrillero llegó a la mesa de negociación en un estado de aislamiento a nivel internacional y con un alto rechazo por parte de múltiples países (...), pero se podría afirmar que fueron los éxitos de su diplomacia los que tuvieron más impacto durante las negociaciones y le dieron al grupo guerrillero la confianza suficiente para aceptar las condiciones del proceso y llegar hasta la firma de la paz en 2016, a pesar de los momentos de crisis».

Añade que, aunque «no lograron un contacto formal con presidentes o primeros ministros europeos», «sí pudieron llegar a diversas ONG, organizaciones civiles y educativas e incluso parlamentarios (...) que habían sido permeados por algunos refugiados políticos colombianos que reconocían la causa de las FARC-EP como una lucha política válida». Entre sus conclusiones aprecia que «a pesar de que la *diplomacia rebelde* de las FARC-EP no fue tan fuerte ni estratégica como la de otros insurgentes en el mundo, *sí se puede afirmar que jugó un papel en los diálogos de paz*, dándole al grupo guerrillero la confianza y la seguridad suficientes para embarcarse en un nuevo proceso de paz y llegar hasta su firma» (García Restrepo 2019) [las cursivas son nuestras].

4.2. Desde los gobiernos locales en el postconflicto

Está pendiente estudiar el papel e importancia de los Gobiernos departamentales y Gobiernos municipales colombianos en el periodo del postconflicto, más concretamente con la recepción y aplicación de la financiación y asesoramiento tecnológico internacional en lo que afecta a diversos ámbitos de los Acuerdos de Paz. Además, habría que investigar sistemáticamente sobre las relaciones internacionales o paradiplomacia de dichas entidades, ya que, en una situación de normalización política y descentralización de los niveles de gobierno y administración, esas formas de actuación van a ir más en Colombia, tal y

como ocurre con los Gobiernos No Centrales de otros países de América Latina³¹.

Entrar en este fenómeno rebasa el objeto del presente capítulo. Empero, dejamos algunas anotaciones al respecto.

Hay que enfatizar en la importancia de los territorios como gestores de cooperación internacional descentralizada y, por ende, como actores también capaces de *internacionalizar* el postconflicto. No ya en su fase de confrontación, sino en la de la implementación de lo acordado y en la construcción de la paz «estable y duradera».

La paradiplomacia, como se ha expuesto en otros apartados, prioriza la especificidad local y permite la inserción de actores subestatales en las lógicas de cooperación que pueden ser gestionadas fuera de la órbita nacional centralizada de las instituciones estatales y del Gobierno (Quintero, 2020). Las agendas departamentales y locales se anclan, a través de los proyectos de cooperación descentralizada, a las agendas globales, teniendo como eje fundamental, en este momento, la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el marco del posacuerdo se han priorizado las metas relacionadas con el ODS n.º 16: «Paz, justicia e instituciones sólidas», lo que implica un esfuerzo decidido desde los gobiernos locales por gestionar proyectos e iniciativas a nivel internacional que contribuyan al cumplimiento de dicho Objetivo. En ello pueden intervenir todos los territorios colombianos, sean pequeños, medianos o grandes.

Se están acompañando proyectos en zonas priorizadas por el Gobierno nacional en el *Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET) y en otros municipios seleccionados. Sobre esta modalidad no nos vamos a extender, pues la importancia de este instrumento es expuesta en otros capítulos del presente libro.

Ejemplo de ello lo constituye el establecimiento del «*Fondo Colombia Sostenible*», agrupando proyectos de más de \$7.040.000 dólares destinados a regiones como el Pacífico nariñense, Chocó, Santander, Valle del Cauca y Parque Nacional Natural Serranía de la Macarena en el Meta, centrados en el desarrollo rural, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento de capacidades locales. El Fondo está ejecutando alrededor de

³¹ A este respecto vamos contando cada vez con más trabajos, como los de Maira, 2010, *La política internacional subnacional en América Latina*; Ugalde Zubiri, 2014, *Las relaciones internacionales de los Gobiernos No Centrales de América Latina en fase de extensión*; Cornago, 2014, *Diplomacy Decentralized: Latin American Substate Couple*; González, Cornago y Ovando, 2016, *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudio de casos*; y Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2019, *América Latina global: Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Referencias completas al final del capítulo.

\$30 millones de dólares, a través de 17 cooperaciones técnicas y el *Programa Colombia Sostenible* busca la cofinanciación de más de 200 proyectos en beneficio de cuarenta mil familias rurales.

Los territorios y su acción internacional son cruciales en la consolidación de la paz. En Caldoño, un municipio PDET ubicado en el Nororiente del Departamento del Cauca, ya hace años se creó la Agenda de Acción Internacional de la localidad. Esta tuvo, dentro de sus principales acciones, la articulación de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (Amunorca) para poner a disposición de sus miembros ventajas en cuanto a la información en materia de acción internacional.

5. Conclusiones

1. *Internacionalizar los conflictos*, en cualquiera de sus fases, es una estrategia que puede ser adoptada por todos y cada uno de los actores envueltos en los mismos. Para el caso colombiano, el conflicto se internacionalizó, sobre todo, a través de relaciones de cooperación.

2. El *sistema de cooperación internacional* ha vivido una evolución en las últimas décadas, lo que implica que hoy podamos hablar de categorías como la acción hipercolectiva, paradiplomacia y cooperación descentralizada. Estas tres se convierten también en modalidades de internacionalización de los conflictos y, para el caso colombiano, han sido útiles para actores como las FARC-EP.

3. La tradicional *política exterior colombiana*, en gran medida con planteamientos mediatizados por la permanente situación de conflictividad interna, tuvo que ser revisada para pasar del periodo del conflicto puro y duro a otro consistente en intentar un acercamiento parcial de posiciones y buscar una salida negociada. De manera que fue necesaria tal reconducción diplomática. No cambiando todos sus principios inspiradores, objetivos y estrategias, pero sí adaptando parte de ellos. Cabe identificar con claridad el periodo de los dos mandatos de Juan Manuel Santos (2010 a 2018) cuando se iniciaron esas modificaciones y se consolidó la cooperación externa para la paz como estrategia gubernamental. En consecuencia, se buscaron revisar las relaciones con otros gobiernos (solicitando a algunos de ellos, como Noruega y Cuba, sus buenos oficios para facilitar los intercambios), reimpulsar las cooperaciones (casos de EEUU, con el Plan Colombia transformado en Plan Paz Colombia, y UE, Fondo Europeo para la Paz en Colombia), mayor presencia en organizaciones internacionales (casos de las de ámbito regional, entrada en la OCDE, asociación con la OTAN) y estrechas colaboraciones con otras (NNUU y su Misión de Verificación de las Naciones Unidas

en Colombia), labor conjunta con varias ONG (la principal el Comité Internacional de la Cruz Roja) y otros respaldos financieros al proceso de paz (Fondo Multidonante para el Sosténimiento de la Paz en Colombia). En el periodo de Iván Duque (2018-2022) la política exterior volvió a algunos de sus esquemas tradicionales y, desde luego, apenas consideró la importancia de su conexión con el proceso de paz, en línea con la paralización de buena parte de los puntos de los acuerdos pendientes. Si no hubo una ruptura total —política exterior / proceso de paz—, fue por la presión de algunos gobiernos, organizaciones internacionales y otros miembros de la Sociedad Internacional que trataron de mantener parte de los programas y actividades existentes. Con el nuevo Gobierno presidido por Gustavo Petro desde 2022 parece obvio que la política exterior será recompuesta en algunos de sus componentes fundamentales, tal y como ha sido anunciado; a la vez que se volverá a alinear con las necesidades derivadas de la implementación de los acuerdos.

4. Las FARC-EP, como organización armada no estatal, durante el conflicto planificó entre sus actividades un plan de relaciones internacionales, una suerte de *diplomacia rebelde* o *insurgente*, como la practicada por grupos irregulares en Latinoamérica y otros contextos. Para ello desde principios de los años noventa estructuró su *Comisión Internacional* (Cominter). Con ello trató de dar a conocer sus motivaciones para la lucha, trazar alianzas, recabar apoyos, etc., y llegar a ser reconocida como una «fuerza beligerante». No obstante, algunos logros, no pudo evitar que oficialmente se le considerase «grupo terrorista» en los listados de los EEUU y UE. Con los diálogos de La Habana, las negociaciones, la firma del Acuerdo Final y su aplicación, en este periodo debió adecuar su anterior estrategia internacional a las nuevas condiciones. Y, desde luego, tras su reconversión en Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) y luego partido Comunes, las relaciones exteriores de este presentan otros planteamientos y formas muy distintas a la época del antiguo grupo guerrillero.

