

**IFIT**

INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

**Los debates  
de La Habana:**

**una  
mirada  
desde  
adentro**



*Editado por*  
Andrés Bermúdez  
Liévano

Los  
debates de  
La Habana:

*una  
mirada  
desde  
adentro*

Dirección editorial:  
Fondo de Capital Humano para la Transición  
Colombiana, Instituto para las Transiciones  
Integrales (IFIT)

Edición y coordinación: Andrés Bermúdez  
Liévano

Corrección de estilo: Pilar Pardo Herrero

Diseño y dirección de arte:  
[www.rzm.com.co](http://www.rzm.com.co)  
Maria Andrea Santos

Impresión: Torreblanca Agencia Gráfica

ISBN: 978-84-09-06162-4



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS



# Tabla de contenidos

13	Prólogo
18	<b>Capítulo 1: La mesa de conversaciones</b>
21	<b>Breve cronología de la negociación</b>
25	<b>Los grandes debates</b>
26	1. ¿Por qué negociar con las Farc?
32	2. ¿Cómo lograr una negociación seria y con posibilidades de éxito?
39	3. ¿Solo firmar la paz o empezar a construirla?
42	4. ¿Se resuelven las causas que justifican el conflicto o las condiciones que lo perpetuaron?
46	5. ¿Dialogar en medio del conflicto?
49	6. ¿Cómo incluir a la sociedad en un proceso confidencial?
53	7. ¿Qué tan detallado debería ser el acuerdo de paz?
58	8. ¿Las reformas deberían ceñirse a la Constitución?
60	9. ¿Arrancar de ceros o a partir de lo que ya está funcionando?
63	10. ¿Cómo confiar en la contraparte?
70	<b>Capítulo 2: La cuestión rural</b>
72	<b>¿Por qué el tema rural?</b>
78	<b>¿Cómo se desarrolló la negociación?</b>
82	<b>Los grandes debates</b>

- 83 1. ¿Expropiar o fortalecer los procesos agrarios para repartir tierras?
- 88 2. ¿Quién escoge a los que reciben tierras?
- 90 3. ¿Tener escrituras protege al dueño o lo hace vulnerable?
- 93 4. ¿Qué hacer con la restitución de tierras?
- 95 5. ¿Se debería revisar el modelo minero-energético?
- 97 6. ¿Cómo resolver el tema de las zonas de reserva campesina?
- 102 7. ¿Seguridad o soberanía alimentaria?

### 104 **Capítulo 3: El tema político**

#### 106 **¿Por qué el tema de participación política?**

#### 111 **¿Cómo se desarrolló la negociación?**

#### 114 **Los grandes debates**

- 115 1. ¿Cómo mejorar la democracia tras los aportes de la Constitución de 1991?
- 120 2. ¿Cuál es el rol de las organizaciones sociales en la democracia?
- 125 3. ¿Cómo dar representación política a las regiones históricamente excluidas?

### 130 **Capítulo 4: Poner fin al conflicto**

#### 132 **¿Por qué el tema de fin del conflicto?**

#### 136 **¿Cómo se desarrolló la negociación?**

#### 140 **Los grandes debates**

- 141 1. ¿Cómo hacer un modelo de desarme, desmovilización y reintegración para las Farc?
- 145 2. ¿Qué nivel de detalle deberían tener los procedimientos?
- 148 3. ¿Cómo darles el adiós a las armas?
- 153 4. ¿A quién encargarle la verificación del adiós a las armas?
- 157 5. ¿Deberían ser las zonas veredales temporales o permanentes?
- 159 6. ¿Cómo garantizar que en los listados están los que son?
- 162 7. ¿Cómo podría ser una reincorporación de las Farc?
- 166 8. ¿Cuándo y cómo podrían llegar las Farc a la política?
- 170 9. ¿Qué hacer con el fantasma de la Unión Patriótica?

### 176 **Capítulo 5: El problema de las drogas**

#### 178 **¿Por qué el tema de drogas?**

#### 182 **¿Cómo se desarrolló la negociación?**

#### 184 **Los grandes debates**

- 185 1. ¿Cómo lograr que las Farc reconozcan su papel en la cadena de las drogas?
- 188 2. ¿Cultivos ilícitos o de uso ilícito?
- 190 3. ¿Cuál modelo de sustitución de coca podría funcionar?
- 195 4. ¿Cómo hacer para que la sustitución de coca incluya a todos?
- 197 5. ¿Prohibir o mantener la aspersión aérea?

202 **Capítulo 6: El lugar de las víctimas**

204 **¿Por qué el tema de víctimas?**

208 **¿Cómo se desarrolló la negociación?**

212 **Los grandes debates**

- 213 1. ¿Cómo aproximarse a la difícil cuestión de hacer justicia?
- 217 2. ¿Para satisfacer a las víctimas es suficiente la justicia?
- 221 3. ¿Las Farc son rebeldes o victimarios?
- 227 4. ¿Cómo equilibrar la dignidad y la seguridad jurídica de los excombatientes?
- 233 5. ¿Un sistema de justicia nuevo para cerrar el conflicto?
- 238 6. ¿Cárcel o no cárcel?
- 244 7. ¿Se podría participar en política mientras se está cumpliendo la sanción?
- 248 8. ¿Cómo incluir a las víctimas?
- 251 9. ¿Una Comisión de la Verdad para hacer justicia o para reconstruir lo que pasó?
- 256 10. ¿La reparación debería incluir la satisfacción de las necesidades básicas?
- 259 11. ¿Habría que reformar ahora el sector seguridad?

262 **Capítulo 7: El después del acuerdo**

264 **¿Por qué el tema de implementación, verificación y refrendación?**

268 **¿Cómo se desarrolló la negociación?**

270 **Los grandes debates**

- 271 1. ¿Cómo refrendar el acuerdo para darle plena legitimidad ante el país?

280 2. ¿Cómo hacer que el acuerdo se sostenga en el tiempo?

285 3. ¿Cómo asegurar que los colombianos empiecen a ver resultados?

288 4. ¿Quién es responsable de la implementación?

291 5. ¿Cómo hacer una paz que incluya a las mujeres?

296 6. ¿Cómo hacer una paz que incluya a los indígenas y los afros?

300 **Epílogo**

306 **Agradecimientos especiales**

308 **Notas**

342 **Bibliografía**

356 **Acerca de IFIT**

# Prólogo

*Una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos.*

*Que solo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz.*

Estanislao Zuleta. «Sobre la guerra»

## **¿Por qué este libro?**

A finales de la década de 1990, Colombia era prácticamente un Estado fallido. Las guerrillas, los paramilitares y los grupos narcotraficantes le disputaban al Estado el monopolio del uso de las armas y controlaban grandes extensiones del territorio nacional.

En el año 2001, la tasa de homicidios fue de 61 por cada 100 000 habitantes, 659 611 personas se desplazaron de manera forzada (elevando el total nacional a 2,6 millones de personas) y se registraron 2917 secuestros.

En 2002 se inició un proceso de transformación positiva para el país con la puesta en marcha de la denominada «política de seguridad democrática». El objetivo de esta, según reza el texto oficial que la desarrolló, era «reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común».

La primera fase de esa estrategia —entre 2002 y 2010—, liderada por el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, estuvo marcada por el aumento de la capacidad de prestar

seguridad en todo el territorio, gracias al fortalecimiento de la Fuerza Pública con los recursos del Plan Colombia negociado con el Gobierno de Estados Unidos.

Para 2009, la tasa de homicidios era de 35 por cada 100 000 habitantes, 252 380 personas se desplazaron de manera forzada ese año y se registraron 213 secuestros. A pesar de la reducción de la mayoría de los indicadores de violencia, estas tasas seguían siendo altas en comparación con otros países de la región, y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) seguía existiendo. Como resultado, el Estado —aunque había avanzado de manera significativa en su capacidad de prestar seguridad— era aún incapaz de tener una presencia integral en el territorio rural que le permitiera cobrar impuestos, administrar justicia y proveer servicios públicos básicos: desde agua, electricidad y vías terciarias hasta salud y educación.

La segunda fase de esta transformación —entre 2010 y 2018—, liderada por el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, buscó construir sobre lo construido y aprovechar el mejoramiento en las condiciones de seguridad para lograr el fin de las Farc como grupo armado.

El cambio en la correlación de fuerzas le permitió a Santos iniciar un proceso de conversaciones que condujo a la firma de un acuerdo de paz con las Farc en el año 2016. Como consecuencia, 13 049 integrantes de las Farc se desmovilizaron e hicieron tránsito a la legalidad, entregando a Naciones Unidas 8994 armas de manera definitiva e iniciando el camino de reincorporación a la vida civil y de transformación de grupo armado a movimiento político en el marco de la democracia.

Para 2017, la tasa de homicidios era de 22 por cada 100 000 habitantes, 80 245 personas se desplazaron de manera forzada y hubo 193 secuestros.

Este período de dieciséis años permitió fortalecer la seguridad y ponerle fin a la confrontación armada entre el Estado y las Farc. El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP planteó una hoja de ruta para consolidar la presencia integral del Estado en el territorio y, de esa manera, superar la falta de oportunidades para los habitantes del campo, combatir la presencia de economías ilegales

en los territorios, disminuir los altos niveles de victimización de amplios sectores de la sociedad colombiana y posibilitar un mayor grado de participación de muchos ciudadanos en el debate público. Solventar esos problemas y satisfacer de la mejor manera los derechos de las víctimas —planteó el Acuerdo Final— permitirá romper los ciclos históricos de violencia que han aquejado a Colombia por decenios.

«Lo que está en juego acá no es simplemente la reincorporación a la vida civil de la guerrilla, sino la integración de unos territorios que han padecido el conflicto, de unas poblaciones que han padecido el conflicto, y la satisfacción de todos los derechos de estos ciudadanos que han vivido tanto tiempo por fuera de la vida nacional —escribió Sergio Jaramillo, el entonces alto comisionado para la paz y miembro de la delegación del Gobierno—. Lo principal es entender la paz como una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra».

Para llegar a ese acuerdo de trescientas diez páginas, que condensa la propuesta sobre cómo consolidar la presencia integral del Estado en el territorio, tuvieron que pasar cinco años. Cinco años de trabajo riguroso y metódico por parte de los negociadores del Gobierno, las Farc y, después del plebiscito, los sectores que lideraron la campaña del «No» al acuerdo original, además de las víctimas del conflicto y la ciudadanía. Cinco años marcados también por decenas de arduos debates conceptuales y soluciones creativas que permitieron, al final, encontrar una visión compartida.

Este libro reúne y ordena las reflexiones de treinta asesores del equipo negociador del gobierno Santos en torno a cómo se desarrollaron y resolvieron las discusiones centrales con las Farc, que son fundamentales para entender el espíritu y el sentido de lo que contiene el acuerdo. No se trata de un resumen descriptivo de lo acordado, sino de un intento por reflexionar sobre los temas que marcaron la negociación y que, con certeza, marcarán también el debate político nacional en años venideros.

Si bien la implementación del acuerdo inició tras su firma y es uno de los debates políticos fundamentales en la actual coyuntura, no es el tema central del presente volumen. Este libro

se ocupa solamente de los debates que se dieron en la Mesa de Conversaciones y que se reflejan en el texto final. En el caso del Gobierno, estos debates se dieron en cuatro planos distintos: primero, con las Farc en la mesa; segundo, con los sectores escépticos o adversos a la negociación; tercero, con las instituciones públicas necesarias para construir una visión propia de la delegación de Gobierno —como la Fuerza Pública o los partidos políticos—, por último, entre los mismos plenipotenciarios. Aunque, precisamente, muchas de las negociaciones más arduas fueron internas, entre los miembros de la propia delegación gubernamental, este libro se concentra en las discusiones entre las partes que se sentaron en la mesa, siempre vistas desde la perspectiva del Gobierno.

Todos los asesores involucrados en esta obra participaron de manera directa en uno o más de los puntos discutidos en la mesa. Varios de ellos son, además, integrantes activos del Fondo de Capital Humano para la Transición en Colombia creado en el seno del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), que busca evitar el divorcio entre el conocimiento generado durante el proceso de negociación y el conocimiento que debe estar disponible, activo y organizado para contribuir a la posterior construcción de la paz en Colombia.

El tiempo transcurrido desde la firma del Acuerdo Final ha dejado importantes reflexiones. En primer lugar, el resultado del plebiscito, la renegociación y los debates que se dieron durante las elecciones presidenciales de 2018 evidenciaron lo difícil que es integrar a toda la sociedad colombiana bajo una sola idea de cómo ponerle fin a una violencia que ha dejado heridas y cicatrices tan profundas.

En segundo lugar, si bien era claro que el proceso de paz no llegaría a su fin con el cierre de la negociación, sino que —por el contrario— continuará durante mucho tiempo hasta que podamos consolidar la paz en todo el país, el gobierno Santos se quedó corto al concentrarse durante el primer año de implementación en sacar adelante principalmente reformas normativas. La realidad exigía enfocarse sobre todo en los territorios, para lograr la estabilización de las zonas de donde habían salido las Farc, y en la seguridad de las comunidades que allí habitan.

Estos desafíos están hoy más vigentes que nunca, en regiones donde aún proliferan las economías criminales, donde decenas de líderes sociales han sido asesinados y donde la inversión social soñada por las comunidades aún no se ha materializado en oportunidades reales.

Las políticas que han tenido lugar en Colombia durante los últimos dieciséis años han permitido reducir de manera significativa la violencia: primero a través de la política de seguridad y luego gracias a la política de paz. El reto ahora es consolidar la presencia integral del Estado y el Estado social de derecho en todo el territorio nacional para garantizar que este proceso sea sostenible.

Este libro nace de la convicción de que poner en marcha este acuerdo es un asunto de Estado, no de un solo Gobierno, si se espera una transformación real de las condiciones en los territorios y que desaparezca la violencia. Esa es la magnitud de la misión y en muchos de los debates sostenidos en la mesa de conversaciones se encuentran las claves para lograrlo. El Fondo confía en que las ideas aquí reunidas sean un insumo útil para el nuevo Gobierno y el conjunto de la sociedad colombiana.

-CAPÍTULO 1-

# La mesa de conversaciones

# Breve cronología de la negociación

Febrero 2012	Junio 2012	Agosto 2012	Septiembre 2012	Noviembre 2012
Se inicia la fase exploratoria secreta entre el Gobierno y las Farc.	El Congreso aprueba el Marco Jurídico para la Paz.	El Gobierno y las Farc acuerdan el inicio de la negociación y firman una agenda, el Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.	El presidente Juan Manuel Santos anuncia el comienzo de los diálogos con las Farc.	Se inicia formalmente el diálogo entre el Gobierno y las Farc en La Habana (Cuba).
Mayo 2013	Noviembre 2013	Mayo 2014	Diciembre 2015	Agosto 2016
Se llega a un acuerdo sobre el primer punto de la agenda, Reforma rural integral.	Se llega a un acuerdo sobre el segundo punto de la agenda, Participación política.	Se llega a un acuerdo sobre el cuarto punto de la agenda, Solución al problema de las drogas ilícitas.	Se llega a un acuerdo sobre el quinto punto de la agenda, Víctimas del conflicto.	Las Farc y el Gobierno llegan a un acuerdo sobre el tercer punto de la agenda, Fin del conflicto, y el sexto punto, Implementación, verificación y refrendación, lo que marca el cierre oficial de la negociación.
Septiembre 2016	Octubre 2016	Noviembre 2016	Diciembre 2016	Junio 2017
Se firma el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Cartagena.	En un plebiscito nacional, los ciudadanos colombianos que concurren a las urnas rechazan el acuerdo con una votación de 50,2%.	Tras una renegociación, las Farc y el Gobierno firman el nuevo Acuerdo Final.	Tras una renegociación, las Farc y el Gobierno firman el nuevo Acuerdo Final.	Concluye y se certifica la dejación de armas por parte de las Farc.

La negociación con las Farc tuvo dos momentos claramente definidos: un encuentro exploratorio de siete meses (entre febrero y agosto de 2012) y una Mesa de Conversaciones de cuatro años (entre octubre de 2012 y noviembre de 2016).

Durante la fase confidencial, que tuvo lugar en Cuba en la primera mitad de 2012, los emisarios del gobierno Santos y de las Farc —liderados respectivamente por el entonces Alto Asesor de Seguridad Nacional Sergio Jaramillo y el integrante del Secretariado Mauricio Jaramillo— acordaron la estructura para la negociación, incluyendo un objetivo claro, una agenda acotada de trabajo de seis puntos y unas reglas de juego. El resultado de esta fase quedó plasmado en el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, un documento de seis páginas que las partes firmaron el 26 de agosto y que el presidente Juan Manuel Santos anunció públicamente dos días después.

El trabajo de la mesa de conversaciones inició en Oslo (Noruega) el 18 de octubre de 2012 con los discursos de los dos jefes negociadores —Humberto de la Calle por parte del Gobierno e Iván Márquez por las Farc— y continuó a lo largo de cuatro años en La Habana (Cuba). Las delegaciones abor-daron de manera más o menos secuencial la agenda de seis puntos, anunciando acuerdos parciales en los capítulos así: Reforma rural integral (el 26 de mayo de 2013), Participación política (el 3 de noviembre de 2013), Solución al problema de las drogas (el 16 mayo de 2014), Víctimas (el 15 diciembre de 2015) y, por último, Fin del conflicto e Implementación, verificación y refrendación (el 25 agosto de 2016).

Después de que la mesa anunció que había llegado a un *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción*

La fase secreta

La negociación

Primer  
acuerdo

de una paz estable y duradera, el entonces presidente Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño lo firmaron en Cartagena el 26 de septiembre de 2016 frente al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas y quince jefes de Estado de todo el mundo.

«Nadie ha dicho que el fin del conflicto sea el final de todos los problemas de nuestra nación. Nos quedan muchos temas por trabajar, muchísimos retos por vencer, pero lo haremos mucho mejor sin el obstáculo, sin el freno, de una guerra absurda que consumía nuestros recursos y nos impedía tener presencia activa en todo el territorio nacional», dijo Santos al firmarlo. «Hemos coronado, por vía del diálogo, el fin del más largo conflicto del hemisferio occidental», dijo a su vez Londoño.

El plebiscito

Cinco días después, los colombianos fueron a las urnas para refrendar el acuerdo en un plebiscito especial, en el que ganó el «No» por un margen de 53 894 votos (equivalente al 0,43% de los votantes).

«Soy el primero en reconocer este resultado [...] Siempre he creído en el sabio consejo chino de buscar oportunidades en cualquier situación. Y aquí tenemos una oportunidad que se nos abre, con la nueva realidad política que se manifestó a través del plebiscito. Buscar puntos de encuentro y de unidad es ahora más importante que nunca. Y es lo que vamos hacer», dijo Santos esa noche.

«Queremos aportar a un gran pacto nacional [...] Que nos escuchen las razones. Sabemos que nuestros compatriotas del “Sí”, al recibir el mensaje de nuestra buena voluntad, nos escucharán y los escucharemos. Pedimos lo mismo al Gobierno, a sus negociadores y a la comunidad internacional», dijo el ex-presidente Álvaro Uribe, uno de los líderes del «No», tras conocerse los resultados. «El mandato de los trece millones de colombianos por la paz requiere ajustes al acuerdo para que lo hagan compatible con la Constitución y le den legitimidad y sostenibilidad permanentes», lo complementó la actual vicepresidenta Marta Lucía Ramírez.

«Las FARC-EP mantienen su voluntad de paz y reiteran su disposición de usar solamente la palabra como arma de construcción hacia el futuro», repusieron, por su parte, las Farc.

El plebiscito dio pie a dos frenéticos meses de encuentros del Gobierno con diferentes sectores de la sociedad. Durante tres semanas, este se reunió con los representantes del «No», escuchando y sistematizando sus observaciones y propuestas de reforma. Al mismo tiempo, se convocó a los sectores que se movilizaban a favor del acuerdo en plazas y calles de todo el país, lo que generó presión para que las partes no se levantaran de la mesa. Luego, las delegaciones del Gobierno y las Farc retomaron las negociaciones en La Habana durante otras tres semanas; reconocieron que habían perdido el plebiscito, que el acuerdo podía ser mejorado y que la base para esos ajustes eran los comentarios que el «No» había planteado.

La renegociación

El resultado de ese proceso de renegociación fue un texto mejorado, que incorporó más de un centenar de modificaciones en cincuenta y siete de los sesenta temas alrededor de los cuales el equipo de Gobierno clasificó las propuestas y preocupaciones presentadas por los sectores políticos y sociales del «No». Estos cambios, ajustes y precisiones fortalecieron significativamente el acuerdo de paz. Así lo reconocieron reputados líderes del «No» como el exministro Jorge Humberto Botero, presidente de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), para quien «fracasado el plebiscito [se cerró] un nuevo acuerdo que, así conserve su fisonomía, contiene interesantes novedades frente al anterior».

Acuerdo  
definitivo

A pesar de esto, los principales sectores del «No» manifestaron públicamente que consideraban que no se había llegado a modificaciones sustanciales en varios de los temas (especialmente en las sanciones y la elegibilidad) y además expresaron su expectativa de que el Gobierno continuara discutiendo sus reparos. Para el Gobierno, esta visión desconocía la urgencia de llegar a un acuerdo lo más rápido posible, dada la fragilidad de la situación de seguridad en los territorios y el hecho de que los integrantes de las Farc estaban preconcentrados en unas zonas determinadas gracias a un cese al fuego provisional definido con Naciones Unidas. Si se prolongaba la incertidumbre, se corría el riesgo de que la seguridad se deteriorara y se perdiera todo el esfuerzo para lograr el fin de la confrontación armada.

Finalmente, los sectores del «No» decidieron no respaldar el acuerdo renegociado, aduciendo —en un comunicado

conjunto— que el gobierno Santos había negado «la posibilidad de este acuerdo nacional sobre temas sustanciales».

Tras la firma del nuevo Acuerdo Final en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y su refrendación en el Congreso el 1 de diciembre, comenzó oficialmente la implementación en medio de dificultades que no habían sido previstas por las partes en la mesa y con una necesidad evidente de construir legitimidad social hacia delante.

*Déficit de legitimidad*

Pese a los esfuerzos realizados en ese sentido, el déficit de legitimidad del acuerdo ha sido evidente: el hoy presidente Iván Duque hizo campaña con la frase «ni trizas ni risas», mientras su copartidario, el exministro Fernando Londoño, insistía en que era necesario «hacer trizas el acuerdo». Al final, una parte importante del electorado del nuevo Gobierno entiende que su llegada al poder implica remediar el «conejo» que sienten que les hicieron y apostarle a un proceso de construcción de paz que sea verdaderamente incluyente.

## Los grandes debates

Los casi cinco años de negociaciones con las Farc estuvieron marcados por un sinnúmero de discusiones conceptuales y soluciones creativas que son fundamentales para entender el espíritu y el sentido de lo que contiene el acuerdo firmado en 2016.

Aparte de los debates específicos de cada punto, que abordaremos en los capítulos siguientes, hubo una serie de discusiones transversales que resultaron decisivas para encaminar el trabajo de la mesa de conversaciones en La Habana.

Algunas de estas fueron más relevantes durante los seis meses de la fase confidencial y se resolvieron con el Acuerdo General que estructuró la negociación, mientras que otras cobraron mayor importancia durante los cuatro años que duró la mesa entre el gobierno Santos y las Farc. Todas fueron sustanciales para dar forma al Acuerdo Final de paz.

1.

## ¿Por qué negociar con las Farc?

El debate inicial, del que se desprendieron todos los posteriores, fue por qué era el momento apropiado para abrir una negociación con las Farc.

Seguridad  
democrática

A lo largo de los ocho años del gobierno Uribe, la política de seguridad democrática había conseguido un significativo fortalecimiento en la capacidad del Estado de cumplir con su misión de prestar seguridad en todo el territorio nacional. Eso le permitió a una revitalizada Fuerza Pública invertir la correlación de fuerzas con unas Farc que se habían fortalecido en los años noventa y poner en marcha una estrategia para propinarle duros golpes a la cúpula de esa guerrilla, incluyendo operativos que terminaron en la muerte de muchos de sus líderes militares y políticos. Entre ellos, alias Martín Caballero y Negro Acacio en 2007, Raúl Reyes en 2008 y, ya en el inicio del gobierno Santos, Jorge Briceño o Mono Jojoy en 2010 y Alfonso Cano, el comandante en jefe de las Farc, en 2011.

«Las guerras han cambiado en las últimas décadas»

Paralelamente a esta renovada estrategia de seguridad, desde algunos sectores del gobierno Uribe se venía haciendo una reflexión profunda sobre cómo la sola estrategia militar no lograría una solución definitiva al problema de la guerrilla. En gran medida, esta discusión conceptual era un reflejo de una evolución del paradigma en la doctrina militar a nivel global, según el cual la victoria en la guerra no la marca la aniquilación de la contraparte, sino quién llega al final de la confrontación con la mayor legitimidad social y política.

«Las guerras han cambiado en las últimas décadas. En el pasado, la finalidad de la “guerra industrial” era ganar la prueba de fuerza: el reto era quebrar la voluntad del adversario para luego determinar el resultado, llegar a la salida política

deseada. El nuevo paradigma es distinto, se trata de la “guerra en medio de la población”. Ahora el objetivo es modificar las intenciones —o captar la voluntad— no solo del adversario, sino también de la población que queda en medio de las operaciones [...] Hoy la fuerza militar ya no se utiliza para zanjear una controversia política, sino más bien para establecer las condiciones en las cuales el objetivo político podrá lograrse», expone el general británico Rupert Smith, quien ha sido el principal teórico de esta transformación de la guerra desde la última década del siglo XX. De hecho, su libro *La utilidad de la fuerza* ha sido «lectura obligada en el Ministerio de Defensa desde hace diez años», en palabras de un asesor del equipo de Gobierno durante la negociación.

Este giro en la manera de entender la guerra moderna significó asumir que el campo de batalla actual es la legitimidad. De este modo, quien en sus acciones emula el comportamiento de los ilegales y no logra justificar el uso de la fuerza, puede terminar perdiendo la guerra en el terreno político, como le ha sucedido a Israel a raíz de operativos militares como aquel en el que atacó un edificio de Naciones Unidas en Gaza en 2009.

Esa reflexión caló en Colombia, después de que el propio gobierno Uribe y la Fuerza Pública se percataron de un incremento significativo en las bajas en combate que eran NN y develaron que algunos de sus integrantes habían llevado a cabo homicidios de civiles (conocidos como «falsos positivos»). Este descubrimiento motivó, entre otras medidas internas, que el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares redactaran en 2007, por primera vez en el país, un manual de derecho operacional y una política de derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH). Esta última plantea precisamente que:

En los últimos años, las Fuerzas Militares de Colombia han designado la legitimidad como su centro de gravedad estratégico, un avance conceptual de enorme importancia en la solución del problema de seguridad. Decir que la legitimidad constituye el «centro de gravedad» es reconocer que más que en la derrota del enemigo, el éxito operacional está del lado de quien obtenga el apoyo de la población. O mejor: que la consecución de

Cambia la manera  
de pensar la guerra

ese apoyo y la protección efectiva de la población conlleva necesariamente la derrota del enemigo, porque de ese apoyo voluntario nace la autoridad legítima, que es la garantía de la consolidación del control territorial y la esencia de un Estado que respeta y hace respetar los derechos humanos.

Como escribió el general Freddy Padilla, quien en ese momento era comandante general de las Fuerzas Militares, «la regulación en el uso de la fuerza exige obrar siempre dentro de la ley, permitiéndonos ganar el respeto y la confianza de la población y demostrar que el éxito operacional está siempre del lado de quien obtiene su apoyo».

En últimas, este viraje en la doctrina reconoce que la aniquilación del enemigo es prácticamente imposible en una guerra irregular, donde los combatientes se mezclan con la población civil y muchas veces no usan uniformes. Apostarle únicamente a una salida militar en estas condiciones puede ser incluso contraproducente. La lección más dramática es, quizás, la de Sri Lanka, donde la aplastante ofensiva del Ejército a comienzos de 2009 logró la derrota definitiva de la guerrilla marxista de los Tigres Tamiles, pero también dejó entre siete mil y veinte mil civiles muertos, y trajo consigo un costo muy alto de legitimidad para la construcción de la unidad nacional y la coexistencia pacífica a largo plazo.

En este contexto en el que, como subraya el general Smith, «los militares deben utilizar medios diferentes para obtener el resultado buscado», un escenario de negociación con las Farc surgió como una solución posible.

¿Por qué en 2011? Varios factores indicaban que había una oportunidad apropiada para propiciar un escenario de negociación.

En primer lugar, había un potente argumento humanitario. El altísimo nivel de victimización en Colombia a causa del conflicto armado justificaba buscar una solución definitiva que permitiera salvar más vidas. Al menos 7,4 de los 8,7 millones de colombianos que han sufrido en carne propia o en su círculo familiar algún hecho victimizante lo habían vivido antes de finales de 2011, según las cifras históricas que ha venido reconstruyendo la Unidad de Víctimas.

En segundo lugar, la política de seguridad democrática

**«Los militares deben utilizar medios diferentes para obtener el resultado buscado»**

*Detener el número de víctimas*

había logrado resultados muy significativos en los indicadores de seguridad en sus primeros seis años, pero hacia 2008 la dinámica del conflicto había llegado a un punto donde las ganancias de la estrategia militar eran marcadamente menores a las de años anteriores.

Ese punto de inflexión era visible en casi todos los indicadores del Ministerio de Defensa. Por ejemplo, el homicidio común cayó notablemente hasta 2010 y luego se estabilizó en niveles de violencia que seguían siendo altos en comparación con el resto de América Latina. Algo similar sucedió con el homicidio colectivo, que bajó hasta 2007, el secuestro, que descendió hasta 2009; la extorsión, que disminuyó hasta 2008; los actos terroristas, que cayeron hasta 2007; y, finalmente, las acciones de grupos armados al margen de la ley, que cayeron hasta 2008. «Ocurre igual que con la dieta: uno al comienzo puede bajar diez kilos rápidamente, pero después se vuelve más difícil y hay que virar hacia estrategias complementarias que ayuden a lograr el resultado deseado», explica un asesor del Gobierno en la mesa.

Un general del Ejército explicaba esa realidad con un símil. «Si usted le echa abono a la tierra, esta se vuelve más fértil. Si vuelve a echarle, será más fértil todavía. Pero si le echa una tonelada, no habrá un cambio significativo porque la tierra tiene sus límites. En el plano militar sucede lo mismo».

En tercer lugar, había una transformación significativa al interior de las propias Farc.

Tras el operativo que acabó con la vida de su comandante en jefe Alfonso Cano en noviembre de 2011, la guerrilla escogió a Rodrigo Londoño, Timochenko, como su remplazo. Este era un hecho político de gran relevancia, dado que Londoño había sido encomendado en un inicio como negociador durante la fase confidencial junto con Mauricio Jaramillo. Su nuevo cargo le impedía llevar la tarea a cabo, pero reforzaba las señales de que la decisión al interior de las Farc de negociar era más madura. De hecho, la muerte de Cano había ocurrido cuando el gobierno Santos y las Farc ya estaban en conversaciones exploratorias a través de cartas y, a pesar de ello, la guerrilla siguió dispuesta a hablar de sentarse a negociar.

La generación de Londoño era quizás la última que había

*Dinámica del conflicto*

*Cambio al interior de las Farc*

El mundo pedía  
fin de la guerra

tenido vínculos fuertes y personales con los dirigentes fundacionales de la guerrilla, como Manuel Marulanda o Tirofijo (quien murió de causas naturales en 2008), y, por ello mismo, aún conservaba una lectura política del conflicto. Esto no solo era importante en lo simbólico, sino porque era incierto si la generación que la sucedería en la cúpula tendría un interés por cortar los vínculos con los negocios que financiaban la guerra. Dicho de otra manera, la generación de los comandantes actuales todavía tenía más de grupo con finalidad política, financiado a través de actividades ilícitas, que de ejército organizado para proteger un negocio ilegal.

Por último, el contexto internacional empujaba a las Farc hacia una salida negociada. Pesaba, sobre todo, la realidad política de América Latina, donde países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela eran liderados por gobiernos de izquierda elegidos en democracia. En algunos casos, los líderes de esos gobiernos incluso habían estado en la lucha armada decenios atrás, como atestiguan la brasilera Dilma Rousseff, el uruguayo José Mujica o el salvadoreño Salvador Sánchez Cerén. En la propia Colombia habían sido elegidos para gobernar ciudades y departamentos políticos hijos de anteriores negociaciones de paz como Antonio Navarro, Gustavo Petro o Éverth Bustamante. Ese ascenso de la izquierda a través de las urnas hacía más anacrónica la lucha armada, un punto del que en su momento intentó persuadir a las Farc el entonces presidente venezolano Hugo Chávez.

La suma de estos factores abrió el espacio para buscar una salida alterna, que construyera sobre los logros de la presión militar en el campo de batalla y que, al mismo tiempo, lograra un cierre definitivo del conflicto.

De hecho, la propia política de seguridad democrática planteaba, desde su documento fundacional, que la negociación era un paso natural tras el debilitamiento militar de las guerrillas y fue el soporte de los intentos que hizo el expresidente Uribe por abrir diálogos con las Farc:

El Gobierno Nacional mantiene abierta la puerta a una negociación con aquellos que se decidan a participar en la vida

democrática, con la condición de que cumplan un estricto cese de hostilidades. Así disminuirá la violencia y se asegurará el respeto a los derechos humanos. Por ello, la consigna del Gobierno es: urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para la negociación y el desarme. Quienes se reintegren a la sociedad y la vida democrática tendrán todas las garantías para ejercer la política que merece el disidente dentro de la democracia.

Para lograr una negociación, era crítico construir una salida para todas las partes involucradas: para la guerrilla que dejaría las armas y regresaría a la vida civil, para el Estado que la combatió y tiene el monopolio legítimo sobre el uso de las armas y, finalmente, para la sociedad colombiana que padeció, sobre todo en las regiones rurales del país, las consecuencias de la violencia.

Esta solución implicaba un reconocimiento de todos estos actores. Suponía admitir la existencia del conflicto armado —y, por lo tanto, a las Farc como una contraparte con quien era posible sentarse a hablar— así como de los millones de víctimas que lo sufrieron en carne propia.

No era un paso fácil: aunque posibilitaba una negociación, también requería abandonar el discurso político según el cual las Farc eran una «amenaza terrorista» y no un actor político. Además, tras tres negociaciones fallidas en las tres décadas anteriores, existía una gran desconfianza entre las partes y de la sociedad hacia esa guerrilla. Esto hacía que, más allá de los discursos sobre la necesidad de una solución negociada que amplios sectores de la sociedad colombiana venían defendiendo desde 1991, ese camino resultara impopular en aquel momento.

Sin embargo, el conjunto de esas variables llevó al Gobierno encabezado por Juan Manuel Santos a convencerse de que valía la pena vencer el miedo y la desconfianza en el otro, superar los fantasmas de fracasos anteriores y dar el paso hacia una negociación para terminar el conflicto armado.

**«Urgencia  
para el  
cese de  
hostilidades,  
paciencia  
para la  
negociación»**

Conflicto  
armado

fch  
desde adentro

2.

## ¿Cómo lograr una negociación seria y con posibilidades de éxito?

La fase confidencial —que oficialmente se denominó «encuentro exploratorio»— fue medular no solo porque permitió medir la voluntad de las Farc de entrar en una negociación seria para poner fin al conflicto, sino porque sentó las bases para que ese proceso pudiera ser metódico, efectivo y, eventualmente, exitoso.

Acuerdo General

En ese sentido, el Acuerdo General, más que una agenda de trabajo, constituyó un acuerdo marco que estableció un propósito muy específico para las conversaciones y detalló una serie de reglas y pasos que permitirían alcanzarlo.

Su centro de gravedad sería la doble idea de terminar el conflicto y pasar a una etapa de construcción de paz (o transición), que se reflejó desde el primer punto del Acuerdo General y que anticiparía el título del Acuerdo Final: «Hemos acordado iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la Agenda aquí establecida, con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera».

Diseño de proceso

Durante los seis meses en que se desarrolló la fase confidencial, los plenipotenciarios del Gobierno y de las Farc construyeron la estructura de los diálogos sobre principios de realismo y eficacia. Ese «diseño de proceso» —como ha venido reflexionando el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT)— es fundamental en cualquier negociación porque contribuye a mitigar la inevitable brecha de confianza inicial entre las partes, manejar las expectativas de ambas, comenzar a construir confianza de la sociedad en el incipiente proceso, tener rutas para resolver las crisis que emerjan en el camino y

augmentar las probabilidades de cumplimiento de los acuerdos que se alcancen.

Hubo al menos cinco reglas de juego fijadas en el Acuerdo General que resultaron decisivas ya que indujeron a la cooperación y permitieron avanzar en el objetivo de poner fin al conflicto.

Primero, la **negociación directa**. Ambas partes estuvieron de acuerdo desde el inicio en conversar directamente, sin terceros que desempeñaran el papel de mediadores. Esa decisión conllevaba ventajas y desventajas: sin mediación externa, había una mayor probabilidad de lograr resultados serios porque sus propios intereses no se inmiscuían en la negociación y las delegaciones podían comprobar que era su contraparte la que realmente estaba asumiendo los compromisos y no un tercero internacional, pero también implicaba que los tiempos de discusión podían alargarse.

Negociación directa entre las partes

El Gobierno colombiano y las Farc, conscientes de las dificultades que suelen surgir a lo largo de un proceso de paz, decidieron invitar a Noruega y a Cuba —que ya habían ayudado en la fase exploratoria— a acompañar la mesa en el rol de «países garantes» para que sirvieran de «notarios» de lo acordado y los ayudaran a resolver *impasses*. «Eran una garantía para los dos todo el tiempo: desde guardar los acuerdos todos los días después de las sesiones de trabajo hasta buscar salidas cuando aparecían temas complejos y acompañar las “extracciones” [de la selva] de los integrantes de las Farc para que llegaran a la mesa», enfatiza Elena Ambrosi, quien fue parte de la delegación del Gobierno en las dos fases de la negociación.

Países garantes

A Noruega y Cuba se sumaron Chile y Venezuela como «países acompañantes», que no estaban presentes en la mesa de conversaciones, pero apoyaban desde afuera la búsqueda de un acuerdo. Venezuela, en particular, tuvo un rol fundamental en convencer a las Farc de dejar la lucha armada.

«Noruega y Cuba fueron una garantía para los dos todo el tiempo»

Además de estos países, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) jugó un papel discreto pero esencial, ocupándose de los operativos de extracción milimétricamente planificados que hacían posible que los negociadores de las Farc salieran del monte y se reunieran con el equipo del Gobierno. «Más que la extracción, se trataba del primer clic

El CICR

de confianza. Sin el CICR el proceso no habría podido comenzar ni continuar porque los lazos de confianza estaban dados a través suyo. Eso lo facilitó todo», afirma Mónica Cifuentes, la directora jurídica del equipo del Gobierno. Esa confianza permitió que más adelante en el proceso el CICR participara también en la búsqueda de personas desaparecidas y en la liberación de secuestrados.

*Una mesa fuera de Colombia*

Segundo, **realizar las negociaciones fuera de Colombia y sin «despejes»**. Esta decisión era importante desde la perspectiva del gobierno Santos, dado que —como ahondaremos más adelante en uno de los debates de este capítulo— el éxito de los diálogos pasaba por dejar el cese al fuego para el final y, por lo tanto, se hacía imperativo reunirse fuera del país. Solo así era posible mantener una correlación de fuerzas en favor del Estado que permitiera presionar a las Farc para que concluyeran que su mejor alternativa era llegar a un acuerdo de paz y renunciar a la lucha armada.

Aunque el Acuerdo General dejó abierta la puerta para «hacer reuniones en otros países», en la práctica la mesa trabajó siempre en La Habana (con la única excepción de la inauguración en Oslo). Cuba, por demás, era uno de los únicos países que se comprometía a garantizar la no ejecución de las órdenes de captura internacional que pesaban sobre la mayoría de los líderes de las Farc.

