

REVISTA JAVERIANA

Enero - Febrero de 2018. Número 841. Tomo 154. Año de Publicación 85. ISSN 0120 - 3088.

La Universidad en diálogo con el mundo



Panorama nacional

Año electoral
Economía, salud y educación
Implementación de los acuerdos

Lo que ha dejado una vieja guerra y una Paz joven.

A un año de firmado el Acuerdo de Paz

María Angélica Hernández Guzmán*

Entre acuerdos, decretos y debates en el Congreso, el Gobierno Nacional parece estarse rajando en materia de implementación. Un análisis del contexto actual y de los retos a los que se enfrenta el país para alcanzar una paz verdadera.



Antecedentes de la vieja guerra

El conflicto y la violencia son un fenómeno social presente en la historia de la humanidad y sus dimensiones han conducido a diversas dificultades. En Colombia, en el siglo XIX, hubo ocho períodos de conflictos internos: 1810-1814, 1827-1832, 1839-1841, 1854, 1858-1863, 1876-1877, 1885-1895, y 1899-1902. Este período de siglo se caracterizó por tener un Estado débil dentro de una estructura dominante debido a que las creencias religiosas e ideológicas, relaciones económicas y el surgimiento de lealtades y militancias hacia los partidos políticos fueron más importantes para estructurar relacionamientos sociales que el mismo Estado Nacional (Oquist, 1979:46).

Después de los ocho periodos de conflicto interno, nació la más cruda guerra civil que viviría el país: la época de la violencia entre 1948-1957, un período de confrontación armada, disputas entre los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) por intereses socio-económicos derivados por la expropiación y redistribución de miles de hectáreas de tierras.

La época de la violencia acabó con pequeños y medianos campesinos, fortaleciendo el poder de los antiguos y nuevos terratenientes. Todo se agudizó con el asesinato del líder político Liberal y caudillo Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, detonante para el odio bipartidista y las protestas populares más conocido como: el Bogotazo. Gaitán, representaba el sentir y las esperanzas de los sectores populares del país. Dentro de los partidos políticos se constituyeron agrupaciones armadas con diferentes niveles de organización: de un lado, la Policía *Chulavita* y *Los Pájaros* (asesinos a sueldo) al servicio del Gobierno Conservador; del otro, las guerrillas liberales y las autodefensas comunistas. El origen del movimiento guerrillero le imprimió a esta época de violencia el carácter de una guerra abierta y organizada entre campesinos armados y la clase dirigente del Partido Liberal y el Gobierno Conservador de Laureano Gómez, presidente de la República entre 1950 y 1953 (Grupo Memoria Histórica, 2013:112).

La confrontación política bipartidista se radicalizó y se degradó a tal punto que las agrupaciones armadas cometieron masacres, actos violentos con sevicia, crímenes sexuales, despojo de bienes y otros hechos violentos donde se castigaba al adversario. Rituales macabros, como el descuartizamiento de hombres vivos, las exhibiciones de cabezas cortadas y la dispersión de partes de cuerpos por los caminos rurales, que aún perviven en la memoria de la población colombiana, le imprimieron un sello distintivo a ese período al que, como ya se mencionó, se suele llamar con la expresión genérica La Violencia, lo que pareciera expresar con plena naturalidad éste tipo de fenómenos en la historia política nacional¹.

Entre los partidos Liberal y Conservador acordaron un período de transición que iniciaba en 1958, y se extendería durante 16 años más, o sea cuatro períodos presidenciales, donde se alternarían en el poder. Este sistema se denominó el Frente Nacional y fue creado como una forma de finalizar la violencia bipartidista de los años 50. Pero, el Frente Nacional pese a que alternó el poder hizo evidente que obstaculizaría la posibilidad de participación de grupos políticos distintos a los partidos tradicionales; a raíz de esto el campesinado se sintió defraudado al no tener oportunidades ni una mayor participación, recibiendo exclusión y falta de oportunidades, siendo estos los principales afectados por la oleada de violencia que vivía el país. Los dos partidos tradicionales cerraron toda alternativa a nuevas propuestas y repartieron a dedo todos los cargos burocráticos.²

El campesinado dejó ver su descontento conformando los grupos Bandoleros, integrados por antiguos guerrilleros partidistas o campesinos víctimas de la violencia. Siendo lo anterior resultado del terror partidista que se prolongó hasta finales de los años setenta. Jefes políticos de algunas regiones protegieron a estos grupos como instrumento de presión electoral.

