

COLOMBIA BAJO EL GOBIERNO DE DUQUE

// Opciones para fortalecer el proceso de paz

Con el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC-EP a finales de 2016, Colombia tiene la oportunidad histórica no sólo de dejar atrás un conflicto armado que ha durado más de 50 años, sino también de poner en marcha cambios sociales a largo plazo. Sin embargo, a principios de agosto, Iván Duque, un político que representa a los críticos conservadores del acuerdo y que desea modificarlo, asumió la presidencia. Para actores externos como Alemania y la UE, esto plantea la cuestión de cómo se puede equilibrar el respeto por un gobierno elegido democráticamente y el compromiso con un proceso de paz que ellos consideran acertado e importante.



Iván Duque en su ceremonia de inauguración en Bogotá, el 7 de agosto de 2018
(Photo: © picture alliance/Photoshot).

Por Solveig Richter y Jonas Wolff

El nuevo Presidente de Colombia tiene un claro mandato democrático. La victoria electoral de Duque en segunda vuelta contra el candidato Gustavo Petro fue aceptada por todas las fuerzas políticas, incluyendo a los ex combatientes de las FARC-EP, que ahora forman parte del Congreso de la República como el partido político *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* (FARC). Duque ha prometido durante la campaña electoral modificar el acuerdo de paz. A finales de agosto, un miembro importante del gobierno concretó por primera vez estos cambios planeados (ver recuadro).

Estos anuncios no implican cambios significativos al acuerdo. El nuevo jefe de Estado también se ha expresado de forma bastante moderada desde que asumió el cargo, de modo que en la actualidad hay pocos indi-

cios de que el nuevo gobierno vaya a violar abiertamente al tratado de paz. Además, en 2017, la Corte Constitucional lo ha declarado vinculante durante doce años. No obstante, el acuerdo también puede verse minado por enmiendas legislativas y constitucionales. En el Congreso, el partido de Duque – el *Centro Democrático* – es la fuerza más fuerte, aunque no tenga su propia mayoría. Dentro del partido, los partidarios de la línea dura del ex presidente Álvaro Uribe que abogan por un cambio de rumbo radical, tienen aún gran influencia. A continuación, examinamos los principales desafíos que enfrenta el proceso de paz para así formular opciones para los actores externos que quieran seguir comprometidos en la consolidación de la paz.

Tres desafíos

El **primer desafío** se refiere al núcleo del acuerdo de paz de 2016: el cumplimiento de las garantías dadas por el Estado colombiano a las FARC-EP a cambio de la entrega de las armas. Duque había anunciado inicialmente que el tráfico de drogas y los secuestros estarían exentos de las normas de amnistía del acuerdo de paz. Los ex miembros de las FARC-EP que cometieron delitos para financiar la rebelión serían amenazados con penas de prisión, en contra de las garantías legales del acuerdo de paz. En declaraciones más recientes, sin embargo, el gobierno ha subrayado que esta medida sólo se aplicaría a actos futuros. En cuanto a la participación política, el acuerdo de paz le garantiza cinco escaños en cada una de las dos cámaras del Congreso durante dos períodos legislativos al partido de la FARC. El anuncio de que las personas que han cometido crímenes de lesa humanidad deben ser excluidas de este

derecho, es especialmente pertinente en este caso. En la actualidad, es difícil evaluar si el gobierno implementará esta exigencia y cómo lo hará, particularmente si se considera la esperada resistencia de la Corte Constitucional.