*Confidencialidad en los diálogos*

Tercero, **la confidencialidad**. Para el Gobierno era fundamental mantener la confidencialidad absoluta durante la fase exploratoria, hasta que pudiera comprobar la voluntad política de las Farc y anunciar públicamente, entonces sí, unas conversaciones. Luego, esa regla de confidencialidad se mantuvo durante la fase pública, aunque bajo otra forma.

Las experiencias previas de Tlaxcala y Caracas (1991-1992) y del Caguán (1999-2002) demostraban que las negociaciones «por micrófonos» llevaban a las partes a extremar sus posiciones para congraciarse con los sectores más radicales. La condición de reserva en la etapa secreta, sin embargo, fue difícil de entender en un inicio para las Farc, que querían —en sus propias palabras— «hablar de cara a Colombia». «Ustedes no quieren contarle al país. Quieren tenernos acá para seguir dándonos plomo», dijeron sus negociadores,

escépticos, ante el comienzo de un proceso que no fuese conocido por el país.

A partir del anuncio público de la mesa en agosto de 2016 y su inauguración dos meses después, los negociadores mantuvieron las conversaciones entre ambos confidenciales, pero iban informando a la sociedad sobre sus avances mediante comunicados conjuntos. Incluso los borradores de los acuerdos parciales fueron confidenciales hasta septiembre de 2014, cuando —después de que textos no actualizados aparecieran publicados en la página web de las Farc— la mesa tomó la decisión de hacer públicos los acuerdos oficiales que habían sido depositados ante los países garantes.

Esta confidencialidad, pese a ser una actitud prudente, generaba retos para la legitimidad del proceso, ya que hacía más difícil crear confianza entre los colombianos hacia lo acordado. Entre otras cosas, por eso se decidió establecer tres mecanismos de participación ciudadana, que —como se expondrá en detalle más adelante— permitieron que la mesa recibiera más de 67 mil aportes de la sociedad civil.

Cuarto, **una agenda acotada**. Tener un temario concreto de discusión permitiría limitar los tiempos e imprimirle un ritmo realista a la negociación, otra lección aprendida de anteriores procesos de paz —como el del Caguán (1992-2002)— que fueron tan ambiciosos que se extendieron sin haber logrado avances materiales.

*Agenda acotada de trabajo*

A su vez, la garantía de que el conflicto no se reciclaría era que la negociación fuera algo más que el silencio de los fusiles. Si el cierre del conflicto no se traducía en beneficios para el resto de la sociedad colombiana, sus causas estructurales (en los términos de las Farc) o condiciones que lo perpetuaron (en el lenguaje del Gobierno) seguirían vivas. Tener una agenda acotada, pero sustantiva, de transformaciones permitiría garantizar que no se discutiría con las Farc toda la agenda nacional —que debía pasar por los escenarios naturales de la democracia— pero sí una serie de cuestiones importantes para ayudar a satisfacer los derechos de quienes más sufrieron y asegurar que la violencia no resurja en el futuro.

La experiencia internacional avalaba esa apuesta: el riesgo de recaída en las negociaciones que solo abordan temas de

seguridad es del 80%, según el monitoreo de acuerdos de paz hecho por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz de la Universidad de Notre Dame, en Estados Unidos.

En la definición de esta agenda durante la fase secreta, la inclusión de dos de los seis puntos suscitó duras discusiones, que, en último término, abonaron el terreno para poder abordar los temas más arduos posteriormente en la mesa.

Las  
víctimas

Uno fue la idea de incluir un punto sobre las víctimas, que nunca había ocupado un lugar central en una negociación de paz en Colombia y al que las Farc inicialmente no daban relevancia. Para el gobierno Santos, en cambio, era fundamental porque sentaba las bases para las difíciles discusiones —que se puntualizarán en el capítulo sobre Víctimas— sobre rendición de cuentas y cómo satisfacer de la mejor manera posible los derechos de las víctimas. Este desencuentro se resolvió a través de la frase «resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo».

Dejación  
de armas

El otro tema espinoso era la dejación de las armas por parte de las Farc. En un comienzo, las Farc plantearon —como se detallará en el capítulo de Fin del conflicto— que las armas eran su garantía para la implementación y que las dejarían una vez constataran avances en los otros puntos. Para el Gobierno, por su parte, no era posible una agenda de negociación sin ese compromiso explícito. La brecha entre ambas visiones era tan grande que fue el único momento en que casi se rompen los diálogos exploratorios, en abril de 2012. Al final, apareció claramente delineado en la agenda que habría un «proceso integral y simultáneo» que iniciaba con la firma del Acuerdo Final y que incluiría el cese al fuego definitivo, la dejación de armas y la reincorporación de los integrantes de las Farc a la vida civil.

La decisión de una agenda limitada resultó determinante durante toda la negociación, porque permitió zanjar cualquier iniciativa de ampliar el temario con el argumento de que el Acuerdo General fijaba la ruta acordada y que modificarlo era una «línea roja» que no se podía cruzar. Eso significó que, en muchas ocasiones, los negociadores del Gobierno debieron ejercer el rol —en palabras de un asesor— de «celadores de la agenda». «No dejaban pasar el balón de la raya sin marcar la falta», dice.

Por último, el principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Esta regla, que tiene su origen en el proceso de paz de Irlanda del Norte, permitió a la mesa ir llegando secuencialmente a una serie de acuerdos parciales en los temas menos polémicos para construir confianza, sin que eso redujera el sentido de urgencia de llegar a acuerdos en los más complejos como la justicia transicional y el fin del conflicto. Sin esta regla, las Farc habrían insistido en avanzar en la puesta en marcha de la reforma rural integral mientras aún estaban en armas, haciendo en la práctica una veeduría armada de la implementación.

La condición de entender el acuerdo de paz como un todo cobró también importancia a la luz de las visiones opuestas sobre la dejación de las armas, por lo que fue tomando forma —desde la misma fase confidencial— la idea de que lo acordado debería ser integral y simultáneo. «La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados», subraya el sexto punto de la agenda.

Desafortunadamente, esta regla también implicó costos. Para muchos campesinos a lo largo del país resultó difícil entender cómo era posible que, después de acordarse el punto sobre desarrollo rural que contemplaba inversión en infraestructura, salud y educación en zonas rurales, esta no se materializara de manera inmediata. Más aún cuando iniciativas del propio Gobierno, como la Misión Rural, hacían diagnósticos similares sobre cuáles deberían ser las prioridades de política pública para el campo. En la práctica, significó que el gobierno Santos no pudo aprovechar la ventana de oportunidad para comenzar a implementar medidas y numerosas entidades —impacientes ante la espera para que el acuerdo estuviera firmado— priorizaron otros temas.

Si bien muchas de las discusiones comentadas en este apartado entre el Gobierno y las Farc durante la fase confidencial pueden parecer puramente formales y técnicas, fueron indispensables para establecer una negociación viable con una posibilidad realista de lograr un acuerdo. Con el Acuerdo General, como dijo alguna vez Frank Pearl, uno de los negociadores del Gobierno, «ya delimitamos la cancha y ahora nos toca jugar».

**«Nada está acordado hasta que todo esté acordado»**

Acuerdo como un todo

**«Ya delimitamos la cancha y ahora nos toca jugar»**

En retrospectiva, estas reglas permiten entender mejor muchas de las características del proceso de conversaciones con las Farc y serán fundamentales para la planificación de un proceso exitoso con el ELN. De hecho, ya son consideradas a nivel internacional como una importante contribución al diseño de procesos de paz.

3.

## ¿Solo firmar la paz o empezar a construirla?

Una de las primeras discusiones conceptuales del proceso de paz de La Habana fue por qué, a pesar de que la historia colombiana había visto un sinnúmero de acuerdos y pactos políticos, la violencia se reciclaba en sus territorios y se seguía ensañando con la población.

Solamente en las últimas tres décadas, Colombia firmó al menos seis acuerdos con grupos armados al margen de la ley: en los años noventa, con el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista, y, en el primer decenio del siglo XXI, con diversos grupos paramilitares, entre ellos las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). No obstante, como ejemplo de ese reciclaje de la violencia, en el Urabá muchos guerrilleros desmovilizados del EPL terminaron engrosando después las filas de los paramilitares y hoy son parte del grupo denominado Clan del Golfo.

Esta reflexión llevó al Gobierno y las Farc a ponerse de acuerdo en la fase secreta en que era necesario abordar no solo las reglas para el fin de la guerra, sino también poner en marcha una serie de transformaciones que impidieran que esa violencia regresara. «El error histórico ha sido pensar que un proceso se trata simplemente de la desmovilización de unos grupos, sin pensar en transformar los territorios, sin pensar en cambiar radicalmente las condiciones en el terreno», planteaba el entonces alto comisionado Sergio Jaramillo.

Las Farc coincidieron en esa visión. «La paz no es la simple desmovilización [...] Este no es un espacio para resolver los problemas particulares de los guerrilleros, sino los problemas conjuntos de la sociedad», dijo Iván Márquez acerca del

*Reciclaje de la  
violencia*

**«El error  
histórico ha  
sido pensar en  
desmovilizar  
grupos sin  
transformar  
los territorios»**

objetivo de la negociación en su discurso durante el acto inaugural de la mesa en Oslo.

Poner fin al  
conflicto

Habría dos momentos en ese camino, que exigían, cada uno, la realización de tareas particulares. El primero sería alcanzar —al igual que en la mayoría de negociaciones de paz en el mundo— «la terminación del conflicto», que permitiría acabar con las hostilidades y reincorporar a los excombatientes de las Farc a la vida civil. Ese esfuerzo haría posible lograr lo que el sociólogo y académico noruego Johan Galtung denominó una «paz negativa», que viene siendo la ausencia de enfrentamientos violentos.

Construir  
la paz

Pero con silenciar los fusiles no sería suficiente. Para que esas condiciones se mantuvieran en el tiempo, sería necesario un segundo momento, el de impulsar una serie de transformaciones que permitieran —en palabras de los negociadores en La Habana— «construir una paz estable y duradera». En el lenguaje de Galtung, eso equivalía a llegar a una «paz positiva», que consiste en propiciar una integración entre las partes que antes estuvieron en conflicto, que permita a la sociedad emprender proyectos conjuntos que eviten la recurrencia de la violencia y preserven esa convivencia.

Esa doble misión que asumió la mesa —poner fin al conflicto y construir la paz— se convirtió en el nombre y apellido del documento al que llegaron las partes al concluir la fase confidencial: *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Proceso de  
tres fases

Para asegurar que realmente se cumpliera ese mandato, los negociadores del gobierno Santos concibieron las negociaciones como un proceso con tres fases claramente delineadas: una primera de exploración en la que establecerían con las Farc una agenda de negociación y unas reglas de juego, una segunda donde las partes dialogarían directamente hasta llegar a un Acuerdo Final y una tercera en la que se implementaría lo acordado. Esta última sería la transición, con una duración entre diez y quince años.

La existencia de esas tres fases significaría, asimismo, un incremento paulatino de actores participantes. Mientras que en la fase confidencial solo estarían las dos partes negociadoras, en la mesa —que aún giraría en torno a las delegaciones

del Gobierno y las Farc— habría una participación de la sociedad civil. A su vez, la fase de construcción de paz requeriría una participación activa y robusta de todos los colombianos, dado que las transformaciones que pueden impedir que se recicle el conflicto solo serán exitosas si se dan de abajo hacia arriba.

Se trata, en definitiva, de una pirámide que se va agrandando y en la que van actuando sectores cada vez más amplios de manera simultánea, según planteó el sociólogo y académico estadounidense John Paul Lederach. En vez de clausurar el proceso con la firma del Acuerdo Final, en ese momento comenzaría realmente la construcción colectiva de la paz.

4.

## ¿Se resuelven las causas que justifican el conflicto o las condiciones que lo perpetuaron?

El gobierno Santos y las Farc estaban de acuerdo en que se necesitaba poner en marcha una serie de transformaciones que aseguraran que la violencia no se reciclara, pero tenían una visión divergente sobre la relación entre estos problemas y el conflicto armado.

*Causas estructurales*

Las Farc defendieron que había una serie de «causas estructurales generadoras del conflicto» —como el problema de la tierra— que explicaban y justificaban su alzamiento en armas. «Una paz que no aborde la solución de los problemas económicos, políticos y sociales generadores del conflicto es una veleidad y equivaldría a sembrar de quimeras el suelo de Colombia», dijo Iván Márquez en Oslo. «Acá se trata de resolver las causas económicas y sociales del conflicto», reiteraron sus colegas en la mesa.

*Condiciones que perpetuaron la violencia*

Por su parte, el Gobierno consideraba que no se trataba tanto de causas estructurales (que implicaban dar legitimidad a la rebelión de las Farc) como de reconocer que había una serie de factores que habían contribuido a que el conflicto perdurara en muchas regiones. «El Gobierno no cree que existan “condiciones objetivas” que justifiquen que alguien empuñe un arma contra otro. Pero sí cree que hay condiciones en el campo de pobreza extrema, de falta de oportunidades y de debilidad de las instituciones a la hora de regular la vida pública, que han permitido que

42

la violencia florezca», planteó en su momento Sergio Jaramillo.

Ante la imposibilidad de ponerse de acuerdo en si eran causas o condiciones, los negociadores del Gobierno propusieron a las Farc centrarse en las medidas que las solucionarían. «Es tiempo perdido contarnos de nuevo estas historias. Estamos para hablar del futuro, de cómo resolvemos los problemas», les dijo en la mesa el general Jorge Enrique Mora, excomandante general de las Fuerzas Militares y negociador del Gobierno. «La política se desarrolla en el campo de la voluntad, no de la ciencia. Ya tenemos un diagnóstico común sobre la brecha urbano-rural. Pongámonos de acuerdo en las medidas», lo complementó Humberto de la Calle, exvicepresidente de la República y jefe de la delegación del Gobierno.

Ese debate conceptual —que se presentó a lo largo de todos los diálogos— en realidad nunca se zanjó, pero se fue sorteando al abordar problemas concretos y sus soluciones. De hecho, la introducción del acuerdo refleja las dos visiones, que conviven sin afectar lo acordado:

A juicio del Gobierno Nacional, las transformaciones que habrá de alcanzarse al implementar el presente acuerdo deben contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio [...] A juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto.

Hubo, sin embargo, una idea en la que estuvieron de acuerdo las partes y que les ayudó a centrarse en los problemas específicos: hay un número de regiones en Colombia que se han visto especialmente golpeadas por el conflicto, donde confluyen problemas agudos como la pobreza, la falta de oportunidades, la presencia de economías ilegales y grandes poblaciones de víctimas.

El fin del conflicto requeriría, entonces, pensar en soluciones que pudieran cambiarles la cara a esos territorios. Para evitar la repetición de la violencia, sería necesario estabilizar las condiciones de seguridad en esas regiones, reconstruir el pacto social que une a las comunidades, garantizar su inclusión política, consolidar las instituciones y cerrar las brechas

43

**«La política se desarrolla en el campo de la voluntad»**

*Regiones más afectadas*

existentes con el resto del país. En otras palabras, fortalecer el Estado de derecho en su acepción anglosajona de garantizar el imperio de la ley (en inglés *rule of law*).

La paz territorial

«En la medida en que las comunidades participan y encuentran una respuesta eficaz a su participación, crece la confianza en las instituciones y se forma un círculo virtuoso de fortalecimiento institucional, que es finalmente el único camino para garantizar derechos, encauzar conflictos, romper desconfianzas y conseguir una paz estable y duradera. Es lo que hemos llamado la paz territorial», sostuvo Sergio Jaramillo.

Ese concepto de la «paz territorial» y de priorizar la reconstrucción de las regiones más afectadas por la guerra sería transversal a todo el acuerdo de paz y estaba en parte inspirado en el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) del segundo gobierno de Álvaro Uribe. Según la visión de este plan —novedoso en su momento—, era necesario poner en marcha «una estrategia de recuperación social e institucional del territorio que consiste en la acción coordinada de la Fuerza Pública, la justicia y las demás instituciones públicas para garantizar la presencia integral y permanente del Estado en el territorio, con el fin de establecer las condiciones que hagan posible el desarrollo económico, social e institucional de esta región, que ha sido fuertemente afectada por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico».

Consolidación integral

**«Se forma un círculo virtuoso de fortalecimiento institucional»**

Ambos, Gobierno y Farc, tenían razones para ver con buenos ojos una agenda de acciones directas en las regiones del país más afectadas por el conflicto. Al gobierno Santos le interesaba porque una de sus conclusiones de los anteriores procesos de paz en Colombia era que se habían limitado a la desmovilización y la reincorporación, sin tener ningún impacto duradero en las regiones. Entre tanto, las Farc buscaban que muchas de las regiones donde habían tenido presencia histórica vieran una inversión significativa del Estado que históricamente les había sido esquiva porque —como expresaron alguna vez en la mesa— «es que Bogotá está muy lejos de Colombia».

Para que las medidas pensadas en el acuerdo echaran raíz y condujeran a transformaciones reales, se entendió que era

necesario asegurar que estuviesen conectadas entre sí. De ahí surgió la reflexión sobre la importancia de la integralidad y la simultaneidad de toda la implementación de lo acordado. Es decir, los distintos planes y programas de reconstrucción, así como los mecanismos del sistema de justicia transicional, debían entretorse y reforzarse mutuamente. El acuerdo no solo es un «paquete» producto de una negociación, sino que su contenido debe ocurrir al tiempo y de manera coordinada para que tenga una mayor eficacia.

Integralidad y simultaneidad

Esa tensión entre las causas estructurales y las condiciones que permitieron que el conflicto perdurara también se presentó bajo otro cariz a lo largo de la negociación. En un comienzo —como sucedió al tratar el punto agrario—, las Farc vieron la mesa como una oportunidad para reabrir discusiones que no estaban en el Acuerdo General y ampliar el temario de trabajo, argumentando que el preámbulo de ese documento debía ser visto «como un aspecto integral de la negociación».

El Gobierno, en cambio, se mantuvo en que se trataba de unas «consideraciones generales» y que la parte sustantiva era la que se había especificado en la agenda del documento. Pero reconociendo que había muchos otros asuntos relevantes para la sociedad colombiana que podían genuinamente preocupar a las Farc, les sugirió que podían convertirse en sus banderas políticas hacia el futuro. «Acá no podemos resolver todos los problemas del país. Así que guarden esas ideas y defiéndalas en democracia cuando sean un partido político», les propusieron. En efecto, muchos de los temas en los que no hubo acuerdo entre las partes fueron «enviados al congelador», según la metáfora acuñada en la mesa. Posteriormente, las Farc publicarían una serie de documentos bautizados como «salvedades», en donde recopilaban esas ideas que buscarían defender más adelante en democracia.

**«Acá no podemos resolver todos los problemas del país»**

5.

## ¿Dialogar en medio del conflicto?

*El cese al fuego para el final*

Una de las dificultades más marcadas de la agenda era cuándo hablar del cese al fuego y cómo hacer para que esa discusión no entorpeciera el resto de la negociación.

Para el equipo del gobierno Santos, una de las mayores lecciones aprendidas de los procesos de paz que habían fracasado en el pasado con las Farc era la importancia de reservar ese tema para el final de los diálogos. Varios hechos reforzaban esa idea: durante las dos primeras negociaciones con las Farc —en La Uribe (1984-1988) y en Caracas y Tlaxcala (1991-1992)— las partes habían iniciado las conversaciones con el tema del cese, y eso había imposibilitado cualquier avance en la construcción de acuerdos. Esa discusión terminaba generando inmovilidad y empantanando los diálogos, había concluido el exconsejero de paz Jesús Antonio Bejarano tras la negociación fallida con las Farc y el ELN a comienzos de los noventa.

Había una segunda lección aprendida para el Gobierno. En los últimos dos intentos, el de Caracas-Tlaxcala y el del Caguán, los procesos de negociación habían coincidido con un crecimiento de la capacidad militar de las Farc. La evidencia mostraba que en las negociaciones durante el gobierno de César Gaviria el pie de fuerza de esta guerrilla se había incrementado de unos siete mil a unos nueve mil integrantes, mientras que en el proceso durante la presidencia de Andrés Pastrana ese número había saltado de unos diez mil a alrededor de veinte mil guerrilleros. Eso significaba que habían aprovechado los momentos de negociación para aumentar su capacidad militar y escalar el conflicto armado, un principio de realidad que debía ser considerado a la hora de diseñar un proceso de diálogo más eficaz.

46

Por último, los negociadores del Gobierno sabían que el cese al fuego definitivo era una de las decisiones más difíciles de tomar para una organización armada como las Farc. En su visión, en la medida en que la correlación de fuerzas era favorable al Gobierno, se debía utilizar esa presión para agilizar el diálogo. De alguna manera, si bien el Gobierno nunca tuvo la absoluta certeza de que la voluntad de paz de las Farc era real, el hecho de que finalmente se hubiera incluido el punto en la agenda les demostró —siempre manteniendo una duda razonable— que así era.

Durante la fase secreta, el Gobierno planteó a las Farc dialogar sin un cese al fuego, propuesta que chocaba con la de la guerrilla de partir de un armisticio bilateral. «Cada vez que se ha intentado hacer un cese lo que ha ocurrido es que ese ejercicio de cese, ese intento de llevar a la práctica el cese y establecer los procedimientos de verificación, lo que han hecho es acabar con los procesos, porque toda la discusión se centra en los procedimientos, en si se violó, en si no se violó. Y de eso no se trata, se trata de terminar el conflicto», declaró públicamente Sergio Jaramillo.

Llevar a cabo una negociación en medio del conflicto también significaba que sería necesario realizar los diálogos fuera del país, para evitar cualquier tipo de despeje militar. El Gobierno descartó esta última opción de plano porque la llamada «zona de distensión» que estableció el Gobierno de Pastrana en cinco municipios del Meta y Caquetá para los diálogos del Caguán había sido un factor en el escalamiento del conflicto, el fortalecimiento de las Farc y la imposibilidad de llegar a un acuerdo.

Sin embargo, la opción de negociar en medio del conflicto trajo consigo varios retos. ¿Qué les dirían a los colombianos? ¿Cómo explicarían que en un lugar hablaban de paz y en el otro seguían combatiendo? ¿Cómo asegurarían que los hechos en Colombia no afectaran el curso de las conversaciones?

Eso llevó a acordar a las partes que «negociaremos como si no hubiera guerra y pelearemos la guerra como si no hubiera negociación», una regla básica (inspirada por un famoso *dictum* del ex primer ministro israelí Yitzhak Rabin durante el Proceso de Oslo) que sería puesta a prueba cuando treinta y

47

**«Se trata de terminar el conflicto»**

*Sin despeje militar*

**«Negociaremos como si no hubiera guerra y pelearemos la guerra como si no hubiera negociación»**

seis integrantes de las Farc murieron en un bombardeo del Ejército en Vista Hermosa (Meta) en abril de 2012, todavía durante la fase preliminar.

Que la guerra continuara mientras avanzaban los diálogos, suponía un reto institucional fuerte. Si la negociación se extendía mucho, el conflicto podía escalar.

La confianza para llegar al cese la tendrían que ir construyendo en la mesa. Para avanzar en esa dirección, las Farc tomaron la decisión de abandonar el secuestro. «Anunciamos [...] que a partir de la fecha proscribimos la práctica [del secuestro extorsivo] en nuestra actuación revolucionaria. La parte pertinente de la ley 002 expedida por nuestro Pleno de Estado Mayor del año 2000 queda por consiguiente derogada», anunciaron en un comunicado en febrero de 2012, recién comenzando la fase secreta.

La regla de separar la mesa del conflicto funcionó bien hasta finales de 2014, cuando estaba en discusión el punto de Víctimas. Para ese momento, la presión para llegar a un cese al fuego había incrementado, la sociedad colombiana no resistía más ataques y, en últimas, ya no se estaban logrando los objetivos iniciales de agilizar la mesa y blindarla de verse afectada por lo que sucedía afuera.

Solo entonces —con tres puntos sustantivos ya firmados y un consenso en julio de 2015 para «agilizar en La Habana y desescalar en Colombia»— se dio paso a pactar una serie de ceses bilaterales informales antes de llegar al cese bilateral y definitivo tras la firma del acuerdo. Esos ceses informales no eran posibles al inicio de la negociación; gracias a los avances construidos, sin embargo, llegaron a convertirse en realidad.

6.

## ¿Cómo incluir a la sociedad en un proceso confidencial?

Cualquier negociación de un tema que toca a tantos —como el fin de un conflicto— suscita gran interés por parte de la sociedad. En el caso colombiano, cualquier proceso de paz genera un enorme deseo de sectores sociales tan diversos como las víctimas, los empresarios, las minorías étnicas, las autoridades locales, los campesinos, los académicos o las iglesias de participar y aportar.

Sin embargo, las lecciones aprendidas de otras negociaciones en Colombia mostraban que era importante organizar esa participación ciudadana. Una de las conclusiones era la necesidad de evitar las extensas audiencias públicas del proceso de paz del Caguán, que fueron muy dispendiosas y en la práctica no condujeron a ningún acuerdo, no nutrieron las discusiones entre las partes y no quedaron archivadas en ningún registro público.

El dilema era cómo darles voz a esos sectores de manera que la sociedad en su conjunto se sintiera partícipe, pero sin dilatar las negociaciones y sin arriesgar las posibilidades reales de lograr un acuerdo.

Las Farc propusieron inicialmente dos opciones: realizar audiencias públicas en La Habana o que la mesa abriera una oficina en Bogotá para facilitar esa interlocución. Ninguna de las dos era viable para el Gobierno, dado que dilatarían el proceso. Además, para el Gobierno era prioritario limitar la interlocución directa de las Farc —que aún eran un grupo armado al margen de la ley— con la ciudadanía, para evitar fotos como las que mostraban a guerrilleros armados y vestidos de camuflado conversando o bailando con civiles en el Caguán.

Participación  
ciudadana

Para la delegación del Gobierno, cuya visión era que el papel de la ciudadanía sería más amplio y decisivo durante la tercera fase de construcción de paz, la cuestión central en la negociación era cómo diseñar un proceso participativo que tuviera una finalidad específica y que realmente fuera funcional al proceso. «La “participacionitis” no es útil», les dijeron a las Farc. Era necesario, arguyeron, buscar un punto medio que ordenara y acotara la contribución ciudadana.

Espacios de participación

Ayudados por un documento que elaboraron los garantes noruegos sobre participación, las partes delinearon un modelo básico cuando fijaron las reglas de funcionamiento de la mesa en el Acuerdo General. Habría tres tipos de participación: en la mesa (a través de visitas directas de personas invitadas por las dos partes), fuera de la mesa (mediante foros organizados por un tercero que convocaran a las organizaciones relevantes) y de carácter permanente (materializada en unos formularios de propuestas que cualquier ciudadano podría entregar de forma gratuita en oficinas de correos o enviar por internet).

Una vez inaugurada la mesa en La Habana, el Gobierno y las Farc se centraron en cómo viabilizar cada uno de esos espacios de participación.

La discusión más compleja giró en torno a qué actor podría ayudarles a organizar los foros de participación de cada punto de la agenda. La decisión última fue que Naciones Unidas (en cabeza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y la Universidad Nacional (con su Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz) se ocuparían de la logística de los cuatro foros nacionales y cinco regionales que se realizaron, los cuales reunieron en total a más de ocho mil asistentes. Este sería, de hecho, el primero de varios debates a lo largo de todo el proceso en torno a cómo elegir a un tercero que apoyaría en alguna labor concreta del acuerdo.

También resultó difícil la discusión sobre el rol que jugarían las partes sentadas en la mesa en estos espacios. Las Farc abogaban por hacer presencia en los foros, mientras el Gobierno insistió en que solo debían conversar en el marco del ámbito oficial de la mesa y que esa era la razón de ser de delegar dicha responsabilidad en terceros. Al final, las

partes terminaron marginándose de los espacios oficiales de participación.

Sin embargo, hubo cientos de seminarios y conversatorios sobre paz organizados por universidades, organizaciones sociales y gremios, que supusieron un reto para el Gobierno porque con frecuencia invitaban a las Farc a intervenir vía *streaming* desde Cuba. Ante esta situación, el equipo del Gobierno mantuvo la regla de no coincidir con las Farc en ningún espacio distinto a la mesa, retirándose incluso de algunos eventos para cumplirla. La regla era: «bienvenidos a debatir en democracia cuando hayan dejado las armas».

En cuanto a la participación en la mesa, las visitas *in situ* se comenzaron a llevar a cabo de manera muy discreta, y, tras el punto de Víctimas y el viaje a La Habana de las sesenta víctimas directas del conflicto, tuvieron una mayor visibilidad. En calidad de invitados estuvieron en la mesa, entre muchos otros, el economista Absalón Machado (que acababa de publicar el Informe Nacional de Desarrollo Humano preparado por Naciones Unidas), Alberto Rojas Puyo (que fue senador por la Unión Patriótica y estuvo en la Comisión de Paz del presidente Belisario Betancur en La Uribe), el jurista Rodrigo Uprimny, el economista Francisco Thoumi (uno de los mayores expertos en política de drogas en el mundo) y los empresarios Antonio Celia, Carlos Raúl Yepes, Harold Éder y David Bojanini. También hubo algunos invitados internacionales, como el empresario argentino Gustavo Grobocopatel (llamado el «rey de la soya» en su país), el peruano Javier Ciurlizza (quien fue secretario ejecutivo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su país), la experta en justicia transicional Priscilla Hayner y el entonces secretario de Estado de Estados Unidos John Kerry.

Por último, se puso en marcha un sistema de envío de propuestas, a través de oficinas postales o correo electrónico, que las partes en la mesa se comprometieron a leer, estudiar e integrar cuando fuese posible en lo acordado. Estas ideas se llevaban en formato físico a la Editorial José Martí en La Habana, donde eran digitalizadas y montadas en una plataforma que permitía a las dos partes estudiarlas. En el caso del Gobierno, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) se encargó

«Bienvenidos a debatir en democracia cuando hayan dejado las armas»

de sistematizar y analizar de manera cualitativa y cuantitativa todas las propuestas, de modo que pudieran ser tenidas en cuenta por los asesores en las ideas que se llevaban a la mesa.

67 371 aportes  
ciudadanos  
a la mesa

Se recibieron en total 67 371 aportes de la sociedad civil, que incluyeron 28 063 en el punto de Víctimas y 28 654 en el de Reforma rural integral.

En definitiva, tener una participación ciudadana acotada y con una finalidad clara resultó determinante para el avance de los diálogos, a pesar de afectar el tiempo dedicado a negociar. Las delegaciones sabían, no obstante, que limitarla conllevaba el riesgo —entre otros— de volver impopular el proceso. De ahí la importancia de la promesa del presidente Santos de que, cuando se firmara un Acuerdo Final, la ciudadanía tendría la última palabra y refrendaría el texto acordado por las partes.

7.

## ¿Qué tan detallado debería ser el acuerdo de paz?

Una de las tensiones menos obvias en todo el proceso de paz era hasta dónde era necesario detallar y desmenuzar lo que se iba acordando.

La realidad es que muchos de los acuerdos de paz en el mundo han sido sucintos y más bien esquemáticos, dejando —con éxito— gran parte de las definiciones conceptuales y el proceso de dotarlos de contenidos para la fase posterior de implementación. Es el caso de Irlanda del Norte, donde el Acuerdo del Viernes Santo, firmado en 1998, tiene treinta y dos páginas. O el de Nepal, donde el acuerdo firmado en 2006 por el Gobierno y la guerrilla maoísta tiene trece páginas. O el de Aceh firmado en 2005 por el Gobierno de Indonesia y el movimiento separatista de Aceh, que tiene siete.

En el caso de la negociación entre el Gobierno de Colombia y las Farc, el texto que acordaran debía reflejar el hecho de que medio siglo de desconfianza estaba derivando en una visión compartida de cómo confiar en el otro. Era, por lo tanto, fundamental en la mesa poder transmitirle credibilidad a la contraparte y un compromiso de que se cumpliría con lo acordado. Para los negociadores del Gobierno, que habían estudiado los casos de Guatemala y El Salvador, esos acuerdos —sin ser necesariamente cortos— eran imprecisos en las obligaciones y dejaban mucho para discutir después.

Terminó entonces primando la reflexión de que —en palabras de un delegado del Gobierno— «si toca explicarlo y eso los tranquiliza, pues entonces lo hacemos». Entre más específicas fueran las medidas —razonaron— más difícil sería evaluar la responsabilidad de implementarlas, menos ambiguas

**«Si toca explicarlo y eso los tranquiliza, pues entonces lo hacemos»**

serían para la ciudadanía y más perentorias para las instituciones a cargo de volverlas realidad.

En la práctica, esta discusión resurgió una y otra vez. Al inicio del punto sobre desarrollo integral del campo, cuando las partes llegaron a un entendimiento sobre los principios que guiarían el capítulo y comenzó la redacción conjunta, afloró la pregunta: «¿No estamos entrando en un nivel demasiado alto de detalle? A este ritmo nos va a salir un acuerdo de doscientas páginas, que, ¿a quién se le ocurriría?». Pese a las dudas, las dos delegaciones eran conscientes de que, por ejemplo, si el texto hablaba de distribuir tierras, pero no ahondaba en cuáles y cómo se obtendrían, podría generar un pánico innecesario.

Nivel de  
detalle

Un mayor nivel de detalle no solo permitía dar garantías a ambas partes en un panorama de enorme desconfianza, sino que también propiciaba esbozar procedimientos complejos como el del cese al fuego y la dejación de armas, minimizando errores que conllevarían un alto costo político. «Mucha gente nos decía “en Irlanda el Acuerdo tiene treinta y dos páginas”. Y es cierto, pero también por eso el Ejército Republicano Irlandés (IRA) se demoró siete años en dejar las armas», recuerda el coronel Carlos Ignacio González de la delegación del Gobierno. Un alto grado de especificación en los acuerdos era especialmente importante en el punto de Fin del conflicto, cuya discusión se amplía en el cuarto capítulo.

Por último, había evidencia internacional de que el nivel de detalle de las medidas acordadas y su integralidad son factores decisivos a la hora de medir el éxito de un acuerdo de paz. Esa es la conclusión a la que llegó el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz de la Universidad de Notre Dame, que sistematizó los compromisos puntuales de treinta y cuatro acuerdos de paz desde 1989, los ordenó en cincuenta y una categorías temáticas y viene monitoreando su estado de implementación en tiempo real.

Riesgos de  
regreso a la  
violencia

Esa Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés) permitió a los investigadores del Instituto Kroc concluir que el riesgo de regresar a la violencia es menor cuando un acuerdo aborda un mayor número de categorías temáticas, contempla medidas en temas adicionales a la seguridad (siendo el riesgo de recaída para los que solo abordan

seguridad de un 80%), estimula la participación ciudadana y reconoce a las víctimas. Además, identificaron cuatro factores que sugieren una mayor probabilidad de éxito de un acuerdo: que tenga un alto nivel de detalle, que contenga numerosas y diversas reformas políticas, que se haya elaborado tras una negociación larga y que contenga un alto número de garantías para la implementación.

El resultado final de la negociación en La Habana fue un texto de 297 páginas, que aumentó a 310 tras el plebiscito y la renegociación con el «No».

«Hay cosas que hicieron bien en la negociación [en Colombia]: en sesenta años había muchos temas para escoger. Han sido inteligentes en ver que no se puede abarcar todo, pero lo que se abarca es de peso», argumentó John Paul Lederach, director del Instituto Kroc, en una entrevista con *El Espectador*.

Tras codificar el acuerdo de paz colombiano en 571 disposiciones (o acciones medibles) repartidas en 31 categorías temáticas, el Instituto Kroc concluyó que el texto negociado por el Gobierno y las Farc aparece entre los primeros cuatro lugares de todas las categorías que auguran una mayor probabilidad de éxito. De hecho, ocupa el primer lugar entre 32 acuerdos de paz en nivel de detalle y en cantidad de garantías para la implementación.

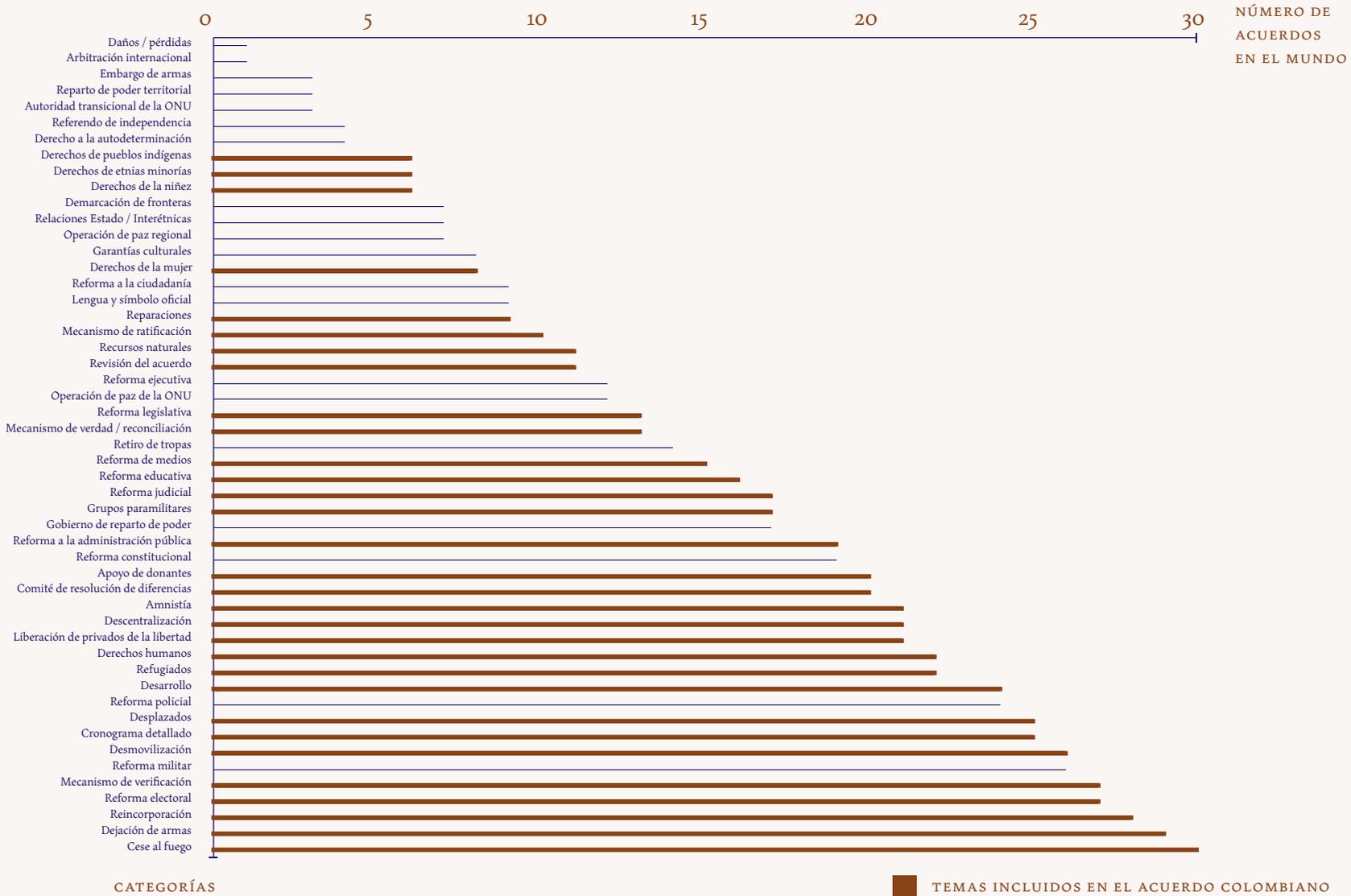
En todo caso, la longitud del texto definitivo significó un costo que se hizo evidente con el tiempo: un mayor nivel de detalle también se tradujo en una mayor dificultad para explicar y socializar lo acordado. Esta realidad llevó a que una parte importante de la ciudadanía viera el acuerdo como un texto pesado y difícil de entender por su nivel de complejidad, impidiendo que interesara a los ciudadanos de a pie y que se lo apropiaran.

**«Han sido  
inteligentes  
en ver que  
no se puede  
abarcar todo,  
pero lo que  
se abarca  
es de peso»**

### Categorías de disposiciones incluidas y no incluidas en el Acuerdo de Colombia

Gráfica del Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz

Una mirada desde adentro  
fch



LOS DEBATES DE LA HABANA

8.