En conclusión, la exclusión de los campesinos, grupos terceros, de una participación activa, la falta de oportunidades, el centralismo administrativo que hubo en el período del Frente Nacional, son algunas de las causas por las cuales surgieron las guerrillas.

El desarrollo de las guerrillas

En 1959 triunfó la Revolución Cubana y bajo su influencia surgieron las guerrillas revolucionarias y conformadas tomaron fuerza. Así se constituyeron grupos como las FARC y el ELN que practican una forma de proselitismo armado que hoy todavía prevalece en el campo colombiano (Grupo Memoria Histórica, 2013:121).

ELN - Ejército de Liberación Nacional

Se conformó el 4 de julio de 1962, la mayoría de sus raíces provienen del sector universitario; su rápido desarrollo en zonas conflictivas se debió a la colonización y proletariado petrolero. A inicios de los setenta contaba sólo con 200 militantes y estuvo a punto de desmantelarse en 1973 por la derrota que le propinaron las Fuerzas Armadas en la operación Anorí. Antes habían sido duramente castigadas con la muerte en combate del cura Camilo Torres, quien murió al lado de varios dirigentes el 15 de febrero de 1966, tras luchas con tropas de la Quinta Brigada de Bucaramanga dirigida por el coronel Álvaro Valencia Tovar. La primera propuesta de Paz que obtuvo por parte de un Gobierno Nacional fue la del entonces presidente, Alfonso López Michelsen, que fue rechazada por el ELN (Amaya & Machado, 1990:169).

* Asesora del área de Comunicación Pública y Movilización Social de la Corporación Viva la Ciudadanía. Comunicadora social y Periodista, Productora de Radio y Televisión. Magister de la Universidad del Rey Juan Carlos en Madrid – España en Comunicación, Cultura y Ciudadanías Digitales.

1. *Ibid.* p. 112

2. *Ibid.* p. 113

Después de 3 décadas, en junio de 2015, el ELN propone en una carta al actual Gobierno de Juan Manuel Santos una tregua bilateral, manifestando: “-que es un aporte valioso en los esfuerzos, concretar la creación del clima, que permita un alivio humanitario a la población y aportar en un proceso de diálogos entre la insurgencia y el Gobierno Nacional”. Actualmente, 2017, se está en un tránsito de negociación con este grupo armado.³

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC

Las FARC nacieron de las guerrillas liberales que se organizaron en los años cincuenta del siglo XX y que pronto se transformaron en una guerrilla con fuertes lazos con el entonces ilegalizado Partido Comunista de Colombia. En el año de 1964 organizan la primera conferencia guerrillera nacional y pasan a denominarse FARC con un fuerte componente campesino y con un programa esencialmente agrario en que el reclamo de una reforma agraria es el centro del proyecto insurreccional. Su objetivo es la toma del poder y su estrategia es la combinación de todas las formas de lucha en que el Partido Comunista, realiza su trabajo legal y abierto principalmente en las ciudades, y en el campo se despliega la acción política y militar de las FARC. El ahora partido político, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –FARC– fue la guerrilla más antigua de Colombia y una de las más antiguas del mundo³.

El Informe Basta ¡YA! del Centro de Memoria Histórica, presentado al país el 24 de julio de 2013, afirma que hasta la fecha el conflicto armado colombiano, que ha sido por más de 53 años, ha dejado más de 220 mil asesinatos, 8,3 millones de víctimas, más de 65 mil desaparecido/as, más de 40 mil secuestros, y miles de mujeres, niños y niñas violentado/as. Es entonces cuando el 24 de noviembre de 2016 se escribiría otra historia para Colombia: la firma de un Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. De esto ya ha pasado un año, ¿pero cuáles han sido sus alcances y qué ha pasado con su contenido?

Una Paz joven: A un año de la firma de los Acuerdos entre Gobierno y FARC

Adversidad y consenso ha vivido uno de los principales acontecimientos para la historia de Colombia. Para quienes han trabajado en su pedagogización y defendido su contenido aseguran que la principal importancia del proceso de negociación es desmontar un conflicto social y político que ha dejado a su paso infinidad de muertes y tragedias, siendo lo/as habitantes de los sectores rurales y varias regiones del país las más afectadas.