5. La *paradiplomacia*, y la *cooperación descentralizada* como herramienta fundamental de esta, deben ser observadas en la implementación del Acuerdo de paz firmado con las FARC-EP. Queda por explorar sus potenciales aportaciones con un mayor concurso de los gobiernos departamentales, de las grandes ciudades y de los municipios; así como en algunos casos con los sistemas propios de gobernanza particular y condiciones de vida de muchas comunidades y colectividades indígenas y afros cuyas visiones deben ser respetadas para dicha cooperación.

6. Priorizar las *demandas desde los territorios colombianos*, con las particularidades e intereses desde lo local, constituye una oportunidad muy valiosa para reforzar los esquemas de cooperación y asentar el

postconflicto. Los PDET, entre otros medios, son un punto clave en el desarrollo de estas dinámicas.

7. El *postconflicto en Colombia requiere de todas las formas de cooperación posibles*. Aquella más tradicional desarrollada por el Estado, que hasta ahora ha predominado en el relacionamiento con algunos países; y aquella más novedosa impulsada desde otros actores para unir esfuerzos, recursos y actores, en todos los niveles, para la efectiva implementación del Acuerdo.

8. Los aspectos expuestos están pendientes de un tratamiento más exhaustivo y abarcador, que pudieran contemplarse en una *amplia investigación que identifique, analice y valore el fenómeno de la internacionalización del conflicto y la evolución de sus componentes en el actual periodo de posacuerdo y postconflicto*.

6. Perspectivas con el nuevo Gobierno del Pacto Histórico (2022-2026)

Dicho lo anterior, hay que señalar, aunque no fuera analizado por menorizadamente, que durante el Gobierno de Iván Duque (2018-2022) la, cuanto menos, ralentización de la materialización de los aspectos pendientes del Acuerdo Final, también se ha vislumbrado en su política exterior. Ello ya se observó desde sus inicios. Por ejemplo, Giovanni Molano Cruz, profesor de Relaciones Internacionales escribió en un artículo de opinión: «el problema, grueso y de fondo, es que hoy [2018] no sabemos si la política exterior del Gobierno de Iván Duque tiene como uno de sus objetivos la implementación de la paz en Colombia» (Molano Cruz 2018).

En este periodo que ahora se ha concluido, en el principal documento del Ministerio de Relaciones Exteriores, titulado «*Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva, 2018-2022*», en la estrategia y las siete acciones, nada se decía en ninguna de ellas sobre el Acuerdo de Paz o en aspectos vinculados al mismo de dimensión exterior. Esa ha sido la tónica en estos años.

Revisando algunos trabajos se evidencia que, pese a ese desinterés, el acompañamiento y la observación de gobiernos extranjeros y organizaciones del sistema internacional devino en una «suerte de blindaje adicional al consignado en la normativa constitucional que dio estabilidad jurídica al Acuerdo» y que hubo «una veeduría constante de diversos actores de la comunidad internacional que desempeñan un papel preponderante en la labor persuasiva» (Tarapué y Peña 2021).

En estos cuatro años (2018-2022) no solo la política exterior y la política de paz sufrieron cambios, sino que se entrelazaron «en un ambiente desorientado y con múltiples desaciertos». Algunas evidencias han sido la ideologización de las relaciones internacionales dejando de ser una política de Estado, la confrontación con Venezuela y tiranteces con Cuba y un excesivo acoplamiento a los intereses de los Estados Unidos —coincidiendo en una fase con la administración de Donald Trump— (Beltrán y Ortega 2021).

En una entrevista a Óscar Palma, profesor de la Universidad del Rosario en política exterior, en enero de 2022 —cuando todavía no se sabía qué pasaría en las elecciones presidenciales—, preguntado sobre los desafíos para el próximo Gobierno en una entrevista en la *Revista 100 Días* («Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022»), contestaba: «Lo primero va a ser la postura que asuman respecto a la implementación del Acuerdo Final, ya que existe un componente internacional elevado entre Cooperantes, Naciones Unidas y organizaciones sociales internacionales. Entonces la pregunta que queda es ¿Se va a acelerar la agenda de implementación o lo contrario? (...)» (Palma 2022).

Al momento de cerrar este capítulo ya conocemos, al menos en teoría, la contestación, siempre y cuando el Gobierno del presidente Gustavo Petro aplique el *Programa del Pacto Histórico* (2022). En el punto 5 del documento se indica: «Dejaremos atrás la guerra y entraremos por fin en una era de paz». Planteándose, entre otros compromisos:

«Nuestro objetivo es superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población, por ello *cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC y retomaremos las negociaciones con el ELN* para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político».

Añadiéndose que:

«Recuperaremos el tiempo perdido, cesará la violencia contra los firmantes de la paz y *con el concurso de toda la sociedad y la comunidad internacional haremos realidad lo pactado* en toda su extensión» [Las cursivas son nuestras].

En otras partes del Programa se reseñan los principales cambios en la futura política exterior, de la que habrá que hacer un seguimiento crítico desde los instrumentos de análisis de la ciencia de las Relaciones Internacionales.

Bibliografía

- AGUDELO TABORDA, Jairo y RICCARDI, Davide (2019), «La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)», *Geopolítica(s)*, vol. 10, n.º 1, pp. 107-134, <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/61477>
- ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds.) (2001), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- ÁLVAREZ, Mariano, LUNA PONT, Mariana y ODDONE, Nahuel (eds.) (2019), *América Latina global: Estudios regionales sobre paradiplomacia*, Buenos Aires, Universidad Nacional Tres de Febrero.
- ARDILA, Martha (2012), «La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica», en: JOST, Stefan (ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer - Colombia, pp. 643-659.
- ARENAL MOYUA, Celestino del (1990), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 3.ª ed. revisada y ampliada (1.ª ed., 1984).
- (2002), «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Leioa, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), pp. 17-90.
- ARJONA, Ana, KASFIR, Nelson y MAMPILLY, Zachariah (eds.) (2015), *Rebel governance in civil war*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BORDA, Sandra (2012), *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. La búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- BORDA, Sandra, y MORALES, Mateo (2017), «Colombia: la internacionalización de la paz», en: *Anuario Internacional CIDOB 2016-17*, Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs, pp. 239-247.
- COGGINS, Bridget L. (2015), «Rebel diplomacy: Theorizing violent non-state actors' strategic use of talk», en: ARJONA, Ana, KASFIR, Nelson y MAMPILLY, Zachariah (eds.) (2015), *Rebel governance in civil war*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 98-118.
- CORNAGO, Noé (2001), «Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación», en: ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 55-78.
- (2010), «On the normalization of sub-state diplomacy», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n.º 1-2, pp. 11-36.
- (2013), *Plural Diplomacies: normative predicaments and functional imperatives*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- (2014), «Diplomacy Decentralized: Latin American Substate Couple», en: VASSORT-ROUSSET, B. (ed.), *Building Sustainable Couples in International Relations: A Strategy Towards Peaceful Cooperation*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, pp. 125-146.
- DUCHACEK, Ivo D. (1990), «Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations», en: MICHELMANN, Hans J. & SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.

- ENRÍQUEZ BERMEO, Francisco (2019), «Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial», en: ENRÍQUEZ BERMEO, Francisco (coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, Serie Territorios en Debate n.º 9, Quito, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope), Ediciones Abya-Yala e Incidencia Pública Ecuador, pp. 17-66, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57936.pdf>
- GARCÍA RESTREPO, Laura (2019), «La diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz de Colombia», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121, doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.19
- GARCÍA SEGURA, Caterina (1993), «La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales», *Papers: Revista de Sociología*, n.º 41, pp. 13-31.
- GEHRING, Hubert & CUERVO, Margarita (2015), «El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿Un catalizador de medidas domésticas favorables para el postconflicto?», en: PASTRANA Eduardo & GEHRING, Hubert (eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung, pp. 651-680.
- GONZÁLEZ, Sergio, CORNAGO, Noé, y OVANDO, Cristian (eds.) (2016), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudio de casos*, Santiago de Chile, RIL editores.
- GRANDAS ESTEPA, Denisse A. (2018), «La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los Gobiernos No Centrales: los casos de Bogotá y Ciudad de México», *Estudos Internacionais: Revista de relações Internacionais da PUC Minas*, vol. 7, n.º 2, pp. 58-84, <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/18033/pdf>
- GRASA, Rafael (2014), *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*, Bogotá, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y United States Agency for International Development (USAID), https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/cooperacion-internacional-final-16072014.pdf
- HELBIG, Robert & LASCONJARIAS, Guillaume (2017), «New Research Division Publication - Winning Peace and Exporting Stability: Colombia as NATO's next Global Partner?», Research Division, NATO Defense College, *Research Paper*, n.º 138, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1056>
- HERRERA, Juan Carlos & BUITRAGO, Efraim (2018), «Percepción de la mediación internacional en el acuerdo de paz (2016) en el ámbito de los funcionarios de la Gobernación de Antioquia», *Integritas: revista de ética*, vol. 1, n.º 1, pp. 95-112.
- HIGDAY, James D. (2002), «Enduring freedom the FARC and other terrorist groups in Colombia and South America: are we moving closer to the next phase in the war on terror?», *Military Intelligence Professional Bulletin*, Washington DC, vol. 28, n.º 4.
- HUANG, Reyko (2016), «Rebel diplomacy in civil war», *International Security*, vol. 40, n.º 4, pp. 89-126, https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00237