Mucho más fácil que enmendar las leyes y la constitución, el gobierno podría rescindir de las garantías básicas hechas a las ex guerrilleras y guerrilleros simplemente al no cumplir lo pactado. Por ejemplo, en cuanto a las medidas que garantizan la integridad física de los ex combatientes. Según el último informe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, más de 50 ex miembros de las FARC-EP han sido asesinados desde agosto de 2017. Las perspectivas de reintegración

El conflicto armado en Colombia

Guerra y violencia en Colombia

A mediados de la década de 1960, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) formaron un grupo armado rebelde. Basándose en una ideología marxista, abogaban principalmente por la redistribución de la propiedad de la tierra. A lo largo de los años, las FARC-EP se transformaron, al menos en parte, en un actor criminal violento profundamente involucrado en la economía de la droga en Colombia. Durante el conflicto, los militares también cometieron graves crímenes de guerra contra la población, crímenes que también están por ser tratados por las medidas de justicia transicional previstas en el acuerdo de paz. En total, el conflicto cobró más de 260.000 vidas, más del 80% eran civiles. Según ACNUR, Colombia sigue siendo el país con el mayor número de desplazados internos del mundo (7,7 millones) en 2018.

El proceso de paz

Después de cuatro años de negociaciones, el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP firmaron en 2016 un acuerdo de paz, el cual, sin embargo, fue rechazado en el referéndum de octubre de 2016 por una estrecha mayoría de la población (50,2%). Después de ser modificado en discusiones posteriores con las FARC-EP para responder a las críticas, el Congreso aprobó el acuerdo en diciembre de 2016. Desde entonces, unos 13.000 ex miembros de las FARC-EP se han desmovilizado en Colombia, incluidos unos 7.000 ex combatientes. Se estima que entre 1.000 y 1.500 personas, los llamados disidentes, han evadido la desmovilización o se han rearmado.

Otros actores armados

El grupo guerrillero más grande que queda es el *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), cuyo tamaño se estima en unos 2.000 miembros de acuerdo con el International Crisis Group. Las negociaciones de paz con el ELN están en marcha desde febrero de 2017, pero han sido interrumpidas reiteradamente y ahora están bajo escrutinio por el gobierno de Duque. Otros actores armados que cabe destacar en Colombia son los grupos paramilitares, responsables de más del 40% de las muertes en el conflicto. Estos se desmovilizaron oficialmente entre 2004 y 2006, pero aún existen numerosos grupos denominados “neoparamilitares”, que tienden a mezclarse con bandas criminales y cárteles de droga.

socioeconómica son aún más precarias. Ya bajo el predecesor de Duque, Juan Manuel Santos, la percepción por parte de los desmovilizados de que estaban siendo engañados por el gobierno había aumentado, y con ello el riesgo de un incremento de la cifra de disidentes. Por el contrario, si el gobierno mantiene las garantías, le quita peso a los argumentos de algunos ex comandantes de las FARC-EP que están abandonando el proceso de reintegración.

El segundo desafío se refiere a la promesa más amplia del acuerdo de paz que va mucho más allá de las garantías dadas a las FARC-EP. Para construir “una paz estable y duradera”, las víctimas deben recibir justicia y las causas del conflicto armado deben ser superadas política y legalmente. Las reformas estructurales tienen por objeto crear una paz políticamente participativa y socialmente inclusiva de la que se beneficien prioritariamente las regiones más afectadas por el conflicto. En este sentido, la implementación del acuerdo por parte del gobierno de Santos ha sido limitada en algunos aspectos. Esto ofrece a su sucesor un amplio margen de maniobra para no aprobar leyes pendientes o para evitar poner fondos a disposición de los diversos programas e instituciones estatales, por ejemplo, para la reforma rural integral a la que se aspira o para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Tal estrategia de socavar el acuerdo de paz por omisión no tendría consecuencias inmediatas para gran parte de la población colombiana (principalmente la urbana), pues desde hace tiempo, apenas se ha visto afectada directamente por el conflicto armado. No obstante, esto profundizaría aún más la brecha geográfica, social y étnica de la sociedad colombiana y privaría de los beneficios de la paz a quienes más lo necesitan: la población rural, especialmente las comunidades indígenas y afrocolombianas, que han sufrido y siguen sufriendo por la violencia.