El primer acuerdo que se logró tras una negociación de cerca de siete meses, que inició en febrero de 2012, fue una agenda acordada en seis puntos: I. Reforma Agraria; II. Reforma Política; III. Dejación de armas y reincorporación de



los combatientes y garantías de seguridad; IV. Solución al problema de las drogas ilícitas; V. Víctimas, y VI. Implementación, verificación y refrendación. Pero, después de acordar esto, comenzaría el agónico proceso de implementación que ya todo/as conocen⁴. Después del triunfo del NO en el plebiscito del 2 de octubre, se abriría un nuevo proceso de renegociación donde se incluyeron 59 modificaciones al texto original. Ha sido evidente que los opositores a este proceso tratan de arruinar los avances en la implementación en torno a aspectos que constituyen asuntos esenciales del Acuerdo.

Después de estos acontecimientos, la salida política que se le daba al proceso era someter a aprobación por parte del Congreso de la República el texto final del Acuerdo, esto fue cumplido el 30 de noviembre de 2016 y hacia la mitad de diciembre se declaraba exequible por la Corte Constitucional después de difíciles debates para buscar nuevas alternativas y avanzar en su implementación.

Ahora bien, para agilizar su implementación el Congreso aprobó un mecanismo rápido para reducir los tiempos y los debates en el Congreso de las leyes y actos legislativos de implementación de los Acuerdos, el *Fast Track*. Y ese mismo Acto legislativo debía ser analizado por la Corte Constitu-

3. Revista Semana. (2012:2). *La Historia de las FARC*. Junio 21, 2015, de Revista Semana Sitio web: <http://www.semana.com/politica/articulo/la-historia-farc/268079-3>

4. Con esta agenda se instala la Mesa de negociación en Oslo, el 16 de octubre de 2012, y el 15 de noviembre se instala oficialmente la Mesa de negociaciones en La Habana donde se prolongaría a finales de agosto del año 2016, donde formalmente se cierra la Mesa para dar paso a la primera firma del Acuerdo Final en Cartagena el 26 de septiembre de 2016. Así transcurrirían cerca de 5 años desde el mes de febrero de 2012 para llegar a un Acuerdo Final. El Gobierno con la aprobación de la Corte Constitucional convocó a un plebiscito para el 2 de octubre en que los partidarios del NO ganaron por cerca de 50 mil votos a los partidarios del SI. Manifestando así la sociedad una total indiferencia pues cerca del 60% del censo electoral no acudió a las urnas.



Fotografías de la Agencia Nacional de Tierras - www.agenciadetierras.gov.co
 Proyectos para producir hortalizas de tierra fría a 43 grados de temperatura.
 Pueblo Bello, Cesar - Colombia.

cional al igual que decretos, leyes y otros actos legislativos para brindar seguridad jurídica al proceso. Hasta ahí todo medianamente “tranquilo”. Pero, vendría la hora de la verdad porque la Corte Constitucional no ha sido rápida para revisar 40 decretos leyes promulgados por el Gobierno, así como las leyes y actos legislativos aprobados por el Congreso, y el problema es que esta instancia es el máximo tribunal de justicia en Colombia y sin su aval siempre habría inseguridad jurídica.

Y aún hay más inconvenientes. La Corte Constitucional ha intervenido en la modificación del Acuerdo Final, tumbó una norma que establecía que cualquier cambio en el texto de las leyes y actos legislativos que buscaban desarrollar el Acuerdo deberían contar con la aprobación por parte del Gobierno Nacional y que el articulado de los proyectos podrían ser votados en bloque. Facultando así a los congresistas para introducir modificaciones y abrir una renegociación con el Gobierno para su aprobación. Un total meollo.

En qué va la implementación del Acuerdo Final⁵

En el *Acuerdo agrario*, el Gobierno expidió el decreto ley 902 del 29 de mayo de 2017 que adecúa la institucionalidad que deberá implementar el Acuerdo para la Agencia Nacional de Tierras, reglamenta el Fondo Nacional de Tierras y que para ello deberá disponer de 3 millones de hectáreas de tierras

EL GOBIERNO EXPIDIÓ EL DECRETO LEY 902 del 29 de mayo de 2017 que adecúa la institucionalidad que deberá implementar el Acuerdo para la Agencia Nacional de Tierras, reglamenta el Fondo Nacional de Tierras y que para ello deberá disponer de 3 millones de hectáreas de tierras para distribuir entre familias, víctimas - campesinas, que no poseen tierra y se deberá hacer sin ningún costo.

para distribuir entre familias, víctimas - campesinas, que no poseen tierra y se deberá hacer sin ningún costo. Este programa tendría que ser implementado durante los próximos 12 años. El decreto ley 902 también se ocupa de la formalización de la propiedad rural de 7 millones de hectáreas que están en manos de campesinos cultivadores que no tienen los títulos de propiedad. Pero, faltan recursos para avanzar puesto que una parte la debe comprar el Estado y también las que provengan de la extinción de dominio de tierras en manos de

5. La siguiente información es con base en el seguimiento que diversas organizaciones de la sociedad civil han realizado a un año de la firma del Acuerdo Final: Corporación Viva la Ciudadanía, Instituto Kroc, Corporación Sur y OIAP - Observatorio a la Implementación del Acuerdo.