- IPPOLITO, Daniel Germán (2017), «Relaciones internacionales de Gobiernos No Centrales: un análisis teórico-conceptual de la paradiplomacia y de sus variables explicativas», *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (nueva época), n.º 125, pp. 29-47.
- JONES, Benjamin T. y MATTIACCI, Eleonora (2017), «A manifesto, in 140 characters or fewer: Social media as a tool of rebel diplomacy», *British Journal of Political Science*, vol. 49, n.º 2, pp. 739-761, <https://doi.org/10.1017/S0007123416000612>
- JOST, Stefan (ed.) (2012), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer - Colombia.
- KAPLAN, Morgan L. (2016), *Persuading power: Insurgent Diplomacy and the international politics of rebellion*, PhD Dissertation (Tesis Doctoral), Chicago, Illinois, University of Chicago, 432 p., <https://www.proquest.com/docview/1823545351?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- KARAKUŞ, Muhammed (2002), «Non-State Armed Group's durability strategy: instrumentalizing de-facto governance», *Journal of History School*, vol. 15, n.º 58, pp. 1.909-1.948, <https://johschool.com/?mod=tammetin&makaleadi=&key=62233>
- KEOHANE, Robert O., y NYE, Joseph S. (eds.) (1972), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown.
- LUNA PONT, Mariana (2011), «Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales», *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, n.º 1, pp. 64-83.
- MAIRA, Luis (ed.) (2010), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel y ODDONE, Carlos Nahuel (2010), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- MARTÍNEZ NAVARRETE, Camilo Alejandro (2017), *La política exterior colombiana (2002-2006) como respuesta para enfrentar el lobby internacional de las FARC-EP, realizado en Europa*, Tesis de Grado, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- MICHELMANN, Hans J., & SOLDATOS, Panayotis (1990), *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press.
- NIVIA-RUIZ, Fernando & y RAMOS HENDEZ, Ivonne (2015), «Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros en el cuatrienio 2010-2014», *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 2, n.º 1, pp. 93-124.
- NIÑO AMEZQUITA, José Luis (2011), «La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en los países latinos, una comparación trasatlántica», *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, n.º 1, pp. 84-98.
- ODDONE, Nahuel (2016), «La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina», *Relaciones Internacionales*, vol. 89, n.º 2, pp. 47-81, <https://doi.org/https://doi.org/10.15359/ri.89-2.2>

- ODDONE, Nahuel, y LUNA PONT, Mariana (2019), «Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia», *Relaciones Internacionales*, vol. 92, n.º 2, pp. 1-31, <https://doi.org/https://doi.org/10.15359/ri.92-2.4>
- PASTRANA BUELVAS, Eduardo & GEHRING, Hubert (eds.) (2015), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung.
- PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VERA PIÑEROS, Diego (2015), «La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el postconflicto», en: PASTRANA E. & GEHRING, H. (eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung, pp. 61-89.
- PÉREZ, José Gregorio (2008), *Raúl Reyes: el canciller de la montaña*, Bogotá, Grupo editorial Norma.
- QUINTERO CORDERO, Sara Patricia (2020), *La cooperación internacional e intervención en escenarios de postconflicto*, Bogotá, Sello Editorial ESMIC (Escuela Militar de Cadetes), Colección Ciencia Política y Relaciones Internacionales, doi.org/10.21830/9789585287808
- ROCHA MÉNDEZ, Edwin Giovanni (2021), *Estudio de caso: el papel de la comunidad de estados garantes y acompañantes: Cuba, Noruega, Chile y Venezuela, en el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP (2010-2016)*, Trabajo de Grado, Bogotá, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika M. (2017), «Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del posacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia», *Análisis Político*, vol. 30, n.º 90, pp. 194-208, <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n90.68307>
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Angélica, TREJOS ROSERO, Luis Fernando & GUZMÁN CANTILLO, Jolie (2021), *Nuevos actores y nuevas diplomacias en el sistema internacional*, Barranquilla, Universidad del Norte.
- ROJAS RIVERA, Diana Marcela (2015), *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*, Bogotá, Penguin Random House & Universidad Nacional de Colombia.
- (2017), «Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia», *Análisis Político*, vol. 30, n.º 91, pp. 37-52.
- ROMERO, María del Huerto (2004), «Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el programa UR-BAL de la Comisión Europea», *Territorios*, n.º 10-11, pp. 229-242.
- RUEDA BENAVIDES, Geraldine Camila (2020), *Análisis histórico de la Cooperación Internacional en Colombia para el postconflicto actual y enfoque de género*, Trabajo de Grado, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/54562/Trabajo%20de%20Grado%20-%20Geraldine%20Camila%20Rueda%20Benavides-.pdf?sequence=1>
- SÁNCHEZ, Fabio y CAMPOS, Sebastián (2019), «La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz», *Oasis*, n.º 29, pp. 81-104, <https://www.redalyc.org/journal/531/53163844005/html/>
- SÁNCHEZ, Fabio & MONROY, Catalina (2012), «Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos», en: JOST, Stefan (ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios*

- narios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer - Colombia, pp. 323-339.
- SANTOS, Juan Manuel (2019), *La batalla por la paz*, Bogotá, Planeta.
- SEGURA, Renata y MECHOULAN, Delphine (2017), *Made in La Habana: cómo Colombia y las FARC decidieron terminar la guerra*, Nueva York, International Peace Institute, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-HavanaSpan.pdf>
- SEVERINO, Jean-Michel & RAY, Olivier (2009), «The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy», Center for Global Development, Washington, *CGD Working Paper*, n.º 167, https://www.cgdev.org/sites/default/files/1421419_file_End_of_ODA_FINAL.pdf
- (2010), «The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action», *CGD Working Paper*, n.º 218, https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424253_file_The_End_of_ODA_II_FINAL.pdf
- SOLDATOS, Panayotis (1990), «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en: MICHELMANN, Hans J., & SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 35-83.
- THALER, Kay Massi (2018), *From insurgent to incumbent: State building and service provision after rebel victory in civil wars*, PhD Dissertation (Tesis Doctoral), Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 363 p., <https://www.proquest.com/docview/2456478961?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando y PEÑA CUERVO, Juan José (2021), «La implementación del Acuerdo Final de Paz en la política exterior del gobierno Duque», en: PASTRANA BUELVAS, Eduardo y REITH, Stefan (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus dos primeros años*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung y CRIES, pp. 239-267.
- THORBECKE, Erik (2000), «The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000», en: TARP, Finn (ed.), *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*, London, New York, Routledge, pp. 17-47.
- TORRIJOS RIVERA, Vicente y PÉREZ CARVAJAL, Andrés (2012), «La paradiplomacia de las FARC-EP», *Revista Política y Estrategia*, n.º 120, pp. 15-56, <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/104/0>
- TREJOS ROSERO, Luis (2015), *Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010)*, Bogotá y Barranquilla, Grupo Editorial Ibáñez y Universidad del Norte Editorial.
- TREMOLADA, Eric, TASSARA, Carlos y COSTA, Olivier (2019), *Colombia y la Unión Europea: una asociación cada vez más estrecha*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- UGALDE ZUBIRI, Alexander (2006), «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada», en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, pp. 277-343, https://www.ehu.eus/documents/29048680/29055928/diprrihd_2005_1.pdf/7f6b6cfl-3341-04a8-a6bb-c36ef7cd941e?t=1413205199000
- (2014), «Las relaciones internacionales de los Gobiernos No Centrales de América Latina en fase de extensión», en: UGALDE, Alexander (coord.), *Diálogos para el estudio de América Latina en el siglo XXI*, Bilbao, Universi-

- dad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, pp. 141-162, <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pdf/UWEB0014261.pdf>
- VILLAMARÍN PULIDO, Luis A. (2009), *Operación Fénix. Explosivas revelaciones de los computadores de Raúl Reyes*, Bogotá, Ediciones Luis A. Villamarín.
- WILCHES TORRES, Laura Daniela y NIÑO AMEZQUITA, José Luis (2017), «Internacionalización territorial y competitividad local en Tunja (Boyacá-Colombia)», *Regional Studies*, https://www.regionalstudies.org/wp-content/uploads/2018/07/Laura_Daniela_Wilches_Torres.pdf
- ZAPATA GARESCHÉ, Eugene D. (2007), *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- ZERAOUI, Zidane (2016), «Para entender la paradiplomacia», *Desafíos*, vol. 28, n.º 1, pp. 15-34.