## ¿Las reformas deberían ceñirse a la Constitución?

En un acuerdo comprensivo que abarca muchos temas distintos, uno de los debates transversales fue si las reformas pensadas en la mesa ocurrían en un vacío o partían del andamiaje jurídico que ya existe en el país.

Muchas de las propuestas originales de las Farc eran maximalistas e implicaban hacer cambios profundos en el funcionamiento del sistema legal y político colombiano, como —por citar un ejemplo— la creación de un Congreso unicameral. El Gobierno insistió en que era necesario acordar reformas puntuales para solucionar problemas específicos del conflicto armado, que estas tendrían que ser fácilmente puestas en marcha y que deberían reducirse al mínimo necesario.

«Discutamos lo viable, no lo inviable. Un principio de este proceso es que no nos pondremos de acuerdo en las ideologías, sino en lo que hay que hacer», dijeron los negociadores en varias ocasiones, insistiendo en que no podían abordar temas que afectaran a toda la sociedad, los que, por lo tanto, deberían debatirse en escenarios democráticos más amplios.

La delegación del Gobierno insistió especialmente en que todas las reformas debían darse en el marco de la Constitución de 1991, que se pensó para consolidar la paz en Colombia y que —como se ahonda en el capítulo de Participación política— había dejado muchas puertas abiertas que el país todavía no había aprovechado. Más aún si se tiene en cuenta que, a partir de 2012, el Gobierno tuvo la iniciativa de desarrollar el Marco Jurídico para la Paz como una reforma constitucional que — al ser avalada por el Congreso y la Corte

Constitucional— generaba herramientas adicionales en materia de justicia transicional.

En su visión, el acuerdo de paz con las Farc contribuiría al fortalecimiento de la democracia colombiana, pero reconocía que el gran paso de democratización ya había sucedido con la Constitución de 1991 y que el proceso de paz lo redondearía. «Se trata más bien de transformar la realidad para poner el último eslabón de la Constitución del 91, de cerrar el círculo y dedicar todos los esfuerzos del Estado y de la sociedad a materializar esa promesa de protección de los derechos fundamentales que contiene la Constitución», planteó Sergio Jaramillo. Su lógica era que el fin del conflicto es un «momento constitucional», siguiendo las ideas del jurista estadounidense Bruce Ackerman, en el sentido de que no hay nada más extraconstitucional que una guerra.

Este fue también el principal argumento con el que el Gobierno se opuso —como se hará énfasis en el capítulo de Implementación y refrendación— a la idea de una Asamblea Nacional Constituyente y, por ende, a una nueva Constitución Política para refrendar el Acuerdo Final. El pacto político que le pusiera fin a la guerra debía ser el cierre del ciclo constituyente de 1991. O, como les argumentó Humberto de la Calle a las Farc, «la transición no puede crear un nuevo ordenamiento constitucional, sino que debe estar en el marco de la Constitución. Debe ser una transición constitucional».

Estas reflexiones llevaron a que el acuerdo se centrara en medidas puntuales para ayudar a resolver problemas existentes sobre todo en las regiones más azotadas por la violencia, sin entrar en temas que afectaran el Estado social de derecho y manteniendo las modificaciones constitucionales en el mínimo necesario para asegurar el tránsito de las Farc a la legalidad.

Cerrar el ciclo de la Constitución de 1991

«La transición debe estar en el marco de la Constitución»

9.

## ¿Arrancar de ceros o partir de lo que ya está funcionando?

Arquitectura  
institucional

El ejercicio de diseñar un sinnúmero de medidas y programas, en el marco de un acuerdo de paz comprensivo y ambicioso para poner fin al conflicto, significó también pensar en quiénes y cómo los volverían realidad. Implicó decidir, a lo largo de toda la negociación, si la ejecución de esas nuevas tareas se llevaría a cabo con la arquitectura institucional existente en el Estado o si sería necesario crear una nueva institucionalidad hecha a la medida de estos retos.

**«Acordemos lo que hay que hacer y el Gobierno decidirá cómo hacerlo»**

Aunque esta discusión se fue resolviendo caso por caso, había varias consideraciones iniciales. Por ejemplo, las Farc rechazaban con vehemencia la institucionalidad a cargo de la reintegración de excombatientes, por considerar que había sido diseñada para el tránsito a la legalidad de los paramilitares y de desmovilizados individuales de su guerrilla (a quienes veían como traidores). Eso significaba que —como se detallará en el capítulo de Fin del conflicto— la fórmula que encontrarán en la mesa tendría que desmarcarse de un modelo que había funcionado en otros casos, pero que una de las partes no percibía como legítimo. El Gobierno, por su parte, siempre defendió la idea de que «acordemos lo que hay que hacer y el Gobierno decidirá cómo hacerlo».

En otros casos se habían identificado tareas perfiladas tiempo atrás, pero que seguían pendientes, algunas —como en el Estatuto de la Oposición— desde hacía veintidós años. El acuerdo era una oportunidad para sacarlas adelante y eso requería pensar qué tipo de espacios podrían ayudar a lograrlo.

Las soluciones fueron variadas: en general, no planteaban empezar de cero, sino aprovechar mejor la institucionalidad

existente. En algunos casos, se cambió la cara a entidades, de manera que se pudiera preservar su saber hacer, pero se ajustaran a las necesidades específicas del acuerdo. Por ejemplo, durante la implementación, el Gobierno transformó la Agencia Colombiana de Reintegración (ACR) en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), efectuando algunos ajustes para facilitar procesos de reincorporación colectiva y no solo individual. En otros casos, se crearon espacios temporales de discusión que congregaban a actores específicos con un objetivo preciso, como las misiones para esbozar el Estatuto de la Oposición o para hacer propuestas para incentivar un mejor uso de la tierra rural.

Este debate reapareció durante la renegociación después del plebiscito, cuando varios líderes del «No» expresaron su preocupación frente a la implementación del acuerdo, que debía ser realista y responsable tanto en la planeación como en la ejecución. En particular, la actual vicepresidenta Marta Lucía Ramírez, el expresidente Andrés Pastrana y el Centro Democrático pidieron hacer explícita la importancia de aprovechar las capacidades instaladas del Estado, promover la eficiencia administrativa, velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y cumplir la regla fiscal.

A raíz de estas preocupaciones, se incorporaron al acuerdo una serie de principios que guiarían la implementación y que enfatizan —siguiendo las propuestas del «No»— los criterios de «construir sobre lo construido», una gestión pública eficaz, racionalización del gasto y de los trámites, promoción del fortalecimiento institucional, coordinación con autoridades locales y trazabilidad en todos los procesos de ejecución.

En todo caso, parte de esa desconfianza inicial entre el Gobierno y las Farc empezó a ser superada durante la primera fase de implementación, a medida que comenzaron a trabajar juntos de la mano de mecanismos e instituciones que ya existían. Un ejemplo de ello es la labor de búsqueda humanitaria de personas desaparecidas. Mientras que antes de la firma del acuerdo dicha tarea depositaba en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) la responsabilidad principal, con el tiempo los excombatientes de las Farc prefirieron trabajar de manera directa con la Consejería Presidencial para

Construir sobre  
lo construido

los Derechos Humanos, que entonces lideraba Paula Gaviria Betancur.

10.

## ¿Cómo confiar en la contraparte?

Uno de los retos más complejos de la negociación, dado que los actores llevaban medio siglo enfrentados, era cómo construir confianza entre las partes, así como entre los ciudadanos y el proceso de paz. A la vez que la negociación se extendía en el tiempo, surgió en la mesa la preocupación por cómo se le mostraba a la ciudadanía (y, en el caso de las Farc, a la guerrillerada) que —más allá de los acuerdos divulgados— los diálogos avanzaban con seriedad y que había una voluntad real de poner fin a la guerra.

De la reflexión sobre estas dos cuestiones surgió la decisión de generar una serie de «medidas de construcción de confianza», que no estaban en la agenda de trabajo, pero que ayudarían a avanzar en la negociación y mostrarían resultados tangibles a la sociedad colombiana. Desde el inicio se pensó que estas medidas debían cumplir una serie de condiciones: ser simples, visibles, verificables, irreversibles, poco costosas, claras en las reglas y articuladas con los temas en discusión en la mesa. Al mismo tiempo, debían servir para desescalar el conflicto y estar basadas en un trabajo conjunto entre el Gobierno y las Farc. Se trataba, por supuesto, de una excepción parcial e indirecta a la regla de «nada está acordado hasta que todo esté acordado».

Aunque este tipo de medidas suelen ponerse en marcha en muchos procesos de paz para afianzar la relación entre las partes que negocian, en la práctica son multidireccionales, pudiendo ayudar a varios actores distintos a aumentar los niveles de confianza entre sí. En el caso colombiano, sobre todo en momentos en que la sociedad se impacientaba por ver la firma del Acuerdo Final, las medidas cobraron mayor importancia de cara al público general que al interior de la mesa.

*Medidas de construcción de confianza*

Integrantes de las  
Farc en cárceles

En total se llevaron a cabo siete medidas formales de construcción de confianza —con distintos grados de avance y éxito— que a nuestro juicio vale la pena destacar.

La primera consistió en identificar el universo real de combatientes de las Farc que estaban en las cárceles. Estas personas privadas de la libertad eran una población muy sensible para la guerrilla, cuyos negociadores constantemente pidieron abordar en la mesa la situación jurídica de uno o el problema de salud de otro. Para el Gobierno también era importante construir esa base de datos porque el Estado no sabía quiénes eran los integrantes de la guerrilla en la cárcel, debido a que las personas no entran al sistema penitenciario por su condición de guerrilleros, sino por delitos específicos y porque la justicia ordinaria había venido progresivamente restringiendo la definición de la rebelión (como se detalla en el capítulo de Víctimas).

La Oficina del alto comisionado para la paz (OACP) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) realizaron entonces un barrido jurídico de miles de sentencias y procesos para establecer quiénes eran miembros de las Farc. Ese trabajo permitió identificar casos complejos que requerían asistencia, incluyendo el de personas que no tenían abogados defensores, que ya habían cumplido su pena pero seguían tras las rejas (veintidós personas) y que tenían problemas de salud que requerían atención especializada.

En conjunto con el Ministerio de Salud y el de Justicia, se conformaron brigadas de salud que brindaron atención médica a unos doscientos internos, entre quienes había casos graves, como el de un joven cuadripléjico que además tenía dos heridas de fusil en la espalda y un indígena que estaba a punto de perder una pierna a causa una herida gangrenada.

La lista inicial, que permitió construir confianza con las Farc, fue un avance crítico para el trabajo de elaboración de listados de integrantes de la guerrilla (que se abordará en el capítulo sobre Fin del conflicto) y ayudó al Gobierno a evitar que hubiese «colados» que realmente no pertenecían a la organización.

La segunda medida, acordada en marzo de 2015, fueron los esfuerzos conjuntos de desminado humanitario. Detrás de este proyecto había una dramática realidad: con 11 403 personas

afectadas, Colombia era —en esa época— el segundo país con mayor número de víctimas de minas antipersonal y otros artefactos explosivos improvisados, después de Afganistán.

Tras este acuerdo especial, integrantes de las Farc y soldados especializados del Batallón de Ingenieros de Desminado Humanitario del Ejército comenzaron a desminar en las veredas de El Orejón, en Briceño (Antioquia), y Santa Helena, en Granada (Meta), con los primeros suministrando información sobre su ubicación y funcionamiento, los segundos descontaminando y la ONG Ayuda Popular Noruega (APN) apoyando con los estudios no técnicos previos. En total, se limpiaron y descontaminaron 39 215 metros cuadrados en los dos municipios, destruyendo setenta artefactos explosivos improvisados en el proceso.

Estos pilotos —además de cambiar la vida de las comunidades en esas veredas— sentaron las bases para un círculo virtuoso en el desminado en todo el país. La acreditación de APN le dio impulso al compromiso atrasado del Gobierno colombiano de permitir el ingreso de organizaciones especializadas de la sociedad civil para desminar en el país, trabajo que pronto empezaron a realizar la francesa Handicap Internacional, la italiana Perigeo o la Campaña Colombiana Contra Minas. Esa labor también fue el germen de la organización de desminado Humanicemos, que crearon excombatientes de las Farc tras la dejación de las armas. Dichos avances permitieron que en 2018 Colombia bajara al sexto lugar en el listado de países con mayor número de accidentes con minas en el mundo.

La tercera medida, acordada en octubre de 2015, fue iniciar la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto antes de la firma del acuerdo. Aunque el capítulo de Víctimas creó un mecanismo dentro del sistema de justicia transicional para buscar a las más de 45 mil personas cuya suerte aún no se conoce, el Gobierno y las Farc propusieron darle un envión inicial, trabajando en llave con el CICR, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Unidad de Víctimas.

A partir de ese momento, las Farc comenzaron a aportar información para recuperar los restos, por ejemplo, de

Desminado  
humanitario

Búsqueda de  
desaparecidos

fch  
desde adentro

personas secuestradas que murieron en cautiverio. A su vez, el Gobierno fortaleció el sistema de información y elaboró un censo nacional de cementerios. La suma de estos esfuerzos permitió que los médicos forenses intervinieran siete cementerios en Meta y Guaviare, en los que realizaron 387 exhumaciones e identificaron 44 cuerpos de personas que habían sido enterradas como NN, pudiendo hacer entrega digna de los restos a sus familiares en cinco departamentos del país. A este trabajo se sumó el de las organizaciones de víctimas, que se reunieron con la mesa y entregaron un informe con recomendaciones sobre cómo agilizar el proceso de búsqueda tanto a corto plazo como una vez se diera la firma de un acuerdo.

Búsqueda de desaparecidos

La cuarta medida —iniciada en diciembre de 2015— fueron los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad. La idea de estas ceremonias solemnes —que comenzaron antes de la firma del acuerdo y tendrían continuidad en el tiempo como parte de las medidas de reparación a las víctimas— es que los distintos actores en el conflicto «reconozcan su responsabilidad colectiva por el daño causado y pidan perdón, asumiendo cada uno lo que le corresponde, como expresión de voluntad de contribuir a un definitivo Nunca Más».

El primero de estos actos de contrición —planeados por las propias víctimas— se llevó a cabo el 6 de diciembre de 2015 en Bojayá (Chocó). Este pueblo en el Medio Atrato fue el escenario de una brutal masacre que dejó al menos 79 muertos, 110 heridos y 1744 familias desplazadas luego de que guerrilleros de las Farc lanzaron un cilindro bomba contra la iglesia donde se refugiaba la población el 2 mayo de 2002.

«Estamos frente a ustedes para manifestar nuestra aflicción, nuestro reconocimiento y reafirmación de que este hecho nunca debió ocurrir. Sabemos que ninguna palabra contiene las emociones que nos invaden ante la pérdida de nuestros seres queridos y por ello enfatizamos nuestro dolor por el sufrimiento que les causamos», expresó a la comunidad Pastor Álape, integrante del Secretariado de las Farc y negociador en la mesa.

Tras la firma del acuerdo, esos actos de reconocimiento continuaron. Primero, el 15 de septiembre de 2016, el presidente

**«Estamos frente a ustedes para reafirmar que este hecho nunca debió ocurrir»**

Santos recordó —en nombre del Estado colombiano— el exterminio de la Unión Patriótica, que vio a más de tres mil de sus militantes asesinados entre los años ochenta y noventa. «Es en este momento histórico de nuestro país —cuando encaramos el futuro con tanta esperanza—, en el que tenemos que mirar hacia atrás y recordar y reconocer la tragedia de la Unión Patriótica [...] que conllevó su desaparición como organización política y causó un daño indecible a miles de familias y a nuestra democracia. Esa tragedia jamás debió haber ocurrido», dijo ante la presidenta del partido, Aída Avella, y otros integrantes de la formación, prometiendo tomar medidas para que nadie que participe en política repita su historia.

Después, el 30 de septiembre de 2016, las Farc pidieron perdón a los familiares de las víctimas de la masacre de La Chinita en el Urabá antioqueño, en la que murieron treinta y cinco simpatizantes del partido político Esperanza, Paz y Libertad el 23 de enero de 1994. Y luego, el 3 de diciembre de 2016, lo hicieron frente a los familiares de los diputados del Valle del Cauca que fueron secuestrados por las Farc el 11 de abril de 2002 y que murieron cinco años más tarde en un fuego cruzado de esta guerrilla.

«Asumimos sus expectativas como una ruta necesaria para llevar adelante nuestra solicitud pública de perdón ante la sociedad colombiana, sin ningún tipo de justificación y sin exigir nada a cambio. Por ello, frente a todos ustedes, pedimos perdón a las familias víctimas y a la sociedad vallecaucana», dijo, en nombre de las Farc, su negociador Pablo Catatumbo en la iglesia de San Francisco de Cali. «Hoy aceptamos este acto con la dignidad y coraje que la vida nos enseñó, y un gran compromiso de patria, para que ninguna otra familia colombiana vuelva a vivir lo que nosotros vivimos y lograr de esta manera construir entre todos una sociedad de inclusión y respeto para nuevas generaciones», fue el mensaje que enviaron las trece familias a los integrantes de las Farc y al país.

La quinta medida —acordada en mayo de 2016— fue el plan para la salida de los niños y niñas menores de quince años de los campamentos de las Farc, sumada al compromiso de elaborar una hoja de ruta para que los demás menores también salieran y un programa especial para atenderlos. En el

**«Esa tragedia jamás debió haber ocurrido»**

**«Frente a todos ustedes, pedimos perdón a las familias víctimas y a la sociedad»**

*Salida de menores*

marco de esta decisión, las Farc se comprometieron a no continuar reclutando a ningún menor y a facilitar la salida de los que estuvieran en sus filas. Sin embargo, cuestiones técnicas impidieron la ejecución de esta medida y en la práctica solo trece niños salieron de los campamentos de la guerrilla antes de la firma del Acuerdo Final. El proceso se reanudó en marzo de 2017 durante la dejación de armas y a agosto de 2018 había ciento veinticuatro menores en el programa Camino diferencial de vida.

*Sustitución de coca*

La sexta medida —acordada en junio de 2016— fue poner en marcha un piloto conjunto de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en diez veredas de Briceño (Antioquia), con apoyo de Naciones Unidas y la participación activa de la comunidad. Ese piloto supuso la puesta en marcha del modelo perfilado en el capítulo de Drogas, que luego el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) llevó a una escala nacional —con variaciones significativas.

Por último, estuvieron los distintos ceses al fuego previos al cese bilateral y definitivo, que finalmente condujo a la dejación de armas de las Farc y que comenzó tras la firma del Acuerdo Final. En tres ocasiones durante las negociaciones, la guerrilla decretó ceses unilaterales y temporales que buscaban construir confianza y —en su visión— conducir hacia «transformarse en armisticio» entre las dos partes. Estos ceses unilaterales siempre generaron discusiones internas en la delegación del Gobierno sobre cuándo corresponder a ese gesto, siendo la postura final —en palabras de sus negociadores— «cuando veamos que es irreversible». Como paso decisivo, en julio de 2015, las partes acordaron «agilizar en La Habana y desescalar en Colombia», con las Farc manteniendo su cese unilateral y el Gobierno suspendiendo los bombardeos sobre los campamentos de la guerrilla. Durante ese último año del proceso, las muertes de civiles en medio del conflicto cayeron en un 98% y las muertes de combatientes en un 94%, según el monitoreo realizado por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac).

*Agilizar en La Habana y desescalar en Colombia*


---

 EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:
 

---

Elena Ambrosi Turbay  
 Gerson Arias Ortiz  
 Juana Inés Acosta  
 Juanita Goebertus Estrada  
 Julián Arévalo Bencardino  
 María Lucía Méndez  
 Martha Maya Calle  
 Mónica Cifuentes Osorio  
 Pablo Emilio González

-CAPÍTULO 2-

## La cuestión rural

# ¿Por qué el tema rural?

Más de cincuenta años de conflicto armado dejaron una enorme estela de heridas y efectos nocivos en el campo colombiano, donde la violencia se sintió más agudamente que en las ciudades y las condiciones de vida se estancaron o incluso empeoraron.

Al menos 7,4 millones de personas debieron salir desplazadas de sus hogares en el campo desde 1985, como nos lo recuerdan las cifras del Registro Único de Víctimas a septiembre de 2018.

Asimismo, los indicadores sociales y económicos en el área rural languidieron en medio de la violencia y la falta de oportunidades. La foto estadística que mostró la Misión Rural para 2015 es alarmante: el 75% de las vías terciarias está en mal estado, dos millones de pobladores rurales no cuentan con electricidad permanente, la cobertura educativa es la mitad que en la ciudad y apenas 4% de las familias tiene acceso a veterinarios o agrónomos para tecnificar sus actividades productivas.

Debido a que el país se desarrolló como un archipiélago, muchas regiones se vieron vacías de presencia estatal y de instituciones capaces de prestar servicios sociales. Esa ausencia facilitó que prosperaran allí una serie de economías ilegales y, con estas, la violencia contra sus habitantes.

Para hacer frente a esa dramática realidad, el gobierno Santos y las Farc acordaron incluir un punto de desarrollo rural en la agenda de la mesa de conversaciones, con el doble objetivo de revertir los efectos del conflicto en el campo y reducir la brecha entre el campo y la ciudad. Es decir, reconocieron que solucionar los problemas del campo ayudaría a construir la paz y, a la vez, que la construcción de paz sería una oportunidad única para resolver los problemas del campo.

Cierre de brechas campo-ciudad

Ambas partes tenían razones de peso para ver con buenos ojos la inclusión del tema rural.

Para el Gobierno, el desarrollo rural era esencial para garantizar la no repetición del conflicto. Al revertir los efectos causados por el conflicto y aprovechar el fin del mismo como oportunidad para elevar las condiciones de vida de los habitantes del campo —analizaba—, se evitaría que las guerras se reciclen en las zonas rurales, como ha sucedido tantas veces en el pasado en Colombia.

Ese desarrollo rural se lograría fortaleciendo la inversión pública en el campo, facilitando el acceso a la tierra a quienes carecen de ella o tienen de manera insuficiente, fortaleciendo los derechos de propiedad y extendiendo la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Todas estas medidas están acordes con los diagnósticos y las recomendaciones que han venido haciendo desde hace años las organizaciones campesinas, los gremios productivos del campo, las empresas que trabajan en ámbitos rurales y los expertos en temas rurales.

Esta visión se correspondía, además, con una política progresista del gobierno Santos en el tema rural, que tenía al menos tres precedentes importantes que ya estaban en marcha cuando se inauguró la mesa y que sirvieron como impulso.

En primer lugar, la continuación de la política de «consolidación territorial» —en marcha desde el gobierno de Álvaro Uribe—, que partía de la idea de que los operativos militares no eran suficientes para retomar el control de territorios antiguamente dominados por los grupos armados, sino que había que construir una nueva relación de confianza con esas comunidades a partir de la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, infraestructura, justicia y proyectos productivos.

Segundo, una política liderada por el Ministerio de Agricultura —entonces bajo la batuta de Juan Camilo Restrepo— que incluyó, entre otros, un cambio de la asignación de subsidios individuales hacia la inversión en bienes públicos rurales como riego y crédito, un renovado interés en la agricultura familiar (en vez de solo en la agroindustria) y un énfasis en elevar los indicadores de bienestar de los habitantes rurales. Muchas de esas medidas ya se habían reunido

Consolidación territorial

Bienes y servicios públicos rurales

en un proyecto de ley de desarrollo rural que estaba listo para trámite en el Congreso en 2012, pero que finalmente no se tramitó dado que muchas de sus provisiones fueron acogidas en la mesa e incluidas en el capítulo rural.

*Ley de víctimas y restitución de tierras*

Y, por último, una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que reconoció oficialmente en 2011 la existencia de un conflicto armado en Colombia y, por ende, a sus 8,7 millones de víctimas, inaugurando una ruta para devolver a los campesinos las tierras que les fueron despojadas (que académicos especialistas en temas rurales como la economista Ana María Ibáñez han cifrado en aproximadamente 1,7 millones de hectáreas).

«Si a algunos les parece fuera de lugar el término “reconstrucción”, basta que se den un paseo por las escuelas abandonadas y derruidas en el oriente antioqueño a causa del desplazamiento o por los pueblos míseros a orillas del Atrato, confinados tantas veces por los grupos armados. Hay que reconstruir el campo colombiano», expondría el entonces alto comisionado Sergio Jaramillo.

Las Farc, por su parte, tenían un origen histórico en el campo. Nacieron con un discurso de defensa del campesinado y esbozaron varios programas de reforma agraria redistributiva (un tema que hizo parte de todas las negociaciones fallidas en el pasado), aunque en las últimas dos décadas se enfocaron más en fortalecer su capacidad militar y mantener el control de economías ilegales, que financiaban la organización.

Si bien esa preocupación por el campo era muchas veces más retórica que real, las Farc seguían teniendo vínculos estrechos con la situación rural. La enorme mayoría de sus integrantes rasos tienen un origen campesino (79%, según revelaría el censo de excombatientes realizado por la Universidad Nacional tras la firma del acuerdo de paz, como parte de las medidas del punto de Fin del conflicto), e indudablemente mantuvieron por años una base social real entre colonos y campesinos en muchas regiones donde ejercieron un fuerte control político, social y territorial.

En un escenario de fin del conflicto en el que las Farc dejarían las armas, esta agenda progresista de desarrollo rural

podría dar una causa política al partido o movimiento político que surgiera de esa transición.

El valor que ambas partes le concedían al tema llevó a que el capítulo de desarrollo rural fuera considerado por el equipo de Gobierno como un «puente de oro» que podría acercar a las partes en la etapa inicial de la mesa de conversaciones y producir resultados concretos.

Ese «puente» —consistente en situarse en el punto donde está parada la contraparte para guiarla hacia un acuerdo— era importante porque permitiría reforzar la confianza entre las partes en la mesa y la de la sociedad hacia el proceso de paz, creando una dinámica positiva antes de entrar en los temas más espinosos (que eran los que tocaban los intereses de las Farc como organización y como personas). La sugerencia a la delegación del Gobierno de tratar ese tema de esta manera provino del académico estadounidense experto en negociación William Ury, que fue uno de los cinco asesores internacionales del presidente Santos durante el proceso de paz.

Es así como el capítulo rural se convirtió en el primer logro de la mesa y esbozó la hoja de ruta para una «reforma rural integral» que, además de abordar los problemas de acceso a la tierra, se ocupa de todas las dimensiones de la vida rural y de elevar las condiciones de vida de las personas más vulnerables del campo. Por ende, habla del bienestar de los «habitantes rurales» y no solo de los campesinos o pequeños productores.

En términos generales, se trata de una agenda de desarrollo rural que incorpora muchas reivindicaciones de las organizaciones sociales rurales y tareas que el Gobierno colombiano ha identificado como necesarias —«con o sin acuerdo de paz», como dijeron en varias ocasiones los negociadores—, pero cuya ejecución se vio históricamente olvidada o relegada. En ningún momento supone un reformismo radical y, de hecho, omite cualquier cambio en el modelo económico o el régimen de propiedad privada, ideas que originalmente propusieron las Farc pero que muchos sectores de la sociedad —incluyendo el equipo del Gobierno— consideraban innegociables.

Por último, propone un enfoque territorial que implica un cambio de paradigma en la cuestión agraria. De una parte, trasciende la perspectiva del crecimiento productivo,

*Puente de oro*

**«Esto hay que hacerlo con o sin acuerdo de paz»**

poniendo el énfasis en la dotación de bienes públicos y servicios sociales al territorio como fundamento del bienestar de toda la población rural. Y, de otra, en vez de que el Estado dicte las políticas públicas desde un escritorio en Bogotá, sugiere consultar a las comunidades, comprender su visión de los problemas e identificar soluciones que respondan a la particularidad de cada territorio. En definitiva, reconoce que no hay una única ruralidad sino muchas y que, por lo tanto, cada caso exige una actuación determinada.

## ¿Qué se acordó entonces?

En términos generales, el Acuerdo Final de paz plantea un programa ambicioso de desarrollo rural integral que busca elevar las condiciones de vida en el campo colombiano y cerrar las marcadas brechas que existen con la ciudad.

El capítulo rural reconoce que hay tres variables fundamentales para el desarrollo del campo. En primer lugar, facilitar el acceso a la tierra para los habitantes rurales que tengan vocación agraria. En segundo lugar, que la población rural en su conjunto tenga acceso a los bienes públicos y servicios sociales necesarios para volver esa tierra productiva y gozar de un mayor bienestar, como son vías, asistencia técnica, salud y educación. Y, en tercer lugar, que tengan voz en las decisiones de planeación de su territorio, de manera que se vean mejor reflejadas sus necesidades y sus aspiraciones. Todo esto, en la práctica, fortalecería la legitimidad y el impacto de la acción del Estado.

# ¿Cómo se desarrolló la negociación?

Al ser la primera ocasión en que delegaciones de las Farc y el Gobierno conversaban oficialmente en más de una década, el punto agrario sirvió como prueba para definir cómo llevar a cabo un proceso de negociación con esa guerrilla.

Había una hoja de ruta estructurada, pero no un método de trabajo, que se fue conviniendo gradualmente a medida que las dos partes se iban conociendo, construían confianza y alcanzaban acuerdos sobre aspectos puntuales del capítulo rural.

Eso significó que —aparte de las discusiones sobre el campo— buena parte de los ciclos iniciales en noviembre y diciembre de 2012 también giraran en torno a cuestiones logísticas como el diseño de la página web de la mesa, el funcionamiento de los foros de participación ciudadana que enviarían insumos a las delegaciones y el sistema de comunicados conjuntos en los que se informaría a la ciudadanía de los avances en La Habana.

Método de diálogo

La discusión sobre lo rural pronto reveló un gran reto metodológico. Las conversaciones en la mesa avanzaron poco durante los dos primeros ciclos, en los que las Farc hicieron largas exposiciones introductorias sobre su propia sociología de la violencia y del origen de los problemas en el campo. Su aproximación al tema no solo divergía de la del Gobierno, sino que dificultaba los avances concretos y la redacción de una solución compartida.

Al comenzar el tercer ciclo, la delegación del Gobierno planteó que ese método de trabajo no estaba funcionando y que se necesitaría pensar uno distinto. «Ni ustedes nos van a

convencer a nosotros, ni nosotros a ustedes. No discutamos las generalidades ni las ideologías, sino vayamos a lo concreto de la agenda y a lo que hay que hacer», les dijo el jefe negociador Humberto de la Calle. «Hágannos propuestas que nos seduzcan. Nosotros estamos escribiendo las nuestras, luego hallemos puntos de confluencia», repuso Iván Márquez, líder del equipo de las Farc.

Ese intercambio abrió la puerta para desarrollar una metodología distinta, en la cual las delegaciones examinaban las propuestas de su contraparte en un archivo digital de procesador de textos, hacían comentarios con el control de cambios activado y luego construían textos conjuntos.

Una parte importante del texto final del capítulo rural refleja las propuestas que llevó el Gobierno a la mesa, incluyendo el proyecto de ley de desarrollo rural que había preparado el Ministerio de Agricultura de Juan Camilo Restrepo y las recomendaciones que entregaría dos años después la Misión Rural liderada por el exministro y economista José Antonio Ocampo. Esas ideas fueron discutidas y afinadas con las Farc, en un esfuerzo conjunto que mantuvo el espíritu de la política progresista de desarrollo rural impulsada por el Gobierno y —al mismo tiempo— incorporó parte del lenguaje de la guerrilla, con el fin de que sus negociadores pudieran convencer a sus bases de lo acordado y, de esa forma, seguir sentados en la mesa.

A esa dinámica de trabajo contribuyó la participación de las organizaciones sociales y gremios productivos en el primero de los foros de participación ciudadana, cuyos insumos fueron sistematizados rápidamente y enviados a las delegaciones. Eso permitió generar un lenguaje común entre las partes y, al mismo tiempo, ayudó a las Farc a actualizar su discurso agrario e incorporar en sus «100 propuestas mínimas» conceptos que antes no manejaban, como el de agroecología o el de semillas nativas.

El primer logro concreto fue una declaración conjunta de trece principios que guiarían la discusión, que subrayaban —entre otros— la importancia del desarrollo integral del campo, el bienestar de las comunidades rurales, la participación comunitaria, el enfoque territorial y la sostenibilidad ambiental.

«No discutamos generalidades ni ideologías, sino lo concreto de la agenda y lo que hay que hacer»

Dichos principios —que aparecen redactados al comienzo del capítulo rural— no solo ayudaron a encaminar la discusión, sino que significaron un hito en cuanto reconocían la mirada del otro y eran un primer ejercicio de construcción de una visión compartida. Tras su redacción, las partes pasaron a abordar cada uno de los subtemas del Acuerdo General, o —como decían en la mesa— a «armar el muñeco».

El orden en que se discutieron esos subtemas tampoco fue arbitrario. El primero en ser abordado fue el de acceso y uso de la tierra, que resultó el más arduo y en el que se produjeron los debates más álgidos del punto. Luego se habló de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que buscan acelerar la inversión rural del Estado en las regiones históricamente más golpeadas por el conflicto, siguiendo el modelo que planteó el Programa de Consolidación Integral de La Macarena. Por último, se discutieron los planes nacionales de bienes y servicios públicos para el campo.

Aunque intuitivamente parecería lógico haber hablado primero de infraestructura, educación o electricidad para el campo y luego de cómo estas llegarían a las regiones, la delegación del Gobierno optó por darle prelación a los PDET por una razón: en palabras de uno de sus negociadores, eso «ayudaría a que las Farc se situaran geográficamente». Es decir, que las Farc entendieran que primero habría un ejercicio participativo con las comunidades y que esos espacios ayudarían a priorizar las obras más necesarias, para luego sí hablar de qué tipo de obras podrían ser. En cierta forma, se trataba de ponerse en los zapatos del otro e imaginar escenarios que pudieran ofrecerle alternativas. Esa secuencia ayudó a que estos temas fueran acordados muy ágilmente y a sortear algunos de los debates más duros, siendo el punto de Reforma rural integral anunciado públicamente el 26 de mayo de 2013.

Algunos pasajes del texto quedaron marcados con un asterisco, mostrando que su definición se postergaba para más adelante. Un ejemplo de estos asuntos pendientes fue el número de hectáreas que tendría el Fondo de Tierras. Dado que no hubo acuerdo posible entre las partes y que ese tema estaba frenando el avance de la mesa, ese número por decidir quedó indicado con un «xxx» hasta el final de la negociación.

De hecho, varias de esas cuestiones aplazadas solo fueron acordadas hasta julio de 2016, un mes antes de la firma del primer Acuerdo Final. Se trataba, en muchos casos, de temas difíciles que generaron debates y preguntas en la opinión pública, evidenciando que no todo se logra resolver realmente por vía de la negociación, sino que al final requiere negociaciones adicionales fuera de la mesa.

# Los grandes debates

## «Dar tierra a los campesinos»

Los debates más arduos del punto agrario se concentraron en el subcapítulo de acceso y uso de la tierra. Esto se debió a que la visión de las Farc de que el problema de falta de acceso a la tierra para los campesinos solo se podría resolver mediante la expropiación de los latifundios era entendida por la delegación del Gobierno como desacertada, pues consideraba que confundía los problemas y sus soluciones.

Con creatividad e intentando comprender las motivaciones del otro, se fue allanando el camino para discutir los temas importantes. «¿Qué quisieran ustedes lograr?», preguntaron los negociadores del Gobierno a las Farc en uno de esos momentos de parálisis. «Dar tierra a los campesinos», respondió la delegación de la guerrilla. «Muy bien: estamos de acuerdo entonces en el resultado, pero no en los mecanismos», repuso el Gobierno.

De este modo, llegaron a un objetivo común central para las dos partes: darles tierra a los campesinos que no la tienen o que no tienen suficiente para vivir dignamente. «Trabajemos sobre esa línea y luego miramos el uso, que es un problema serio y requiere otras herramientas», propuso la delegación del Gobierno.

Los intercambios de esta índole abrieron rutas para abordar los temas específicos, algunos de los cuales dieron pie a duras discusiones conceptuales.

1.

## ¿Expropiar o fortalecer los procesos agrarios para repartir tierras?

Tanto el gobierno Santos como las Farc estaban de acuerdo en que era fundamental ampliar el acceso a la tierra para los campesinos que no tenían o tenían muy poca, un problema para cuya solución diseñaron cuatro rutas posibles y complementarias.

Acceso  
a la tierra

Al inicio, sin embargo, diferían en cuáles eran las mejores maneras para asegurarlo. El Gobierno reconocía que el Estado tiene una responsabilidad constitucional de dar acceso a la tierra de forma progresiva a quienes más la necesitan. Mientras que las Farc proponían que se expropiara lo que llamaban los «latifundios improductivos» a través de mecanismos por fuera del marco legal vigente, como no pagar ninguna indemnización y encargar de esas decisiones a unas instancias comunitarias que denominaban «consejos de reforma agraria». Es decir, su visión del problema era, ante todo, ideológica, centrada en debilitar a unos «terratenientes» a quienes veían como «enemigos del pueblo» junto con el imperialismo y el Ejército. «El latifundio es un problema no resuelto con raíces desde la fundación del país», expuso uno de sus negociadores.

Acercar las posturas tomó tiempo y mucha argumentación. Para comenzar, el equipo del Gobierno le planteó a las Farc que cualquier solución en el tema de acceso a la tierra tendría que ser jurídicamente viable y políticamente aceptable para la sociedad colombiana. Cualquier solución —insistió— tendría que ajustarse a la Constitución y al marco legal vigente.

Además, el Gobierno argumentó que el concepto de «latifundio improductivo» mezclaba dos atributos muy distintos:

uno de uso (que la tierra no tuviera un uso adecuado) y uno de acceso (que fueran de gran extensión). Sostuvo ante la contraparte que no había nada de malo en que una persona tuviera, por ejemplo, dos mil hectáreas, siempre y cuando las hubiera obtenido legalmente, y que no tenía por qué perseguir a los propietarios si eso no está prohibido por la Constitución. «Mi función y mi obligación como Estado es darles tierra a los pequeños productores. Así que concentrémonos en eso», dijo.

Fondo de  
tierras

La figura que permitió zanjar este debate fue el Fondo de Tierras, que busca reunir en una sola «cuenta» todas las tierras que luego se podrían adjudicar a los campesinos que no poseen o poseen insuficiente.

Esta figura, que la mesa llamó internamente la «chuspa de tierras» durante casi todo el punto, resultó útil por varias razones. En primer lugar, porque —según la reflexión que había hecho el propio Gobierno— los procesos agrarios estaban repartidos en muchas entidades disímiles y esa maraña redundaba en que con frecuencia no se sabía qué tierras había disponibles para cumplir las metas de ampliar el acceso. Por ejemplo, muchos procesos de extinción judicial de dominio a tierras compradas con dinero del narcotráfico languidecían en la ya liquidada Dirección Nacional de Estupefacientes, mientras los de recuperación de baldíos indebidamente ocupados estaban en el antiguo Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras).

Fue así como el Gobierno propuso organizar en un solo fondo las distintas fuentes que alimentan ese acceso y ponerle una meta ambiciosa de adjudicación, para darle impulso político. Pero, para que el Fondo resulte legítimo para la opinión pública, esas tierras tendrían que provenir de mecanismos existentes en el marco constitucional y legal del país, como las clarificaciones de baldíos o la sustracción de reserva forestal.

«Las herramientas que tenemos hay que mejorarlas, pero no puede ser por fuera del Estado social de derecho», argumentó el Gobierno. Adicionalmente, propuso privilegiar aquellos procesos agrarios donde el Estado tiene mayor margen de maniobra porque se ha cometido alguna

irregularidad, como la recuperación de baldíos indebidamente apropiados o la extinción judicial del derecho de dominio de tierras compradas con recursos ilícitos como los del narcotráfico.

Al final, esta fórmula permitiría agilizar y hacer más eficiente la acción del Estado en recuperar las tierras y adjudicarlas a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. El Gobierno, por supuesto, mantuvo su línea roja de que debía respetarse la propiedad privada legítimamente adquirida y que el Fondo solo se podría nutrir de acuerdo a la ley vigente.