Fotografías de la Unidad para las víctimas - www.unidadvictimas.gov.co
Tumaco, Nariño - Colombia.

narcotraficantes y de tierras baldías propiedad de la Nación. Y este decreto ley no ha sido revisado aún por parte de la Corte Constitucional. Sólo 2.500 propietarios son los dueños del 52 % de la tierra productiva en Colombia, y el Gobierno presentó un proyecto de Ley de Tierras que no representa los avances esperados frente a la redistribución de la propiedad.

También se expidieron otros decretos que buscan desarrollar mecanismos complementarios para poner en marcha la aprobación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial donde se beneficiaría 170 municipios afectados por el conflicto armado y facilitar la construcción de escuelas, puestos de salud y vías, pero aún el Gobierno no ha destinado los recursos necesario en el presupuesto nacional para implementar esto.

En *Reforma Política* se ha aprobado el Estatuto de la Oposición que brinda mayores garantías a partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno de turno, pero no se ocupó de organismos de control como: Defensoría, Contraloría, y Procuraduría General para garantizar



su imparcialidad y validez en la lucha contra la corrupción y su forma tradicional de elegir a sus funcionarios. Igualmente fueron aprobadas normas que permiten a las FARC su participación en la próxima campaña electoral para Congreso de la República, el 11 de marzo de 2018, teniendo la claridad que sea cualquiera el resultado, el ahora partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común tendrá garantizadas cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes, y la financiación para su centro de pensamiento. La JEP determinará si los cargos de representación popular son posibles con las condenas que se les otorguen.

El segundo Acuerdo decía que se crearían 16 circunscripciones de Paz para beneficiar a 167 municipios afectados por el conflicto, pero pese a que el proyecto ha sido aprobado, hay diferencias entre lo aprobado en Senado y Cámara. La Cámara insiste que se debe excluir de votar a ciudadanos que residen en todas las cabeceras municipales y el Senado dice que sólo se debe excluir a las cabeceras municipales de los municipios que tienen más de 50 mil habitantes. Se requiere que estos dos organismos se pongan de acuerdo porque se necesita elegir sus 16 representantes durante un lapso de 8 años.

En este punto también se propuso la conformación de una Misión Electoral Especial, conformada por siete expertos, para presentar una propuesta de reforma electoral para ampliar y profundizar la democracia. Efectivamente esta Misión entregó su informe en abril, pero el Gobierno y los Partidos Políticos no tuvieron en cuenta su contenido y presentaron un proyecto diferente en sus puntos claves⁶.

6. La propuesta de la MEE proponía la creación de una Corte Electoral independiente para juzgar y dirimir los procesos por violación de la legislación electoral, una autoridad administrativa también independiente y con instrumentos para hacer vigilancia de los procesos electorales así como un fortalecimiento del financiamiento estatal de las campañas políticas aumentando los mecanismos de vigilancia y control a procesos electorales que en Colombia.

Y otro incumplimiento más es la aprobación de una ley estatutaria de fortalecimiento y protección de las organizaciones de la sociedad civil porque el proyecto aún ni siquiera existe.

En Garantías de seguridad y reincorporación de excombatientes existen también ciertos incumplimientos. Las 26 zonas verdes no estuvieron adecuadas a tiempo⁷; los proyectos productivos, que buscan desarrollar actividad rural, el Gobierno aún no ha determinado las tierras necesarias para esto; 16 guerrilleros han sido asesinados y varios de sus familiares; se aprobó una ley para facilitar la incorporación de 1.200 excombatientes a la Unidad de Protección para que integren esquemas de seguridad de los mandos guerrilleros que requieren protección. Hasta el momento se han incorporado cerca de 400 excombatientes. El Acuerdo Final planteó la necesidad de conformar una Comisión Nacional de Garantías la cual fue instalada, pero no ha avanzado en lo principal. El Gobierno expidió un decreto que reglamenta la conformación de la Unidad de desmonte de las estructuras sucesoras del paramilitarismo que tampoco cumple lo estipulado en el Acuerdo final y donde se estableció que esta Unidad, aunque adscrita a la Fiscalía General de la Nación, debería ser autónoma financiera y administrativamente, también debería contar con su propio cuerpo de Policía Judicial y la dirección de un cuerpo elite de la Policía Nacional para su actuación en contra de los grupos paramilitares. Y este decreto aún se encuentra en revisión por parte de la Corte Constitucional.