Fuentes documentales, noticias y artículos de opinión en medios de comunicación

- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA, APC, sitio oficial: <https://www.apccolombia.gov.co/>
- (2018), *Informe de gestión 2018*, https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_apc-colombia.pdf
- BELTRÁN, Sebastián, y ORTEGA, Henry (2021, enero-abril), «Iván Duque: ni acuerdos con ELN, ni política exterior efectiva», *Revista 100 Días*, n.º 101, <https://www.revistaciendiascinep.com/home/ivan-duque-ni-acuerdos-con-eln-ni-politica-exterior-efectiva/>
- BONALDI, Jacques-François (2008, 7 de agosto), «James Petras y sus ocho lecturas torcidas de Fidel», *Rebelión*, <https://rebellion.org/james-petras-y-sus-ocho-lecturas-torcidas-de-fidel/>
- CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2020), *Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de Paz - Fondo Colombia en Paz 2017-2019*, Documento de Trabajo n.º 24, <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/07/24-Documentos-de-trabajo-Recursos-de-la-cooperacion%CC%81n-internacional-para-la-implementacion%CC%81n-del-Acuerdo-de-paz-Fondo-Colombia-en-Paz-2017-2019.pdf>
- «EE.UU. saca a las FARC de la lista de grupos terroristas y añade a las disidencias de la Segunda Marquetalia» (2021, 30 de noviembre), *BBC Mundo*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59479547>
- FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ, <https://www.fondonuol.org/>
- (2021), *Informe anual 2021*, https://www.fondonuol.org/_files/ugd/45d5ec_41b597f9b37a4d4e92d45ea9f44cd8d8.pdf
- GOBIERNO DE COLOMBIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2018), *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva, 2018-2022*, <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- MOLANO CRUZ, Giovanni (2018, 24 de septiembre), «Paz y política exterior: las particularidades de Santos y la realidad con Iván Duque», *Razón Pública*,

- <https://razonpublica.com/paz-y-politica-exterior-las-particularidades-de-santos-y-la-realidad-con-ivan-duque/>
- NACIONES UNIDAS (NNUU) EN COLOMBIA, sitio oficial: <https://colombia.un.org/>
- *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, sitio oficial: <https://colombia.unmissions.org/>
- NÁJAR, Alberto (2016, 26 de septiembre), «La controvertida historia de la oficina que las FARC tuvieron en México», *BBC Mundo*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37468918>
- «Obama promete 450 millones para apoyar la paz en Colombia en 2017» (2016, 5 de febrero), *El País*, https://elpais.com/internacional/2016/02/04/actualidad/1454626009_673595.html
- ORGANIZACIÓN Y COOPERACIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), sitio Web: <https://www.oecd.org/>
- Countries: «Colombia», <https://www.oecd.org/colombia/>
- (2018), *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia*, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>
- (2020, 28 de abril), «Global OECD welcomes Colombia as its 37th Member», <https://www.oecd.org/newsroom/global-oecd-welcomes-colombia-as-its-37th-member.htm>.
- (2022), «Aid (ODA) commitments to countries and regions [DAC3a]», <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE3A>
- ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN), «Relations with Colombia», https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm.
- PACTO HISTÓRICO (2022), *Programa de Gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*, <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- PALMA, Óscar (2022), «Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022» (entrevista), *Revista 100 Días*, n.º 104, <https://www.revistacienciasinsep.com/home/logros-y-fracasos-de-la-politica-exterior-en-colombia-2018-2022/>
- PETRAS, James (2008, 7 de marzo), «President Chavez and the FARC: State and Revolution», <https://petras.lahaine.org/articulo.php?p=1741&more=1&c=1> (traducción en: «El Presidente Chávez y las FARC: Estado y Revolución», *Rebelión*, 8 de julio de 2008, <https://rebellion.org/el-presidente-chavez-y-las-farc-estado-y-revolucion/>).
- (2008, 7 de julio), «Fidel Castro and the FARC: Eight Mistaken Thesis of Fidel Castro», <https://petras.lahaine.org/articulo.php?p=1742&more=1&c=1> (traducción en: «Ocho tesis erróneas de Fidel Castro. Fidel Castro y las FARC», *Rebelión*, 12 de julio de 2008, <https://rebellion.org/fidel-castro-y-las-farc/>).
- UNIÓN EUROPEA (UE), FONDO EUROPEO PARA LA PAZ, <https://www.fondoeuropeoparalopez.eu/sobre-el-fondo/>
- «Lista de terroristas de la UE», <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>
- (2016, 26 de septiembre), «Comunicado de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión Europea tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC en Cartagena de Indias», https://www.ceas.europa.eu/node/10488_en

- (2016, 27 de septiembre), «Colombia: la UE suspende las sanciones contra las FARC», <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/27/colombia-eu-suspends-farc/>
 - (2020), *Aportes europeos para la paz*, <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2020/07/Aportes-Europeos-para-la-Paz-en-Colombia.pdf>
 - (2021, 29 de noviembre), *Memorandum of Understanding EU-Colombia*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/memorandum-understanding-eu-colombia_en
 - (2022), «El Fondo Europeo para la Paz en cifras. Reporte n.º 13, corte a 31 de marzo de 2022», <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2022/07/reporte-13-carta.pdf>
- UNITES STATES OF AMERICA, DEPARTMENT OF STATE, *Foreign Terrorist Organizations* (FTO), Bureau of Counterterrorism: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

Formas del compromiso: ambivalencia de las (anti)diplomacias de la guerra y de la paz en Colombia

Noé Cornago Prieto

Profesor de Relaciones Internacionales en la
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)*

«Las embajadas permanentes son un vicio... una infracción a la libertad de los pueblos, una armada siempre dispuesta a las conspiraciones, que altera la virtud del derecho de gentes».

Louis de Saint-Just, 1791.

«La diplomacia ha traspasado su frontera natural (...) Siendo su objeto la gestión de las relaciones mutuas entre Estados, desde el Congreso de Viena quiere arreglar las relaciones entre siervos y aquellos que los gobiernan».

José Donoso Cortés, 1834.

«La diplomacia tiene su propio código de honor, tiene un estándar por el cual prueba todas las cosas. Ese código no tiene necesariamente una relación con el código moral, esa norma no tiene nada que ver con la rectitud de ninguna causa».

John Connolly, 1915.

«La diplomacia es, en última instancia, el agente y el producto de la preservación de la segmentación del orden político estatal. La anti-diplomacia sería la voluntad y el resultado de su destrucción».

James Der Derian, 1987.

«¿Puede salvarse la diplomacia?, ¿Podrá la diplomacia salvarnos?»

Costas M. Constantinou y James Der Derian, 2010.

* Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU (Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas y del Pensamiento Político). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (UPV/EHU). Miembro del Grupo de Investigación Consolidado del Sistema Universitario Vasco «Bitartez». Correo electrónico: noe.cornago@ehu.eus.

1. Observando el proceso

Este breve trabajo quiere reflexionar sobre el largo proceso de negociación registrado en Colombia, pero no se centrará en los pormenores del mismo, ni en las diversas valoraciones que está recibiendo la implementación de los acuerdos. No estoy cualificado para ello. No soy un especialista en el proceso.

Mi contribución a esta obra colectiva aspira más bien situar el caso de Colombia en un contexto más amplio, junto a otras muchas experiencias similares del pasado y del presente, que nos permita abordarlo con cierta distancia, para mostrar que inevitablemente y de principio a fin, este proceso de paz, como cualquier otro de una importancia y ambición equivalente, está atravesado por una profunda ambivalencia tanto en sus objetivos como en sus resultados. Sus protagonistas directos son plenamente conscientes de ello. Saben que el proceso de paz tendrá inevitablemente efectos paradójicos, como ya se está viendo. Pero, ¿acaso hubiera sido mejor no haber llegado a un acuerdo?