Eso significó para el equipo de las Farc una alternativa que le permitía moverse de su postura inicial de perseguir las grandes extensiones de tierra *per se* o las tierras dedicadas a la ganadería extensiva. De hecho, el acuerdo reconoce explícitamente que deben convivir la pequeña, la mediana y la gran producción agropecuaria, tras las propuestas de la actual vicepresidenta Marta Lucía Ramírez y del «No» en la renegociación de incluir «una visión empresarial del campo».

Dos cosas ayudaron a que los miembros de las Farc quedaran tranquilos: primero, que se podrían usar las herramientas más duras que existen en la Constitución para castigar el mal uso de la tierra, como la extinción administrativa del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad o la expropiación con indemnización por motivos de interés social o de utilidad pública. Y, segundo, que el texto introductorio sobre el Fondo incluye el objetivo de que dar acceso a campesinos ayude «desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra».

El tamaño del Fondo quedó, sin embargo, pendiente hasta el final de las negociaciones en 2016. Esto ocurrió porque, mientras las Farc pedían que tuviera treinta millones de hectáreas, el Gobierno proponía tres millones, tras haber consultado a las entidades a cargo de los procesos agrarios y contratar un estudio sobre el tema con la Universidad de los Andes.

Terminó siendo acogido un argumento de realismo. «En cincuenta años de reforma agraria el Estado ha sido capaz de entregar 1,5 millones de hectáreas, así que tres millones en un tiempo más corto es un esfuerzo enorme frente a los estándares históricos», argumentó el Gobierno, y las Farc aceptaron la

Propiedad  
privada

meta de tres millones de hectáreas en diez años (un plazo que, tras discusiones con el «No», se amplió a doce años).

Aunque el acuerdo fue muy cuidadoso en señalar que el Fondo solo se podría nutrir a partir de procesos agrarios que existen en la ley, este fue uno de los temas más críticos de cara al plebiscito y uno de los puntos más importantes en la cuestión rural que pusieron sobre la mesa los sectores del «No» durante la renegociación.

Como resultado de esa discusión, se hicieron varias precisiones para reiterar que estos procesos se ceñirían a la Constitución. Por sugerencia del expresidente Andrés Pastrana, se aclaró que los mecanismos como la expropiación administrativa y la extinción administrativa del dominio por in explotación «se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en las leyes vigentes». Además, se incluyó una cláusula en uno de los principios del capítulo explicitando que «nada de lo establecido en el acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada».

#### Catastro rural

En línea con esa discusión sobre el acceso y el uso de la tierra, ya antes de la renegociación surgió otra solución adicional: crear un catastro multipropósito a nivel nacional.

La necesidad de un catastro completo, y de mantenerlo actualizado, era clara en el país desde hacía años. Prueba de ello es que aún existen regiones rurales enteras donde no está claro qué tierras son baldías, qué extensión tienen las privadas o cuántos de sus dueños tienen una escritura formal que los acredita como propietarios.

El equipo del Gobierno propuso incluir el catastro como una manera de resolver varios problemas de vieja data en el campo (de hecho, el gobierno Santos ya estaba trabajando —al margen de la negociación del punto rural— en la planeación de uno). Ese catastro sería multipropósito para recopilar, al mismo tiempo, toda la información física, jurídica y económica de los predios. Este sistema de información moderno, que figura en los debates sobre desarrollo rural desde hace un siglo, ayudaría a guiar las decisiones de política pública, se conectaría con los registros de notarías y oficinas de instrumentos públicos, y serviría de base para el avalúo catastral.

Dado que parte de la discusión agraria giraba en torno al uso improductivo de la tierra, la respuesta del Gobierno a la propuesta de las Farc de expropiar masivamente los latifundios ganaderos fue —además del Fondo— usar el catastro como herramienta para mejorar el uso del suelo. Al tener actualizado el avalúo catastral de las tierras, los municipios y el Estado podrían mejorar el recaudo del impuesto predial en zonas rurales, que es de ley pero poco se cumple en el país. Eso, a su vez, incentiva el uso productivo del suelo y castiga vía impuesto, mas no expropiación, la tenencia de tierras ociosas.

«La reforma rural integral tiene muchas medidas que el Banco Mundial le ha recomendado al país hace tiempo. Es muy interesante ver cómo terminamos acordando con una guerrilla marxista herramientas centrales de un Estado liberal, para tener una política tributaria moderna y fomentar el desarrollo económico», comentó alguna vez el exministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo.

2.

## ¿Quién escoge a los que reciben tierras?

Aunque menor que el debate en torno a cómo crear el Fondo de Tierras, hubo también una discusión en la mesa sobre quiénes deberían ser sus beneficiarios.

Inicialmente, las Farc propusieron que las organizaciones sociales escogieran a los campesinos que recibirían la tierra e insistieron en que estas asociaciones también —no solo familias rurales— pudieran ser beneficiarias. Eso les permitiría, una vez dejaran las armas y se convirtieran en un partido político legal, capitalizar políticamente la adjudicación de tierras, sumar esos campesinos a sus bases e inclusive tener una voz en la selección de beneficiarios.

El Gobierno, por su parte, insistió en que la adjudicación no podía ser a dedo, sino que debería ser un proceso técnico y verificable, que partiera de las bases de datos que las instituciones del Estado tienen de pobreza multidimensional y de campesinos que podrían ser sujetos de reforma agraria.

Esa discusión se zanjó con dos fórmulas. En primer lugar, se estableció que se daría prelación a las mujeres cabeza de familia y la población desplazada a la hora de recibir tierras. Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de que asociaciones de habitantes rurales con vocación agraria se beneficiaran, incluyendo las que tengan que ser reasentadas por estar ubicadas hoy en áreas sensibles como parques nacionales. (El párrafo del acuerdo en que esto era dicho sufrió un cambio menor, aunque importante, durante la renegociación: después de que sectores del «No» protestaran porque no todas las víctimas serían priorizadas, se amplió la definición de desplazados a toda la población rural victimizada).

Esa priorización se complementó con un sistema mixto de selección de beneficiarios que propuso el Gobierno, en el cual

se priorizan las comunidades a partir de la información que tiene el Estado y se termina de identificar a los campesinos con la participación de las comunidades. De ese modo, el Estado puede establecer dónde hay necesidades de terrenos para uso agrícola y una junta le puede ayudar a identificar, por ejemplo, quiénes son las mujeres cabeza de familia que habitan allí y no tienen tierra. Esta idea, adaptada del modelo de Brasil en el que los comités locales ayudan a afinar la información del Estado, permite asegurar que se llega realmente a las personas que más necesitan la tierra.

Este punto también reapareció durante la renegociación con los sectores del «No», que pedían que la selección obedeciera a criterios objetivos. Acogiendo la propuesta, el texto definitivo añadió expresamente que la escogencia la haría «la autoridad administrativa competente» mediante «un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos».

*Beneficiarios de  
reforma agraria*

3.

## ¿Tener escrituras protege al dueño o lo hace vulnerable?

*Informalidad de la tenencia*

Uno de los dramas menos conocidos del campo colombiano es que —como ha documentado la economista Ana María Ibáñez— uno de cada dos pequeños productores rurales que tienen tierra, no tiene escrituras formales que lo acrediten como dueño.

Esta realidad, aparte de facilitar el despojo de la tierra, contribuyó a marginar a millones de campesinos de créditos, programas gubernamentales y asistencia técnica. De ahí la importancia de pensar en medidas que ayudaran a ordenar la propiedad de la tierra.

El asunto, sin embargo, motivó una ardua discusión en la mesa. Las Farc sentían que formalizar la tierra era una manera de facilitar que los campesinos la perdieran en manos del mercado. Su argumento era que, una vez un habitante rural recibía la escritura sobre su parcela, las empresas trasnacionales y los grandes empresarios irían a buscarlos y los pequeños propietarios terminarían migrando a la ciudad.

«La titulación de tierras tal y como la ha diseñado el actual gobierno es una trampa», afirmó Iván Márquez en su discurso en Oslo durante la inauguración de la mesa. «Encarna una suerte de despojo legal a través del cual se busca que el campesino, una vez con el título de propiedad en sus manos, no tenga otra salida que vender o arrendar a transnacionales y conglomerados financieros a los que solo les interesa el saqueo exacerbado de los recursos minero-energéticos que están debajo del suelo». En su visión, las escrituras eran un incentivo para vender —en vez de un seguro para el campesino— y una manera de facilitar la concentración de la tierra.

90

El Gobierno argumentó a las Farc que una escritura precisamente ayuda a proteger a los campesinos, haciendo más difícil las maniobras truculentas mediante las cuales miles de parcelas fueron despojadas y registradas irregularmente durante el conflicto. Si el campesino no tiene el título legal y es forzado a abandonar su parcela —sostuvo— le resultará más difícil probar la propiedad, sobre todo si apenas tiene lo que el sociólogo Alejandro Reyes Posada llama un «registro costumbrista de la tierra» (que describe los predios con referencias espaciales vagas como «desde la piedra hasta la ceiba» o «desde el riachuelo hasta donde empieza la laguna»). El título, entonces, protegería el derecho de propiedad sin que esté presente el campesino dueño.

Hubo también un argumento económico: la tierra tendrá mayor valor para el campesino propietario si tiene el título que si solo puede acreditar ser dueño de unas mejoras sobre esta. Lo que garantizaría su permanencia no sería tener la tierra entre sus manos, sino ser competitivo con ella.

Estos argumentos resultaron persuasivos, pero las Farc aún no se montaban al bus. La solución que encontraron las partes fue introducir una cláusula de inembargabilidad de siete años, que evitaría que una persona que se beneficiara del plan masivo y gratuito de formalización de la tierra, la vendiera de inmediato.

Inicialmente, las Farc querían que esa restricción de transabilidad fuera a perpetuidad, pero acabaron aceptando el argumento de que eso terminaría perjudicando al campesino mucho más de lo que lo beneficiaba.

En eso ayudó un caso hipotético que el equipo del Gobierno les planteó: ¿qué pasaría si a un trabajador agrario le daba una hernia discal —una enfermedad común en el campo entre quienes deben agacharse muy seguido— y quedaba en silla de ruedas? ¿Sería más razonable que, ante esa incapacidad, su familia quedara atada a la tierra o pudiera venderla para montar un taller en el pueblo o atender una tienda? La parcela no puede convertirse —argumentó el Gobierno— en una yunta de bueyes o una cárcel.

Esta cláusula temporal —que fue extendida a otras rutas de acceso como la adjudicación del Fondo de Tierras— generó

*Formalización de la propiedad*

*Valor de escrituras*

*Cláusulas de permanencia*

a su vez una interesante discusión al interior del equipo del Gobierno.

Uno de los negociadores expresó su preocupación de que estas cláusulas impedirían que el campesino pudiera solicitar un préstamo bancario —dado que no lo podría respaldar con su propiedad— y que esto haría posible que se acabara reforzando la trampa de pobreza. Incluso, argumentó, sería imposible evitar que el campesino acudiera a un prestamista informal o «gota a gota», lo que lo llevaría a pagar intereses mucho más onerosos e incluso a perder su parcela, o venderla sin registrar la transacción.

En el fondo, según su consideración, estas cláusulas restrictivas podrían traer efectos contraproducentes para los campesinos y ni siquiera cumplir su objetivo de incentivarlos a quedarse en la tierra, como han estudiado académicos del mundo rural como los economistas Klaus Deininger, Hans Binswanger y Gershon Feder del Banco Mundial. El problema —concluyó— no es tanto de restricciones como de selección idónea de los beneficiarios.

A su vez, otro de los negociadores argumentó que, si el Estado estaba dispuesto a realizar ese enorme esfuerzo administrativo y económico para garantizar el acceso a la tierra, no podía mandar el mensaje político de que esa tierra se podía vender de inmediato. Era, por lo tanto, importante generar un incentivo para que el campesino permaneciera en el predio y facilitar su acceso a mecanismos de inclusión financiera.

Esa discusión interna se solucionó con tres precisiones. En primer lugar, con la creación de un fondo de capital semilla dentro del plan nacional de crédito. Segundo, con el plazo razonable de siete años que ayudara a los beneficiarios a desarrollar un proyecto productivo pero no los amarrara por siempre. Y tercero, puntualizando la definición de beneficiario para incluir que tenga «vocación agraria», de manera que se asegure que sean personas cuyo proyecto de vida está ligado al campo.

4.

## ¿Qué hacer con la restitución de tierras?

La política de restitución de tierras —uno de los pilares fundamentales de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 que reconoció y trazó la ruta para resarcir a 8,7 millones de víctimas del conflicto armado (el número de personas registradas a julio de 2018)— fue uno de los grandes hitos políticos de la historia reciente de Colombia.

Dada la importancia que ha tenido para ayudar a miles de familias rurales a recuperar los predios de los que fueron despojadas y en muchas ocasiones retornar a ellos, para el equipo del Gobierno era importante incluirla como una de las rutas para que los habitantes rurales puedan acceder a la tierra, toda vez que ya estaba en marcha y que debería ser continuada.

Esa idea, sin embargo, chocó con la visión del equipo de las Farc, que no reconocía la política de reparación de víctimas como legítima y quería discutir la restitución desde cerros. En gran medida, esa posición se debía a la contradicción de los propios negociadores de las Farc frente al tema del despojo y el abandono forzoso de tierras, que condenaban enérgicamente cuando habían sido perpetrados por los paramilitares pero que negaban cuando habían sido ocasionados por ellos mismos.

Esto llevó a que el gobierno Santos hiciera énfasis en que no había ido a La Habana a negociar los derechos de las víctimas del conflicto, una discusión que se repetiría —en mayor profundidad— más adelante en el punto de Víctimas. Una exposición en La Habana de Alejandro Reyes Posada, que había asesorado el diseño de la política de restitución, dejó en evidencia esa contradicción en la postura de las Farc: de todas las solicitudes que se habían radicado hasta finales de 2012, el 35% citaba como agente expulsor o despojador

*Restitución de tierras**Derechos de las víctimas*

a las distintas guerrillas, incluyendo a la que estaba sentada en la mesa.

Tras establecer el impulso a la restitución de tierras como una línea roja, el Gobierno insistió en que era importante reconocerla como parte del mapa de rutas posibles para que la población campesina accediera a la tierra, en este caso, a la que había perdido con ocasión del conflicto.

El acuerdo al que, finalmente, llegaron las partes, fue que era un programa importante para revertir los efectos del conflicto. Esto fue desarrollado más ampliamente en el capítulo de Víctimas, donde se incluyó como una de las nueve medidas de reparación a las víctimas y se acordó fortalecerla.

5.

## ¿Se debería revisar el modelo minero-energético?

Si bien la tensión entre abrir la agenda de negociación y limitarse a los temas que están estrictamente ligados al fin del conflicto fue constante en toda la negociación, se manifestó con especial vigor al momento de abordar el uso adecuado de la tierra.

Para las Farc, el debate en torno al uso pasaba, necesariamente, por el manejo de los recursos naturales y lo que denominó «la política minero-energética», que incluían temas como la necesidad de privilegiar la producción de alimentos, el derecho de veto de los campesinos a proyectos extractivos, la prohibición a los extranjeros de comprar tierra en Colombia y la posibilidad de reversar contratos existentes con compañías mineras o de hidrocarburos.

El gobierno Santos, que siempre se mantuvo firme en su línea roja de que el modelo económico no estaba en la agenda de negociación en La Habana, indicó a las Farc que sí existen usos inadecuados del suelo que van más allá de lo agrario, pero que estas discusiones involucran a más actores de la sociedad y que no sería legítimo abordarlas bilateralmente. Debían ser abordadas en espacios más amplios de la democracia. «No vinimos a hablar de lo divino y lo humano. Acá estamos hablando del fin del conflicto, pero si ustedes quieren —cuando hayan dejado las armas—, conviértanlo en una de las banderas de su partido político y defiendan esa idea en las urnas», fue el mensaje que repitieron varias veces los negociadores del Gobierno a las Farc.

Sin embargo, el Gobierno planteó la posibilidad de acordar una serie de mecanismos que ayudaran a mejorar el uso

*El modelo económico*

**«No vinimos a hablar de lo divino y lo humano, sino del fin del conflicto»**

del suelo —siguiendo el principio rector de la protección del medio ambiente— y a resolver conflictos en torno a la tierra.

Para mejorar el uso del suelo, la mesa propuso la creación de estímulos para la producción de alimentos, incluyendo incentivos para la asociatividad campesina, la comercialización y las compras públicas de productos de la agricultura familiar. Y para resolver los conflictos, se acordaron instrumentos como la participación comunitaria en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los espacios locales de diálogo con empresas y comunidades, una instancia gubernamental para definir los lineamientos de uso del suelo o la jurisdicción agraria.

Esta última generó un debate interesante al interior del equipo del Gobierno, pues algunos negociadores cuestionaron la necesidad de crear una jurisdicción especial para el campo, que implicaría modificar la rama judicial.

*Jurisdicción  
agraria*

Al final, triunfó la reflexión interna de que un escenario de fin de conflicto, en que las Farc dejan las armas y ya no ejercen roles de autoridad en muchos territorios donde solían tener presencia, requiere fortalecer las instituciones en esos territorios y, sobre todo, garantizar que los ciudadanos pueden acudir a la justicia para resolver cualquier conflicto que surja. En línea con la procuraduría agraria creada en México en 1922 para acompañar la distribución de tierras, la jurisdicción ayudaría a resolver los conflictos socioambientales que suelen aflorar al terminar la violencia política.

6.

## ¿Cómo resolver el tema de las zonas de reserva campesina?

La discusión más difícil acerca del tema de uso de la tierra —que tomó varias semanas— se dio en torno a la naturaleza y el alcance de las zonas de reserva campesina (ZRC), una figura creada en los años noventa para apoyar a comunidades campesinas en regiones aisladas, que las Farc buscaron modificar y extender sustancialmente.

*Zonas de reserva  
campesina*

La propuesta central de las Farc giró en torno a cambiar las características esenciales de las ZRC, otorgándoles una mayor autonomía político-administrativa, dándoles funciones que hoy no tienen y, en la práctica, convirtiéndolas en equivalentes de los territorios colectivos de afros e indígenas. En su visión, esa ampliación de sus competencias ayudaría a defender a los campesinos del capitalismo. «Los territorios campesinos deben tener los mismos alcances de las otras formas de territorios colectivos. En consecuencia, se fundamentan en el respeto real y efectivo por la autonomía y la organización política, económica, social y cultural, en el establecimiento de jurisdicciones campesinas propias y en la responsabilidad del Estado para su protección y financiamiento», planteaban sus «100 propuestas mínimas».

De acuerdo con esa idea, hablaban de reconocer a los campesinos como sujetos de derechos colectivos, lo que implicaría otorgarles la misma protección especial que tienen las minorías étnicas en la Constitución para evitar su desaparición. Eso significaría, por ejemplo, que en cualquier zona de reserva campesina sería obligatoria una consulta previa antes de realizar cualquier proyecto del Estado, como hoy

*Derechos del  
campesinado*

ocurre en resguardos indígenas y consejos comunitarios afros. Adicionalmente, las Farc propusieron que el acuerdo de paz garantizara la creación de unas cincuenta ZRC equivalentes a 9,5 millones de hectáreas.

El gobierno Santos, por su parte, planteó que las ZRC son una figura legítima que existe en el marco normativo colombiano, pero que son una entre varias destinadas a apoyar a campesinos que se han organizado y que viven en regiones aisladas del país.

En la visión del Gobierno, las ZRC eran una figura útil —entre otras más— para cerrar la frontera agropecuaria y garantizar la protección de las zonas ambientalmente sensibles más cercanas a las regiones pobladas, incluyendo páramos, humedales y la selva amazónica. Debido a que se trata de comunidades campesinas asentadas en áreas alejadas del mercado y en suelos frágiles, requieren un apoyo especial del Estado para tener mejores condiciones de vida y para compatibilizar sus ingresos con la vocación ambiental de los territorios donde viven, es decir, para asegurar que sí están cumpliendo su función de cerrar esa frontera y ayudar a conservar los ecosistemas estratégicos que están cerca.

La delegación del Gobierno hizo énfasis en la mesa en que las solicitudes de constitución de zonas de reserva —igual que la creación de asociaciones y cooperativas— debían ser el resultado de una decisión libre e informada de la gente en los territorios y no podían decretarse desde La Habana. Entre otras razones porque, dado que dentro de las ZRC solo se puede vender un predio a otro campesino, las restricciones en la transabilidad pueden significar precios más bajos de la tierra.

Como ejemplo de la importancia de que sean realmente las comunidades las que decidan, mencionó las lecciones aprendidas de las empresas comunitarias campesinas creadas desde arriba hacia abajo en los años setenta, que fueron un estruendoso fracaso y desaparecieron. Por otro lado, para el equipo del Gobierno también pesaba el conocimiento de que, en algunas regiones donde se proponía crear ZRC, había comunidades opuestas a esas iniciativas, pero temerosas de hacer manifiesta su postura.

*Cierre de  
frontera  
agropecuaria*

A esas dos visiones tan distantes se sumaba que existía un duro debate al interior del Gobierno colombiano sobre las zonas de reserva existentes, dado que muchas de estas se encuentran en territorios donde las Farc históricamente tuvieron presencia y ejercieron control territorial.

Un sector del Estado, liderado por el Ministerio de Defensa y los militares, sentía que muchos de estos territorios campesinos habían sido instrumentalizados por la guerrilla como espacios de retaguardia y temía que incluirlos en el acuerdo de paz significara darles allí juego político sin contrapeso. Los mayores contradictores de las ZRC incluso argumentaron que las Farc podían tener una segunda intención en impulsarlas: mantener su capacidad militar aún después de dejar las armas y asegurarse de que las Fuerzas Militares no pudieran entrar en esos territorios.

Por su parte, el equipo del Gobierno en la mesa argumentaba que, precisamente, en un escenario en que las Farc dejarían de manera definitiva sus armas se presentaba una oportunidad inmejorable para que el Estado hiciera presencia en esos territorios. Los negociadores propusieron, siguiendo la lógica del Programa de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) —que logró significativas transformaciones sociales y económicas en el sur del Meta durante el segundo gobierno de Uribe— dejar de ver las ZRC bajo el lente de la seguridad y, más bien, hacerlo desde el del desarrollo rural y la inversión del Estado.

Desde su punto de vista, se debían integrar esas regiones abandonadas y desconectadas al resto del país para impulsar su desarrollo. En otras palabras, justamente la lógica contraria a lo que proponían las Farc de volverlas enclaves autónomos y autogestionados (o «republicuetas independientes», como dijo públicamente el entonces ministro Juan Camilo Restrepo).

Para complejizar aún más las cosas, esta fue quizás la única discusión del tema rural que tuvo resonancia en la opinión pública, dado que distintos sectores sociales presionaban a la mesa desde afuera, tanto defendiendo como cuestionando la legitimidad de las ZRC.

Mientras los campesinos afiliados al movimiento de zonas de reserva campesina se reunieron en San Vicente del Caguán

*Presencia  
integral del  
Estado*

para darle visibilidad a sus reclamos y el senador Alberto Castilla radicaba un proyecto de ley pidiendo reconocer al campesino como sujeto de derechos colectivos, el líder gremial ganadero José Félix Lafaurie denominaba las ZRC como «cartuchos rurales de las Farc» y argumentaba que se crearían territorios vedados para la Fuerza Pública. Aunque estas presiones no afectaron lo que se hablaba en la mesa, sí revelaban las fuertes posturas ideológicas en torno a esta figura de ordenamiento territorial.

*Compromisos  
sobre ZRC*

Al final, el acuerdo de paz estableció dos compromisos muy puntuales en torno a las ZRC.

Por un lado, compromete al Gobierno a apoyar los planes de desarrollo de las ZRC que ya existen y de las que se constituyan en el futuro, para asegurar que se cumplen los propósitos con que fueron creadas y que sus objetivos son trazados con apoyo de las instituciones del Estado. Por el otro, lo compromete a dar trámite a las solicitudes de constitución de estas zonas que surjan por iniciativa de las comunidades interesadas, pero sin modificar en ningún momento el proceso que existe en el marco legal vigente y sin que eso implique necesariamente su aprobación.

En la práctica, el acuerdo de paz no cambió ni la naturaleza ni el alcance de las zonas de reserva campesina. Simplemente comprometió explícitamente al Gobierno a apoyarlas para que puedan cumplir los objetivos con que fueron creadas y consoliden el cierre de la frontera agropecuaria. En un escenario de salida de las Farc del conflicto armado, esto debería abrir las puertas para que las instituciones del Estado hagan presencia en esos territorios y que, contrario a la lógica de las «republicuetas independientes», se puedan integrar al resto del país.

Aunque se podría pensar que para las Farc fue perjudicial haber presentado una visión tan maximalista sobre las ZRC, para luego acordar medidas mucho menos ambiciosas, en el fondo sus planteamientos pudieron haber tenido el efecto más pragmático de mostrar a sus filas y a sus bases sociales que el tema era una de sus banderas políticas.

Durante la renegociación posterior al plebiscito, varios sectores del «No» solicitaron hacer algunas clarificaciones en el proceso de constitución de las zonas de reserva campesina.

Por ejemplo, Marta Lucía Ramírez pidió precisar que no tendrían autonomía administrativa o financiera, para descartar cualquier pretensión de asemejarlas a entes territoriales.

En respuesta a su preocupación, el texto definitivo del acuerdo puntualizó que dichos procesos administrativos «se harán por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente», haciendo explícito el hecho de que el proceso de paz no los modificaba de ninguna manera.

Siguiendo la línea de discusión sobre las zonas de reserva, las Farc propusieron en la mesa la creación de «zonas interétnicas» que permitieran resolver conflictos entre campesinos, indígenas y afros, haciendo eco de una idea defendida por algunas organizaciones sociales.

El equipo del Gobierno se opuso a una figura de este tipo, dado que podía generar confusión en términos de las competencias político-administrativas de los territorios colectivos ya creados, además de agudizar conflictos existentes o crear otros nuevos. Sin embargo, sí buscó que en el acuerdo quedara patente la necesidad de propiciar el diálogo y la convivencia en los territorios, para resolver conflictos asociados a la tierra entre distintas comunidades étnicas.

7.

## ¿Seguridad o soberanía alimentaria?

Aunque en principio la discusión sobre el subpunto de sistema de seguridad alimentaria —el más corto de los cuatro en que quedó organizado el tema rural— parecería netamente de lenguaje, iba más allá de lo semántico.

Las Farc, influenciadas por Bolivia y su Ley Marco de la Madre Tierra, propusieron priorizar la producción nacional y recortar la importación de alimentos. Más allá del tema nutricional, esas ideas engranaban con una propuesta más amplia de renegociar los tratados de libre comercio (TLC) que facilitaban esas importaciones, especialmente con Estados Unidos y la Unión Europea. «Los tratados de libre comercio suscritos por el Gobierno colombiano con gobiernos extranjeros serán denunciados, o en su defecto revisados, si a ello hubiere lugar», plantearon.

De entrada, el Gobierno reiteró —al igual que había hecho con la discusión sobre la política minero-energética— que el modelo económico no era negociable, que ese tipo de debates requerían la presencia de todos los actores de la sociedad colombiana y que las Farc podrían defender esa bandera pro-tectionista cuando fueran un partido político.

Más filosóficamente, el equipo del Gobierno argumentó que el tema de la seguridad alimentaria se podía entender en tres niveles: el del productor, el de las regiones del país y el del país. Si la preocupación de las partes era cómo erradicar el hambre en el campo, el tema no estaba en revisar las políticas comerciales y el libre mercado, sino en garantizar que los habitantes rurales tengan adecuadas condiciones de nutrición, bienestar y acceso a alimentos. Desde ese punto de vista —planteó— la producción de alimentos es un medio y no un fin.

Seguridad  
alimentaria

Bajo esta lógica, las partes lograron un acuerdo en una serie de medidas básicas como la promoción de mercados locales que impulsen la agricultura familiar, el apoyo al plan nacional de comercialización incluido entre los servicios públicos rurales y el establecimiento —siguiendo el modelo de Brasil— de consejos locales de alimentación y nutrición con una vigorosa participación de la sociedad civil.

Como dato interesante, el Gobierno y las Farc lograron un acuerdo en la sustancia del subpunto, mas no en su nombre y apellido. Ante la imposibilidad de convenir un título, en su lugar quedó un asterisco hasta julio de 2016, más de cuatro años después de la firma del borrador del punto rural.

Finalmente, la solución para este asterisco fue dejar de lado los términos que separaban a las partes, y se acordó denominarlo «acceso progresivo del derecho a la alimentación», que propuso el Gobierno siguiendo la reflexión teórica liderada por Naciones Unidas y su exrelator especial para la alimentación Olivier de Schutter en torno a dicho derecho (en inglés *the right to food*).

Esa solución generó una discusión al interior del Gobierno sobre las implicaciones de elevar la alimentación a la categoría de derecho fundamental y las consecuencias de no poder garantizarlo, que se zanjó con la inclusión del adjetivo «progresivo», para imprimirle un carácter gradual, más cercano a aquel de los derechos económicos, sociales y culturales.

Derecho a la  
alimentación

---

### EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:

---

Alejandro Reyes Posada  
Álvaro Balcázar Vanegas  
Andrés García Trujillo

-CAPÍTULO 3-

## El tema político

# ¿Por qué el tema de participación política?

En un perverso matrimonio entre política y armas, medio siglo de conflicto armado tuvo un marcado impacto en la calidad de la democracia en Colombia y en la capacidad de los colombianos de tramitar sus diferencias de manera pacífica.

En medio de un clima de violencia generalizada en muchas regiones del país, grupos armados impidieron a los votantes ir a las urnas, determinaron el resultado de elecciones y restringieron la capacidad de los funcionarios públicos electos de representar a los ciudadanos.

Violencia contra funcionarios

Solo en las dos décadas entre 1986 y 2003, 162 alcaldes, 420 concejales y 22 personeros en ejercicio fueron asesinados, al igual que 108 candidatos a alcaldía y 94 candidatos a concejos, según la Federación Colombiana de Municipios. Estas cifras muestran el impacto a nivel local de la violencia, que también afectó la política nacional dejando un saldo de tres candidatos presidenciales y dos excandidatos asesinados. Además, 318 alcaldes, 332 concejales, 52 diputados y 54 congresistas fueron secuestrados entre 1970 y 2010, según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, a los que se suman miles de líderes sociales y comunitarios que fueron agredidos e incluso asesinados en ese mismo período.

De manera paralela, las dinámicas de exclusión política jugaron un papel preponderante en permitir que los ciclos de violencia continuaran en el tiempo, a pesar de que durante los años noventa Colombia logró el hito histórico de que cinco grupos guerrilleros dejaran las armas y se integraran a la vida democrática.

En reconocimiento de esta realidad histórica, el Gobierno y las Farc acordaron incluir un punto de participación política en la agenda de la mesa de conversaciones, favorecido por la idea de que —como dice la introducción de este capítulo del acuerdo— «ampliar y cualificar la democracia [es] condición para lograr bases sólidas para forjar la paz».

La discusión de este punto, sin embargo, no debía tratar solamente sobre la participación política de las Farc como parte de la transición de la guerra hacia la paz, sino de cómo mejorar y profundizar la democracia en Colombia, en la lógica de que la calidad del sistema político es clave para que exista un Estado de derecho. Es decir, al igual que sucedió con el capítulo sobre desarrollo rural, el espíritu de esta conversación no fue cómo alcanzar una ampliación democrática que beneficiara a las Farc, sino a todos los colombianos.

Esta distinción era tan crucial que, de hecho, comenzaron a discutir las condiciones para el tránsito de las Farc de guerrilla a partido político en democracia tras la dejación de las armas, pero terminaron —usando el lenguaje de la mesa— «pateando el tema hacia adelante» para abordarlo en el capítulo de Fin del conflicto, que fue negociado en la última etapa de los diálogos.

Al igual que en el capítulo rural, ambas partes tenían razones de peso para ver con buenos ojos que se abordara una ampliación democrática.

Para el gobierno Santos, la Constitución Política de 1991 —que por primera vez consagró la paz como un derecho— había esbozado la hoja de ruta para lograr una democracia más participativa donde los colombianos asumieran un rol más activo en la toma de decisiones y en todos los asuntos de interés público. No obstante, su idea de que el sistema político pudiera representar mejor los intereses de todos los ciudadanos y canalizar sus preocupaciones por las vías institucionales quedó incompleta como consecuencia del recrudecimiento de la violencia en buena parte del país y el poderío de grupos armados al margen de la ley como las Farc o los paramilitares.

Dado que el sistema político no pudo canalizar todas las demandas que surgían en la sociedad, especialmente de sectores marginales, muchos se expresaron por fuera de las

**«Ampliar y cualificar la democracia para forjar la paz»**

La Constitución de 1991

vías institucionales y la violencia se volvió una forma recurrente de acción para la resolución de los conflictos. El proceso de paz era, entonces, una ventana de oportunidad para impulsar la inclusión por medio de formas distintas de participación (incluyendo a través de las organizaciones sociales y los partidos) y que, en últimas, los conflictos se tramiten institucionalmente.

En la medida en que existan garantías para participar y resolver los conflictos, razonaron, mayores probabilidades habrá de que las diferencias se puedan solventar pacíficamente. Como planteó el jefe negociador Humberto de la Calle, «estamos poniendo fin al conflicto, pero no es la finalización de la conflictividad: si construimos un esquema de participación ciudadana que no deje llegar al tope los problemas, estaremos evitando el desarrollo de conflictos armados».

Para las Farc, por su parte, la participación política era importante porque —a la vez que tenían un origen rural— nacieron con un discurso de oposición a la exclusión política imperante en Colombia, expresada en el férreo bipartidismo que caracterizó casi todo el siglo XX y cuyo mayor símbolo fue el pacto de repartición del poder conocido como el Frente Nacional. Asimismo, a diferencia de las otras cuatro guerrillas que dejaron las armas a comienzos de los años noventa, las Farc no participaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que, precisamente, buscó ampliar la democracia.

Adicionalmente, para las Farc, hablar de una profundización de la participación política y ciudadana —en momentos en que el sistema político goza de baja credibilidad entre los colombianos— podía apuntalar la llegada a la política de su partido o movimiento político. Todo esto en el marco de unas garantías de seguridad para el ejercicio de esta, que para las Farc eran fundamentales dado el trágico antecedente de la Unión Patriótica y sus más de tres mil militantes asesinados entre los años ochenta y noventa.

Así pues, las partes en la mesa reflexionaron sobre tres temas centrales: cómo asegurar que el sistema democrático sea más incluyente, representativo, transparente y capaz de ofrecer a la sociedad colombiana posibilidades de resolver los conflictos de manera pacífica; cómo garantizar la seguridad de

quienes participan en el ámbito político y cómo incentivar que las organizaciones ciudadanas puedan participar en los asuntos públicos.

Responder a estas cuestiones permitiría —a juicio de los equipos negociadores en la mesa— romper de manera definitiva el vínculo entre armas y política en Colombia, haciendo posible la integración de la sociedad en una cultura política de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización. En palabras de Sergio Jaramillo, «lo que está en juego es terminar con una tradición que tanto ha afectado esta República que debe recurrir a las armas para promover una visión política de las cosas».

*Romper vínculo  
entre armas y  
política*

**«Estamos  
poniendo fin  
al conflicto,  
pero no es la  
finalización  
de la  
conflictividad»**

## ¿Qué se acordó entonces?

En términos generales, el Acuerdo Final de paz plantea una serie de medidas para ampliar y cualificar la democracia en Colombia, construyendo sobre los avances logrados en la Constitución de 1991 y sus sucesivas reformas, y esbozando rutas para completar algunas de las tareas concretas que quedaron pendientes.

El capítulo de participación política reconoce que hay tres metas fundamentales para lograr esa apertura democrática: en primer lugar, que haya voces más diversas en la política colombiana tanto en lo nacional como en lo local; segundo, que el sistema electoral sea más transparente, brindando así mayores garantías a la participación en política; y tercero, que los ciudadanos participen más activamente en los asuntos públicos y tengan mayor incidencia en estos. Por último, el acuerdo busca que en Colombia nunca más se vuelvan a empuñar las armas para avanzar o silenciar una causa política.

## ¿Cómo se desarrolló la negociación?

Al igual que el capítulo rural, el de participación política era considerado un «puente de oro» que permitiría lograr avances significativos que fortalecerían la mesa y construir confianza entre las partes, antes de llegar a los puntos más sensibles de la agenda.

Aun así, las discusiones se demoraron un par de ciclos antes de entrar en los temas esbozados en la agenda del Acuerdo General. En el inicio del punto, los negociadores de las Farc plantearon que hablar de democracia y de participación significaba abordar la necesidad de una serie de reformas al Estado, incluyendo la redefinición de las tres ramas del poder, la elección popular de los responsables de los organismos de control —como el procurador, el fiscal, el contralor y el defensor del pueblo— o la creación de un cuarto poder llamado el «poder popular».

Su argumento central era que el sistema político era responsable del origen del conflicto armado, mediante una represión estatal contra quien cuestionara el *statu quo*.

Los negociadores del Gobierno plantearon desde el inicio que la Constitución de 1991 garantizaba una ampliación de la participación política y ciudadana, representando el punto de partida para las discusiones sobre el tema. Al mismo tiempo, les insistieron a las Farc en que —al igual que en el primer punto— no estaban discutiendo las causas objetivas del conflicto, sino las condiciones que permitieron que este perdurara y que bajo ninguna circunstancia entrarían a discutir el modelo del Estado en la mesa. Como sucedió durante

el capítulo rural, les propusieron guardar muchas de sus ideas para cuando fueran un partido y quisieran promoverlas como parte de su plataforma ideológica.

En un esfuerzo por acercar posturas, el equipo del Gobierno formuló una hipótesis en la que podría estar de acuerdo y trabajar: que el sistema político en Colombia no es suficientemente amplio y, por esto mismo, no está en capacidad de representar los intereses de todos los actores por los canales institucionales. La pregunta, entonces, sería ¿cómo resolver ese problema?

«Hablemos de lo que puede mejorar la democracia en el país», dijeron los negociadores del Gobierno. Esa vía de reflexión permitió no solamente acotar el punto, sino centrarse en los temas específicos que permitirían robustecer el sistema político y garantizar que el Estado sea más sólido. La visión del equipo del Gobierno era: «Este punto no es sobre las Farc, sino sobre cómo resolvemos un problema que afecta seriamente a todo el país y que ha permitido que el conflicto perdure en el tiempo».

A partir de esta reflexión fueron pactando los procedimientos para —después de la firma del Acuerdo Final— esbozar medidas como un estatuto que diera garantías a la oposición, lograr una participación ciudadana más activa, poner en marcha una Misión Electoral Especial que hiciera recomendaciones para una reforma política, impulsar los presupuestos construidos de manera participativa o promover un acceso más democrático a medios de comunicación estatales y comunitarios. El último tema que acordaron fueron las dieciséis Circunscripciones especiales transitorias de paz en el Congreso, con el ánimo de dar representación política nacional a los territorios históricamente azotados por el conflicto y la ausencia estatal.

Un rasgo que distinguió este punto fue que mientras la discusión tenía lugar se sintieron con fuerza en la mesa varios hechos políticos que sucedieron fuera de esta, como cuando en agosto de 2013 el Gobierno decidió tramitar un proyecto de ley en el Congreso que permitiría votar un referendo — para cumplir con la promesa del presidente Santos de referendar popularmente el acuerdo— al tiempo que se celebraban las elecciones de alcaldes y gobernadores de 2015.

Esta iniciativa —que evidenciaba la convicción temprana, pero errada, al interior del Gobierno de que el acuerdo con las Farc se sellaría rápidamente— ocasionó un fuerte desencuentro en las negociaciones. Las Farc acusaron al Gobierno de impulsar el referendo sin el consenso de la mesa, puesto que en ese momento aún defendían la idea de una Asamblea Nacional Constituyente para referendar el acuerdo, a la que el Gobierno siempre se opuso.