Otro componente era crear una estrategia política para que el Estado desmonte las estructuras paramilitares avanzando así en conseguir un Pacto Nacional para sacar las armas de la política, pero hasta ahora no se ha avanzado. Con lo que se ha cumplido es con la entrega de recursos a los guerrilleros, un 90 % de un salario mínimo y el monto de 2 millones de pesos por abandonar las armas.

En solución al problema de drogas ilícitas la esencia de éste acuerdo tiene que ver con una política para la sustitución de cultivos ilícitos y contempla que debería ponerse en marcha un proceso de sustitución voluntaria para más o menos 120 mil familias que de ahí derivan su sustento y hasta el momento se han inscrito 115 mil familias. Pero, esto marcha a paso de tortuga porque el Gobierno Nacional adoptó una política contraria de erradicación; además, no hay recursos económicos para financiar a las familias campesinas que busquen este amparo, y se supone que para dentro de dos años se deberá tener cerca de 2,8 billones de pesos y cubrir a 70 mil familias, y de 3,6 billones de pesos para cubrir 115 mil familias ya inscritas.

El Fondo de Tierras para la Paz, es otro problema, porque una parte importante de los campesinos beneficiarios del programa tienen que poder asentarse ya que en los territorios que ocupan no pueden hacer proceso de sustitución, son tierras de propiedad de comunidades afrocolombianas o indígenas. ¿Y así entonces cómo se avanza?

7. La Misión de Seguimiento de las Naciones Unidas señaló que permanecen en las zonas verdes sólo el 45 % de los excombatientes.

Otra cosa que está a la deriva son los territorios que las FARC dejaron, no fueron protegidos a tiempo por parte de la Policía o el Ejército y los coparon bandas de narcotraficantes, grupos de paramilitares, o miembros del ELN, y el proyecto que despenaliza a los cultivadores; no avanza en el Congreso de la República.

Sobre el *Acuerdo de Víctimas* se supone que el centro de éste proceso serían las víctimas, para garantizarles su derecho a la verdad, a la justicia, y a las garantías de no repetición y reparación, pero no ha sido así pese a los avances, no es suficiente. Cabe recordar que son 8,3 millones de víctimas directas las que ha dejado el conflicto armado.

¿Y en qué va este acuerdo? Ya se creó la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la No repetición que fue reglamentado mediante el decreto ley 588 del 5 de abril de 2017. El Comité de Escogencia ya seleccionó a 11 comisionados que deberán entregar un informe dentro de tres años y contarán con un período de seis meses para preparar el funcionamiento de la Comisión.

El 5 de abril de 2017 fue aprobado el decreto Ley el 589 que pone en marcha la conformación de la Unidad para esclarecer la desaparición de más de 65 mil personas que ya han sido reconocidas por el Estado como víctimas de desaparición forzada a raíz del conflicto armado.

Un punto álgido que contempla este Acuerdo es la Jurisdicción Especial para la Paz, JEP, porque brinda justicia a las víctimas del conflicto y crea un sistema de justicia restaurativa ya que su objetivo es la verdad, y establecer un sistema de penas que tiene como fin restituir los derechos de las víctimas.

Ahí todo va bien, pero las penas que allí se brindan para muchos son blandas, eso a cambio de que los actores centrales del conflicto digan solamente la verdad sobre los crímenes que realizaron o hicieron parte, de no hacerlo tendrían que comparecer ante el Tribunal de Justicia para la Paz donde se le condenará hasta 20 años de cárcel. El dilema es que los fallos de la Corte Constitucional limitan el alcance de la jurisdicción para establecer la responsabilidad de terceros.

Se queda a la espera de la aprobación de una ley estatutaria que reglamenta el acto legislativo para que los jueces y magistrados se puedan posesionar y comiencen su labor. El Acuerdo Final contempló también un proceso de consulta con organizaciones y con víctimas no organizadas para aprobar una política para su reparación.

Durante éste último semestre se han realizado diversos balances, pero todos concluyen en un mismo punto y es que se raja el Gobierno Nacional y sobre todo los miembros del Congreso de la República porque demostraron que falta muchísimo para enfrentar y cumplir con ética y capacidad lo pactado. Siendo breves, esto deja una vieja guerra y una Paz joven