Un ejemplo puede servirnos para ilustrar esta cuestión, pues esas ambivalencias se manifiestan en los ámbitos más dispares: en un interesante estudio sobre el resultado de los esfuerzos del Gobierno de Noruega por transmitir a la opinión pública su contribución al proceso de paz en Colombia se realiza un examen riguroso del tratamiento periodístico que ese conflicto recibe, tanto a nivel local como internacional. El trabajo concluye que las propias agencias oficiales del Gobierno noruego, así como los medios de comunicación y otros actores «acaban transmitiendo una falsa dicotomía entre guerra y paz» (Krovel 2016: 152), como resultado de su interés enfatizar el progreso del *proceso de paz* en una supuesta transición como mero resultado de los avances registrados en las negociaciones, del *conflicto* al *post-conflicto*. En realidad, oficialmente, pero solo *oficialmente*, Colombia estaba en el *post-conflicto* desde el primer Gobierno de Uribe. Hay que recordar el énfasis que puso en ello. No en vano, la construcción discursiva del post-conflicto fue uno de los pilares de su política de la *seguridad democrática* entre 2002-2010, como pronto advirtieron los analistas (Pérez 2011). En eso Uribe se anticipó más de una década al gabinete de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Por lo demás, a esa tendencia auto-celebratoria no se sustraen ni las FARC-EP, como algunos analistas han puesto recientemente de manifiesto, aunque estas prefieran hablar más modestamente de post-acuerdo (Fattal 2022).

Esa actitud contrasta, nos señala Krovel (2016), con la importante apreciación de Gandhi, acerca de que «los procesos de paz del pasado parecen enseñarnos que el propio proceso de paz puede convertirse en

un obstáculo para la paz. Un proceso que excluye voces importantes corre el riesgo de consolidar la injusticia social y las estructuras de poder, sentando así las bases para futuros conflictos» (Krovel 2016: 151-155). En el mismo volumen, tras examinar las nuevas formas de periodismo en las comunidades indígenas del Cauca, otro investigador se pregunta si acaso la creciente radicalización de su discurso facilita o no el debate interno dentro de esas comunidades respecto al conflicto armado en Colombia, dificultando de este modo el proceso de negociación, sugiriendo de manera algo misteriosa que quizás fuera adecuado intervenir de algún modo sobre ello (Caballero Fula 2016: 129).

Envueltos en esas paradojas, y para desarrollar esa idea de la ambivalencia del proceso, abordaremos la cuestión a través del prisma de la diplomacia, considerada no tanto en su dimensión formal, entendida mero sistema de relaciones oficiales entre Estados, sino como conjunto de prácticas, instituciones, técnicas y discursos, que en lo sustancial preceden al estado moderno, y que surgen como resultado de la necesidad de gestionar las diferencias, particularmente las más extremas, entre comunidades políticas crecientemente complejas. Ello para eludir, o cuando menos minimizar, los horrores de la guerra, y para dejar atrás el *conflicto*, pues de otro modo vivir, como viene sucediendo en Colombia, siempre será, en cierto modo, un vivir en vilo. La diplomacia entendida de ese modo sentaría las bases para una nueva forma de coexistencia, en el que el antagonismo pueda convertirse poco a poco, en una forma más benigna del disenso social: el pluralismo agonístico. Aunque ello no resuelva todos los problemas.

En esa línea, más que abordar aquí al estudio de las dimensiones propiamente diplomáticas del proceso de paz de Colombia, tales como el trabajo de mediación realizado desde las cancillerías de Cuba y Noruega, o las implicaciones del proceso de paz en el contexto regional más amplio, nos proponemos simplemente subrayar la oportunidad de reconsiderar el proceso de paz de Colombia, y por extensión otros muchos procesos similares registrados en el pasado o en curso en el presente en todo el mundo, subrayando sus elementos paradójicos, pero lo haremos desde las herramientas conceptuales que nos ofrece el campo semántico de la diplomacia.

Ello a pesar de que desde el mundo del estudio y de la práctica de la investigación por la paz, que hoy constituye en sí mismo una verdadera industria, la diplomacia se contempla a menudo con cierto desprecio. Se valoran de vez en cuando algunas figuras deslumbrantes de la vida internacional como Marrick Gauding, Oscar Arias, Graca Machel, Luz Mendez, Mary Robinson o Sergio Veira de Melo, entre otras, que fueron claves en algunos destacados procesos de paz, pero más frecuentemente,

incluso mucho antes de que esos procesos de paz ofrecieran resultados concretos, se subraya la importancia de la labor silenciosa de organizaciones privadas, lucrativas o no, que actúan como facilitadoras, mediante el despliegue de diversas formas de apoyo, o la prestación de servicios, tal y como hacen, entre otras, *Diplomatic Counsel*, *Independent Diplommat*, y ONGs como *Search for Common Ground*, *Peacemakers International*, *Conciliation Resources*, o la prestigiosa *Fundación Berghof*, entre otras, que han contribuido al avance de la causa de la paz y de la reconciliación en los contextos más adversos. En ocasiones incluso, particularmente en las últimas décadas, todo ello se acompaña de un énfasis nuevo en el papel que los actores más dispares pueden desempeñar en esos procesos. Así, por ejemplo, un breve informe de la *London School of Economics* publicado en 2020 parecía querer persuadirnos de que, al menos en Colombia, el ofrecimiento de incentivos fiscales era el mejor modo de asegurar el compromiso del sector empresarial al proceso de paz:

«El proceso de paz demuestra claramente la importancia de las señales positivas del Gobierno en dar forma a las actitudes corporativas hacia la consolidación de la paz y apalancar las contribuciones a los bienes públicos. Esquemas como el *Obras por Impuestos* (OPI), y marcos que dan efecto al énfasis territorial y rural del proceso de paz, ayudó a fomentar una nueva geografía de compromisos corporativos y proporcionar un punto focal para que las empresas alineen los programas sociales con política pública. La señalización negativa produce por el contrario un mensaje confuso, que cambia la narrativa pública y refuerza la polarización política ante el proceso de paz. El fracaso del Gobierno para proporcionar un apoyo institucional adecuado a las empresas privadas los esfuerzos del sector han socavado el entusiasmo del sector privado por adoptar estrategias a favor de la paz, aumentando la tendencia hacia las contribuciones indirectas, con una pérdida potencial en términos de visibilidad del mundo de los negocios como un actor de paz» (Martin 2020: 6).

En suma, esos logros, por magros que resulten, se presentan a menudo como si fueran el resultado del conocimiento experto que solo algunas personas y organizaciones excepcionales atesoran, completamente ajeno a los recursos y las formas de hacer que, en materia de resolución de conflictos ofrece un sistema diplomático que se presenta como obsoleto, trasnochado. Desde ese punto de vista, nada sería tan opuesto al impulso compasivo, la voluntad de compromiso, y el conocimiento aplicado que atesoran las ONGs, fundaciones, empresas, consultores y *think-tanks*, que la pesada e indolente rutina de la diplomacia que los Estados y las organizaciones multilaterales suelen practicar, en general, y muy especialmente cuando intervienen como facilitadores o mediadores en un conflicto que se presenta, pese a sus múltiples implicaciones transnacio-

nales, como un conflicto interno. Ello explica que la Fundación Ford nos recuerde a día de hoy orgullosamente, en su web, que «desde 1961... ha apoyado activamente a decenas de organizaciones, redes e individuos de la sociedad civil en una variedad de iniciativas locales, regionales y nacionales... incluso en las circunstancias más extremas» (Ciurlizza 2016). Nada comparable, por cierto, a la importancia que aquella Fundación llegó a adquirir en los procesos de paz en Centroamérica décadas atrás. Por su parte, el *Carter Center*, nos informa con cierta desgana, véase su página web, que también habría contribuido *indirectamente* en ese proceso de paz que las partes rubricaron con su firma¹.

El caso de Colombia, no constituye una excepción en ese terreno. Por un lado, es indiscutible que cientos de ONGs, fundaciones y consultoras han contribuido en mayor o menor medida, a lo largo de las últimas décadas, y de una u otra forma, a este proceso de paz. Pero su importancia, incluso en el caso de las más influyentes entre ellas, y el más capaz de sus profesionales, palidece, como no puede ser de otro modo, frente a la de los protagonistas verdaderos del conflicto, es decir, a las partes abiertamente enfrentadas, y sobre todo, a la de aquellos, víctimas y victimarios de la sociedad colombiana —con toda su variedad y profundas divergencias— a quienes los interlocutores sentados en la mesa de negociación, más o menos afortunadamente, dicen representar. Esas dos instancias sociales del conflicto, y seguramente las diversas instancias intermedias dentro de la compleja estratificación socioeconómica y étnico-cultural de Colombia, tienen sin lugar a dudas una visión más profunda y más certera de lo que en este proceso está en juego que cualquier observación externa pueda ofrecer, como se vio en su momento, con ocasión del plebiscito sobre el Acuerdo de Paz de 2016, en el que el 50,21 de los votantes respondieron con un *No* a la pregunta «¿Apoya usted el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”». He ahí un problema. El acuerdo para superar el antagonismo que hace sufrir a Colombia, lejos de facilitar un nuevo consenso produjo más bien, paradójicamente, una nueva polarización de la ciudadanía.