Algo similar ocurrió cuando el paro agrario paralizó a varias regiones del país en ese mismo mes de agosto de 2013. En medio de los fuertes bloqueos de vías, decenas de personas resultaron heridas después de que el Gobierno envió a la policía antidisturbios (Esmad) a controlar a los manifestantes y un hombre de setenta y dos años, con una deficiencia renal, murió en Boyacá mientras una ambulancia intentaba sortear las carreteras totalmente obstaculizadas.

Todo esto sucedió justo en momentos en que la mesa abordaba el tema de garantías necesarias para la protesta pacífica y su anverso, las garantías para quienes no protestan. «Lo vivimos en tiempo real: fue una convergencia entre la realidad y la mesa. No fue una discusión en frío», recuerda uno de los asesores del equipo del Gobierno.

**«Hablemos de lo que puede mejorar la democracia»**

# Los grandes debates

Los debates más arduos del punto de participación política giraron en torno a cómo mejorar el funcionamiento del sistema político colombiano.

En un comienzo, las Farc adoptaron una postura maximalista según la cual en Colombia no existe la democracia, mientras que el gobierno Santos consideraba que existía una democracia funcional, pero reconoció que esta tenía problemas y que era susceptible de ser mejorada. Mientras que las Farc partían de un reformismo radical al sistema, el Gobierno proponía un reformismo moderado enmarcado en los principios y avances contenidos en la Constitución Política de 1991.

Al final, el capítulo de participación política del acuerdo no propone reformas de fondo al sistema político, sino rutas y procedimientos que pueden ayudar a mejorarlo.

1.

## ¿Cómo mejorar la democracia tras los aportes de la Constitución de 1991?

El Gobierno y las Farc estuvieron de acuerdo en que se necesitaban reformas al sistema político que lo vuelvan más incluyente. Diferían, sin embargo, en la manera para conseguirlo: mientras las Farc proponían redactar esas reformas directamente en la mesa, el Gobierno insistía en que muchas de esas medidas tendrían que ser discutidas con sectores más amplios de la sociedad —porque eran decisiones que los afectaban— y que en La Habana solamente podían perfilar ideas que deberían ser luego tramitadas en otros espacios democráticos más amplios.

En el fondo, este debate giraba alrededor de dos preguntas. Si hablamos de mejorar la democracia, ¿deberíamos pensar en hacer *tabula rasa* o usamos el marco normativo existente para pensar cómo afinar su funcionamiento? ¿Eso significa que deberíamos pactar contenidos en la mesa o procedimientos que permitan llegar luego a esos contenidos?

Para la delegación del Gobierno, la base de todas las discusiones del capítulo debía ser la Constitución de 1991, que —como columna vertebral de la democracia— determinó que «la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento» (artículo 22) y creó una serie de disposiciones transversales que establecen los fundamentos de la participación democrática y ciudadana. Esa debía ser —plantearon internamente— la guía para las discusiones y, llegado el caso, la línea roja que no franquearían.

Detrás de esa idea había varias lógicas. En primer lugar, a los negociadores del Gobierno les interesaba pensar en una

**«La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento»**

*Apertura  
democrática  
tras 1991*

apertura democrática que no pusiera en riesgo el proceso adelantado desde 1991 en materia de fortalecimiento de partidos, que condujo a Colombia de un férreo bipartidismo a una gran atomización de partidos y, finalmente, a un sistema pluralista conformado por una decena de partidos más sólidos y representativos de la diversidad del país, pero que todavía podía ser mejorado. Al mismo tiempo, cualquier reforma de fondo —que requiriera un trámite legislativo para modificarla— conllevaría un alto costo de legitimidad al proceso de paz y abriría las puertas a la pretensión de las Farc de impulsar una nueva Asamblea Constituyente, que el Gobierno deseaba evitar a toda costa.

Pero, fundamentalmente, los negociadores —liderados por Humberto de la Calle, quien fue uno de los líderes decisivos en la Constitución de 1991— creían que el espíritu de la carta magna de buscar la paz en Colombia estaba aún vigente y que había muchas herramientas en el texto que aún no se habían aprovechado.

Para comprobarlo, el equipo técnico del Gobierno realizó un minucioso trabajo de investigación de todas las posibles propuestas que se podían llevar a la mesa a partir de la Constitución del 91 y de los acuerdos de paz firmados en los años noventa. Ese rastreo arrojó ideas que iban desde el artículo 12 transitorio que permitía al Presidente de la República otorgar curules directas a un grupo en negociaciones de paz hasta la creación de medios de comunicación propios de los partidos que surgieran del desarme, como el noticiero AM/PM que tuvo durante años el partido Alianza Democrática M-19.

Esta visión del Gobierno significó que era necesario presentarle en detalle a las Farc —que siempre habían rechazado la institucionalidad colombiana y la consideraban ilegítima— qué había en la Constitución, qué diferenciaba a la democracia representativa de la participativa y por qué un sinnúmero de pequeñas tareas para mejorar la democracia habían sido esbozadas, pero no se habían materializado.

Un buen ejemplo es el Estatuto de la Oposición, que la Constitución bosquejó para fijar las garantías que deben tener los partidos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, pero que ninguno de los sucesivos gobiernos desarrolló. El

*Estatuto de  
la Oposición*

resultado es que —más de dos décadas después y tras al menos una docena de intentos infructuosos— la tarea fijada por el artículo 112 para mejorar la calidad de la democracia nunca vio la luz, una deuda que el equipo del Gobierno reconoció explícitamente.

Otro era la participación ciudadana, que no se había materializado aún —al menos no con el alcance que imaginó la Constitución— en una incidencia real de la sociedad en los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

Estas ideas fueron bien acogidas por las Farc, que, por ejemplo, veían la necesidad de un Estatuto de la Oposición que a futuro protegiera su trabajo como un partido político en democracia, y que a menudo citaban la aniquilación de la Unión Patriótica como un referente que les producía desconfianza en el Estado.

La siguiente discusión fue cómo aterrizar esas medidas. Mientras el Gobierno argumentaba que era necesario incluir a más sectores en ese debate, a las Farc les preocupaba que, si el tema no aparecía concretamente en el texto del acuerdo, sería difícil impedir que después quedara en el aire.

La solución que permitió destrabar esta discusión fue la reflexión que el filósofo estadounidense John Rawls planteó sobre el «velo de la ignorancia», consistente en que, para que las reglas de una sociedad funcionen, estas deben ser percibidas como justas por todos los actores. Para lograr eso, decía Rawls, se requiere dejar a un lado la posición política, el estatus social y todas aquellas características personales que impiden ver un tema de manera imparcial; es decir, sacar la discusión de la situación particular y asegurar que todos se vean dentro.

Siguiendo esa idea, el equipo del Gobierno argumentó a las Farc que —por ejemplo— el Estatuto de la Oposición no era para que ellos pudieran ejercerla, sino para que todos los partidos que se declaren en oposición puedan hacerla. Y que, en el eventual caso de que ellos llegaran a gobernar, otros partidos también pudieran ver el estatuto como una herramienta útil. Entonces, en el entendido de que no se trataba solamente de ellos, la propuesta de ley estatutaria debería ser el resultado de un proceso participativo más amplio que la mesa.

*Velo de la  
ignorancia*

**Pactar procedimientos**

Eso llevó a las dos partes a decidir que, más que contenidos puntuales, pactarían rutas para producirlos, que llamaron «acuerdos instrumentales para construir reformas». «El acuerdo fue acordar qué vamos a discutir más adelante y con quiénes», en palabras de uno de los asesores técnicos del Gobierno en este punto.

El Estatuto de la Oposición es un buen ejemplo de esa metodología. Las partes acordaron un procedimiento para bosquejarlo: se crearía una comisión para definir sus lineamientos, a la que se invitaría a todos los partidos con personería jurídica, representantes de dos movimientos sociales con vocación política (Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos) y dos delegados de las Farc (dado que aún no habrían dejado las armas y, por ende, no se habría constituido todavía su partido). El Gobierno luego elaboraría un proyecto de ley recogiendo esas ideas y lo presentaría al Congreso.

Al igual que en otras discusiones de este punto, además del «cómo» fue complejo definir el «con quiénes». En un inicio fue difícil para las Farc aceptar que los actores legítimos para definir el Estatuto eran los partidos con personería jurídica (es decir, los que tenían representación en el Congreso), mientras que para el Gobierno era fundamental reconocer el lugar que estos debían ocupar en cualquier discusión sobre el sistema democrático.

**Misión electoral especial**

Algo similar ocurrió con la discusión sobre cómo modernizar y hacer más transparente el sistema electoral. Bajo la misma premisa de que no sería legítimo que lo definieran las dos partes en la mesa, de espaldas al resto del país, convinieron la creación de una Misión Electoral Especial (MEE). Esta misión, integrada por siete expertos de alto nivel en temas electorales, entregaría un informe con sus recomendaciones de reforma política, que luego serían discutidas en el Congreso con todos los actores. (Dentro de las sugerencias que presentó la misión estuvieron algunos temas en que las dos partes coincidían filosóficamente, pero que no podían acordar solos en la mesa, como la necesidad de reformar a un altamente politizado e inefectivo Consejo Nacional Electoral).

Para garantizar que esos expertos fueran idóneos y no obedecieran a los intereses de las partes en la mesa, el acuerdo

pactó un mecanismo de selección mediante el cual dos universidades nacionales y dos centros de pensamiento internacionales —todos con experiencia en temas electorales— los designarían de común acuerdo.

Una tercera ruta pactada fue la del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, que sería esbozado con los insumos que salieran de un espacio de discusión nacional pluralista.

Esta solución creativa permitió que ninguna reforma al sistema político viniera directamente de una mesa donde estaba sentado un actor que aún no había hecho el tránsito de las armas a la democracia y que, por lo tanto, no fuese cuestionada su legitimidad y credibilidad. Como diría un negociador, «en La Habana estamos acordando el qué y en el proceso democrático se define el cómo».

La fórmula también significó que las Farc tuvieran un rol protagónico en lograr que compromisos que estaban enunciados en la Constitución, pero que no se habían desarrollado, finalmente aterrizaran en hechos concretos que cambiarían la vida de la gente en los territorios.

Aun así, algunos de estos procedimientos generaron duras discusiones con los sectores políticos del «No» después del plebiscito y durante la renegociación. Esto fue especialmente cierto con la Misión Electoral Especial: mientras que algunos líderes del «No» proponían eliminarla y dejar que el Congreso definiera cualquier modificación al régimen electoral, el Gobierno insistió en que se necesitaban insumos y recomendaciones para, justamente, enriquecer esa discusión política.

Producto de esa discusión, el acuerdo de paz que salió de la renegociación añadió que «la Misión adelantará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas a objeto de obtener el más amplio consenso posible en la producción del Informe Final».

**«En La Habana acordamos el qué y en democracia el cómo»**

2.

## ¿Cuál es el rol de las organizaciones sociales en la democracia?

Una discusión importante, que surgió en todo el punto y sobre todo durante la discusión del Estatuto de la Oposición, fue si las organizaciones y movimientos sociales deberían tener los mismos derechos y las mismas garantías que los partidos políticos. En últimas, qué papel juegan las organizaciones sociales en una democracia y cómo protegerlas.

Las Farc inicialmente propusieron la creación de un «poder popular» donde las decisiones gubernamentales se tomaran mediante asambleas comunitarias, siguiendo el modelo que existe en Venezuela. A ese cuarto poder lo definieron —en sus «100 propuestas mínimas sobre participación»— como «las múltiples formas de ejercicio autónomo y democrático de poder directo, asambleario, comunitario, a través de juntas, cabildos, o congresos [...] con capacidad decisoria y de incidencia real y material en los diferentes asuntos públicos, y [...] funciones de veeduría y control sobre las diferentes actuaciones del Estado».

*Rol de las organizaciones sociales*

Esta preocupación obedecía a que las Farc se veían más a sí mismos incidiendo en lo público desde las organizaciones sociales de base políticamente afines que desde la política convencional de partidos y los espacios de democracia representativa. Desde su punto de vista, era necesario continuar profundizando las reformas del «discurso participacionista» que se extendió por países como Brasil en los años noventa y Ecuador y Bolivia en los 2000, que buscaban pasar de un modelo netamente representativo a uno que empoderara más a las comunidades y las involucrara en la toma de decisiones. Para construir sobre avances como la elaboración de

presupuestos participativos locales en Brasil o la elección popular de mandatarios locales en Colombia, las Farc le apostaban a aumentar la incidencia de las organizaciones sociales y a que sus insumos fueran vinculantes para los gobiernos.

De esa propuesta maximalista —que el equipo del Gobierno rechazó con el argumento de que ya existe en Colombia una democracia participativa consagrada en la Constitución de 1991—, las Farc pasaron a proponer que se incluyera a las organizaciones sociales dentro del Estatuto de la Oposición o que se les extendieran garantías semejantes. Su argumento era que los grupos ciudadanos ejercen un importante rol de control social frente a políticas gubernamentales, como ha ocurrido —por ejemplo— con los campesinos opuestos a los tratados de libre comercio.

El Gobierno repuso que los movimientos y grupos sociales están en todo su derecho de oponerse a las políticas que les parecen inconvenientes y que es fundamental para la sociedad que sigan haciéndolo, pero que se trataba de dos temas distintos.

Las garantías para la oposición —argumentaron los negociadores del Gobierno— están más bien relacionadas con el papel central que juegan los partidos políticos dentro del sistema democrático. Para que haya democracia se requiere alternancia —plantearon— y, para que esta exista, los partidos, que por naturaleza tienen vocación de poder o de permanencia, deben trazar programas alternativos y una oferta política distinta. A diferencia de una organización social, que puede oponerse —siguiendo un ejemplo usado en la mesa— a un proyecto de vivienda por considerarlo inconveniente, pero no tiene la responsabilidad de presentar una propuesta alterna.

Esos partidos políticos necesitan, entonces, garantías para poder construir ese programa, acceder a los medios y presentarlo a los ciudadanos, argumentó la delegación del Gobierno. Es el espíritu, por ejemplo, de la réplica en horario triple A de televisión que tiene en Estados Unidos el partido opositor justo después de que el presidente hace cada año su Discurso sobre el Estado de la Unión en el Congreso. En últimas, necesitan condiciones equitativas para competir, a diferencia de lo ha ocurrido en la Venezuela chavista o en el México que estuvo bajo

*Garantías para la oposición*

el histórico monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, los negociadores del Gobierno aclararon que eso no significaba que fuera deseable un monopolio de los partidos en la acción pública ni en la representación y que, para lograr eso, era necesario fortalecer a las organizaciones sociales.

Al final, el Gobierno y las Farc acordaron que era importante establecer garantías para ambos tipos de colectividades, pero distinguiendo entre el trabajo que hace cada una. En palabras del acuerdo:

Para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición las garantías estarán consignadas en un estatuto para su ejercicio, mientras que para las organizaciones y movimientos sociales y populares antes mencionados es necesario, no sólo garantizar el pleno ejercicio de derechos y libertades, incluyendo el de hacer oposición, sino también promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas.

Para los partidos se acordó un Estatuto de la Oposición que sistematizara cuáles son aquellos derechos que tiene una colectividad que se declara en oposición al gobierno de turno. Dicho Estatuto —como se dijo anteriormente— se escribió tras un ejercicio amplio de consulta al que se convocó a todos los partidos existentes.

Para las organizaciones se pactaron una serie de medidas en aras de asegurar que puedan ejercer su trabajo, incluyendo garantías para la protesta pacífica, acceso a medios de comunicación y garantías de seguridad para líderes sociales y defensores de derechos humanos. En vista de que la Constitución de 1991 creó un sinnúmero de espacios de participación que están subutilizados, el acuerdo también determinó que se necesita fortalecer las capacidades de las organizaciones para participar, hacer veeduría y dar a conocer sus ideas en democracia.

Adicionalmente, el Gobierno y las Farc acordaron un camino para que las colectividades sociales puedan acceder al sistema político, si así lo desearan. Esta idea suponía que los partidos políticos no tuvieran necesariamente que nacer a nivel nacional, sino que pudieran surgir local o regionalmente, medirse en las elecciones y, dependiendo de sus resultados,

institucionalizarse como partido. Para usar un ejemplo que surgió en la mesa, una agrupación local que defiende el páramo ubicado en su territorio podría lanzarse como partido ecologista y, si se viera favorecido por los votantes, crecer políticamente.

Para ello, la mesa acordó dos medidas: en primer lugar, desligar la obtención o conservación de la personería jurídica de la superación del umbral en elecciones a Congreso, de manera que la única manera de conseguirla no fuera superando el umbral del 3% de votos válidos (que en las elecciones de Senado de 2014 fue de unos trescientos cincuenta mil votos). El acuerdo planteó entonces redefinir los requisitos para obtener la personería jurídica, teniendo en cuenta un número mínimo de afiliados. Se buscaba con esto garantizar el derecho constitucional a elegir y ser elegido.

De hecho, en un comienzo, las Farc propusieron acabar con el umbral, ante lo que el equipo del Gobierno argumentó que este y la lista única —dos mecanismos introducidos en la reforma política de 2003— ayudaron a consolidar el sistema de partidos, reversando la proliferación de decenas de minipartidos propiedad de barones electorales que hubo a finales de los años noventa y que dificultaban la gobernabilidad. Más ampliamente, el Gobierno invirtió un tiempo considerable en plantear a las Farc los logros de medidas como estas dos, así como de la ley de bancadas, la eliminación de los remplazos temporales en el Congreso (o «palomitas») o la «silla vacía» que decreta la pérdida de la curul por corrupción o vínculos con grupos armados al margen de la ley.

En segundo lugar, se incluyó la tarea de diseñar un esquema de adquisición progresiva de derechos políticos, que permitiría a los partidos y movimientos políticos ir creciendo según su desempeño electoral. Es decir, que en la práctica no estén obligados a «nacer grandes», sino que puedan, por ejemplo, hacerlo desde lo local.

Otros dilemas puntuales ligados a este debate afloraron a lo largo de toda la negociación, no solo en este punto, sino también en el capítulo agrario y el de drogas.

Uno de estos era cuáles son los sectores de la sociedad que participan en los temas públicos, que las Farc buscaban definir

Acceso al sistema político

como las organizaciones sociales y que el Gobierno quería ampliar a toda la ciudadanía interesada. El resultado es que el acuerdo habla de «la participación de las comunidades y organizaciones rurales», para no limitarla.

Otro era si la participación ciudadana en los asuntos públicos debe ser incidente o vinculante. Aunque el acuerdo nunca expresó que la participación debería ser vinculante, como propusieron las Farc en un comienzo, esa preocupación surgió durante las discusiones con el «No» después del plebiscito. Producto de la renegociación, se hicieron precisiones al acuerdo que refuerzan el carácter de insumo que tendría la participación, lo que llevó a aclarar que «en ningún caso pretende limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados».

De igual manera, la renegociación dio pie a algunas clarificaciones en las medidas para fomentar una mayor inclusión política. Por sugerencia de los sectores del «No», se precisó que «con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados».

3.

## ¿Cómo dar representación política a las regiones históricamente excluidas?

Si bien desde el inicio del punto se decidió que se discutiría la representación política para las Farc tras dejar las armas al final de la negociación, en la mesa surgió la pregunta de cómo garantizársela a los ciudadanos de las regiones que históricamente se vieron excluidas.

Esta idea —que maduró rápidamente en la mesa, pero que se convirtió en un tema crítico durante la renegociación— cristalizó en las Circunscripciones Especiales Territoriales para la Paz, una serie de curules especiales en la Cámara de Representantes que permitirían a los habitantes de las regiones más golpeadas por la guerra tener una representación en el Congreso durante dos períodos (es decir, ocho años). Su modelo fueron las circunscripciones especiales que creó la Constitución de 1991 para dar voz y voto a los sectores de la sociedad que no los habían tenido históricamente, como los indígenas, los afrocolombianos y la diáspora colombiana en el exterior.

Aparte de darles voz en escenarios políticos nacionales, las dieciséis circunscripciones tenían una lógica adicional. Siguiendo la idea de que el conflicto armado golpeó de manera diferenciada a las regiones, la mesa pensó en medidas que —al igual que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del capítulo rural— pudieran ayudar a esas poblaciones a revertir su impacto y encontrar nuevas oportunidades en un contexto de fin del conflicto.

En ese orden de ideas, las circunscripciones serían una forma de reparación a las comunidades que históricamente tuvieron una baja representación política por culpa del conflicto y en cuyos territorios los grupos armados —incluidas las

*Circunscripciones de paz*

*Reparación a las víctimas*

Farc— con frecuencia saboteaban las votaciones, constreñían a los electores y asesinaban a sus líderes políticos. Traer estas voces de las regiones al debate político nacional contribuiría, a su vez, a mejorar el sistema político, garantizando que sería más representativo y profundizando el ideal de descentralización impulsado por la Constitución de 1991.

Por esta razón, se acordó que los partidos políticos tradicionales —incluidas las Farc, que tendrían personería jurídica como resultado del acuerdo— no podrían competir por esas curules, sino únicamente las organizaciones sociales y grupos ciudadanos locales. Sus candidatos no tendrían que ser necesariamente víctimas directas del conflicto armado, dado que la idea era reparar territorios y no comunidades particulares, pero el mecanismo permitía que los líderes de víctimas se postularan. Por último, los elegidos por estas circunscripciones podrían conformar una bancada propia para pensar conjuntamente en los problemas de estas regiones, sin estar sujetos a una lógica de intereses de partido (algo que se dificultaría si fueran avalados por los partidos tradicionales y les rigiera la ley de bancadas).

Como se necesitaba un criterio objetivo para seleccionar cuáles serían esas regiones, se fijaron los mismos cuatro usados para determinar las regiones de PDET: grado de afectación por el conflicto, niveles de pobreza, debilidad institucional y presencia de economías ilegales. El número final de circunscripciones solo se fijó en agosto de 2016 —cuando ya se cerraba el Acuerdo Final— y los mapas de las regiones se trazaron posteriormente, iniciada ya la fase de implementación.

*Criterios de selección*

Un mayor debate generó, al interior del equipo del Gobierno, la pregunta de si los ciudadanos en esas regiones deberían votar una o dos veces a la Cámara de Representantes (una por la circunscripción especial y otra por la ordinaria departamental). Aunque hacerlo una única vez tenía sentido desde la lógica del principio de representación electoral («un hombre, un voto»), en la práctica eso podía redundar en que las circunscripciones quedaran aisladas de sus departamentos, creando potenciales conflictos territoriales en vez de promover su integración y facilitando la oposición de políticos regionales que verían afectados sus intereses electorales. Por

este motivo, prevaleció la idea de que los ciudadanos de esas regiones pudieran votar dos veces. De igual manera, hubo un largo debate interno sobre si la elección de estas circunscripciones debería ocurrir al tiempo que las del Congreso o que las de autoridades locales, resolviéndose en últimas que debería coincidir con las primeras.

Pese a la convicción de la mesa sobre la importancia y utilidad de la creación de las circunscripciones, estas se convirtieron en una de las principales objeciones de los sectores del «No» tras el plebiscito.

Su preocupación era que la frase «los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones» no aplicara para las Farc (a pesar de que el punto de Fin de conflicto aseguraba a su partido esa representación) y que, en consecuencia, pudieran postularse en aquellas zonas mientras los partidos tradicionales quedaban excluidos. Es por eso que en el acuerdo renegociado la prohibición incluye expresamente «al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal».

Los líderes políticos del «No» también expresaron su temor de que las circunscripciones coincidieran con zonas donde las Farc habían tenido influencia y que, como resultado, se postularan candidatos ciudadanos afines a ellos. Por sugerencia del Centro Democrático, se añadió una medida para fortalecer a las organizaciones sociales, especialmente de víctimas, para que tuvieran mayores posibilidades de competir en estos distritos electorales especiales.

El proyecto de acto legislativo de creación de las circunscripciones en el Congreso intentó fortalecer aún más esa idea, volviendo obligatorio que las listas en estos distritos incluyeran candidatos que estén registrados como víctimas. A pesar de todas las aclaraciones y de todos los debates que se dieron en torno a esta medida, que era la más concreta del capítulo, la iniciativa no vio la luz. No fue aprobada por el Congreso a finales de 2017, corriendo la misma suerte que el proyecto de reforma política elaborado a partir de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial.

---

EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:

---

Antonio José Lizarazo  
Juan Fernando Londoño  
Juana Inés Acosta  
Julián Arévalo Bencardino  
Mario Puerta Osorio  
Martha Maya Calle

-CAPÍTULO 4-

## Poner fin al conflicto

# ¿Por qué el tema de fin del conflicto?

El capítulo de Fin del conflicto es quizás el que menor explicación requiere en el contexto de un proceso de paz, debido a que, por definición, los acuerdos de paz deben pensar en las condiciones que permitirán, justamente, poner fin a los enfrentamientos armados y que los combatientes de los grupos ilegales dejen las armas para regresar a la vida civil.

Adiós a las  
armas

Su impacto es claro: para la sociedad civil que ha sufrido directa e indirectamente los graves efectos del conflicto, el silenciamiento de las armas es la mayor garantía y esperanza de que las cosas pueden cambiar en los territorios más afectados por la violencia.

Sin embargo, la importancia del fin del conflicto va mucho más allá de un corto plazo en el que cesan las hostilidades y los combatientes dejan de serlo. Todo lo contrario: para el Gobierno y las Farc también resultaba medular pensar en este capítulo en las condiciones que permitirían, a un mediano y largo plazo, que nadie acuda a las armas como medio de lucha.

En últimas, que el cese al fuego, la dejación de las armas, la reincorporación de los excombatientes y las garantías para su seguridad —que son las cuatro piedras angulares del capítulo— sean duraderos dependería en gran medida de la sostenibilidad de toda la transición de la guerra a la paz. Como resultado, el Gobierno y las Farc acordaron incluir un punto de fin de conflicto en la agenda de la mesa de conversaciones, donde estos pilares formaran parte de lo que el Acuerdo General llamó un «proceso integral y simultáneo».

Esa integralidad y simultaneidad era fundamental para ambas partes. Para el gobierno Santos, porque garantizaría que las Farc dejarían las armas definitivamente en un lapso de tiempo razonable e iniciarían su transformación de grupo armado ilegal en actor político dentro de la democracia, un elemento clave común a la mayoría de procesos de paz en el mundo.

«Un proceso de paz es esencialmente —yo diría, por excelencia— un proceso político porque en el fondo, lo que hay detrás de esto, es un trato muy sencillo: un trato donde se acuerda que unas personas que están en armas, y que dicen luchar por unas causas políticas, van a dejar las armas para promover sus causas políticas por los canales de la democracia. Y por su lado, el Estado se compromete a que esas personas podrán hacer eso en condiciones adecuadas y en condiciones de seguridad», plantearía Sergio Jaramillo.

Para las Farc, por su parte, era esencial porque hacer ese tránsito implicaría un acompañamiento integral que les ayudaría a consolidar proyectos de vida en la legalidad y les daría unas garantías de seguridad que les permitieran recorrer el camino de esa transición con la certeza de no volver a necesitar las armas.

Aunque las armas tienen una simbología enorme, lo fundamental era que quienes las dejaran no sintieran la necesidad de retomarlas. Ese es el fin último: al fin y al cabo, armas —o «elementos de trabajo», en la jerga de las Farc— se pueden conseguir fácilmente. Por eso, tan importante como la dejación es asegurar que quienes la hacen se sientan cómodos y hagan una reincorporación efectiva a la vida civil.

Para que la discusión de este capítulo fuera exitosa, la delegación del Gobierno insistió en dejarla para el final de la negociación en La Habana. Esta decisión obedeció a varios factores, comenzando por el hecho de que era uno de los debates más difíciles —que tocaba directamente a las Farc como organización y en tanto individuos—, con que se reduciría su nivel de complejidad si habían llegado ya a otros acuerdos que les hubieran permitido construir confianza.

Había, también, otra razón táctica. Como se refirió en el capítulo inicial, una de las lecciones aprendidas de anteriores procesos de paz fallidos con las Farc —especialmente el

**«En un proceso de paz, unas personas que están en armas y dicen luchar por causas políticas, dejan las armas para promover sus causas políticas en democracia»**

proceso del Caguán durante el gobierno de Pastrana— era que esta organización había aprovechado los espacios de negociación para fortalecerse militarmente, ocupar espacios geográficos y aumentar su capacidad de combate. Dejar este punto para el final permitía a la delegación del Gobierno estar seguros de que esa guerrilla había tomado realmente la decisión de dejar las armas y convertirse en un actor político legal.

Al mismo tiempo, a las Farc les resultaba conveniente dejar la discusión para el final dado que, a la hora de abordar las condiciones del cese al fuego y la dejación de armas, querían saber ya cómo funcionaría el sistema de justicia transicional y cuál sería su seguridad jurídica hacia el futuro.

Por último, aunque postergar este tema había creado el complejo escenario político de estar negociando en medio del conflicto, la opción de haber iniciado con esta discusión hubiera creado otra situación igual de paradójica para ambas partes: si llegaban tempranamente a un acuerdo sobre el cese, ¿qué razón lógica habría para no implementarlo, así el resto del acuerdo estuviera crudo?

*Primer hito  
tras la firma*

En todo caso, dejarlo para el final supuso una dificultad práctica adicional: al ser el primer hito que se implementaría tras la firma de un acuerdo de paz y el primer mensaje que vería la ciudadanía de que algo estaba cambiando, se trataba de un modelo que tendría que entrar a funcionar muy pronto después de ser acordado, que no tendría mucho tiempo para un alistamiento y del que, en últimas, dependería buena parte de la credibilidad de todo el proceso.

Esos objetivos se cumplieron gracias al trabajo conjunto entre la Fuerza Pública y los integrantes de las Farc, que fue absolutamente fundamental no solo al armar un modelo que se puso en marcha con gran eficacia, sino para ir construyendo confianza del país en el proceso. Se trataba, por demás, de un logro formidable si se tiene en cuenta que quienes lo estructuraron habían estado hasta ese momento enfrentados en el campo de batalla.

## ¿Qué se acordó entonces?

En términos generales, el Acuerdo Final de paz detalla una serie de procedimientos exhaustivos y un cronograma de ciento ochenta días para implementar los principales pilares del fin del conflicto: el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la dejación de la totalidad de las armas de las Farc y el tránsito de sus integrantes hacia la vida civil.

Se trata del único capítulo centrado principalmente en las Farc y en sus integrantes, ya que los demás están —en general— orientados a transformar las condiciones de vida de los habitantes en los territorios más afectados por el conflicto. En particular, contempló todos los factores necesarios para que las Farc se despidieran de la guerra y entraran a la vida democrática, desde su adiós a las armas hasta su reincorporación social, económica y política. Además, creó un novedoso Mecanismo de Monitoreo y Verificación de este proceso, integrado por la Fuerza Pública, las Farc y un componente internacional, consistente en una misión política con observadores no armados de Naciones Unidas.

Es también el único capítulo que viene acompañado por una serie de anexos: veintiún protocolos en donde las partes describen con enorme precisión los procedimientos técnicos a seguir para llevar a cabo las tareas que conducirían a la efectiva implementación del cese al fuego y la dejación de armas y, por consiguiente, al fin del conflicto.

# ¿Cómo se desarrolló la negociación?

Para abordar el punto de Fin del conflicto se dio un cambio fundamental en la manera como se negociaba en la mesa. Esto se debió a que, en junio de 2014, cuando recién comenzaba el punto de Víctimas, que se sabía sería uno de los más largos, el presidente Santos y los negociadores del Gobierno decidieron que sería necesario acelerar las discusiones sobre los otros temas espinosos que aún estaban pendientes y acercar la fecha de firma de un acuerdo final.

## Subcomisión técnica

En agosto de 2014, las partes decidieron crear la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto, que trabajó en coordinación con la mesa, con el mandato de «contribuir en el análisis de experiencias, generación y discusión de iniciativas y propuestas sobre cese al fuego bilateral y dejación de armas». Su misión era dotar de contenido los modelos que guiarían los primeros hitos de la implementación del acuerdo de paz. La idea era que, con ese trabajo conjunto adelantado por los equipos del Gobierno y las Farc, de dieciséis personas cada uno, sería mucho más fácil para los negociadores llegar a un acuerdo en esos temas y agilizar la firma del último capítulo grueso de la agenda.

En la teoría, la subcomisión no tenía el rango de la mesa y no tenía la capacidad de tomar decisiones sobre el tema. En la práctica, sin embargo, muchas de las discusiones conceptuales más duras se dieron en ese espacio y, gracias a un trabajo coordinado permanentemente con los plenipotenciarios, germinaron consensos que luego se convertirían en el núcleo de lo que quedó escrito en el Acuerdo Final.

De la subcomisión salieron prácticamente íntegros los textos de los veintiún protocolos para el cese al fuego y la dejación,

que esbozan —con un nivel impresionante de detalle— los procedimientos técnicos para un sinnúmero de temas que van desde cómo se desplazarían los integrantes de las Farc a las zonas veredales hasta cómo funcionaría el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), pasando por cómo asegurar la logística en las zonas y cómo se realizaría el registro de todas las armas.

La subcomisión también resultó novedosa por otra razón: aunque el general Jorge Enrique Mora (excomandante de las Fuerzas Militares) y el general Óscar Naranjo (exdirector de la Policía Nacional) habían sido plenipotenciarios desde el inicio del proceso de paz, este fue el primer momento en que integrantes activos de la Fuerza Pública entraron a participar en la mesa.

Para liderar la subcomisión llegó el general Javier Flórez, quien en ese momento era jefe del Comando Mayor Conjunto y era además el segundo oficial más antiguo de todas las Fuerzas Militares, evidenciando el alto perfil que se le dio al comité técnico en cuestión. Con él viajó un grupo de oficiales y asesores técnicos de la Oficina del alto comisionado para la paz, para establecer los primeros contactos en la mesa y diseñar el mandato de la subcomisión.

A este equipo se unieron, unos meses después, cinco altos oficiales de cada una de las fuerzas: el general Carlos Alfonso Rojas Tirado y Martín Fernando Nieto del Ejército, el general Oswaldo Rivera de la Fuerza Aérea, el almirante Orlando Romero de la Armada y el general Álvaro Pico de la Policía. Todos conocían bien a las Farc en el plano militar y cuatro de ellos venían de las direcciones de inteligencia de sus fuerzas.

La llegada de los altos oficiales de las Fuerzas Militares y la Policía tenía dos sentidos: en primer lugar, garantizar que había un equipo tanto técnico como de alto nivel en la discusión de estos temas y, segundo, promover que todas las fuerzas se sintieran —desde sus estamentos directivos— vinculadas al proceso de paz y responsables de que llegase a buen puerto. En palabras de un integrante de la subcomisión, se trataba de «meter a todos al baile».

Las Farc, a su vez, designaron a dos miembros del Secretariado —Carlos Antonio Lozada y Joaquín Gómez— al

Mecanismo de monitoreo y verificación

Fuerza pública en la mesa

frente de su equipo en la subcomisión, que luego reforzaron con varios integrantes del Bloque Oriental, el más importante militarmente dentro de la guerrilla.

Durante un año, la subcomisión técnica trabajó en paralelo a las discusiones de víctimas y justicia transicional que se sucedían en la mesa. Comenzaron haciendo una lluvia de ideas sobre qué debería incluir un modelo de cese al fuego, un ejercicio que dejó noventa elementos —desde reglas claras y definición de actos prohibidos hasta una referencia explícita a que la violencia contra las mujeres sería un acto violatorio— que luego agruparon en seis categorías. Ante la dificultad de avanzar entre treinta y dos personas, terminaron constituyendo seis grupos de trabajo que se repartieron esos temas y que empezaron a proyectar el contenido de cada uno de los elementos del futuro modelo de cese al fuego y dejación de armas.

Garantías de  
seguridad

En julio de 2015 se creó otro grupo, liderado por el general Naranjo, que desarrolló las garantías de seguridad en la transición para las Farc y para las comunidades en los territorios. Al tiempo que trabajaban en La Habana, los integrantes de ambos grupos se reunían al finalizar cada ciclo con los demás altos mandos militares y policiales en una mesa técnica en el Ministerio de Defensa, que supuso una primera instancia de interlocución anterior a la creación del Comando Estratégico de Transición (COET) y de la Unipep, con la idea de asegurar la sintonía de la Fuerza Pública con la mesa.

En diciembre de 2015, tras la firma del punto de Víctimas, la mesa en pleno pasó a ocuparse del punto de Fin del conflicto y recibió un boceto bastante avanzado de la subcomisión. Durante los seis meses siguientes, le terminaron de dar forma al cese al fuego, a la dejación de armas, al Mecanismo de Monitoreo y Verificación y a las garantías de seguridad, firmando el acuerdo sobre estos temas en junio de 2016, en presencia del entonces secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon.

Eso significó que solamente quedaba pendiente el subpunto sobre reincorporación —tanto en lo político como en lo socioeconómico—, cuya discusión se dio en un escenario político muy distinto al resto del capítulo.

Dos meses después de la firma del cese, el presidente Santos anunció la creación de un cónclave para agilizar las discusiones pendientes y llegar a la firma del Acuerdo Final en el menor tiempo posible. Además del subpunto de reincorporación política y socioeconómica, faltaba el sexto punto completo y los temas pendientes de otros capítulos que habían quedado con asterisco.

Para acelerar el trabajo llegaron a La Habana el entonces ministro del Interior Juan Fernando Cristo y el entonces alto consejero para el posconflicto Rafael Pardo en calidad de negociadores. Asimismo, con el ánimo de agilizar las conversaciones, hubo algunos cambios en la metodología de trabajo: las discusiones se trasladaron de su espacio formal en el Palacio de Convenciones a varias casas dentro del complejo diplomático de El Laguito y, tras dividirse los temas, los negociadores empezaron a trabajar en simultáneo en pequeños grupos.

Una de las consecuencias de este cambio de metodología hacia un cónclave fue que el tema de reincorporación social y económica —es decir, la ruta para que los excombatientes de las Farc se integren a la vida civil— fue abordado de manera sucinta y expedita, a pesar de que las delegaciones venían trabajando estas cuestiones desde meses atrás.

El 24 de agosto de 2016, tras concluir estos temas, los jefes negociadores del Gobierno y las Farc anunciaron públicamente el fin de las negociaciones en La Habana y, un mes después, el presidente Santos y Rodrigo Londoño firmaron el primer Acuerdo Final en Cartagena.

Agilizar  
las discusiones

Reincorporación

# Los grandes debates

**«El nombre de las cosas es infinitamente importante en la negociación»**

Los debates más arduos del punto de Fin del conflicto giraron en torno a la definición de cómo serían el cese al fuego bilateral y la dejación de armas por parte de las Farc.

Dos factores marcaron y complejizaron toda la discusión. Al igual que había sucedido en el capítulo de Víctimas, era fundamental llegar a procedimientos técnicos que preservaran la dignidad de los integrantes de las Farc que abandonaban la guerra y, al mismo tiempo, fortalecieran su confianza y su compromiso con el acuerdo de paz.

Por otro lado, en este capítulo el tratamiento del lenguaje era muy delicado. Una utilización inadecuada o inoportuna de los términos, dadas las sensibilidades frente al tema, podía truncar un consenso entre las partes y, por lo tanto, requirió una gran creatividad lingüística para desarrollar conceptos y palabras propios que permitieran acercar las posiciones, sin comprometer en ningún momento la composición, doctrina o funcionamiento de la Fuerza Pública y siempre en el marco del Estado social de derecho. Como recuerda un asesor técnico de este punto, «el nombre de las cosas es infinitamente importante en la negociación».

1.

## ¿Cómo hacer un modelo de desarme, desmovilización y reintegración para las Farc?

Un capítulo ineludible de cualquier acuerdo de paz en el mundo es el proceso de tres fases conocido internacionalmente como Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), que guía el tránsito de un actor armado ilegal hacia la vida civil lejos de las armas y dentro de la ley.

El problema más grueso para la mesa de La Habana era que las Farc rechazaban cualquier referencia al modelo tradicional de DDR, por considerar que no habían sido vencidos, sino que habían entrado voluntariamente en una negociación para poner fin al conflicto.