Esto nos lleva al **tercer desafío**: la continua, y en algunos casos incluso intensificada, dinámica local de violencia. El vacío de poder creado por la desmovilización de las FARC-EP no fue llenado sistemáticamente por el Estado. Algunas regiones, por el contrario, muestran patrones de violencia fragmentada en la que grupos armados y bandas criminales luchan entre sí y contra el Estado por el control de los recursos (minería, tierra, drogas). En este contexto hay un aumento de ataques selectivos dirigido especialmente contra líderes sociales, defensores de los derechos humanos y de las minorías, pero también en parte, contra los socios locales de las organizaciones internacionales, especialmente en el ámbito de los programas de sustitución de drogas. Según la Defensoría del Pueblo



Julio del 2017: La Misión de Verificación de la ONU en Colombia está desmantelando una de las 998 caletas de armas de las FARC-EP (Photo: © UN Photo/Hector Latorre).

de Colombia, más de 340 líderes sociales han sido asesinados desde 2016; sólo en 2018, más de 120 (hasta agosto de 2018). Antes de asumir el cargo, Duque condenó claramente estos hechos. No obstante, queda por ver hasta qué punto a esto le seguirá una acción. Hasta ahora, la retórica de odio de algunos políticos conservadores parece empoderar aún más a los grupos de paramilitares para atacar a aquellos que desafían las estructuras de poder. Por si fuera poco, bajo el gobierno de Duque, un acuerdo de paz con los guerrilleros del ELN se ha vuelto aún menos probable (ver también el recuadro).

Por una colaboración crítica pero comprometida con Duque

Bajo el gobierno de Santos, Alemania y la UE han apoyado el proceso de paz con diversas iniciativas diplomáticas y en su cooperación al desarrollo. Con la elección de un crítico declarado de este proceso, los actores externos también deben adaptar sus estrategias de apoyo a la paz. No sería prudente – y tampoco sería conveniente a la vista de la legitimidad democrática de Duque – querer dirigir al gobierno en la dirección correcta e interferir directamente en los procesos internos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, el tratado de paz vigente estipula explícitamente que “la comunidad internacional” contribuirá a “garantizar la implementación del acuerdo”. En este contexto, proponemos una estrategia que integre la presión política focalizada en una estrategia de cooperación que promueva prioritariamente iniciativas que fortalezcan el potencial de paz a nivel local.

1. Definir líneas rojas

Después de la dejación de las armas, las FARC-EP ya no tienen medios de presión más que simbólicos para asegurar que el gobierno cumpla sus promesas. Por

Propuestas del gobierno de Duque para la modificación del acuerdo de paz

En una entrevista con el diario El Tiempo (27 de agosto del 2018), el Alto Comisionado para la Paz nombrado por Duque, Miguel Ceballos, describió cuatro cambios previstos en el acuerdo de paz:

1. En el futuro, no debe existir conexidad entre la rebelión, el secuestro y el narcotráfico, sino que estos deben ser considerados como delitos penales normales. *Esto contradice las reglas de amnistía del acuerdo de paz, pero no se aplicaría retroactivamente, aunque sí a un futuro tratado de paz con el ELN.*
2. Frente a la reincidencia de delitos como el tráfico de armas, lavado de activos y narcotráfico después de la firma del acuerdo de paz, las personas que los sigan cometiendo perderán los beneficios y garantías de amnistía del acuerdo. *En cualquier caso, está en consonancia con la situación jurídica actual.*
3. Toda persona que haya cometido crímenes de lesa humanidad en el marco del conflicto armado no podrá asumir cargos políticos. *Esto iría en contra del espíritu del acuerdo de paz y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que asegura que los ex miembros de las FARC-EP pueden ejercer cargos políticos siempre y cuando se sometan plenamente a los mecanismos de justicia transicional.*
4. La erradicación de cultivos será obligatoria de ahora en adelante. No obstante, se respetarán los pactos de sustitución voluntaria de cultivos firmados hasta el día que asumió el nuevo gobierno. *En términos generales, la erradicación de los cultivos de coca ya era obligatoria para todos. Sin embargo, para los cultivadores de coca que aún no han celebrado acuerdos en este sentido, las disposiciones del acuerdo de paz de ofrecer pactos de sustitución voluntaria no se cumplirían.*

Los autores

Solveig Richter es profesora titular de International Conflict Management en la Willy Brandt School of Public Policy de la Universidad de Erfurt. Jonas Wolff es director del departamento de investigación „Conflictos Intraestatales“ y miembro de la junta directiva del Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). Ambos son miembros de la Red de Investigación External Democracy Promotion (EDP) financiada por la Asociación Leibniz.