2. Diplomacia

En su genealogía de la diplomacia Der Derian (1987) sugiere que cualquiera que sea el *locus* político que consideremos, es a partir del proceso de extrañamiento con el otro, y de la evolución de las condiciones sociales en que este se produce, que surge el comportamiento que se irá

¹ *Vid.* <https://www.cartercenter.org/countries/colombia.html>

conformando históricamente, no sin importantes tensiones, como diplomático. Ese impulso, que precede en siglos al surgimiento del Estado moderno, y que es reconocible todavía, se distingue por gestionar la diferencia entre grupos humanos mediante un conjunto de prácticas, instituciones y discursos —envueltos siempre en la ambigüedad— que afirman simultáneamente, al menos de manera tentativa, una cierta identidad entre las partes —fundamentada en el reconocimiento mutuo de la capacidad de interlocución entre iguales que la propia diplomacia misma viene a su vez a reforzar— y la diferencia insalvable que define los contornos —ya sean jurisdiccionales, territoriales, demográficos, étnicos, culturales, de sexo y género, o de clase— del grupo al que cada parte dice, respectivamente, representar.

Pero el impulso primordial para ese aprendizaje que dio forma a forma y contenido a la diplomacia tuvo su origen no solo en el comercio, como suele decirse, sino en el mismo campo de batalla, cuando las partes tomaron conciencia mutua, antes incluso de negociar sobre ello, sobre la necesidad de otorgar inmunidad al menos a aquellos que tras el horror del combate tenían por misión recoger a sus muertos para devolverlos a sus soberanos y enterrarlos con solemnidad en su propia comunidad. Es decir, fue el reconocimiento de los horrores de la guerra y la necesidad de su limitación que surgió después la inmunidad de los mensajeros, las primeras formas de asilo, la distinción entre combatientes y el resto de la población, el intercambio de prisioneros, o los corretores sanitarios y humanitarios. Todas esas innovaciones que surgieron de las formas originarias de la diplomacia, en los contextos civilizatorios más dispares, son formas elementales de compasión y reconocimiento mutuo de la necesidad de limitar de algún modo, pues ciertamente nunca logró eliminarlos por completo, los muchos sufrimientos de la guerra.

Siglos más tarde, incluso en nuestros días, esa forma elemental, o en bruto, de compasión mutua ante el cadáver del enemigo, no ya en Colombia sino en cualquier otra parte del planeta, no puede darse por suelta (De Luna 2007; Opondo 2012), pero aquellas formas primigenias de reconocimiento mutuo del dolor, sentaron las bases para el reconocimiento de la igual dignidad de todos los seres humanos más allá de sus diferencias. Todo ello muestra en suma el valor transcultural, o si se prefiere *pluriversal* (Escobar 2020), de la diplomacia como elemento de civilidad y moderación frente al impulso de recurrir a la violencia (Soffer 2014). Ese principio, no es una aspiración idealista sino más bien un imperativo para el desempeño práctico y sobre el terreno de la diplomacia, explica que la diplomacia misma, conocedora de sus muchas limitaciones, y envuelta como lo está siempre en ambigüedades, se haya configurado históricamente como un sistema, de resultados rara vez es-

pectaculares, pero en modo alguno despreciables, pensado para facilitar la interlocución entre comunidades políticas incluso en las condiciones más adversas, es decir, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra (Berridge 2012).

Digamos que la diplomacia más frecuentemente que a resolver los conflictos, nos ayuda al menos a sobrellevarlos, e incluso en ocasiones, como dicen los expertos en conflictología, a transformarlos. Esa profundidad de la diplomacia queda hoy desdibujada por efecto de esa gran constelación internacional de organizaciones de naturaleza muy diversa, que a la vez que afirman su autoridad insisten en subrayar la importancia de las diplomacias *ciudadana, corporativa, deportiva, educativa y cultural*, todas ellas *para la paz*, así como la intervención de líderes religiosos, celebridades del mundo del deporte y el espectáculo, líderes comunitarios y expertos *peace-makers* de gran experiencia en múltiples conflictos. Con su énfasis en las limitaciones del sistema diplomático convencional —que ciertamente son enormes— y su celebración de la labor de los mediadores y facilitadores, este importante enfoque, a pesar de su indudable valor, contribuye a seguir ignorando las lecciones que el sistema diplomático mismo, en su larga historia, nos revela acerca de las dificultades que hubo de afrontar, desde la más remota antigüedad, el esfuerzo por encontrar formas de conciliar la existencia —en relación estable y pacífica— de modos de vida y culturas tan diferentes y formas de organización social y política tan diversas que se dirían incompatibles entre sí (Constantinou 1996).

Por ello, resulta pertinente recordar que siglos antes de que los manuales para la resolución de conflictos formularan su repertorio conceptual, sus técnicas de mediación y de negociación, y sus *cajas de herramientas*, las nociones de buenos oficios, conciliación, mediación, negociación o arreglo arbitral; el establecimiento de comisiones de investigación, la atención cuidadosa a las dimensiones simbólicas de la negociación; la selección cuidadosa de los interlocutores y la necesidad de asegurar su protección; la importancia de la discreción y el cumplimiento de los compromisos para forjar la confianza mutua; y quizás la más importante, el reconocimiento del hecho que los agentes que negocian los compromisos, tarde o temprano habrán de responder, de uno u otro modo, no solamente ante sus mandatarios, sino también, y junto aquellos, al cuerpo social al que dicen representar, tal y como se puso de manifiesto en Colombia en el plebiscito de 2016, como antes recordábamos. Todos estos, y otros muchos detalles que se podrían enumerar, son bien conocidos en la diplomacia desde la antigüedad más remota, y, lo que sin duda es más importante, han formado parte sustancial de su práctica, con su parte inevitable de éxitos y fracasos.

3. Antidiplomacia

El significado de la palabra *diplomacia* suele abordarse por referencia a su etimología, desde la más remota antigüedad hasta la era de las revoluciones, momento en que cristalizó, frente al desafío radical que suponía las modernas revoluciones burguesas, su acepción actual más común, como forma de caracterizar las relaciones formales entre Estados conducidas a través de sus representantes oficiales. Frente a ello la noción *antidiplomacia*, se presenta como un neologismo raro y aparentemente mucho más reciente, en el que solo reparamos cuando ocasionalmente aparece en los medios de comunicación y las redes sociales en contexto de la polémica política. Sin embargo, se trata de dos nociones perfectamente coetáneas, cuya historia conceptual revela que desde el mismo origen del sistema diplomático moderno hasta nuestros días, se registra una pugna por fijar el contenido semántico de la diplomacia, bien en una acepción más o menos restringida de su contenido como sistema formal a través de cual los Estados conducen sus relaciones mutuas, o por el contrario, una segunda acepción más expansiva, y abierta a lo social que supondría una contestación de la primera.

Para Der Derian (1987) la antidiplomacia sería —al menos en su elaboración ideal— la aspiración a resolver para siempre la diferencia entre los seres humanos, elevándose sobre ese extrañamiento primordial, mediante el logro, por los medios más dispares, de la unidad definitiva del género humano, agrupado todo él bajo el manto protector de una sola identidad o destino final.

Ese impulso antidiplomático, tan fácil de enunciar, pero tan difícil de lograr en la realidad, es el que inspiró durante siglos —y todavía lo hace en la actualidad— la idea de una *Cristiandad Universal* o la *Umma* de los creyentes del Islam, pero también las guerras de religión desde las Cruzadas a la nueva Jihad global, la llamada *misión civilizadora* de los grandes imperios europeos, o la aspiración de alcanzar la sociedad comunista, desde la constitución de la URSS hasta los incontables movimientos guerrilleros que impulsaron durante décadas el internacionalismo revolucionario. Mientras la *antidiplomacia* constituye siempre la anunciación de la utopía incluso al precio de que su impulso se transfigure trágicamente en su opuesto distópico, la *diplomacia*, en la medida en que descansa en el respeto de la diferencia, es siempre una forma de pragmatismo caracterizada por el reconocimiento de sus límites, lo que explica su ambigüedad y su característica no asunción de riesgos, así como la discreción de sus logros y su prolongación en el tiempo, impasible, sumergida en una aparente indolencia.

En todo caso, la acepción restringida de la diplomacia, limitada al sistema de relaciones formales entre Estado, deja poco espacio para pensar

el proceso de paz en Colombia. Apenas el que cabría otorgar a Cuba y Noruega como facilitadores de las negociaciones, la participación ocasional de altos funcionarios de las organizaciones internacionales que vienen acompañando el desarrollo del proceso, y las cancillerías de Ecuador, Panamá o Venezuela, y en menor medida Brasil y Perú, en cuanto partes interesadas por las implicaciones regionales del proceso más allá de los confines territoriales de Colombia. Pero ello haría inviable el propio proceso de paz. Por ello, contemplado de otro modo, quizás aquí se imponga la necesidad de una mirada antidiplomática, más inclinada a reconocer el antagonismo social y la fragmentación del sujeto político que, desde hace más de medio siglo, constituye la raíz misma del propio conflicto en Colombia.