Con esa visión venía también una profunda sensibilidad hacia el lenguaje que se desprendía del modelo clásico del DDR. Para los negociadores de la guerrilla, todos los términos asociados —como «desarme», «desmovilización», «reintegración» o «reintegración»— resultaban inadmisibles, por estar cargados de esas connotaciones de derrota. «No queremos desmovilizarnos, sino movilizar a nuestra gente hacia un proyecto político», decían sus negociadores.

Detrás de esta sensibilidad lingüística había una lógica política que la mesa no podía obviar. Durante los últimos cuatro gobiernos, Colombia le apostó fuertemente a sacar de la guerra a los combatientes de grupos armados ilegales, tanto en desmovilizaciones colectivas como las de los paramilitares como a través de campañas que promovían las

*El modelo de DDR*

*Sensibilidad del lenguaje*

desmovilizaciones individuales de guerrilleros. Hasta 48 mil personas pasaron por estos programas entre 2003 y 2015, según cifras de la Agencia Colombiana para la Reintegración (que, tras el acuerdo, cambió su nombre al de Agencia para la Reincorporación y la Normalización).

En el marco de ese trabajo, la institucionalidad encargada de esa política pública —primero en el Programa para la Reincorporación a la vida civil del Ministerio del Interior durante el gobierno de Álvaro Uribe, luego en la Alta Consejería para la Reintegración en esa misma administración y, por último, en la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) en el gobierno de Juan Manuel Santos— fue refinando las metodologías que buscaban garantizar que quienes salían de la guerra lo hacían de manera definitiva.

Fue así como se llegó a la conclusión de que el modelo clásico de DDR se quedaba corto en asegurar ese tránsito, puesto que la fase final de reinserción pensaba únicamente en una estabilización momentánea del excombatiente, incluyendo el reencuentro con su familia, un apoyo psicosocial y capacitaciones vocacionales básicas. La ACR diseñó entonces una ruta posterior más orientada hacia el largo plazo, que incluía una inserción en el mercado laboral, una formación educativa (incluso con títulos universitarios) y, en última instancia, la construcción de proyectos de vida duraderos.

La idea de esta fase más ambiciosa —que se bautizó «reintegración»— fue acogida con entusiasmo por los expertos que se reunieron en Cartagena en 2009 para el primer Congreso Internacional de DDR, al punto que terminó siendo conocida como «la contribución de Cartagena del DDR». Rápidamente se comenzó a hablar de DDRR, en donde las dos «R» representan la reinserción y la reintegración (o en inglés R2D2, copiando el nombre del robot de *La guerra de las galaxias*).

Irónicamente, el relativo éxito del programa a lo largo de la última década se convirtió en un reto en la mesa. La dificultad era que, según las cifras de la ACR, un 40% de esos desmovilizados provenía de las Farc, lo que hacía que los negociadores de esta organización vieran esos incentivos —que persuadieron a miles de antiguos cuadros a dejar la guerrilla— como un instrumento para la guerra en donde participaron sus desertores

Tránsito a  
vida civil

y sus enemigos (paramilitares). «No nos traigan el modelo para desertores y traidores», expresaron varias veces en la mesa.

Esta realidad significaba que había que inventar un modelo y un lenguaje distintos, capaces de detallar las tareas fundamentales que pondrían fin a la confrontación armada y de interpretar el sentir y actuar de las dos partes.

«No nos fijemos en el título: desarrollemos el contenido y, cuando estemos cómodos, le ponemos nombres», propusieron los negociadores del Gobierno a las Farc. Fue así como empezaron a armar el modelo, siguiendo la propuesta del Gobierno de diseñar dos rutas: una para los hombres y otra para las armas. En cualquier caso, los hitos en ambas rutas tenían que estar conectados para garantizar que los cuatro procesos de cese al fuego, implementación, dejación de armas y reincorporación avanzaran de manera simultánea y coordinada, un ejercicio de planeación al que el general Jorge Enrique Mora llamaba «la sincronía, armonización y secuencia de las líneas de tiempo» y Sergio Jaramillo «el pentagrama».

Se estableció que los combatientes de las Farc llegarían a unos espacios llamados Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), que incorporaban algunos elementos de los sitios de acantonamiento pensados en el proceso de paz en Nepal y de otros espacios similares en Filipinas, El Salvador y Guatemala. Allí comenzarían un proceso de «tránsito a la legalidad» (en vez de «desmovilización») para realizar la «dejación de las armas» (para no hablar de «desarme»). Finalmente, iniciarían su «estabilización» y luego su «reincorporación» a la vida civil, en vez de hablar de «reinsertarse» y «reintegrarse».

A su vez, se encontraron fórmulas nuevas para aquellos términos que resultaban sensibles para las Fuerzas Militares. Por ejemplo, al acto de que las tropas custodien a los combatientes de las Farc ubicados en las zonas veredales se le denominó «adecuación de dispositivos en el terreno», en vez del término «separación de fuerzas», que incomodaba a los militares porque daba la sensación de aludir a dos fuerzas regulares (siendo la guerrilla una irregular).

De igual manera, al espacio físico de un kilómetro alrededor de las zonas veredales —que separa a las dos partes antes

**«Desarrollemos  
el contenido  
y luego le  
ponemos  
nombres»**

Zonas veredales  
transitorias de  
normalización

de la dejación de armas— se le bautizó como «zona de seguridad» en vez de «zona desmilitarizada» (o *buffer zone*, en la jerga diplomática internacional). Y se le añadió la frase «no puede haber unidades de la Fuerza Pública ni efectivos de las FARC-EP» para no decir «desmilitarizada». Por último, a los «corredores humanitarios» por donde las Farc se trasladarían hacia las zonas veredales, protegidos por la Fuerza Pública, se los renombró «rutas de desplazamiento».

Hasta en las convenciones visuales hubo que encontrar un lenguaje común. Por ejemplo, los negociadores de las Farc rechazaron que las zonas veredales fueran dibujadas como un círculo y que las unidades de la Fuerza Pública que las custodiaban fueran representadas mediante muchos puntos circundantes, ya que asociaban esas convenciones gráficas con una cárcel. Para resolver esta cuestión, se decidió dibujar las zonas veredales como figuras amorfas, con algunos puntos repartidos de manera irregular en su perímetro.

2.

## ¿Qué nivel de detalle deberían tener los procedimientos?

Si el debate entre tener un acuerdo práctico y uno exhaustivo se manifestó —como se relató en el primer capítulo— a lo largo de toda la negociación, se hizo aún más notorio en el punto de Fin del conflicto y merece una reflexión aparte.

¿Por qué era importante tener un alto nivel de detalle en este capítulo, que ocupa la tercera parte de todo el Acuerdo Final? Porque la dimensión descomunal de la primera tarea tras la firma del acuerdo —establecer un cese al fuego, asegurar la llegada simultánea y segura de todos los integrantes de las Farc a veintiséis zonas de ubicación, garantizar el éxito de la dejación total de sus armas y verificar todo este ejercicio a través de un mecanismo nunca antes empleado— exigía un esfuerzo logístico sin precedentes en la historia de Colombia.

«Nunca habíamos movido a ocho mil personas, en medio de un operativo en que veinte mil efectivos de la Fuerza Pública los protegían y mil cien integrantes del recién nacido Mecanismo de Monitoreo y Verificación observaban con detalle el cumplimiento de este monumental proceso», dice el coronel Carlos Ignacio González, que formó parte de la subcomisión.

Un alto nivel de detalle, sin embargo, podía ser un arma de doble filo. Por un lado, daría tranquilidad a todas las partes: al Gobierno porque había claridad en cómo se desarrollarían los procedimientos técnicos, a las Farc porque se sentirían seguros de que no era un engaño y a la sociedad porque vería que el fin del conflicto era real. Asimismo, haría explícitos los compromisos de cada una de las partes y minimizaría

Complejidad  
logística

Nivel de  
detalle

cualquier riesgo de una mala interpretación, una falla de comunicación o un bache en la información. No obstante, podía convertirse en una camisa de fuerza, puesto que, si se incumplía un cronograma detallado, resultaría evidente a la opinión pública y podría minar la legitimidad del acuerdo.

Al final, las partes decidieron esbozar todo exhaustivamente, persuadidas por el hecho de que la falta de reglas claras afecta estos procesos: demoró el desarme en Irlanda del Norte por siete años, generó que buena parte de las armas en El Salvador terminaran en el mercado negro y dejó en evidencia que la logística fue uno de los mayores problemas de los desarmes en Guatemala y El Salvador.

Era importante, usando la comparación de un integrante de la subcomisión, aplicar las cinco condiciones ineludibles de una orden en el derecho internacional humanitario (DIH) —que debe ser precisa, concisa, válida, legal y legítima— al cese al fuego y la dejación de armas. «El diablo está en los detalles», les decía con frecuencia Julian Hottinger, el experto suizo en ceses al fuego que asesoró al equipo del Gobierno en la subcomisión.

*Cronograma  
de 180 días*

El resultado de ese trabajo fue un estricto cronograma de ciento ochenta días —que arrancaba con un Día D y establecía hitos específicos para todo el proceso de cese y dejación de armas— y veintiún protocolos que detallan todos los procedimientos técnicos que debían ocurrir durante ese período, escritos en un lenguaje a medio camino entre lo militar y lo descriptivo para facilitar la labor de los observadores del Mecanismo. De ninguno de estos ejercicios había precedentes similares en el mundo.

En retrospectiva, la precisión del acuerdo de cese y de sus protocolos permitió que todo el proceso de cese al fuego, ubicación, dejación de armas y verificación se realizara prácticamente dentro de los cronogramas previstos, sin ningún problema mayor y con apenas algunos ajustes menores acordados en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI).

Algo similar sucedió con el titánico esfuerzo logístico que llevó a más de ocho mil integrantes de las Farc a las zonas veredales, un tipo de traslado en el cual, según la experiencia internacional, se suelen presentar muchos problemas.

Se trató de un enorme operativo que involucró un total de mil novecientos ochenta vehículos, cien lanchas, diez tractores y veinte ambulancias, repartidos en treinta y seis operativos a lo largo de toda la geografía del país.

Por ejemplo, para transportar a trescientos guerrilleros desde Mecaya, en el bajo Putumayo, hasta la zona veredal de La Carmelita, los equipos de la Fuerza Pública, las Farc y la ONU navegaron diez horas por el río Caquetá en quince lanchas y veinticinco canoas motorizadas. Al día siguiente, esta vez en diez buses, seis camiones y quince camionetas, recorrieron las ocho horas de carretera hasta Puerto Asís, donde cruzaron el río Putumayo a bordo de cuatro planchones y finalmente llegaron a su destino final. Asimismo, trasladar a un grupo de guerrilleros desde el Alto Naya requirió una planeación igual de compleja: tras contemplar inicialmente el arriendo de una recua de cincuenta mulas para transportarlos desde esa región montañosa del Cauca, se optó por una ruta más lenta pero efectiva en lancha por río y luego por el océano Pacífico hasta el puerto de Buenaventura.

*Desplazamiento  
a ZVTN*

Esa planeación exigente y exhaustiva permitió saldar los treinta y seis operativos con apenas dos incidentes menores: el leve choque entre un camión y un carro de Naciones Unidas en una carretera del Tolima y la caída de un observador de la ONU de una lancha en un río del Chocó, que le dejó un hombro dislocado.

3.

## ¿Cómo darles el adiós a las armas?

*Dejación de armas*

Tanto las Farc como el Gobierno sabían que la dejación de armas completa y verificable de esa guerrilla era un paso ineludible para el éxito del acuerdo de paz, pero seguía siendo una palabra que los separaba y que requería ser manejada con pinzas.

«Empuñamos las armas para llegar aquí, a la negociación de paz. No vamos a dejarlas de manera que atente contra la dignidad de la organización. Lo haremos con dignidad», era la manera como veían la dejación de armas los negociadores de las Farc. En cierta forma, esa visión era opuesta a la perspectiva del Gobierno, para quien había sido precisamente una sostenida presión militar a lo largo de varios años la que finalmente empujó a las Farc a sentarse en la mesa y buscar una solución negociada.

Esta realidad significaba que la manera como se llevara a cabo el proceso de dejación de armas no podría mandar el mensaje de que las Farc estaban claudicando o que sus integrantes habían perdido el tiempo en el monte, porque se podría —en palabras de los delegados de las Farc— «desmoralizar» a los guerrilleros y poner en riesgo su reincorporación.

En el centro de toda esa discusión, entonces, estaba el concepto de dignidad y la necesidad de diseñar un proceso de despedida de las armas que fuera respetuoso y solemne. Es decir, que se cumpliera la premisa del experto suizo en desarme Julian Hottinger de que «un indicador de un buen acuerdo es que no haya caras de felicidad ni caras de amargura. No debe haber ni euforia ni desasosiego».

Las dos delegaciones partían de puntos muy distantes. Las Farc insistían en que «el Estado no va a recibir las armas de nosotros» y que «no habrá una foto [del momento de la dejación] que lesione la moral de nuestra tropa». E incluso llegaron

a plantear —al comienzo de la negociación— que no dejarían sus armas hasta que pudieran comprobar los avances en la implementación de los demás puntos y que las Fuerzas Militares también deberían dejar sus armas, dos ideas que eran líneas rojas para la delegación del Gobierno y que fueron rechazadas tajantemente.

Del otro lado, el gobierno Santos exigía que las armas no podían quedar en posesión de las Farc (es decir, que tendrían que dejarse en un lapso razonable pero corto tras la firma del Acuerdo Final), que la totalidad del armamento debía destruirse (así esa palabra generara rechazo entre los negociadores de la guerrilla) y que el proceso, que había de ser transparente, medible y verificable, no estuviera condicionado a la implementación de otros compromisos.

Fue aquí que surgió la fórmula de diseñar dos rutas distintas, una para las armas y una para las personas. El cese al fuego sería la sombrilla que protegería esos dos caminos, otra idea que resultó tan útil que inclusive la dibujaban en los tableros cuando estaban pensando las dos rutas.

Ante las dificultades para acordar los cómo del momento de la dejación, uno de los generales de las Fuerzas Militares sugirió proceder al revés, comenzando por el destino final de las armas y terminando con el momento en el que los combatientes se despiden de estas.

Así fue como acordaron que debía haber un proceso riguroso para asegurar la dejación de la totalidad del armamento, que —mediante un procedimiento explícito de registro, identificación y marcado emulado del que se diseñó en Irlanda del Norte— permitiera tener un control de cada arma. La meta de este proceso, aparte de dar confianza a las partes, era evitar que esas armas terminaran reciclándose en el mercado negro, como ocurrió en El Salvador, Guatemala e incluso en Colombia en negociaciones anteriores.

De ahí pasaron a discutir en qué momento los combatientes de las Farc empezarían a desprenderse de sus armas y qué sucedería con estas.

Los integrantes del Gobierno en la subcomisión propusieron crear unos armerillos dentro de las zonas veredales para comenzar a almacenar el armamento, pero los de las Farc se

*Rutas para personas y armas*

**«Un indicador de un buen acuerdo es que no haya caras de felicidad ni caras de amargura»**

opusieron con el argumento de que los guerrilleros no abandonan su arma. De modo que comenzaron a discutir un proceso mediante el cual los tres tipos distintos de armamento —el individual (fusiles de dotación), el de acompañamiento (granadas) y el inestable (el que era difícil de cargar y estaba escondido en caletas)— tuvieran una secuencia específica de pasos para su dejación y cronogramas medidos en días.

#### Procedimiento para armas

Seguidamente se pusieron de acuerdo en un proceso de cuatro procedimientos técnicos —«registro, identificación, recolección y almacenamiento», que resumieron con el acrónimo RIRA— para el armamento individual, pero aún se enfrentaban a la negativa de las Farc de desprenderse del arma hasta el momento de la dejación definitiva.

Ese *impasse* lo resolvieron con otra solución creativa: inventaron un quinto procedimiento —justo en medio del RIRA— llamado «monitoreo y verificación de la tenencia», que permitiría a los integrantes de las Farc portar el arma individual tras su debido registro e identificación dentro de los campamentos. Es decir, hasta la dejación definitiva podrían cargar esas armas, quedando el Componente Internacional del MM&V con la tarea de monitorear y verificar.

Luego llegaron a la dejación propiamente dicha, donde —una vez más— las cuestiones de lenguaje eran tan importantes como el procedimiento mismo. Aunque ya había desde la fase confidencial un acuerdo sobre el término «dejación de armas», todavía no había claridad sobre cómo se llevaría a cabo esa acción ni con quién.

Las diferencias entre las partes llevaron a los negociadores del Gobierno a entender que —para darle tranquilidad a las Farc y simultáneamente garantizar que el proceso fuese transparente— el Estado no sería protagonista de ese momento del adiós a las armas, sino que se necesitaría un tercer actor que se encargara del proceso.

Eso, sin embargo, aún no resolvía el problema lingüístico: para las Farc, verbos como «entregar», «ofrecer» o «suministrar» resultaban problemáticos porque remitían a la misma discusión de que no estaban claudicando. Finalmente, después de que un integrante de la subcomisión preguntara cuál es el antónimo de «entregar» y de que otra persona respondiera

«recibir», se resolvió un debate de cinco meses. Así, quedó pactado que «un tercero recibirá todas las armas de las FARC-EP», se encargaría de su almacenamiento final y de su extracción. También se acordó que se realizaría progresivamente, de modo que las armas se irían recolectando en un 30%, un 60% y, finalmente, un 100%, dentro del calendario de ciento ochenta días.

Dicha formulación resolvió el problema de cómo sucedería la dejación, pero abrió otra discusión al interior de la delegación del Gobierno. En medio de la difícil discusión sobre el destino final de las armas —con el Gobierno insistiendo en que tenía que ser evidente que algo les sucedería físicamente y las Farc opuestas a hablar de su «destrucción»— las partes acordaron incluir una última fase llamada «disposición final del armamento» que «se entiende como el procedimiento técnico mediante el cual las armas de las FARC-EP se destinan para la construcción de 3 monumentos».

No obstante, a algunos negociadores del Gobierno les preocupó que no se hablara explícitamente de la destrucción del armamento, como garantía máxima de que no podría ser reutilizado. O, siguiendo el modelo de Irlanda del Norte, que fuera más clara la parte del proceso de «decomiso» (*decommissioning*) que aseguraba que las armas del IRA quedaban «completa y verificablemente más allá de todo uso».

Esa preocupación se zanjó con la inclusión de un párrafo que hace explícito que «las Naciones Unidas proceden a la extracción de todas las armas almacenadas, previamente inhabilitadas para su utilización como armas de guerra», una fórmula que dio tranquilidad al gobierno Santos porque ya suponía una acción concreta. Es decir, sería el organismo internacional el responsable de que no volvieran a funcionar como armas.

Faltaba definir el método de inhabilitación entre los trece que catalogó la subcomisión, que iban desde la fundición (como sucedió con las armas del EPL y el M-19 en los años noventa), el corte y el aplastamiento hasta deshacerlas con químicos o echarlas al mar (como ocurrió con las de la Corriente de Renovación Socialista también en los noventa). Finalmente, el Gobierno y las Farc acordaron que se inhabilitarían mediante una serie de

**«Un tercero recibirá todas las armas de las Farc»**

Disposición final del armamento

Inhabilitación de armas

cortes en partes como el cañón, el mecanismo de acción y el cierre, con lo cual quedarían del todo inutilizables.

4 .

## ¿A quién encargarle la verificación del adiós a las armas?

Por dos discusiones distintas, el Gobierno y las Farc entendieron que necesitaban un tercero que los acompañara en garantizar el éxito del fin del conflicto.

Por un lado, estaba la pregunta de quién recibiría las armas de la guerrilla y se encargaría de su salida de circulación. Por otro, se necesitaba alguien que verificara en el terreno que las dos partes sí estaban cumpliendo las condiciones pactadas para el cese al fuego, una de las grandes lecciones aprendidas del fallido proceso de paz del Caguán.

En La Habana, las Farc propusieron inicialmente escoger observadores de la sociedad civil, como los que habían monitoreado el cese al fuego durante el proceso de paz fallido del expresidente Belisario Betancur en 1983. El Gobierno insistió en que se necesitaba una verificación más técnica, que generara confianza en las dos partes, tuviera conocimiento de temas militares y se pudiera elegir objetivamente.

El escollo era que la agenda del Acuerdo General no contemplaba un componente de verificación en el punto de Fin del conflicto, sino hasta el sexto punto de Implementación y refrendación. Algunos negociadores del Gobierno sentían que debían esperar para acordar un único sistema de verificación, mientras que los integrantes de la subcomisión argumentaban que esa verificación monitorearía los avances de la implementación y que esta otra debía cumplir unos estándares técnicos y militares muy específicos. Finalmente, tras concluir que se trataba de un tipo distinto de verificación, las dos partes comenzaron a buscar a su tercero idóneo.

Ese actor externo debía reunir una serie de condiciones

*Verificación  
técnica*

básicas: tener autoridad, neutralidad, credibilidad y experiencia en procesos de desarme. En un inicio, las Farc propusieron a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y a la Alianza Bolivariana para América (Alba), el bloque de países creado por el expresidente venezolano Hugo Chávez; mientras que el Gobierno consideraba a la Organización de Estados Americanos (OEA) —que había sido veedora del proceso de desmovilización de los paramilitares— como un buen candidato. Ninguna de estas opciones generaba consenso, en medio de preocupaciones de alguna de las partes por invitar a Estados Unidos o Venezuela a cumplir ese rol.

Criterios de  
verificador

La mesa resolvió entonces hacer una lista con los criterios que debería cumplir el tercero: los observadores debían hablar español, tener conocimiento técnico en armamento (por lo cual debían tener una formación técnico-militar) y trabajar como civiles. El Gobierno añadió dos condiciones adicionales: la seguridad de esos observadores la prestaría el Estado (es decir, no serían cascos azules en una misión de mantenimiento de paz o —en el argot de Naciones Unidas— de *peace-keeping*) y debería excluirse a los países fronterizos.

La solución a la que llegaron fue un modelo tripartito —con una duración de un año— en el que estarían el Gobierno, las Farc y un tercero que aportara su pericia en este tipo de escenarios. Este sistema tenía varias ventajas: generaría confianza entre las partes, creaba un sistema de pesos y contrapesos y tendrían que trabajar en equipo. En el mundo, solo había referentes muy locales en Filipinas y en los montes Nuba, en Sudán, de «equipos conjuntos» que reunían a representantes de las partes dialogantes y de la comunidad internacional.

Naciones  
Unidas

Para cumplir todas las condiciones, Naciones Unidas surgió como la mejor alternativa. A fin de cuentas, muy pocos actores cumplían con los requisitos. Aunque la mayoría de misiones de la ONU eran de mantenimiento de paz, el organismo internacional tenía al mismo tiempo legitimidad internacional, capacidad financiera para respaldar la idea y —en medio de un sinnúmero de fracasos diplomáticos en todo el mundo— la necesidad de mostrar un caso de éxito.

El diplomático francés Jean Arnault —que había sido designado por el secretario general de la ONU como su enviado

especial ante la subcomisión de fin del conflicto— acogió la idea de un mecanismo tripartito con entusiasmo y decidió apostar por ella. De hecho, originalmente las partes pensaron que Naciones Unidas debía liderar o presidir el mecanismo, pero el propio Arnault propuso usar el término «coordinar», de manera que se hiciera énfasis en el carácter de equipo del modelo. El brazo en terreno de la ONU serían observadores militares no armados, provenientes de los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) exceptuando a los fronterizos.

El Gobierno y las Farc estuvieron de acuerdo en que ellos fijarían las reglas de juego tanto para el cese como para la dejación, con la ONU siguiendo los procedimientos operativos que las partes en la mesa esbozaron. Eso significaba que Naciones Unidas sería un apoyo central, pero trabajando con unas reglas de juego trazadas por las dos partes. «Este es un proceso de colombianos, hecho por colombianos y para colombianos», acordaron en la mesa.

La misión de la ONU sería entonces no solo asegurar que las armas se extrajeran y se inhabilitaran, sino sobre todo contribuir a generar unas condiciones políticas conducentes a que quienes dejaran las armas no sintieran una necesidad de volver a tomarlas. Al fin y al cabo, armas se obtienen con facilidad y lo importante es minimizar que alguien quiera buscarlas. En la célebre frase del diplomático canadiense David Cox, que estudió la dejación de armas de los Contra en Nicaragua en 1990, «que las armas estén o no escondidas no es un asunto tan crítico como que el resultado del proceso de desarme sea políticamente creíble y aceptable para todas las partes».

Un mes antes de la firma del Acuerdo Final, ese nuevo modelo de monitoreo y verificación tuvo su primera prueba de fuego. En la tranquilidad y confidencialidad de un convento de monjas lauritas a las afueras de Popayán, las tres partes capacitaron durante una semana a veinticinco coroneles de la Fuerza Pública, veinticinco jefes de bloque de las Farc y treinta coroneles y mayores de la ONU en los procedimientos técnicos del mecanismo. Estos altos mandos serían, a su vez, los responsables de formar a los demás integrantes del MM&V en las regiones. Casi todos contaron después que

**«Este es un  
proceso de  
colombianos,  
hecho por  
colombianos  
y para  
colombianos»**

ese taller —que comenzó simbólicamente con una misa en la que el sacerdote ofreció la bandera de Colombia— los había marcado profundamente.

En definitiva, el valor agregado de este sistema fue que todas las tareas del monitoreo y la verificación del cese al fuego se ejecutaron entre los tres componentes, con el Gobierno colombiano (en cabeza de la Fuerza Pública), las Farc y la ONU trabajando como un equipo.

5.

## ¿Debían ser las zonas veredales temporales o permanentes?

Las Farc siempre se imaginaron —en un escenario de fin del conflicto y de transformación en un partido político— en un ámbito más rural que urbano. Por este motivo, la visión territorial que tenían de sí mismos apareció durante toda la negociación y, con mayor énfasis, durante el capítulo de Fin del conflicto. Por ejemplo, propusieron la creación de un número de Territorios Especiales para la Construcción de la Paz (o Terrepaz), unos espacios geográficos transitorios —es decir, sin un estatus legal— donde ocurriría su reincorporación.

Ese interés de instalarse en las regiones donde históricamente habían estado, sumado al temor ya mencionado de las Farc en temas de seguridad, se tradujeron en una tensión constante en la mesa —que aún está latente en la fase de implementación— entre una desconfianza en el Estado y la necesidad de ubicarse en lugares de fácil acceso que hiciesen viable su reincorporación.

Esa tensión era tan fuerte durante la discusión sobre las zonas veredales que el jefe negociador del Gobierno Humberto de la Calle la sintetizó como «la teoría de la guara», un roedor selvático que se asoma hasta cierto punto, pero, al menor susto, se escabulle. Bajo la misma lógica, las Farc —aunque no lo dijeran— estaban pensando en coordenadas donde pudieran sentirse tácticamente tranquilos de que, si algo salía mal en el proceso de dejación de armas, conocían el territorio.

La consecuencia de ese miedo es que la mayoría de zonas veredales se construyeron en lugares con precario acceso de vías y servicios públicos. Inicialmente esto no era grave, porque estaban pensadas como espacios temporales que se

Reincorporación territorial

usarían únicamente durante los ciento ochenta días previstos para todo el proceso de dejación de armas, sin una vocación de permanencia.

De hecho, la selección de estos lugares fue el resultado de un análisis riguroso que tomó en cuenta más de treinta variables para determinar su viabilidad, su seguridad y su accesibilidad, cuidando que no hubiera allí territorios colectivos de pueblos étnicos, cultivos de uso ilícito o infraestructura estratégica, pero siempre bajo el entendimiento de que se usarían durante seis meses. Cuando los integrantes de la subcomisión, liderados por el general Flórez, preguntaron en varias ocasiones qué sucedería después del Día D+180, la mesa respondió siempre que no se preocuparan por lo que vendría después.

ETCR

La mesa nunca resolvió esa pregunta, prefigurando muchos de los problemas que aparecerían durante la implementación cuando esas mismas zonas veredales se convirtieron en el lugar donde los excombatientes se radicarían indefinidamente (ya bajo el nombre de «espacios territoriales de capacitación y reincorporación») y donde el Estado se vio en apuros para llevar su oferta institucional en temas como salud, cedulação y proyectos productivos.

6 .

## ¿Cómo garantizar que en los listados están los que son?

Otro tema difícil fue el proceso que se seguiría para elaborar los listados que entregarían las Farc con los nombres de todos sus integrantes, que —tras dejar las armas— serían los beneficiarios del acuerdo.

Las Farc insistieron inicialmente en que ellos eran los únicos en capacidad de construir y entregar esa lista, y que el Gobierno habría de recibirla de buena fe. «Ustedes no pueden cuestionar quién es integrante de la guerrilla», decían sus negociadores.

El Gobierno tenía claro desde el principio que los listados solo los podían elaborar las Farc, pero insistía en la importancia de que incluyeran a todos sus integrantes (entre ellos los milicianos) y que el Estado pudiera verificar esa información, con el ánimo de cumplir con el marco legal vigente para estos procesos y cerciorarse de que quienes harían el tránsito tendrían la debida seguridad jurídica. Tras las lecciones aprendidas de otras negociaciones de paz, para el Gobierno era crucial evitar la inclusión de colados que «compraran» el cupo y accedieran a un tratamiento especial al que no tenían derecho. La experiencia del supuesto Bloque Cacica Gaitana de las Farc —que dejó las armas en medio de la desmovilización paramilitar de 2006 pero resultó siendo falso— había demostrado al Gobierno que la inclusión de colados era un *modus operandi* común.

Aparte de eso, debido a que una de las funciones por ley de la Oficina del alto comisionado para la paz (OACP) es «verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas», cualquier narcotraficante colado podía

Listados de las Farc

generar una responsabilidad penal para sus funcionarios. De ahí la importancia de pasar esa lista por filtros de inteligencia militar y policial, para poder excluir a quien no fuese realmente de las Farc. «Alguien tiene que ser el doliente de esa gente», decía el equipo del Gobierno. En vista del precedente del Cacica Gaitana y de la tarea que se vendría tras la firma del acuerdo con las Farc, el Gobierno ya había dado un paso para curarse en salud: en 2016 incluyó, en el trámite de la prórroga a la Ley de orden público, una frase que le daba a la OACP la potestad de verificar las listas entregadas por la guerrilla.

La solución que permitió superar este obstáculo fue crear una serie de filtros que buscaban minimizar las probabilidades de que se colara gente y resolver los casos complejos.

De este modo, se estableció que las Farc elaborarían la lista y que esta sería —en palabras del acuerdo— «recibida y aceptada por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes». Una vez recibida, el Gobierno la podría cotejar con información de los organismos de inteligencia, la Fiscalía y el Inpec, y tomar decisiones basadas en las alertas que arrojará ese contraste. Acto seguido, todos los casos difíciles serían llevados a un espacio en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI), donde las dos partes los resolverían uno por uno.

Se incluyó también una cláusula señalando que «las FARC-EP se hace responsable de la veracidad y exactitud de la información allí contenida». El sentido de esto era que, como en la práctica era imposible que los comandantes de la guerrilla conocieran a ocho mil combatientes, hubiera un compromiso expreso de las cabezas de las Farc frente a la sociedad y una presión sobre sus subalternos para que entregaran información veraz. Es decir, se les trasladaba la carga.

Adicionalmente, se creó un nuevo paso en el proceso entre la dejación de armas y la reincorporación, llamado de «acreditación».

Esto significaba que no bastaba con que cada integrante de las Farc dejara su arma y que Naciones Unidas lo certificara, sino que la OACP le entregaría luego una «carta de acreditación» que marcaba jurídicamente su tránsito hacia la

*Acreditación  
de integrantes  
de las Farc*

legalidad. Esa carta sería la puerta de entrada —una suerte de pasaporte— a los beneficios de dicho tránsito a la legalidad, incluyendo los de la reincorporación socioeconómica y el acceso al tratamiento penal especial como el indulto o la amnistía que resultaría del acuerdo para todos los delitos que no fueran graves y representativos. Para recibirla, cada uno de los integrantes de las Farc —incluido el Secretariado— debía firmar un acta de compromiso en donde promete cumplir con el acuerdo de paz y no volver a alzar las armas contra el Estado.

El resultado de este proceso es que, al 10 de agosto de 2018, un total de 13 049 integrantes de las Farc habían sido acreditados por la OACP, incluyendo a 9515 guerrilleros y milicianos (de los cuales 6212 eran internos y 3303 externos o milicianos),<sup>58</sup> extranjeros, 3170 personas privadas de la libertad y 306 pendientes de notificar su acreditación.

Sea como fuere, pese a los esfuerzos por minimizar dificultades como las señaladas anteriormente, el proceso no ha sido ajeno a estas; ha habido evidencia de personas acreditadas indebidamente y más de mil reclaman haber quedado fuera de los listados.

Desde el principio de la discusión sobre las listas era claro que la elaboración no sería una tarea fácil, pues en algunos casos ni las mismas Farc contaban con la información suficiente para armarlas de forma completamente rigurosa. Por eso, la Ley de Amnistía también se aplica a las personas condenadas, procesadas o investigadas por pertenencia a las Farc, aunque no hayan sido incluidas en los listados.

A pesar de ello, se logró un compromiso de tener unos listados adecuados. Y en la renegociación después del plebiscito, por pedido de varios líderes del «No» —incluyendo el exprocurador general Alejandro Ordóñez—, se hizo más explícito aún el compromiso de las Farc de incluir a sus milicianos en ellos.

*13 049  
integrantes  
acreditados*

7.

## ¿Cómo podría ser una reincorporación de las Farc?

Uno de los grandes retos que planteó la reincorporación de las Farc fue la importancia que esta guerrilla concedía a la necesidad de diseñar un proceso colectivo que mantuviera cohesionados a sus excombatientes una vez pasaran a la vida civil.

Esa idea, a la que las Farc siempre concedieron especial importancia, apareció desde el Acuerdo General que marcó la agenda de discusión, bajo la formulación más bien críptica de «Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político—, de acuerdo con sus intereses».

Detrás de esa preocupación había varios razonamientos. En primer lugar, las Farc se veían como una organización político-militar que estaba en proceso de abandonar lo militar, pero que seguiría siendo política. Como planteó Rodrigo Granda, «las Farc no se van a desmovilizar, se van a movilizar como nuevo movimiento político trabajando por la paz de Colombia».

Para consolidar un proyecto político en la legalidad era importante mantener cohesionadas a sus bases y seguramente había un miedo natural a que —con la situación jurídica resuelta— se dispersara ese capital político. En ese orden de ideas, propusieron una única ruta de reincorporación colectiva y proyectos productivos comunitarios (que ellos llamaron «economías del común»), que supeditaban cualquier beneficio derivado del acuerdo a mantenerse en la organización.

Para el Gobierno, la prioridad era garantizar que la reincorporación de los excombatientes fuera exitosa, y su vida en sociedad, sostenible en el tiempo, en condiciones seguras y en el marco de una convivencia y reconciliación.

La ruta colectiva de reincorporación también resultaba interesante para el Gobierno, porque —desde su punto de vista— podía permitir mantener cohesionadas a las bases de las Farc en espacios delimitados mediante distintos proyectos que aprovecharan las estructuras de comando y control que ya existían en la organización para facilitar ese tránsito hacia la legalidad. Esas iniciativas grupales podían servir como lo que los estudiosos de los conflictos llaman «patrones de contención» (*holding patterns*, en inglés), que ayudan a minimizar los riesgos de que se rearmen.

Sin embargo, el equipo del Gobierno consideraba que era igualmente necesario que cualquier integrante de las Farc que quisiera marginarse del movimiento político y retornar a la vida civil por su cuenta pudiera hacerlo. Por eso, insistió en que debería haber dos caminos posibles —uno colectivo y uno individual— con iguales beneficios sociales y económicos.

Adicionalmente, para el Gobierno siempre estuvo presente la preocupación por la posibilidad de surgimiento de las llamadas «disidencias» que podrían aparecer hacia la terminación del conflicto armado. La experiencia internacional en este tema muestra que todo proceso de paz genera grupos disidentes que continúan con su accionar armado mucho más allá de la firma de un acuerdo. Por ejemplo, en el caso del conflicto en Irlanda del Norte, se generaron disidencias del Ejército Republicano Irlandés (IRA) incluso desde antes de la firma del Acuerdo de Viernes Santo, que han ido mutando a lo largo de los años y han llevado a cabo acciones armadas contra el Ejército británico, así como contra la Policía y la población civil en Irlanda del Norte. De forma similar, tras la firma del acuerdo de Darfur se crearon disidencias del Movimiento de Liberación de Sudán, cuyas acciones han incluido el control del sector de hidrocarburos y el tráfico de armas. En Colombia, luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, en la primera mitad de los años 2000, quedaron bandas criminales como Los Urabeños y Los Rastrojos, orientadas al control de los negocios de narcotráfico.

Con este contexto como punto de referencia, se contempló que iniciativas como la reincorporación colectiva podrían contribuir a minimizar el tamaño de tales disidencias. Dicho

Reincorporación individual

Posibilidad de disidencias

Reincorporación colectiva

eso, en la fase posterior a la firma del acuerdo, este ha sido un tema difícil de manejar: a un año y medio del inicio de la implementación, la cifra de integrantes en grupos disidentes se estimaba entre mil cien y mil quinientos hombres organizados en veinticinco frentes de guerra en proceso de rearme.

El surgimiento de esos grupos disidentes, en todo caso, no es el resultado de un fallo en el acuerdo: de otro modo las Farc no lo hubieran firmado y el grueso de sus integrantes no habrían dejado las armas. Se puede atribuir más bien a otros factores, como que había problemas y visiones distintas al interior de la propia organización en cuanto a qué y cómo debía acordarse, algo que sucede en casi todas las negociaciones de paz con grupos al margen de la ley.

Aunque la tensión provocada por cómo se desarrollaría la reintegración estuvo presente en toda la negociación, el subpunto correspondiente terminó siendo el que menos tiempo ocupó a la mesa, lo que tiene su correlato en el Acuerdo Final, en el que, mientras que el cese al fuego y la dejación ocupan sesenta y cinco páginas, la reincorporación socioeconómica tiene seis.

Con un inminente acuerdo tras cuatro años de diálogos, se terminó apostando por una fórmula sintética o de mínimos que pudiera acordarse con agilidad y que le diera tranquilidad a las Farc: una renta básica para los excombatientes por un período de dos años, un censo para caracterizar bien a la población beneficiaria, programas educativos y sociales, apoyos para proyectos productivos y una organización solidaria llamada Ecomún —integrada por excombatientes— para gestionarlos. «Fue realmente una apuesta de mínimos», en palabras de un asesor técnico del Gobierno.

A diferencia del resto del acuerdo sobre cese y dejación, aquí no se esbozó el programa en detalle, sino que se dejó buena parte de su desarrollo para después de la firma, cuando se creara un Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), donde las Farc también tendrían asiento. Esta falta de precisión, en últimas, prefiguró algunas de las dificultades que han surgido con la reincorporación durante la etapa de implementación, como la escasez de servicios de apoyo psicosocial, la falta de oferta diferenciada para mandos medios o la

*Dificultades en reincorporación*

ausencia de un camino con pasos definidos que le dé certeza a los excombatientes sobre su futuro y ayude a disuadirlos de retornar a la violencia.

Durante la renegociación, los sectores políticos del «No» pidieron hacer algunas modificaciones a la manera como funcionaría la reincorporación. Por ejemplo, pidieron no desestimar la experiencia de las instituciones que han impulsado el tránsito de excombatientes a la vida civil, hacer explícitas las condiciones para acceder a los beneficios de la reincorporación y fijar las obligaciones de los excomandantes en el marco de la implementación.

De este modo, el acuerdo renegociado precisó que los programas de reincorporación tomarían como base los recursos institucionales con que ya cuenta el Gobierno Nacional. Asimismo, estableció que «el acceso a las medidas de reincorporación exige un compromiso de responsabilidad con los acuerdos y sus metas», quedando esos derechos y deberes pendientes de definición por parte del Consejo Nacional de Reincorporación. En cuanto a los excomandantes, se estipuló que «tendrán la obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil de forma integral».

Por último, los sectores del «No» pidieron reevaluar el régimen de Ecomún, de manera que —argumentaron— no sustituyera al Estado y tenga una mayor rendición de cuentas. Como resultado de esas observaciones, el acuerdo definitivo aclaró que Ecomún estaría sujeta a la normatividad vigente para las organizaciones de economía social y solidaria, que su trabajo debe articularse con el Estado y que tiene que presentar informes periódicos de ejecución de recursos públicos.