Contacto solveig.richter@uni-erfurt.de, wolff@hsfk.de

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

lo tanto, de ser necesario, los actores externos son llamados a ser garantes para exigir que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones con las ex guerrilleras y guerrilleros. En estrecha coordinación (por ejemplo, dentro de la UE), los actores externos deberían definir claramente las líneas rojas de incumplimiento de estas garantías y comunicarlo a tiempo al gobierno. Si estas se traspasan, habría que aumentar la presión política, ya sea *culpando* y *avergonzando* públicamente (*blaming and shaming*) o reduciendo la cooperación. Una estrategia de este tipo requiere un seguimiento creíble y sistemático de la implementación del acuerdo. Tanto la Misión de Verificación de la ONU como las ONG colombianas son competentes para llevarlo a cabo, pero necesitan apoyo diplomático y material (cuando proceda).

2. Fortalecimiento de las capacidades locales

Como parte de la implementación del acuerdo de paz, se han establecido numerosos organismos y programas estatales. En caso de que surja un escenario de socavar el acuerdo por omisión, los actores externos pueden contribuir a mantener los organismos y programas vivos mediante el diálogo político y la financiación continua de proyectos. A nivel local, a pesar de todas las dificultades, el proceso de paz ha generado toda una serie de iniciativas y dinámicas sociales. Aquí, en lo local, hay mucho margen para apoyar las estructuras económicas, los procesos de diálogo social y la auto-organización política. Esto no sólo contribuye a la reintegración de las y los ex combatientes de las FARC a largo plazo, sino que también alimenta las frágiles

semillas de una paz socialmente inclusiva y políticamente participativa, fortaleciendo así la resistencia de la población local a los grupos armados y a los incentivos de las economías ilegales.

3. Impulsar una nueva agenda de seguridad

Aumentar la seguridad en el país es una prioridad expresa de Duque. Incluso si su partido defiende principalmente un enfoque militar-confrontacional, el alcance de una solución política a los problemas de seguridad puede explorarse en el marco del diálogo político. Los actores externos deben tomarle la palabra a Duque y presionar para que se reduzca rápidamente la violencia en las regiones en conflicto del país, especialmente para proteger a las lideresas y líderes sociales. Por ejemplo, está directamente en manos del gobierno continuar las negociaciones con el ELN y seguir adelante con la desmovilización de los grupos paramilitares restantes. Una acción militar masiva para resolver problemas sociales, como el cultivo de coca, o para responder a las protestas sociales a menudo desencadena espirales de violencia. Por lo tanto, los actores externos deben tratar de persuadir al gobierno para que reforme el sector de seguridad a fin de redefinir el papel de las fuerzas de seguridad frente a los cambios en los patrones de violencia.

- L@s autores agradecen a la Asociación Leibniz, a la Fundación Fritz Thyssen y al Instituto Colombo-Alemania para la Paz (CAPAZ) por su apoyo financiero.
- Más información sobre el Instituto CAPAZ, al que PRIF pertenece como miembro fundador, está disponible en: www.instituto-capaz.org.

PRIF SPOTLIGHT

The Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) is the largest institute for peace research in Germany. PRIF sets out to analyze the causes of violent international and internal conflicts, carrying out research into the conditions necessary for peace and working to spread the concept of peace.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer Press and Public Relations, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt a.M., Germany, Phone +49 (0)69 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.prif.org.

Design: Anja Feix · Layout: PRIF · Print: Druckerei Spiegler



Text License: Creative Commons (Attribution/ NoDerivatives/4.0 International). The images used are subject to their own licenses.