Desde esa perspectiva, la mera delimitación del campo diplomático, a la realidad estatal, con su presencia primaria a través de los gobiernos, o derivada a través de las organizaciones multilaterales, en los términos que acabamos de señalar, constituiría un acto político de exclusión de primer orden frente a la tragedia del conflicto en Colombia, que impediría ejercer la representación política de quienes, allá en Colombia, ya sean las FARC-EP, el ELN, o los paramilitares, las comunidades indígenas, los sindicatos, las organizaciones de mujeres, las asociaciones de estudiantes, o la judicatura, no se sienten representados en las instituciones que les gobiernan, incluso cuando quienes gobiernan lo hacen como resultado del respaldo mayoritario que puedan obtener como resultado de los procedimientos propios de una democracia representativa.

La soberanía del Estado es por tanto un elemento delimitador tan importante como inestable, pues la territorialización a la que aspira nunca es completa. Siempre se le oponen otras voluntades de desterritorialización: los grupos étnicos, los intereses corporativos, la actividad criminal, la guerrilla, las tecnologías, y la propia sociabilidad que despliega el pueblo colombiano cada día más allá de los límites que pueda encontrar. Puede afirmarse incluso que esa es la tensión constitutiva de la política, que impone la readaptación constante, a través de las formas más dispares, de la realidad del Estado a las configuraciones diversas que en cada momento y en cada lugar, y con mayor o menor intensidad, adopta esa tensión. Desde esa perspectiva, el establecimiento de la diferencia entre lo *interno* y lo *externo* es simplemente una política siempre imperfecta de la contención, a despecho de la existencia de otras identidades colectivas, así las comunidades indígenas, y otras formas de subjetividad, que cuestionan la pretensión de establecer divisiones objetivas en base a los criterios territoriales asociados a la soberanía del Estado, o simplemente a la estructura social entendida de manera implícita como estructura estatal. Pues conviene no perder de vista que

las relaciones transnacionales no son sino una forma particular de las relaciones sociales que los contornos del Estado difícilmente pueden contener.

Teniendo en mente estas consideraciones, y a la vista del desplazamiento que la *diplomacia* parece experimentar, en favor de otras nociones como las que produce la industria de la investigación por la paz y el análisis de la resolución de conflictos, este breve trabajo quiere realizar para terminar un ejercicio de reflexión a partir del proceso de paz en Colombia, a través del examen de aquella otra noción, *antidiplomacia*, que se presenta como su negación radical (Der Derian 1987; Der Derian 1992). Generalmente atribuida al adversario, la noción de *antidiplomacia*, al menos tal y como se presenta en el discurso político y en el periodismo, parece servir para caracterizar en términos simples y con connotación negativa, la posición adoptada por otros, presentándola como incompatible con aquellas prácticas, instituciones, discursos y técnicas, que la noción de *diplomacia* pueda tener, aunque en esa caracterización ninguna de esas nociones se defina con precisión. Sin embargo, a pesar de su aparente carácter antitético, ambas nociones intercambian con frecuencia —en sus usos históricos reales y en sus sucesivas elaboraciones doctrinales, y lo que es más importante en la práctica— sus respectivas posiciones, hasta el punto de invertir su contenido semántico y sus respectivas connotaciones —negativas y positivas— en una variedad de modalidades intertextuales.

Así, por ejemplo, en el contexto del *Risorgimento* italiano la noción de *antidiplomacia* adquirió una connotación positiva no solo como fuerza política progresista, sino incluso como una virtud personal entre los patriotas que impulsaron la unificación de Italia. El propio Garibaldi publicó en 1878 una carta abierta en la prensa internacional en la que expresaba su desprecio al Congreso de Berlín en el que las grandes potencias europeas afirmaron su ambición imperial en Asia y África, y su voluntad de forjar una alternativa a ello, impulsando una nueva *internacional de los pueblos*, y su deseo de convocar un congreso *antidiplomático*, presidido por Víctor Hugo en París. Aquel congreso nunca se celebró, pero la carta se difundió rápidamente primero por Europa, y luego, de la mano del propio Garibaldi, por América Latina, donde poco después la noción adquiere por contra, y paradójicamente, una connotación diferente, como crítica al imperialismo, particularmente en México y luego en Nicaragua. En 1910, el gran poeta nicaragüense Rubén Darío, mientras ejercía de embajador en España, publicó un importante artículo, titulado «Antidiplomacia: la nota de Knox», en respuesta a una nota diplomática mediante la cual el entonces secretario de Estado de EE.UU. Philander K. Knox —también un exitoso banquero con importantes intereses privados en Centroamérica— comunicaba al Encargado

de Negocios de Nicaragua la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. La nota anticipaba, en términos muy calculados, el advenimiento de una larga etapa de intervencionismo estadounidense en Centroamérica, que primero derrocaría al presidente Zelaya ese mismo año, y luego dos décadas después, en 1933, facilitaría la instauración del largo y sangriento régimen somocista. Dictadura que solo sería desplazada con el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979 (Cornago 2013: 205-206). El artículo de Darío marcó la pauta de un nuevo género de crítica anti-imperialista, que sigue siendo observable en el periodismo político, a menudo polémico, que discute las relaciones entre Argentina, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia, y de todos ellos con Estados Unidos (Cornago 2013: 205-206).

Por ello, cualquier intento de establecer una línea divisoria estricta entre la *diplomacia* y *antidiplomacia* ha de considerarse provisional, pues la historia conceptual de ambas nociones, en el discurso diplomático, político y periodístico, revela no solo la fluidez que conlleva esta distinción semántica en sus usos históricos reales sino también, que en esa ambivalencia se expresa, quizás mejor que de cualquier otro modo, el sentido político profundo de esa distinción, así como las respectivas potencialidades políticas que opera (Cornago 2013; Torrealba 2016; Noboa y Morreano 2019). Así, por ejemplo, con ocasión de la polémica suscitada por la incursión del Ejército colombiano en el territorio de Ecuador, en el marco de una operación dirigida a descabezar a las FARC-EP, Tickner (2008) calificaba, no sin razón, como *antidiplomacia* el uso que Uribe hizo de la información encontrada en el ordenador de Raúl Reyes hallado en el marco de aquella operación, toda vez que lejos de servir para superar el incidente, la exhibición de algunas informaciones que parecerían sugerir alguna forma de comunicación más o menos directa de Correa con las FARC-EP, provocó todavía mayor indignación en el presidente de Ecuador.

En contraste, en un muy documentado análisis de la red internacional de contactos que las FARC-EP habrían establecido a lo largo del tiempo, García-Restrepo caracterizaba ese mismo caso como una expresión particularmente perfilada de lo que se podría llamar *diplomacias rebeldes* (García-Restrepo 2019: 31-32), tal y como otros autores lo hacen respecto a otros grupos armados no estatales y/o organizaciones terroristas a nivel internacional (p.ej. Coggins 2015; Huang 2016).

Pero desde una perspectiva más profunda, ambas nociones —*diplomacia* y *antidiplomacia*— pueden ser vistas, en su mutua relación, como reveladoras de un inconsciente político, que se debate constantemente entre dos concepciones aparentemente opuestas de la política: la

diplomacia, inmanente, emerge del análisis a ras de tierra de la realidad de un conflicto, aspira a gestionar un extrañamiento horizontal, y surge de la constatación de los límites para la realización de un proyecto político al margen del contexto en que forzosamente se ha de insertar. Quienes la practican son conscientes de sus límites. Por ello aspiran tarde o temprano a lograr un compromiso, que responda a los imperativos de la co-existencia entre diferentes que al menos se reconocen igualmente merecedores de consideración y dignidad. Se trata de una forma pragmática de tomar un respiro, recuperar fuerzas, reorganizarse, y continuar la política por otros medios, aunque ello suponga la asunción de algunos riesgos y la revisión más o menos profunda del proyecto original. Esa es la motivación que inspira los intentos que surgen tarde o temprano de negociar con el enemigo, de lograr un compromiso que las partes hasta entonces enfrentadas puedan aceptar, aunque ello implique negociar con el mismísimo diablo (Quinney y Coyne 2011; Groser 2013).

La *antidiplomacia*, por el contrario, revela mucha mayor ambición, pues supone la voluntad de elevarse sobre un extrañamiento vertical, desplazar para siempre al adversario, o por decirlo de otro modo, convertir —por las buenas o por las malas— la diferencia en identidad, pero dada su pesada inercia no resulta fácil trascender radicalmente la realidad. El riesgo de perseverar en esa inclinación produciendo un antagonismo más profundo es muy elevado, pues la búsqueda de la utopía puede desembocar, por la fuerza de los hechos, no solamente en una guerra permanente, sino también interminable y en última instancia insoportable, una realidad distópica que tarde o temprano muestra su faz.