**«La reincorporación exige un compromiso de responsabilidad con los acuerdos»**

8.

## ¿Cuándo y cómo podrían llegar las Farc a la política?

Uno de los nudos gordianos de toda la negociación era cómo sería la participación política de las Farc tras dejar las armas, un tema que aún resulta divisivo en Colombia, pero que es central en cualquier proceso de paz.

Las Farc insistían —desde sus «100 propuestas mínimas» en el punto de Participación política— en que se les asignaran curules directas no solo en el Congreso, sino también en las asambleas departamentales y en los concejos municipales de —en palabras suyas— «lugares [con] comprobada presencia e influencia [suya]».

«Paz y garantías plenas para la participación política son inseparables. Por eso, no se entiende que todavía haya quienes pongan en duda si deben abrirse espacios para que una vez firmado el acuerdo final, las FARC-EP puedan entrar al escenario de la política abierta», diría Carlos Antonio Lozada, uno de sus negociadores.

Frente a esto, el gobierno Santos encaraba un fuerte dilema sobre qué medida jurídica utilizar para garantizar su llegada a la vida democrática y que esta, al mismo tiempo, tuviera legitimidad para los colombianos.

El marco legal en este tema ha sido históricamente amplio y generoso. Por ejemplo, la Constitución de 1991 —que se pensó para facilitar la paz dialogada— facultaba al presidente para designar a un número de congresistas que juzgase necesario «con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno». En la práctica, ese artículo transitorio —que hoy

no está vigente— le permitía al presidente incluso facilitar esa presencia en el Congreso a dedo y otorgar curules a representantes de grupos que ni siquiera habían dejado aún las armas, pero que estuvieran en proceso de hacerlo.

En La Habana, los negociadores del Gobierno eran conscientes de la importancia de que la fórmula que saliera del acuerdo tuviera aceptación social y no generara tanto rechazo, dado que la realidad política mostraba que la participación directa de las Farc era un escenario impopular.

Por esta razón, el jefe negociador Humberto de la Calle abogó por una solución que lograra ambos objetivos. Citando las encuestas que indicaban que los colombianos no aprobaban las curules directas para las Farc, pero veían con mejores ojos que fueran a las urnas, el equipo del Gobierno propuso buscar una fórmula que mezclara esos dos ingredientes y que resultara atractiva para la guerrilla.

Para el Gobierno, esa fórmula tendría que cumplir varias condiciones: debería enseñar a las Farc cómo funciona el sistema electoral, no podría desequilibrar la composición política del Congreso y, de manera ineludible, solo podría ocurrir de manera transitoria y después de que la organización dejara la totalidad de sus armas. Únicamente así, argumentó, se lograría romper el vínculo entre las armas y la política de una vez por todas, una meta que quedó consagrada de forma explícita en el acuerdo como «la proscripción de la violencia como método de acción política».

Así fue como las partes llegaron a la fórmula contenida en el Acuerdo Final: las Farc tendrían diez escaños garantizados en el Congreso (cinco en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes) durante dos períodos legislativos consecutivos, siempre y cuando ya hubieran dejado las armas y se midieran en las urnas con las demás fuerzas políticas. En otras palabras, solo podrían «canjear» las curules después de armar listas, hacer campaña en las calles, presentar cuentas claras y competir por las preferencias de los electores, como cualquier otro partido. Esto era importante para el Gobierno dado que las Farc llevaban medio siglo lejos del sistema democrático y, de esta manera, el camino al Congreso les empujaría a entender e interiorizar las reglas electorales.

Participación  
política de  
las Farc

Ir a las  
urnas

A cambio de mojarse en el escenario electoral, se les garantiza una mínima participación en el Congreso por ocho años (un tiempo similar al de diez años previsto para la fase de implementación del acuerdo). En caso de que obtengan una votación por debajo del umbral del 3% que determina cuántos congresistas elige cada partido, se quedarían con sus diez curules. En caso de que superen esa votación en cualquiera de las cámaras, podrían aumentar el número de representantes, bajo las mismas reglas electorales que rigen a los otros partidos.

La malla de rescate

El raciocinio de esta fórmula fue lo que el entonces alto comisionado sergio Jaramillo describió como la teoría de «la malla de rescate». En esta metáfora, así como el trapecista de un circo se lanza al vacío, pero, para evitar un accidente, hay una malla de seguridad que lo protege si cae, resulta fundamental para la democracia en Colombia que las Farc se lancen al agua electoral —dado que esto es una garantía del final de la guerra y del éxito de la transición, que ayudaría a evitar que se repitan en el futuro tragedias como las de la Unión Patriótica o la familia Turbay Cote—, pero, para que ese paso sea exitoso y permanente, se necesita un colchón de seguridad que evite que desaparezcan en su primera salida en democracia.

En todo caso, para el equipo del Gobierno era fundamental que la participación política de las Farc no perjudicara a los otros partidos, que siempre le han apostado a hacer política dentro de las reglas de la democracia.

Por este motivo, se estableció la siguiente regla: si las Farc obtienen las curules con sus votos, esos escaños serían de los asignados constitucionalmente a la composición de cada cámara del Congreso; y si se trataba de las de garantía por no obtener la votación suficiente, serían adicionales a las de cada cámara (es decir, no modificarían su composición porque no incidirían en la repartición de escaños). El número de asientos, por otro lado, tendría también que ser similar al de los partidos minoritarios que hoy tienen representación. En efecto, esas cinco curules equivalen al 4,9% de las que tiene el Senado y al 3% de la Cámara de Representantes, cifras parecidas a las que en la legislatura de 2014-2018 obtuvieron partidos como la Alianza Verde, el Polo Democrático u Opción Ciudadana.

Durante la renegociación, la participación política de las Farc se convirtió en la diferencia más difícil de superar, con los sectores del «No» pidiendo revertirla y la guerrilla insistiendo en que era un pilar fundamental de toda la negociación.

Al respecto, el Gobierno argumentó en las discusiones posteriores al plebiscito —como había hecho ya en el contexto del Marco Jurídico para la Paz— que las negociaciones de paz con guerrillas en todo el mundo habían terminado con su transformación en fuerzas políticas legales, desde El Salvador, Sudáfrica e Irlanda del Norte hasta Angola, Sierra Leona, Mozambique, Aceh y Nepal. De ahí que, durante la renegociación, el equipo del Gobierno les pidió a los representantes del «No» mostrarles una guerrilla que hubiera firmado la paz y no hubiese llegado a la política.

Sin embargo, sí se hicieron algunas modificaciones significativas a este punto. Tras la propuesta de Marta Lucía Ramírez, se redujo la suma que recibiría el partido político de las Farc —por concepto de financiación para funcionamiento— del 10% del fondo de partidos al promedio que se les asigna actualmente a los partidos con personería jurídica, de manera que fuera más equitativo. También se redujo el monto que recibiría su centro de pensamiento, de una suma equivalente al 10% del fondo de partidos al 7% por cuatro años.

Hubo otro debate álgido íntimamente ligado a este punto: si la elegibilidad política de los excombatientes y sus sanciones en el sistema de justicia transicional podrían ser simultáneas o no. Sobre esta discusión, que posibilitó que Rodrigo Londoño (antes conocido como Timochenko) fuese brevemente candidato presidencial, se profundiza en el capítulo de Víctimas de este libro.

De guerrillas a fuerzas políticas legales

9.

## ¿Qué hacer con el fantasma de la Unión Patriótica?

Uno de los mayores temores de las Farc —al hablar tanto de la participación política como de la reincorporación— era cómo evitar que el partido o movimiento político que surgiera después de que dejaran las armas repitiera la tragedia de la Unión Patriótica, que vio a más de tres mil de sus militantes asesinados entre los años ochenta y noventa.

«Si vamos a hacer una transición, ¿quién nos garantiza que no nos van a eliminar? Nosotros no estamos aferrados a los fierros, pero necesitamos certeza de que no los necesitaremos. No nos vamos a desmovilizar con promesas», decían las Farc. Ese miedo los llevó incluso a proponer mantener las armas hasta que la implementación hubiese avanzado, idea que el Gobierno rechazó de plano.

Ese miedo de las Farc existía también para la delegación del Gobierno, aunque con otro rostro. Para esta delegación era fundamental que el proceso de paz ayudara a evitar que sucediera lo mismo que en otros antecedentes trágicos como el de los Turbay Cote, una conocida familia política del Caquetá que vio a cuatro de sus integrantes asesinados por esa guerrilla en los años noventa. O el del partido Esperanza, Paz y Libertad, que surgió de la desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1991 y vio a muchos de sus simpatizantes asesinados en masacres como la de La Chinita, también cometida por las Farc.

«Sabemos que no se van a desmovilizar con promesas, por eso, hablemos de garantías», los tranquilizó Humberto de la Calle. Esa idea de garantías permitió resolver —en dos momentos distintos de la negociación— ese debate.

170

Durante el punto de Participación política, cuando primero lo abordaron, las dos delegaciones decidieron que el tema de seguridad era parte integral de las garantías para ejercer la oposición. Esa reflexión permitió la elaboración —como se refirió anteriormente— de una ruta para preparar un Estatuto de la Oposición, que busca precisamente que quienes discrepan de cualquier política estatal tengan la libertad y los medios para expresarlo.

Luego, durante el capítulo de Fin del conflicto, comenzaron a discutir cuáles serían las garantías puntuales para que los excombatientes de las Farc pudieran reincorporarse y hacer política sin el miedo a ser asesinados. El resultado de esa reflexión —que lideró, al interior del equipo del Gobierno, el general Óscar Naranjo— fue la creación de una bolsa de medidas de seguridad cuyo espíritu era fortalecer la institucionalidad y generar mejores condiciones de seguridad para todos los colombianos, incluidos los exintegrantes de Farc. Era lo que él llamó el paradigma de la «seguridad humana».

Sobre esa bolsa de medidas de seguridad dijo el general Naranjo: «Colombia tiene experiencias trágicas y muy lamentables de no haber protegido como tocaba a quienes habiendo dejado las armas para participar en política resultaron asesinados [...] Esperamos que esos mecanismos puestos allí sean eficaces, sean efectivos». A lo que añadió: «El Estado debe velar por la integridad de todos los colombianos».

Reflejo de lo difícil que fue la discusión, es el nombre que se terminó dando a este apartado, más largo que cualquiera de los párrafos que le dan desarrollo:

Acuerdo sobre 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.

La discusión sobre estas garantías de seguridad suscitó varios debates duros, que se fueron destrabando mediante una

171

**«Sabemos que no se desmovilizarán con promesas; hablemos de garantías»**

**«El Estado debe velar por la integridad de todos los colombianos»**

Antecedentes trágicos

fch  
desde adentro

LOS DEBATES DE LA HABANNA

**Paramilitarismo**

serie de soluciones y compromisos puntuales cuya misión central era incrementar los niveles de confianza de las Farc en el Estado.

Quizás el más crítico de estos debates fue el que giró en torno al fenómeno del paramilitarismo, al que las Farc atribuían la responsabilidad histórica por los asesinatos de miles de militantes de la Unión Patriótica y que consideraban —usando sus palabras en la mesa— una «fuerza oscura» y una «mano negra» que aún se mantiene activa. Esta postura evidenciaba una preocupación histórica de las Farc: al inicio del proceso de paz en el Caguán, Manuel Marulanda Vélez —entonces su comandante en jefe— dijo al Gobierno que «cuando terminen con el paramilitarismo hablamos».

Por su parte, el Gobierno argumentaba que el paramilitarismo se acabó con la desmovilización ocurrida durante el gobierno de Uribe y que —a pesar de que aún existen grupos criminales que se reciclaron después de ese desarme— esa estructura militar se desmontó. Eso sí, reconoció que grupos criminales como el clan Úsuga requerirían una acción decidida del Estado en materia de seguridad, aun cuando sus motivaciones económicas fueran distintas a las de los antiguos paramilitares.

Las Farc —que insistían en que el Estado negaba la existencia del paramilitarismo— llevaron incluso a la mesa varios informes sobre la materia elaborados por expertos como el politólogo Gustavo Duncan (que estuvo en la Comisión Histórica sobre el conflicto y sus víctimas, que surgió del punto de Víctimas) o el jurista Gustavo Gallón.

Al final, las partes estuvieron de acuerdo en que era necesaria una condena del fenómeno del paramilitarismo y una estrategia contra los grupos criminales que —tras la desmovilización colectiva— se metamorfosearon en las llamadas «bandas criminales» (también conocidas por su acrónimo «ba-crim» o como «grupos delictivos organizados»).

Para aterrizar esas dos ideas, convinieron que el Gobierno presentaría —como parte de un nuevo pacto político nacional— un proyecto de acto legislativo para incorporar a la Constitución «la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o

prácticas paramilitares» y que diseñaría una estrategia para someter a la justicia a sus herederas (como resultado de este compromiso se promulgó la ley 1908 de 2018, que fue ampliamente criticada por hacer poco atractivo el sometimiento a la justicia). Aún restaba por resolver la diferencia lingüística sobre cómo llamar a estos grupos, así que acordaron el nuevo nombre de «organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo».

El siguiente tema difícil fue el Cuerpo de Seguridad y Protección, destinado a custodiar a los integrantes del partido de las Farc. Mientras los negociadores de la guerrilla insistían en que debía estar compuesto únicamente por excombatientes, el equipo de Gobierno insistió —y logró persuadir a las Farc— en que debería ser un cuerpo mixto de seguridad, donde los excombatientes trabajaran mano a mano con la Fuerza Pública. La decisión final fue crear una subdirección al interior de la Unidad Nacional de Protección con esquemas integrados por agentes del Estado, enlaces de la Policía y hombres de confianza de las Farc seleccionados y entrenados, emulando y perfeccionando un modelo que se empleó con los excombatientes del M-19 en los años noventa.

Por último, hubo un duro debate en torno a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, un cuerpo proyectado para diseñar y hacer seguimiento a la política pública para desmantelar esas estructuras criminales que podrían amenazar a cualquiera de los actores involucrados en la implementación del Acuerdo Final.

Las Farc originalmente propusieron que debía ser un órgano independiente del Ejecutivo, al estilo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), pero el equipo de Gobierno insistió en que debía ser un cuerpo de carácter nacional en cabeza de la Presidencia, que fue como quedó.

El debate más dificultoso sobre esta comisión, sin embargo, se dio durante la renegociación después del plebiscito. Los sectores del «No» manifestaron su rechazo a que las Farc tuvieran asiento en esta comisión, con el argumento de que la política de seguridad nacional es una competencia exclusiva

del Gobierno y que este cuerpo podría tener acceso a información de inteligencia del Estado, la función de supervisar los servicios de vigilancia privada o la capacidad de revisar los antecedentes de los servidores públicos. Aunque la comisión en ningún momento abordaría esos temas o daría a las Farc acceso a información de ese carácter, en el acuerdo mejorado se dijo explícitamente que estas no tendrían un asiento allí.

La renegociación permitió asimismo hacer otros ajustes a varias de las medidas que buscan garantizar la seguridad de los excombatientes, cuya redacción generaba preocupaciones al «No».

Por ejemplo, la Unidad Especial de Investigación que se crearía dentro de la Fiscalía General de la Nación tenía como fin perseguir y dismantelar las organizaciones criminales que atenten contra líderes sociales, partidos políticos y —citando el acuerdo original— «las conductas criminales que amenazan la implementación de los acuerdos». Los líderes del «No» pidieron aclarar las funciones de esta Unidad, dado que a su juicio esa última frase podría ser interpretada —en palabras de Marta Lucía Ramírez— como «las opiniones o posturas políticas que se emitan con relación a dicha implementación». Su mandato, pues, se modificó, precisando que se trata de las organizaciones «que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos».

---

 EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:
 

---

Alejandro Reyes Lozano  
 Carlos Andrés Prieto  
 Coronel (ra) Carlos Ignacio González  
 Elsa Margarita Galera  
 Mario Puerta Osorio  
 Mónica Cifuentes Osorio  
 Sargento Primero Juan Alfonso Hernández  
 Teniente de Navío Juanita Millán

-CAPÍTULO 5-

## El problema de las drogas

# ¿Por qué el tema de drogas?

Por primera vez, la política de drogas fue un tema central en un proceso de paz en Colombia. Esto tenía que ver, parcialmente, con el hecho de que una de las partes en la mesa —las Farc— ha estado involucrada en la cadena del narcotráfico y con la realidad de que Colombia lleva dos décadas siendo el principal productor de cocaína en el mundo.

Pero sobre todo se debía a una conciencia más amplia de que, si persisten los problemas, la violencia y la corrupción asociados al tráfico de estupefacientes en los territorios, las condiciones para que se recicle la guerra permanecerán ahí. Es por esto que el acuerdo de paz lo reconoce explícitamente, al inicio del capítulo sobre drogas:

**«Que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar el destino del país»**

La construcción de una paz estable y duradera supone la disposición por parte de todos y todas de contribuir con el esclarecimiento de la relación entre el conflicto y el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados de este fenómeno, para que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar el destino del país.

En la visión del Gobierno, la dejación de las armas por parte de las Farc suponía una oportunidad inmejorable para abordar de raíz el problema en los territorios y, de paso, para abordar el problema de las drogas en un proceso de paz en Colombia. De hecho, los negociadores en varias ocasiones reiteraron que «el Gobierno no está dispuesto a ignorar la relación que existió entre el conflicto y el narcotráfico».

Por eso la importancia de que las Farc —inicialmente muy reacias a reconocer su participación en el negocio— se comprometieran explícitamente en el acuerdo, por primera vez en su historia, a abandonar cualquier relación con la cadena del narcotráfico y a ayudar a solucionar el problema.

Para las Farc era importante porque la coca y otros cultivos de uso ilícito crecen en muchas zonas donde ejercían un fuerte control político, social y territorial, y mantenían lazos activos con los campesinos y colonos que viven de estos. De ahí que les interesara pensar soluciones que permitieran a esas comunidades encontrar oportunidades y proyectos de vida distintos. «Hemos insistido en que este problema, de naturaleza social, no puede ser resuelto por la vía militar», plantearon en sus «50 propuestas mínimas» sobre drogas.

El eje conductor de la reflexión en todo el capítulo fue la evidencia de que las estrategias diseñadas durante las últimas tres décadas para reducir la oferta de drogas no han funcionado como se pensaba. De hecho, las investigaciones científicas indican que los niveles de productividad de cocaína del país se habían mantenido relativamente estables.

Por ejemplo, las políticas más usadas habían generado muchos efectos negativos. La aspersión aérea y la erradicación manual forzada —principales estrategias contra los cultivos de coca— lograban disuadir a algunos cultivadores, pero no podían evitar altas tasas de resiembra, no se traducían en alternativas viables y redundaban en desconfianza de las comunidades hacia el Estado. Asimismo, los programas de sustitución de coca terminaban siendo esfuerzos aislados que naufragaban porque el Estado no acompañaba a las comunidades en el tiempo y no tenía políticas robustas para suplir la falta de bienes y servicios públicos necesarios para que esos proyectos productivos fueran exitosos.

En esa política antidrogas, paralelamente, la Fuerza Pública y las autoridades judiciales han venido dando importantes golpes al narcotráfico, pero han sido menos efectivas en desarticular eslabones de la cadena de producción de drogas como el contrabando de insumos y precursores químicos o el lavado de activos.

Todo esto llevó a que la mesa planteara la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para los distintos eslabones de la cadena, una idea que venían recomendando diplomáticos, académicos y expertos en antinarcóticos de todo el mundo y que estaba acorde con el objetivo de transformar las condiciones de vida en el campo colombiano. Esa misma

*Estrategias diferenciadas*

idea, además, había sido uno de los mensajes centrales de la Comisión Asesora en Política de Drogas, una misión especial de expertos en políticas de drogas que trabajó durante el primer cuatrienio del presidente Santos.

*Eslabones débiles*

Esta visión reconoce que hay dos eslabones más vulnerables que los demás, donde no se concentra la rentabilidad del negocio ni tampoco su violencia: los pequeños cultivadores y recolectores al inicio de la cadena y los consumidores al final de esta. Partiendo de ahí, propone que el problema de cultivos como la coca solo se resuelve trabajando mano a mano con las comunidades para remplazarlos por actividades económicas legales, mediante un sistema que combine incentivos, compromisos obligatorios, la pérdida de beneficios en caso de no cumplirlos y políticas complementarias de desarrollo rural. En el fondo, se trata de una cuestión de confianza y de oportunidades.

Un enfoque distinto al policial para estos dos eslabones permitiría al Estado concentrar todas sus capacidades de seguridad y administración de justicia más eficazmente en las redes comerciales criminales que controlan la cadena del narcotráfico.

## ¿Qué se acordó entonces?

En términos generales, el Acuerdo Final de paz plantea posibilidades para una reorientación en la manera como se enfrenta el problema de la droga en Colombia.

En línea con las recomendaciones que se venían haciendo a nivel internacional, plantea —para el primer eslabón de la cadena del narcotráfico— una inversión en desarrollo rural, un proceso de sustitución concertado con las comunidades rurales, unos compromisos explícitos de no volver a sembrar estos cultivos y una transformación integral de las condiciones de vida en los territorios afectados por estos. Para los consumidores, propone fortalecer un enfoque de salud pública que priorice el tratamiento, la prevención y la educación. Eso permite, a su vez, que el Estado concentre toda su capacidad de seguridad y judicialización en los eslabones que realmente se lucran del negocio de la droga, desde la producción hasta el lavado de activos.

Asimismo, el acuerdo contempla compromisos explícitos asumidos por las partes: las Farc, de romper cualquier relación que en función de la rebelión hubiesen tenido con el narcotráfico, y el Gobierno Nacional, de poner en marcha una estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada a este fenómeno. Ambos, además, se comprometieron a contribuir a esclarecer la relación entre el conflicto y el narcotráfico en el marco de la Comisión de la Verdad.

*Compromisos explícitos*

## ¿Cómo se desarrolló la negociación?

El de Drogas fue el punto que menos tiempo tomó negociar de todo el acuerdo. Las discusiones fueron, en general, fluidas, dado que se siguió la metodología que resultó exitosa para redactar el capítulo de Participación política: en vez de arrancar con exposiciones magistrales (como sucedió en el punto rural), las partes entraron directamente a redactar textos conjuntos y a buscar soluciones creativas para sus diferencias a medida que avanzaban. Surgió, eso sí, una dificultad a la que anteriormente no habían tenido que enfrentarse: al aproximarse las elecciones presidenciales de 2014, se sintió la presión de lograr resultados rápidamente.

Una vez más, el primer consenso se logró en torno a un preámbulo y una serie de principios —cinco en este caso— que guiarían el desarrollo del punto, que plasmaron la necesidad de tener estrategias diferenciadas para cada eslabón de la cadena del narcotráfico, un enfoque de desarrollo rural para los cultivos y un fuerte componente participativo.

De ahí las partes pasaron a discutir el programa de sustitución o de desarrollo alternativo, que fue el subpunto que tomó más tiempo y que se desarrolló en mayor detalle. Luego vinieron los subpuntos de consumo y de lucha contra la cadena del narcotráfico, que se acordaron con relativa rapidez y que, en términos generales, plantean reforzar estrategias ya existentes.

Hubo en ese momento algunas discusiones sobre hasta qué punto se debería abordar el aspecto internacional de un negocio ilícito que es verdaderamente global. Inicialmente, las Farc propusieron invitar a los países con mayor tasa de consumo

de drogas a la mesa y pedirles a sus gobiernos que asumieran compromisos concretos.

El Gobierno tuvo que marcarles la cancha. «El problema es internacional y eso lo reconocemos todos, pero con ustedes vamos a resolver la expresión local de ese problema, que es lo que podemos hacer de manera responsable y realista», le plantearon a las Farc. Al final, la cuestión se resolvió estableciendo un compromiso de que Colombia promueva una conferencia internacional en el seno de Naciones Unidas para revisar las actuales políticas globales contra las drogas y esbozar caminos más eficaces.

Con el texto del punto construido en su integridad, el Gobierno y las Farc retomaron el tema del preámbulo que generó el debate más álgido en todo el capítulo y que solo se pudo resolver al final: el reconocimiento de las Farc de su participación en la cadena de las drogas y sus compromisos explícitos de cortar cualquier vínculo con esta y ayudar a solucionar el problema.

Al igual que sucedió con el capítulo de Participación política, había una expectativa general en la opinión pública de ver cómo afectaba lo acordado a las Farc. Por ejemplo, si entregarían información sobre bienes, rutas del narcotráfico u otros actores en el negocio. De nuevo, la postura del equipo del Gobierno fue: «Este punto no es sobre ellos, sino sobre cómo resolvemos un problema que afecta seriamente a los territorios y que ha permitido que este perdure en el tiempo».

Es así como, más allá del compromiso expreso de las Farc de cortar cualquier vínculo con el negocio del narcotráfico, el deber de sus integrantes de reconocer su participación puntual en este quedó para el quinto punto, Víctimas, cuando las partes abordaron sus obligaciones ante el sistema de justicia transicional y las condiciones para acceder a un tratamiento penal especial.

**«Vamos a resolver la expresión local de ese problema»**

Reconocimiento de las Farc

# Los grandes debates

Los debates más arduos del punto de Drogas se concentraron en la cuestión del cultivo, el eslabón de la cadena del narcotráfico donde precisamente las Farc tuvieron mayor involucramiento e incidencia social.

1.

## ¿Cómo lograr que las Farc reconozcan su papel en la cadena de las drogas?

El debate más duro de todo el tema de drogas, que se sintió en las discusiones durante meses y solo se zanjó al final del punto, fue el del reconocimiento de las Farc de su vinculación a la cadena de producción y comercialización de drogas.

Para comenzar, después de los puntos de Reforma rural y de Participación política, que estaban pensados como «puentes dorados», este era el primer momento en que las Farc tendrían que asumir una responsabilidad directa. Aún faltaban unos meses para abordar el punto de Víctimas y justicia transicional, pero este era un paso significativo en esa dirección y, por lo tanto, generaba nerviosismo en su equipo de negociación.

Esa tensión se manifestó a lo largo de todo el punto. Las Farc afirmaron en la mesa que su rol había sido históricamente el de defender a los campesinos frente a los grandes capos que se aprovechaban de ellos, que ellos cobraban impuestos para regular el mercado de la hoja de coca y, sobre todo, que no tenían ninguna relación con el resto de la cadena de comercialización de las drogas. En particular, se oponían rotundamente a ser vistos como «narcos», una narrativa que atribuían al Gobierno.

El equipo del Gobierno contraargumentó que la participación de las Farc en el negocio estaba documentada con información de inteligencia, sentencias judiciales y declaraciones de combatientes desmovilizados y capturados. Lo que le llevó a plantearles que era fundamental que se comprometieran con ayudar activamente a solucionar el problema y reconocieran su participación en la cadena. Esos dos «puntos de

Reconocimiento  
de las Farc

honor» —expuso— serían medulares para asegurar la legitimidad del Acuerdo Final ante la opinión pública, para que la sociedad colombiana viera de su parte un compromiso serio con la verdad y para que la justicia transicional pudiera resolver su situación jurídica.

Ante la parálisis total en la negociación, este fue uno de los momentos, contados pero fundamentales, en que los dos países garantes —Noruega y Cuba— asumieron un papel protagonista, en este caso esbozando una propuesta de reconocimiento que entregaron a las dos partes. Tras varias discusiones, redactaron una segunda propuesta que fue prácticamente la que quedó en el acuerdo: «El compromiso de las FARC-EP de contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno».

Esta fórmula —expresada en un lenguaje propio de la diplomacia internacional— tranquilizó a las dos partes. Al Gobierno porque había un reconocimiento explícito de la participación y un compromiso también escrito de que más adelante no tendrían ningún vínculo con el negocio. A las Farc porque no los catalogaba como una organización narcotraficante —rótulo al que siempre se opusieron— y no equivalía a una autoimputación judicial.

La aparición de la palabra «rebelión» suscitó una discusión interna en el equipo del Gobierno, pero se terminó manteniendo ante la insistencia de algunos negociadores de que sería muy importante de cara al punto de Víctimas, pues permitiría que los combatientes pudieran cumplir las condiciones necesarias para ser considerados para un tratamiento penal especial y, de ese modo, resolver su situación jurídica en el marco del sistema de justicia transicional que se acordaría más adelante.

Durante la renegociación que siguió al plebiscito, los sectores que lideraron el «No» pidieron hacer más explícitos los compromisos de las Farc con el desmantelamiento de las redes del narcotráfico. En concreto, plantearon que tuvieran la

obligación de revelar información sobre cultivos, rutas, logística y financiación, por lo que el acuerdo mejorado creó un compromiso directo adicional con el componente judicial de la justicia transicional:

Será compromiso de todas las personas que hayan tenido relación con conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de los cultivos de uso ilícito y sus derivados, en el marco del conflicto, y que comparezcan ante la Jurisdicción Especial para la Paz, aportar ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz, los elementos necesarios de los que tengan conocimiento de una manera exhaustiva y detallada, sobre las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes de las que tengan conocimiento para atribuir responsabilidades.

Los líderes del «No» también insistieron en que el narcotráfico no fuera un delito conexo a la rebelión y que los miembros de las Farc fueran obligados a entregar sus bienes y valores para reparar a las víctimas. En el segundo acuerdo, ambos temas se precisaron (como se explica en detalle en el capítulo de Víctimas, dado que los dos funcionan en el marco del sistema de justicia transicional).

**«El compromiso de las FARC-EP de contribuir con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas y poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno»**

2.

## ¿Cultivos ilícitos o de uso ilícito?

*Categoría de cultivos*

Una discusión relativamente breve en la mesa —pero que refleja un debate histórico— fue la de cómo categorizar los cultivos como la coca, la amapola y la marihuana usados para producir narcóticos.

Las Farc propusieron llamarlos «cultivos de uso ilícito», argumentando que el problema no es la planta, sino cuando esta se destina para producir drogas, y retomando una idea que ha comenzado a ganar fuerza en el debate global. Así como le venían demandando al Gobierno varias comunidades cocaleras que habían ido al paro en regiones como el Catatumbo y Putumayo, las Farc querían abrir la discusión sobre usos alternativos y legales para esos cultivos.

El Gobierno, que lo veía como un tema más semántico que sustancial y estaba deseoso de abordar discusiones que consideraba más estratégicas, sobre todo el cómo salir de ellos, aceptó la expresión «cultivos de uso ilícito». Advirtió a las Farc, no obstante, que no era posible hablar de usos alternativos cuando no había un control efectivo de todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y cuando no había evidencia de que esto pudiera garantizar ingresos sostenibles a las familias cultivadoras.

Al interior del equipo del Gobierno se discutió la pertinencia de ese giro lingüístico, dado que el país históricamente había hablado de «cultivos ilícitos» y que así están catalogados por el Estatuto Nacional de Estupefacientes —o Ley 30—, que ha guiado la política antidrogas del país desde 1986 (igual que las convenciones sobre drogas de Naciones Unidas). Algunos integrantes señalaron que un cambio en esa formulación —aun manteniendo una política no negociable de erradicación y sustitución— podría dar legitimidad al cultivo de

estas plantas, deslegitimar la acción del Estado para contrarrestarlo y, en últimas, afectar la contundencia de las soluciones para salir de estos.

Al final, imperó la visión de que lo central era enfocarse en que las Farc se comprometieran explícitamente a abandonar cualquier relación con el negocio y en resolver el problema en los territorios, dos tareas que no se afectaban adoptando el término «cultivos de uso ilícito».

3.

## ¿Cuál modelo de sustitución de coca podría funcionar?

*Sustitución concertada*

Una de las discusiones más importantes sobre la sustitución de cultivos de uso ilícito giró en torno a cómo garantizar que los campesinos que los erradicaban pudieran vivir dignamente, especialmente durante el período de su transición hacia la legalidad en que sus nuevas alternativas económicas aún no son productivas (y, de paso, cómo garantizar que no resiembrén, que ha sido una de las fallas históricas de la política antidrogas en Colombia).

La importancia de asegurar ese bienestar de los cultivadores generó dos debates distintos, pero íntimamente ligados: primero, ¿debería el Estado remunerar a los campesinos durante el período en que son más vulnerables? Y segundo, ¿debería ser gradual el proceso de sustituir los cultivos?

*Gradualidad*

En un primer momento, las Farc argumentaron que si el Estado obligaba a los productores a salir de la coca, estos no tendrían con qué comer; dado que el Gobierno seguramente se demoraría en poner en marcha los programas sociales complementarios, creían que la erradicación y la sustitución debían ser procesos graduales y progresivos. Es decir, que los campesinos deberían poder ir reduciendo poco a poco la cantidad de coca que tienen sembrada. Esta idea había sido planteada sin éxito en años anteriores por cocaleros en paro de regiones como Catatumbo o Putumayo, que exigían entre cinco y diez años de gracia para sustituir los cultivos de manera definitiva.

Si bien el Gobierno entendía la necesidad de aprovechar esa ventana de oportunidad, fue enfático en que la gradualidad no es admisible por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el Estado no puede legalmente —ni tampoco

éticamente— invertir recursos públicos en personas que están inmersas en una actividad ilícita, como sería el caso si los productores continuaran cosechando y vendiendo la hoja de coca o sus derivados. Y, en segundo lugar, porque —adujo— la presencia de cultivos de uso ilícito atrae a grupos criminales y eso supondría —a corto y mediano plazo— un riesgo de seguridad no solo para las comunidades y para los funcionarios públicos encargados de los programas de apoyo, sino también para los integrantes de las Farc tras haber dejado las armas. En última instancia, comprometería las posibilidades de construcción de paz en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Aunque no se mencionó explícitamente en la mesa, había un tercer argumento fuerte: la teoría de la gradualidad pone toda la carga de responsabilidad sobre el Gobierno y ninguna sobre el cultivador. Entonces, si el Gobierno no cumple o se demora en hacerlo, eso «eximiría» al campesino de cumplir con su compromiso de erradicar y, de nuevo, se generarían incentivos perversos.

Acto seguido, las Farc contrapropusieron que se reemplazara el ingreso que representaba la coca para los campesinos que la cultivan o viven de ella durante ese período de transición hacia una economía legal, una figura que bautizaron «sustitución del ingreso derivado de la coca». El Gobierno —plantearon— habría de pagar una «renta mensual de subsistencia» a los productores por un período de hasta dos años. Como medida adicional, las Farc también propusieron que el Estado comprara las cosechas de hoja de coca a los campesinos, para evitar que estas alimentaran el narcotráfico, pero no privar a los productores de los ingresos con que subsisten.

El Gobierno descartó los estímulos monetarios argumentando a las Farc que cuando los programas estatales crearon estos pagos directos —a finales de los años ochenta y en los noventa— se generaron incentivos perversos que llevaron a que la coca aumentara, en vez de disminuir. Asimismo, argumentó, la experiencia de muchos programas sociales había demostrado que, cuando las familias reciben plata en especie, un alto porcentaje termina gastándose en cantinas y no en las necesidades básicas. En vez de otorgar beneficios

*Subsidios directos*

privados, el énfasis debía estar en invertir en bienes públicos para los territorios.

Este doble debate se zanjó con varias soluciones complementarias. Como punto de partida, se reconoció que el proceso de erradicación y sustitución —llamado en el acuerdo Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS)— tiene dos momentos: un primer período en que el campesino erradica y comienza a poner en marcha su nueva alternativa económica, y un segundo período en que esa actividad ya le genera los ingresos necesarios para subsistir.

Para el segundo momento se acordó un plan integral de sustitución, que —tras ser construido con las comunidades— se tradujera en proyectos productivos, inversión del Gobierno en obras de infraestructura, formalización de la propiedad, asistencia técnica y, en general, todo el paquete de bienes y servicios públicos que aparece en el capítulo rural del acuerdo (con el que el punto de Drogas está íntima y explícitamente ligado). Es decir, se reconoce que los programas de desarrollo alternativo no funcionan a menos que construyan confianza entre campesinos y Estado, y que existan políticas complementarias de desarrollo rural.

Zanahoria  
y garrote

Este plan de acción se bautizó «sustitución voluntaria», para reflejar su carácter concertado, aunque en ningún momento se planteó que sería opcional. De hecho, el acuerdo estipula claramente —en línea con la idea de la zanahoria y el garrote— que «en los casos donde [...] haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual».

Plan de  
atención  
inmediata

La cuestión, entonces, era cómo asegurar el sustento y la seguridad alimentaria de las familias durante ese primer momento, que es el de mayor vulnerabilidad, pero sin crear incentivos perversos, lo que llevó a la segunda solución: un plan de atención inmediata compuesto por una serie de medidas —inspiradas en la estrategia de «respuesta rápida» del programa de Consolidación— como la entrega de mercados (que ha funcionado relativamente bien en programas como

Familias en Acción, pero ha encontrado dificultades logísticas en regiones como el Catatumbo), el entrenamiento en huertas caseras, el establecimiento de cultivos de ciclo corto y la entrega de especies menores como pollos o peces. Esas medidas generarían las condiciones mínimas para construir confianza entre las partes, erradicar y dar los primeros pasos hacia economías legales.

De hecho, el acuerdo de paz incorpora otro cambio importante, aunque poco visible. Anteriormente, la política en temas de sustitución —como, por ejemplo, durante el programa de Consolidación— se resumía en la frase «coca cero», que en la práctica significaba que el Gobierno no podía dar ningún paso hasta que el campesino hubiera erradicado del todo. El acuerdo, como quedó planteado, permite una mayor sincronización en el programa de sustitución. Mediante el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que propone, el Estado ya puede llegar en paralelo a inscribir a los beneficiarios y materializar los primeros apoyos a cambio de que el campesino cultivador se comprometa a sustituir.

En el fondo, la cuestión central es establecer un grado mínimo de confianza entre los dos —campesino y Estado— que permita que el proceso de sustitución comience, que las soluciones sean duraderas y, en últimas, que, más allá de la coca, las instituciones estatales puedan funcionar en esos territorios.

Crear  
confianza

Por último, cabe mencionar que, aunque para el Gobierno era importante institucionalizar la participación y los compromisos de las Farc en el proceso de erradicación y sustitución de cultivos, en la práctica el tema no quedó explícito en el acuerdo.

Más adelante, durante la renegociación posterior al plebiscito, los líderes del «No» propusieron varios ajustes al programa de sustitución. Como resultado, se condicionó la formalización de la propiedad de los campesinos que tuvieran tierra, pero no escrituras, a que sus predios estuvieran libres ya de cultivos de uso ilícito. También se hizo explícito —para anular cualquier posibilidad de incumplimiento por parte de los campesinos— que «no es aceptable la coexistencia entre

ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito».

Finalmente, para responder a la preocupación expresada por la actual vicepresidenta Marta Lucía Ramírez de que se beneficiaran narcotraficantes del tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores, se incluyó una frase indicando que este «podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados».

Aunque el acuerdo de paz no mencionó en ningún momento la asignación de subsidios o pagos directos a los campesinos, esta idea reapareció durante la implementación, y el PNIS —bajo el ala de la Alta Consejería para el Posconflicto— terminó instaurándolos, reversando lo que se planteó en la mesa.

4.

## ¿Cómo hacer para que la sustitución de coca incluya a todos?

Ambas partes coincidían en que para garantizar el éxito del proceso de sustitución se requería una activa participación comunitaria. La pregunta que los dividía era qué forma debería tomar ese involucramiento activo por parte de las comunidades que cultivan la coca.

Las Farc propusieron que estas comunidades cocaleras fueran representadas por un conjunto de organizaciones ya existentes (y políticamente afines a ellos), que a su vez tomarían las decisiones sobre el programa de sustitución en una serie de instancias de participación desde el nivel municipal hasta el nacional. Asimismo, plantearon que esas organizaciones pudieran escoger los lugares donde operaría el programa de sustitución y que recibieran los recursos del Estado para hacerse cargo de la implementación.

El Gobierno, por otro lado, insistió en que la participación tenía que ser amplia e incluir a todas las comunidades afectadas en las regiones cocaleras: no solo a los cultivadores o a los recolectores, sino a todas las familias que allí viven y se ven afectadas por la problemática. Es decir, el problema es de todo el territorio y no de un grupo específico de personas.