Para mostrar como esas ambivalencias se traducen a sus dimensiones prácticas adoptando las formas más insospechadas, cabe traer aquí una intrigante contribución escrita hace tres décadas en la revista *Conflict Quarterly*, sobre las potencialidades políticas del terrorismo y su posible compatibilidad con la diplomacia. Después de una discusión muy reflexiva sobre el terrorismo y la guerra, como una especie de igualador en los usos de la violencia política entre contendientes desiguales en poder, Gal-Or concluye en términos que producen estupor:

«Este artículo ha intentado presentar la proposición de que el terrorismo patrocinado por el Estado podría, y bajo ciertas circunstancias debería ser discutido como un medio de diplomacia. Es una forma especial de diplomacia, quizás *diplomacia terrorista*, que consta de elementos de disuasión y coerción, y está respaldada por medios violentos. Sugiere la posibilidad de que esté evolucionando un nuevo régimen diplomático en el que la violencia política limitada se vuelve al menos tolerable, si no adquiere un grado de legitimidad como instrumento de la diplomacia. Ciertamente, esto no excluye la posibili-

dad de que el terrorismo patrocinado por el Estado sea en ocasiones una forma de guerra sustituta, o incluso de la guerra misma. Pero negar la cualidad diplomática del terrorismo patrocinado por el Estado equivale a cerrar los ojos ante una posibilidad válida que permite una comprensión refinada y una distinción más delicada de las alternativas para la actividad estatal a lo largo del continuo de la paz y la guerra» (Gal-Or 1993: 7) [la traducción del original en inglés es mía].

En este momento de nuestra discusión, y a modo de reflexión final, la asombrosa propuesta de Gal-Or en una revista académica —*Conflict Quarterly*—, defendiendo la oportunidad del recurso a ciertas formas de terrorismo patrocinado por el Estado, como un instrumento válido de diplomacia, puede leerse como una ilustración particularmente intimidante de cómo cualquier pretensión de fijar una clara oposición semántica entre *diplomacia* y *antidiplomacia* es incapaz de captar la inevitable reversibilidad, tanto en el discurso como en la práctica, que ambas nociones conllevan, no solo en términos de la visión que cada parte en un conflicto pueda sostener, sino incluso en los medios que está dispuesta y es capaz de desplegar.

Ese desplazamiento de la diplomacia hacia la antidiplomacia, que acabamos de esbozar, tiene su correlato en el desplazamiento, se diría que más esperanzador, de la antidiplomacia hacia la diplomacia. Pues ese impulso *antidiplomático*, que generalmente rodea a la cultura política revolucionaria, y que en gran medida responde a las reacciones contrarrevolucionarias que despliegan los defensores del orden imperante, le sucede con el transcurrir del tiempo, y casi invariablemente, el reconocimiento de que tarde o temprano surge la necesidad de adaptarse en alguna medida al mismo sistema diplomático que inicialmente parecían rechazar.

Aceptar esta paradoja de cualquier revolución que quiera prosperar, y obtener el reconocimiento del sistema diplomático, entendido como expresión quintaesencial del orden político establecido, es seguramente el punto de partida para cualquier acercamiento reflexivo a las dimensiones teóricas y prácticas de esta relación (Cornago 2010). Pero lo cierto es que ambas partes han experimentado el mismo proceso interno. Aquel que lleva de la insistencia en el antagonismo a la necesidad de negociar un compromiso, si no para escapar ni para resolver el antagonismo de fondo, al menos para transformar la situación, hacia otra más promisorio, aunque solamente el transcurrir del tiempo, décadas y décadas después de la firma de cualquier acuerdo, nos dejará saber el resultado último de aquella compleja operación.

Bibliografía

- BERRIDGE, Geoff R. (2012), *Embassies in Armed Conflict*, Nueva York, Continuum.
- COGGINS, Bridget L. (2015), «Rebel diplomacy: Theorizing violent non-state actors' strategic use of talk», en: ARJONA, Ana, KASFIR, Nelson, y MAMPILLY, Zachariah (eds.), *Rebel governance in civil war*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 98-118.
- CONSTANTINOU, Costas y DER DERIAN, James (eds.) (2010), *Sustainable diplomacies*, Londres, Palgrave.
- CORNAGO, Noé (2010), «Diplomacy and Revolution», en: DENEMARK, Robert y MARTIN-BENNET, Renée (eds.), *The International Studies Encyclopedia*, Oxford, Wiley-Blackwell, <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191842665.001.0001/acref-9780191842665-e-0062>
- (2013), *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, Martinus-Nijhoff Brill.
- CIURLIZZA, Javier (2016), «Colombia and FARC peace agreement: Fighting inequality starts with a ceasefire», New York, Ford Foundation, <https://www.fordfoundation.org/news-and-stories/stories/posts/colombia-and-farc-peace-agreement-fighting-inequality-starts-with-a-ceasefire/>
- DE LUNA, Giovanni (2007), *El cadáver del enemigo: Violencia y muerte en la guerra contemporánea*, Madrid, Editora 451.
- DER DERIAN, James (1987), *On Diplomacy: A Genealogy of a Western Estrangement*, Oxford, Blackwell.
- (1992), *Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed and War*, Oxford, Blackwell.
- ESCOBAR, Arturo (2020), *Pluriversal Politics: The Real and the Possible*, Durham, Duke University Press.
- FATTAL, Alexander L. (2022), «Guests of the Guerrilla: Integrated Spectacle and Disintegrating Peace, an Ethnographic Analysis of the FARC's Tenth (and Final?) Guerrilla Conference», *Journal of Latin American Studies*, doi:10.1017/S0022216X22000487
- GAL-OR, Noemi (1993), «State-Sponsored: A Mode of Diplomacy», *Conflict Quarterly*, vol. 3, n.º 2, pp. 7-20.
- GARCÍA RESTREPO, Laura (2019), «La diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz de Colombia», *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, n.º 121, pp. 19-44.
- GROSSER, Pierre (2013), *Traiter avec le diable? Les vrais enjeux de la diplomatie au XXI siècle*, Paris, Odile Jacob.
- HUANG, Reyko (2016), «Rebel diplomacy in civil war», *International Security*, vol. 40, n.º 4, pp. 89-126.
- KRØVEL, Roy (2016), «Global and Local Journalism and the Norwegian Collective Imagination of «Post-Conflict» Colombia», en: ORGERET, Kristin Skare y TAYEEBWA, William (eds.), *Journalism in Conflict and Post-Conflict Condition: Worldwide Perspectives*, Göteborg, Nordicom, pp. 147-168.
- MARTIN, Mary (2020), «From philanthropy to co-construction: Assessing private sector engagement in the Colombian peace process», *United Nations at the LSE, Policy Brief*, n.º 2/2020, Marshall Institute, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/project-docs/un-at-lse/UN-Policy-Brief-July-2020.pdf>

- NOBOA GONZÁLEZ, María Fernanda y MOREANO, Hernán Antonio (2019), «Inteligencia, anti-diplomacia y vigilancia líquida: sistemas de control para un mundo turbulento», *Athena Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 19, n.º 1, <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2200>
- OPONDO, Samuel Okoth (2012), «Diplomatic dissensus: a report on humanitarianism, moral community and the space of death», en: SHAPIRO, Michael J. & OPONDO, Samuel Okoth (eds.) *The New Violent Cartography*, Abingdon, Routledge.
- PÉREZ, Tito H. (2011), «Conflicto y posconflicto en Colombia: una mirada a la política de seguridad democrática», *Magistro*, vol. 5, n.º 10, pp. 129-150.
- QUINNEY, Nigel y COYNE, A. Heather (2011), *Talking to Groups that use Terror*, Washington, United States of Peace Press.
- SOFER, Sasson (2014), *Diplomats: The Courtois of Civilization*, Nueva York, New York University Press.
- TICKNER, Arlene (2008, 13 de mayo), «La (anti) diplomacia del computador», *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/la-anti-diplomacia-del-computador-article-13570/>
- TORREALBA, Alfredo (2016), *Anti-Diplomacia: modelos, formas, métodos, ejemplos y riesgos*, Saarbrücken, VDM.

En 2016 se firmó en Bogotá el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, concluido por el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

A fecha de 2022 han pasado seis años de tal acontecimiento histórico en el marco del largo y complejo conflicto. Ahora cabe preguntarse: ¿Cuál está siendo el grado de cumplimiento de los puntos y medidas contempladas?

En este libro veintidós autores y autoras, todos profesores e investigadores de varias universidades y países, valoran el estado de ejecución de los aspectos más relevantes del Acuerdo. Además, apuntan las perspectivas abiertas con el nuevo Gobierno elegido en 2022.