De igual manera, planteó que en esos espacios amplios de participación se debería designar a los voceros, para asegurar que sí representan realmente a las comunidades y que rinden cuentas. En otras palabras, que no haya organizaciones o líderes con agendas personales que intenten arrogarse una representatividad sin que las comunidades los escojan. Por último, el equipo del Gobierno enfatizó en que, dado que es un

Participación  
social

problema territorial y no de todo el país, esos espacios deberían circunscribirse a un ámbito local.

El acuerdo plasmó, al final, una visión bastante parecida a la que expuso el Gobierno, con un proceso de planeación participativa de abajo hacia arriba —mediante asambleas que reúnen a todos los integrantes de una comunidad— que resulta en la formulación de planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (abreviados como Pisda).

Ese proceso de construcción con las comunidades es la piedra angular del trabajo del PNIS, que supone un enfoque distinto para resolver el problema de la coca, debería estar articulado con las medidas de la Reforma rural integral y ser, también, la base de la metodología de planeación participativa contemplada para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

5.

## ¿Prohibir o mantener la aspersión aérea?

Desde el comienzo de la mesa, el gobierno Santos consideró la aspersión aérea como una línea roja de la negociación, debido a que se trata de un instrumento de disuasión al cultivo de coca y que no sería —por razones jurídicas y políticas— viable negociarlo con un actor que, como las Farc, ha participado en la cadena de la droga.

Al mismo tiempo, los delegados del Gobierno eran conscientes de que la aspersión —que fue la principal estrategia antidrogas por casi dos décadas— ha sido muy costosa y poco eficiente, y que no ha logrado la erradicación definitiva de los cultivos de coca en Colombia. Pero que, en todo caso, tiene un efecto disuasorio, y dichos cultivos se han concentrado en los últimos años en aquellos territorios donde por diversas razones no se podía asperjar, como los parques nacionales naturales, los resguardos indígenas, los consejos comunitarios afros y las fronteras.

Esta realidad resultaba especialmente evidente para los integrantes de la mesa que habían trabajado más de cerca en política antidrogas, como el general Óscar Naranjo (que dirigió la Policía Nacional, encargada de las labores antinarcoóticos), el entonces comisionado Sergio Jaramillo (que ideó la estrategia de «consolidación territorial» cuando era viceministro de Defensa) y el economista Álvaro Balcázar (que dirigió el piloto de consolidación en La Macarena y luego todo el programa). «No vamos a discutir ese tema con las Farc, pero habría que encontrarle una salida inteligente», fue la reflexión del equipo negociador.

Internamente, el equipo del Gobierno veía que las soluciones al problema de la coca se presentaban en un orden claramente jerárquico, donde la primera opción —y más

Aspersión  
aérea

**«No vamos  
a discutir la  
aspersión con  
las Farc»**

frecuente— era la aspersión aérea, en segundo lugar estaba la erradicación manual forzosa y solo en el último lugar venía la sustitución voluntaria concertada con las comunidades, que es —a la larga— la que mejor puede asegurar que los procesos se mantengan en el tiempo. «Invirtamos esa pirámide y empecemos por la sustitución voluntaria, pero siempre manteniendo abiertas todas las opciones», propusieron.

En un inicio, hubo posturas distintas en el Gobierno sobre si se debería abordar la aspersión en la mesa. Algunos integrantes eran partidarios de que no era un tema que se debiera siquiera discutir con las Farc, mientras que otros argumentaban que era inevitable que surgiera en las conversaciones y que era necesario manifestar una postura clara de que el Estado debe mantener la potestad de recurrir a esta iniciativa si lo considera necesario.

En efecto, el tema apareció en la mesa. Las Farc, que plantearon prohibir la aspersión, llevaron documentos que cuestionaban su eficacia, incluyendo el informe presentado en 2009 por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas —fundada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso, Ernesto Zedillo y César Gaviria—, así como los estudios académicos del economista Daniel Mejía Londoño sobre los efectos colaterales negativos del glifosato —el herbicida usado para asperjar la coca— en la salud, el medio ambiente y la confianza de las comunidades hacia el Estado.

El Gobierno mantuvo una posición firme: no discutiría la política de seguridad nacional con las Farc, lo que incluía no solo la aspersión, sino también las acciones contra el crimen organizado detrás del narcotráfico como la interdicción de cargamentos de droga o el control al lavado de activos.

Aun así, la delegación del Gobierno planteó una serie de argumentos persuasivos para defenderla como recurso. Habló de la necesidad de mantener instrumentos para incentivar a quienes apuestan por transformar las condiciones de vida en los territorios y castigar a quienes se rehúsan. Es decir, tanto zanahoria como garrote. E incluso argumentó que, en regiones donde no se pudiera erradicar por razones de seguridad y en donde las personas corrieran riesgo de pisar minas anti-personal o ser el blanco de disparos de francotiradores, la aspersión es un recurso lógico.

Al final, sin que las dos partes vieran el tema del mismo modo, el acuerdo mantuvo la aspersión como un instrumento válido, aunque bajo una formulación críptica que evitaba llamarla por su nombre. Esa fórmula satisfizo a ambas partes. Al Gobierno porque quedaba claro que no estaba renunciando a esta y a las Farc porque quedaba explícito su desacuerdo:

En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual.

Durante la renegociación después del plebiscito, los sectores que lideraron el «No» insistieron en que se mencionara la aspersión y la posibilidad del Estado de recurrir a esta. «Si bien se privilegia la erradicación manual voluntaria, es importante hacer explícito el derecho que asiste al Estado de emplear —por razones de seguridad nacional— la aspersión aérea», sostuvo el Centro Democrático.

Además, proponían retomar la aspersión con glifosato, haciéndose eco de un debate político que se había complejizado aún más en el lapso de tiempo transcurrido entre la firma del punto de Drogas en 2014 y el plebiscito. Esto porque, en octubre de 2015, el Gobierno colombiano suspendió la aspersión aérea de coca, después de que el Centro Internacional de Estudios sobre el Cáncer (IARC) —afiliado a la Organización Mundial de la Salud— reclasificó el glifosato como una sustancia «probablemente cancerígena para los humanos» (o «tipo 2A») tras una investigación científica que detectó una relación directa entre este y el cáncer del sistema linfático. La Corte Constitucional avaló luego esa decisión en una sentencia de 2017, condicionando el regreso de la aspersión a que se pruebe que no representa un riesgo para la salud y el medio ambiente.

El resultado de la discusión con el «No» fue que, en el acuerdo renegociado, el párrafo se mantuvo, pero la aspersión apareció ya con nombre propio: «El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más

**«El Gobierno [...] no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión»**

efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito».

A las discusiones sobre la aspersión con glifosato se sumaba la cuestión de que durante los últimos años convergieron una serie de hechos que llevaron a un aumento significativo en la cantidad de cultivos, pasando de 47 790 hectáreas cultivadas de coca en 2012, a 48 189 en 2013, 69 mil en 2014, 96 mil en 2015, 146 mil en 2016 y 171 mil en 2017, según cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de Naciones Unidas. El último año, luego de la firma del acuerdo de paz, el área sembrada creció un 23% hasta las 180 mil hectáreas, que es la cifra más alta desde que se llevan registros.

Entre los hechos relacionados con este fenómeno destaca que en el segundo semestre de 2013 el gobierno Santos firmó acuerdos de sustitución de cultivos de coca en el Catatumbo (Norte de Santander) que incluían inversión en infraestructura y apoyos económicos individuales a los campesinos. Para algunos expertos en este tema, la suscripción de estos acuerdos generó incentivos perversos que facilitaron un incremento en los cultivos de coca en la región (que se cuadruplicaron entre 2013 y 2016), y se afirma que las Farc promovieron allí la siembra de esa planta a partir de ese momento. En el Catatumbo también se ha registrado una llegada masiva de venezolanos a la zona fronteriza, que ha significado una mayor oferta de mano de obra para la siembra, mantenimiento y procesamiento de la hoja de coca.

Quizás lo más preocupante es que, tras la firma del Acuerdo Final, la sustitución de estos cultivos se ha abordado a través de acciones que incluyen pagos directos a campesinos que aún tienen cultivos de uso ilícito y la intermediación de las Farc entre las comunidades y el Estado, con una escasa inversión en bienes públicos rurales. Nada de esto fue contemplado en el acuerdo con esta guerrilla, que sí ponía el énfasis en acuerdos de sustitución con las comunidades, sin intermediación de las Farc y en donde el Estado asumía compromisos a partir de las prioridades identificadas por las propias comunidades en espacios de planeación participativa.

Problemas  
del PNIS

---

EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:

---

Álvaro Balcázar Vanegas  
María Carolina Varela  
María del Pilar Barbosa

-CAPÍTULO 6-

## El lugar de las víctimas

# ¿Por qué el tema de víctimas?

Cincuenta años de conflicto armado dejaron un rastro de pérdidas irreparables, penas insondables y actos injustificables de barbarie, que convirtieron a Colombia en uno de los países más violentos del mundo.

Al menos 8,7 millones de personas sufrieron directamente los efectos del conflicto armado —y vieron sus vidas profundamente transformadas— desde 1985, la fecha elegida por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para comenzar a dimensionar las victimizaciones que ocurrieron en medio de la guerra. Se trata de una cifra que es incapaz de cuantificar todos los daños sufridos en un país que ha convivido con la violencia política por décadas, pero que permite vislumbrar una dramática realidad: uno de cada seis colombianos ha vivido la guerra personalmente o en su círculo íntimo.

Los números son devastadores. Al menos 7,4 millones de personas fueron desplazadas de sus hogares y 267 mil fueron asesinadas, según ha documentado el Registro Único de Víctimas creado por la Ley de Víctimas a septiembre de 2018. Otras cuarenta y siete mil personas desaparecieron sin dejar rastro y sin que sus familias sepan qué les sucedió, treinta y seis mil fueron secuestradas en contra de su voluntad, veintiséis mil fueron violentadas sexualmente, once mil fueron mutiladas por minas antipersonal y otros artefactos explosivos improvisados, diez mil fueron torturadas y siete mil quinientas fueron reclutadas a la fuerza por grupos armados ilegales cuando eran menores de edad.

Estos son apenas algunos de los daños que Colombia ha venido reconstruyendo en las últimas dos décadas, para entender la magnitud de las huellas indelebles que ha dejado la guerra en su población. Se trata de un horror que, tristemente, desborda al de otros países: al conflicto en Sudán, que ha dejado doscientos mil muertos y 2,7 millones de desplazados desde 2004; a la

Costo humano del conflicto

guerra civil en Sierra Leona, que dejó ciento veinte mil muertos y dos millones de desplazados; al genocidio en Ruanda, que dejó ochocientos mil muertos; al conflicto en Guatemala, que dejó ciento sesenta mil homicidios y cuarenta mil personas dadas por desaparecidas, y a la guerra civil en El Salvador, que dejó unos ochenta mil muertos.

En reconocimiento de esta gran tragedia nacional, el Gobierno y las Farc acordaron que el resarcimiento de las víctimas debía estar en el centro de cualquier acuerdo e incluyeron este punto en la agenda de diálogos. Aunque aparecía escuetamente formulado en el Acuerdo General, las discusiones sobre este punto rápidamente se concentraron en dos objetivos primordiales: por un lado, satisfacer de la mejor manera posible los derechos de las víctimas de las atrocidades y, por el otro, garantizar la seguridad jurídica a largo plazo de los excombatientes que abandonarían la guerra y de los agentes del Estado que cometieron delitos en el marco del conflicto.

En otras palabras, las partes aceptaron que construir la paz en Colombia pasa necesariamente por reconocer el impacto que la guerra tuvo en muchos de sus ciudadanos y trazar rutas para que puedan reconstruir sus vidas.

Ambas partes tenían razones de peso para ver con buenos ojos la inclusión del tema de víctimas.

Para el Gobierno, la legitimidad del acuerdo en el futuro dependía de darles la cara a las víctimas y responder a sus exigencias de conocer lo que sucedió y de que se rindiera cuentas por ello. Al mismo tiempo, entendía que los estándares jurídicos nacionales e internacionales y las expectativas mismas de la sociedad ya no permiten la impunidad para los crímenes más atroces. La alternativa de no hacer justicia no existía: cualquier mecanismo para asegurar el tránsito de las Farc a la democracia y dar garantías de seguridad jurídica a los agentes del Estado debería verlos rindiendo cuentas y garantizar que el Estado colombiano cumpla efectivamente su obligación de investigar, juzgar y sancionar los delitos más graves, so pena de abrir la posibilidad de una intervención por parte de la Corte Penal Internacional.

Para las Farc era fundamental que sus combatientes pudieran dejar las armas y hacer el tránsito hacia la vida civil con la

Las víctimas en el centro

Seguridad jurídica

certidumbre de que ese proceso seguiría en pie a largo plazo y no se caería, como sucedió en Guatemala o El Salvador años —e incluso décadas— después de haberse iniciado. A esa seguridad jurídica se sumaba poder hacer el tránsito de una manera que consideraran digna, incluyendo que se reconociera que otros actores —y no solo ellos— debían asumir responsabilidades por lo sucedido en el marco del conflicto.

Las dos partes se dieron cuenta de que la mejor manera de cumplir ambos objetivos era volteando la discusión: que, en vez de girar en torno a la impunidad, tuviera a las víctimas en el centro. Esto permitió que el proceso de paz en La Habana se convirtiera en el primero en Colombia en abordar la satisfacción de los derechos de las víctimas y el pionero en el mundo, junto con Mali, en darles participación directa en los diálogos.

Al mismo tiempo, la fórmula que surgiera en la mesa debía resultar legítima tanto en lo jurídico, cumpliendo los estándares a nivel nacional e internacional, como en lo político frente a la sociedad colombiana. «Si no logramos satisfacer estos dos valores, el acuerdo no tendrá legitimidad. Y sin legitimidad, no tendrá sostenibilidad en el tiempo», le dijo el equipo del Gobierno a las Farc.

El resultado es que el acuerdo de paz con las Farc fue el primero en el mundo en el que las dos partes abordaron y luego acordaron en la mesa de negociación y sin mediación alguna un mecanismo judicial para investigar, juzgar y sancionar lo ocurrido durante el conflicto. Esto como parte de un sistema integral de justicia transicional, cuyos mecanismos buscan, en su conjunto, garantizar que los excombatientes y agentes del Estado que cometieron delitos contribuyan a satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Este innovador modelo, que pondera la justicia y la paz, permitió crear una solución razonable tanto para las víctimas del conflicto como para los integrantes de las Farc que abandonarían la guerra. Y, más ampliamente, busca lograr que la transición del conflicto a la paz en Colombia se dé en medio de un clima de convivencia pacífica.

## ¿Qué se acordó entonces?

En términos generales, el Acuerdo Final de paz plantea un sistema integral de justicia transicional que —mediante varios mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales— busca satisfacer de la mejor manera posible el derecho de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición, y otorgar seguridad jurídica a los excombatientes que dejan las armas y a los agentes del Estado que hayan cometido delitos en el conflicto.

Para lograrlo, crea una serie de componentes que se pondrán en marcha de manera coordinada: una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y una Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas para satisfacer el derecho a la verdad, una Jurisdicción Especial para la Paz para rendir cuentas por lo ocurrido y una serie de medidas de reparación integral, que buscan robustecer la política que existe desde 2011 para ayudar a que las víctimas reconstruyan sus proyectos de vida.

Estos mecanismos están pensados, más globalmente, para contribuir a que la sociedad colombiana alcance la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto armado.

*Sistema integral de  
justicia transicional*

*Derechos de  
las víctimas*

**«Sin legitimidad, el acuerdo no tendrá sostenibilidad en el tiempo»**

## ¿Cómo se desarrolló la negociación?

Las discusiones sobre el punto de Víctimas tomaron a la mesa de conversaciones un año y medio (entre junio de 2014 y diciembre de 2015), casi el mismo tiempo que ocuparon los tres primeros capítulos sumados.

Había dos antecedentes fundamentales para que la mesa pudiera abordar el tema de justicia transicional y derechos de las víctimas.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, aprobada por el Congreso en 2011, trazó la ruta de «atención, asistencia y reparación integral a las víctimas» y reconoció la existencia de un conflicto armado interno en Colombia. «Uno no cura una enfermedad, ni resuelve un problema, si no llama las cosas por su nombre. Y el nombre de este problema es “conflicto armado interno”», escribiría Sergio Jaramillo.

En segundo lugar, el gobierno Santos tramitó en el Congreso en 2012 el Marco Jurídico para la Paz. Esta reforma constitucional abrió la puerta para que —en un escenario de transición de la guerra a la paz— la mesa pudiera proponer un sistema de justicia transicional que se concentrara en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos, cumpliendo así con los estrictos estándares jurídicos nacionales e internacionales que rigen a Colombia en materia de justicia, viabilizando un proceso de negociación y satisfaciendo los derechos de un grupo más amplio de víctimas.

Aunque durante la fase confidencial en 2012 las Farc eran muy reticentes a hablar del derecho de las víctimas a la justicia, cuando arrancó este punto a mediados de 2014 ya habían asumido que cualquier acuerdo pasaba por discutir esos

**«Uno no cura una enfermedad, ni resuelve un problema, si no llama las cosas por su nombre. Y el nombre de este problema es conflicto armado interno»**

cuatro derechos y que eso les permitiría a ellos resolver su seguridad jurídica.

Fue así como el Gobierno y las Farc acordaron una «Declaración de principios» que debía atravesar todo el capítulo, incluyendo —entre otros— el reconocimiento de las víctimas, la satisfacción de sus derechos y el reconocimiento de la responsabilidad. Significó un gran paso, porque fue la primera vez que las Farc reconocieron públicamente que las víctimas tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación, y porque las dos partes prometieron ante la opinión pública: «No vamos a intercambiar impunidades», recogiendo las palabras pronunciadas en la mesa por Iván Márquez.

A ese logro contribuyó en gran medida un espacio paralelo de discusión que propició y financió el Gobierno de Noruega. En varias ocasiones, desde el segundo semestre de 2014, los abogados de las Farc se reunieron en Nueva York y Panamá con un grupo de expertos en temas de derecho internacional, justicia transicional, derechos de las víctimas y obligaciones jurídicas del Estado colombiano. Este «grupo de Nueva York», como se terminó llamando, incluía al experto noruego en derecho internacional Morten Bergsmo, a la experta estadounidense en justicia transicional Priscilla Hayner, al psicólogo vasco Carlos Martín Beristain, al jurista Rodrigo Uprimny y al abogado de derechos humanos Luis Guillermo Pérez.

Tras la definición del decálogo de principios, la mesa pasó a pensar cómo sería la participación de las víctimas, que hacía parte de dicho decálogo. A diferencia de los otros puntos, para los que se celebró un único foro nacional, en este las partes acordaron hacer cuatro foros regionales (en lugar del nacional) para que las víctimas enviaran sus propuestas. Además, convinieron que sesenta víctimas del conflicto viajaran a La Habana para compartir con ellos sus vivencias, sus reclamos y sus expectativas frente a un acuerdo de paz.

Cuando iniciaron las discusiones sustantivas sobre el punto, las Farc insistieron en la necesidad de esclarecer —desde la mesa misma— el origen del conflicto, con el argumento de que ellos se habían alzado en armas por una causa justa y que, por lo tanto, no podían ser considerados responsables. Para ello, plantearon que la Comisión de la Verdad

**«No vamos a intercambiar impunidades»**

Foros de víctimas

comenzara a sesionar antes de la firma del acuerdo para adelantarse en esta tarea.

Ante la negativa de la delegación del Gobierno, la delegación de las Farc pasó a proponer crear una comisión histórica que esclareciera el origen del conflicto. Esto permitió romper con el círculo de recriminaciones mutuas y centrarse en los mecanismos que en la futura fase de implementación realmente ayudaran a satisfacer los derechos de las víctimas. Así nació la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, que —al cabo de seis meses de trabajo— entregó doce informes con visiones diversas y complementarias sobre cómo se originó el conflicto en Colombia.

*Comisión de  
la verdad*

Una vez se hubo reconducido el debate sobre el origen del conflicto, las partes dieron forma a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y quedó plasmada por primera vez la idea de que se trataría de un sistema integral que incluiría mecanismos judiciales y extrajudiciales.

En paralelo, comenzaron a avanzar en otros frentes no ligados al tema de víctimas: crearon la subcomisión de fin del conflicto (cuyo trabajo se refiere en el capítulo correspondiente); dieron forma a la subcomisión de género, que comenzó a pensar en cómo garantizar que lo acordado tuviera una perspectiva diferencial (como se expuso en el capítulo inicial del libro), y pusieron en marcha las medidas de confianza —como los pilotos conjuntos de desminado humanitario— para mostrar resultados tangibles del proceso de paz a la sociedad colombiana.

En julio de 2015, después de que el Gobierno y las Farc acordaron «agilizar en La Habana y desescalar en Colombia», el Gobierno anunció que un grupo de juristas entrarían a acelerar las negociaciones: los exmagistrados de la Corte Constitucional Manuel José Cepeda y Juan Carlos Henao y el jurista estadounidense Douglass Cassel. Por el lado de las Farc lo harían el político español Enrique Santiago, el exministro conservador Álvaro Leyva y el activista de derechos humanos Diego Martínez.

*Jurisdicción  
especial para  
la paz*

En algunos temas, el trabajo de estos juristas construyó sobre lo hasta ese momento construido, y, en otros, divergió de lo que habían propuesto los negociadores del Gobierno.

Al final, se bosquejaron la estructura general y las funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que se anunciaron públicamente el 23 de septiembre de 2015. Durante dos meses más, las partes trabajaron en terminar de dar forma a la JEP, así como a las medidas de reparación integral y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, firmando el capítulo completo de Víctimas el 15 de diciembre de 2015.

A diferencia de los otros puntos, en este capítulo se sintieron con fuerza en la mesa varios hechos políticos que sucedieron en Colombia, entre ellos, el secuestro del general Rubén Darío Alzate en Chocó en noviembre de 2014; el bombardeo de las Farc en Buenos Aires (Cauca) en abril de 2015, que dejó once militares muertos, y el posterior operativo militar en Guapi (Cauca), que se saldó con veintiséis guerrilleros muertos. Estos sucesos lograron paralizar momentáneamente la mesa —como no había ocurrido antes— y marcaron el momento en que se desgastó la regla de negociar en medio del conflicto, con el país a la espera de un cese al fuego definitivo y la firma del Acuerdo Final.

# Los grandes debates

El hecho de que el capítulo de Víctimas haya sido el más largo de negociar evidencia el grado de complejidad que tenían muchos de los debates ligados al tema de justicia.

La mayoría de estas arduas discusiones guardaban relación con el doble objetivo de todo el punto de garantizar la seguridad jurídica de quienes habían cometido delitos en el marco del conflicto y satisfacer los cuatro derechos esenciales de las víctimas: a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición. Más ampliamente, también estaban asociadas con quiénes asumirían la responsabilidad por los crímenes más graves y cuáles serían las sanciones correspondientes. Todo ello bajo la premisa básica de la negociación, según la cual se estaba buscando realizar un acuerdo de paz y no un sometimiento a la justicia. Es decir, la satisfacción del derecho a la justicia reforzaría el logro de paz y no al revés.

1.

## ¿Cómo aproximarse a la difícil cuestión de hacer justicia?

Uno de los debates más comunes en casi todas las transiciones modernas —tanto de la guerra a la paz como de la dictadura a la democracia— ha sido cómo lograr el fin de la guerra, al tiempo que se satisfacen los derechos de las víctimas y se cumple con el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar.

Un sinnúmero de negociaciones y transiciones en todo el mundo terminaron privilegiando la estabilidad y postergaron esa discusión, sintiendo las consecuencias de esa decisión más adelante. En muchos de los países, el resultado fue que acabó imperando una impunidad absoluta o que surgieron mecanismos judiciales solo años después, bien sea por la presión de abogados, organizaciones de derechos humanos y la sociedad civil (como ocurrió en Chile o Uruguay) o por la imposición o actuación de la comunidad internacional (como en Sierra Leona o la antigua Yugoslavia).

El gobierno Santos concluyó —tras hacer una exhaustiva revisión de los estándares jurídicos vigentes en el país y los precedentes internacionales— que la única opción para garantizar una seguridad jurídica a largo plazo a los combatientes de las Farc que dejaran las armas y a los miembros de la Fuerza Pública era abordar directamente en la mesa la rendición de cuentas ante un tribunal especializado para los delitos cometidos en el conflicto.

El equipo negociador del Gobierno concluyó, además, que los estándares jurídicos colombianos eran más altos que los internacionales en ciertos aspectos y que, como consecuencia, la lista de delitos amnistiables era más larga fuera del país que dentro de este. Eso significaba que tendrían que abrir un

*Rendición de cuentas*

espacio constitucional para armonizar los estándares nacionales, dando pie al Marco Jurídico para la Paz (que por mucho tiempo las Farc rechazaron).

Imposibilidad  
de amnistías  
generales

Asimismo, estaba claro que existía una nueva tendencia internacional en cuanto a la prohibición de amnistías generales e incondicionadas. Esta era una lección aprendida de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos diez años, que sistemáticamente tumbaron muchas de las amnistías y leyes «de punto final» creadas en las transiciones de Perú (en el fallo por la masacre de Barrios Altos), Brasil (a raíz de la desaparición forzada de sesenta y nueve militantes del Partido Comunista brasileño), Chile (por la ejecución extrajudicial del profesor Luis Alfredo Almonacid), Uruguay (por la desaparición de la hija del poeta argentino Juan Gelman), El Salvador (por la masacre de El Mozote) y Guatemala (por la masacre de Las Dos Erres).

**«Una amnistía general no está sobre la mesa. Debe haber un compromiso fuerte con la verdad y la reparación»**

El punto común entre estos fallos era que, según la Corte Interamericana, esas amnistías eran contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al deber del Estado de ofrecer un recurso judicial efectivo a las víctimas frente a graves violaciones a los derechos humanos. «Una amnistía general no está sobre la mesa. Debe haber un compromiso fuerte con la verdad y la reparación», dijeron los negociadores del Gobierno a las Farc.

Siendo también Colombia un Estado miembro del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), el Gobierno tenía interés en cumplir con sus obligaciones en el terreno penal sin injerencia internacional.

Esta realidad jurídica significaba que el país tenía cuatro alternativas en la negociación con las Farc, para cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales. Primero, podría retirarse del Estatuto de Roma, una acción que no tendría mayor efecto legal porque eso no le impediría a la CPI actuar frente a hechos ocurridos anteriormente. Segundo, podría acogerse a una cláusula del Estatuto que permite pedir al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que solicite a la Fiscalía de la CPI suspender o aplazar el inicio de cualquier investigación contra Colombia, una medida que no garantizaría seguridad jurídica y que quedaría sin efecto una vez

Estatuto de  
Roma

terminara el plazo de tiempo concedido. Tercero, podría acogerse a otra cláusula del Estatuto a través de la cual la Fiscalía de la CPI puede decidir no abrir una investigación si considera que hacerlo va en contravía del «interés de la justicia», brindando al país, una vez más, escasas garantías de seguridad jurídica. O, por último, podría persuadir a la CPI de que no tiene competencia porque Colombia —según los artículos 17 y 18 del Estatuto de Roma— está dispuesta a ejercer su jurisdicción y es capaz de hacerlo en cuanto a cumplir su deber de investigar, juzgar y sancionar (en inglés *willing and able*), por lo menos a los máximos responsables de los crímenes internacionales más graves y representativos.

Sin embargo, la postura inicial de las Farc era que el Gobierno extendiera una amnistía general a todos sus integrantes. Su sugerencia de esta solución se debía, en parte, a que el tema de justicia transicional nunca había estado en la agenda en negociaciones de paz anteriores como las de Tlaxcala o el Caguán en los años noventa. En un comienzo, no parecían conscientes de que la realidad jurídica había cambiado significativamente durante esas dos décadas.

Varios factores ayudaron a persuadir a las Farc de la importancia de abordar el tema en la mesa. En primer lugar, había una realidad judicial insoslayable: por ejemplo, su comandante general Rodrigo Londoño —también conocido como Timochenko— tenía 38 condenas, 163 procesos en curso, 118 órdenes de captura y un proceso en Estados Unidos; mientras que su jefe negociador Iván Márquez tenía 40 condenas, 190 procesos, 130 órdenes de captura y 2 órdenes de extradición. En total, la guerrilla sumaba 20 mil procesos en curso, 5600 órdenes de captura y unos 50 procesos en Estados Unidos.

Además, Colombia había avanzado mucho en la última década en la reconstrucción de los horrores del conflicto, gracias al *¡Basta ya!* y los otros cincuenta y ocho documentos exhaustivos realizados desde 2008 por el Grupo de Memoria Histórica que trabajaba en el marco de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y luego el Centro Nacional de Memoria Histórica (durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos). Este avance se debió también al trabajo de las instituciones a cargo de las políticas públicas de

Realidad  
jurídica

reparación y restitución de tierras derivadas de la Ley de Víctimas y a los esfuerzos de memoria histórica realizados por la sociedad civil, como el informe que hizo la Ruta Pacífica de Mujeres.

En efecto, Colombia se convirtió en el primer país en proponerse demostrar a la CPI y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que —en un contexto de un acuerdo de paz— es posible balancear el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar con el de ponerle fin al conflicto armado.

La argumentación de Colombia —en el Marco Jurídico y sobre todo con el acuerdo de paz— es que no es posible investigar, juzgar y sancionar individualmente todas las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el país. Pero que, concentrándose en los máximos responsables y en los crímenes internacionales más graves y representativos —en el marco de un sistema integral de justicia transicional—, es posible terminar el conflicto, cumplir con la obligación jurídica del Estado, satisfacer los derechos de las víctimas y evitar que el sistema judicial colapse.

Esta apuesta ha sido reconocida por la Fiscalía de la CPI. «El acuerdo reconoce el lugar central de las víctimas en el proceso y sus legítimas aspiraciones de justicia. Estas aspiraciones deben ser plenamente satisfechas, incluyendo que los perpetradores de crímenes serios sean genuinamente llevados ante la justicia. Se espera que la JEP cumpla con este deber y se centre en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos en el conflicto armado. La promesa de esa rendición de cuentas deberá convertirse en una realidad para que los colombianos puedan disfrutar los dividendos completos de la paz», fue el mensaje —mitad elogio, mitad advertencia— de la fiscal Fatou Bensouda en septiembre de 2016.

**«El acuerdo reconoce el lugar central de las víctimas en el proceso y sus legítimas aspiraciones de justicia»**

2.

## ¿Para satisfacer a las víctimas es suficiente la justicia?

Después de decidir que era necesario abordar la rendición de cuentas en la negociación, apareció la pregunta central de cómo garantizar que el sistema pudiera satisfacer los derechos de las víctimas al mismo tiempo que garantizar seguridad jurídica a los excombatientes de las Farc y a los agentes del Estado.

De entrada, el concepto de justicia transicional es más integral para la pregunta de cómo afrontar un legado de violaciones, puesto que mira más allá de la justicia penal y reflexiona sobre otras variables que son decisivas para contribuir a que sea exitosa la transición que hace un país, bien sea de un conflicto a la paz o de una dictadura a una democracia.

En contextos de negociación y transición, los países se han inclinado por diversas estrategias para intentar satisfacer los derechos de las víctimas, incluyendo privilegiar alguno de esos derechos por encima de los otros. Por ejemplo, en Sudáfrica se creó un mecanismo en el que las amnistías estaban condicionadas a contar la verdad. En Irlanda del Norte, El Salvador, Guatemala, Haití, Nepal, Burundi y Kenia se negociaron mecanismos de investigación para establecer la verdad, pero no hubo garantías de justicia. En los procesos de paz de Bosnia-Herzegovina, Líbano y Angola no hubo una apuesta por satisfacer ninguno, una opción que hoy no es viable para un Estado miembro del Estatuto de Roma, bajo el mandato de la CPI.

En Colombia ya había un precedente de esta discusión. En 2006, la Corte Constitucional reconoció —en su histórica sentencia sobre la Ley de Justicia y Paz— el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición,

*La justicia transicional*

*Derechos de las víctimas*

citando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos cuatro derechos fueron luego retomados en la Ley de Víctimas.

La respuesta del acuerdo de paz colombiano fue crear un sistema integral de justicia transicional que —mezclando mecanismos judiciales y extrajudiciales— concentra la obligación de investigar, juzgar y sancionar en quienes tuvieron una participación determinante en los crímenes más graves y representativos; establece una serie de sanciones alternativas y hace una apuesta decidida por satisfacer los cuatro derechos de las víctimas. La única vez que un país había intentado hacer algo similar en un contexto de paz negociada y sin mediación fue en Uganda hace una década, pero el intento fracasó antes de lograr un acuerdo final.

«No podemos pensar en la relación entre la justicia y la paz como se suele decir corrientemente: que tenemos que sacrificar lo uno para tener lo otro, porque al final en esa lógica lo que podemos tener es una mala paz y una mala justicia. Lo que tenemos que buscar es cómo integrar, de la mejor manera, la justicia con la paz (la justicia entendida [...] como la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas)», fue como lo argumentó el entonces Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo durante la audiencia pública de la Corte Constitucional sobre el Marco Jurídico.

Las dos claves para lograrlo son la integralidad y su hermana gemela, la condicionalidad.

La integralidad se refiere a que los distintos mecanismos trabajan con mandatos diferentes y buscando satisfacer derechos diferentes, pero juntos construyen una solución comprensiva. Por ejemplo, la Comisión de la Verdad reconstruye la verdad de lo ocurrido durante el conflicto, mientras que la JEP hace justicia y las medidas de reparación ayudan a las víctimas a reconstruir sus proyectos de vida. Las tareas, sin embargo, no solo están articuladas, sino que se complementan y fortalecen mutuamente.

No obstante, materializar la integralidad depende en gran medida de uno de los temas pendientes de la negociación: la secuencia temporal entre los distintos mecanismos del sistema integral.

**«La justicia entendida como la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas»**

*La integralidad*

La condicionalidad, por su parte, crea los garrotes y zanahorias que logran que cada uno de estos componentes pueda satisfacer al máximo los derechos de las víctimas. Al condicionar cualquier tratamiento penal especial ofrecido en la JEP a contar la verdad y trabajar directamente en la reparación de las víctimas, el sistema crea incentivos para que los excombatientes y agentes del Estado prefieran esa opción y —en una fórmula en la que todos terminan ganando— voluntariamente asuman esos compromisos. Esto, además, permite que Colombia cumpla con sus obligaciones y, como consecuencia, que quienes dejan las armas tengan seguridad jurídica más adelante.

Para que estas dos líneas transversales funcionen óptimamente, el acuerdo mezcló componentes judiciales y extrajudiciales. Es decir, hay mecanismos cuyo trabajo tiene un efecto jurídico y otros cuya misión está por fuera del ámbito judicial.

En el caso de la Comisión de la Verdad, al ser esta un mecanismo extrajudicial, todos tienen un mayor incentivo para contar todo lo que saben. Para aumentar la probabilidad de conocer el máximo posible de verdad, era esencial que contarla no acarree consecuencias penales. Adicionalmente, las víctimas pueden encontrar un relato más amplio de lo ocurrido, que no obedece únicamente a los requisitos de verdad judicial que existen en un proceso penal.

Otro ejemplo de la importancia de los mecanismos extrajudiciales es la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, cuya misión es ayudar a las familias de personas desaparecidas a lo largo de medio siglo de conflicto a encontrar información sobre sus seres queridos, para entender qué les ocurrió y cerrar duelos que, en muchos casos, llevan años —e incluso décadas— abiertos.

Encomendar esta tarea solo al componente de justicia (la JEP) haría muy difícil llevar a cabo los procesos de búsqueda y hacer una entrega digna y rápida de los restos a los familiares. La razón es que una rendición de cuentas judicial por sí misma no genera los incentivos necesarios para compilar la información que ayude a encontrar a esas 45 mil personas, según el estimativo más conservador. Se necesita que quien tiene información pueda revelarla sin salir perjudicado por ello.

*La condicionalidad*

*Búsqueda de los desaparecidos*

Asimismo, mantener el tema de desaparecidos exclusivamente dentro de la órbita judicial habría limitado seriamente su alcance e impediría buscar con agilidad al universo completo de personas cuya suerte no se conoce. Esto porque la tipificación penal de la desaparición forzada es muy restringida: a nivel internacional solo incluye las desapariciones cometidas por el Estado y en la legislación colombiana, que es más amplia e incluye aquellas cometidas por civiles, estipula, de todos modos, que debió existir una finalidad de ocultamiento. Esto significa que la búsqueda estrictamente judicial habría sido muy limitada en el caso de decenas de miles de personas que están desaparecidas —aunque no necesariamente sean víctimas de desaparición forzada—, como militares y guerrilleros caídos en combate, niños que fueron reclutados sin que jamás se supiera más de ellos y secuestrados que nunca fueron liberados. Además, la búsqueda de personas en el escenario judicial está limitada a los tiempos y requisitos procesales, que dependen de la eficiencia del aparato judicial e investigativo del Estado.

En cambio, diseñar la Unidad como un mecanismo extra-judicial permite combinar y articular los distintos mecanismos del Sistema Integral, creando sinergias e incentivos que aumentan la agilidad y las posibilidades de reconstruir ese capítulo doloroso de la historia colombiana y responder a las familias de los desaparecidos.

Dicho esto, garantizar que la puesta en funcionamiento de los distintos mecanismos de justicia transicional sí responda a los principios de integralidad y condicionalidad es uno de los principales retos de la implementación.

Al momento de la publicación de este libro, si bien tanto el Congreso de la República como la Corte Constitucional habían fortalecido el régimen de condicionalidad e introdujeron el principio de gradualidad para la pérdida de beneficios, aún eran poco claras las consecuencias de incumplimiento de las condiciones. En particular, si una persona no reconoce responsabilidad, no contribuye a la verdad, no aporta a la reparación y vuelve a delinquir, no es claro cuál podría ser la consecuencia más gravosa que imponga la JEP.

3.

## ¿Las Farc son rebeldes o victimarios?

Una vez hubo consenso en cuanto a la necesidad de abordar la justicia transicional, surgió otro debate fundamental y que determinaba toda la discusión del capítulo: ¿qué rol habían jugado las Farc en el marco del conflicto?

Para el gobierno Santos, las Farc eran un grupo armado al margen de la ley que había sido parte en el conflicto armado, con el que se podía adelantar una negociación de paz y al que se le aplicaba el Derecho Internacional Humanitario (DIH) que estipula cuáles son las reglas para conducir la guerra.

Las Farc, entre tanto, se veían a sí mismas como una insurgencia armada fundamentada en una causa justa. «Que se tenga presente que el alzamiento armado contra la opresión es un derecho universal que asiste a todos los pueblos del mundo, que ha sido consagrado en el preámbulo de la declaración de los derechos humanos aprobados por la ONU en 1948», dijo Iván Márquez en Oslo durante la inauguración de la mesa en octubre de 2012, a lo que agregó: «No somos causa, sino respuesta a la violencia del Estado, que es quien debe someterse a un marco jurídico para que responda por sus atrocidades y crímenes de lesa humanidad».

«Somos víctimas de esta guerra y es el Estado colombiano el culpable de todo lo que haya habido acá durante todo este período», sostuvo Rodrigo Granda, otro de sus negociadores, en una entrevista con la BBC al inicio de los diálogos. No se trataba solo de una narrativa, sino que tenía consecuencias jurídicas: de ahí se agarraban las Farc para reclamar una amnistía general.

Esta diferencia en la manera de narrarse evidenciaba que había una tensión entre el derecho a hacer la guerra (*jus ad bellum*, en el lenguaje jurídico internacional) y el derecho en el

Diferencia de narrativas

marco de la guerra (*jus in bello*). En otras palabras, entre si el derecho a hacer la guerra (es decir, a rebelarse frente al Estado y, en el caso del Estado, al uso de la fuerza para restablecer el orden) justifica los medios atroces que se usan en la guerra, o más bien —como plantea el DIH— que ningún fin (ni siquiera el de la guerra justa) justifica los medios y hay una serie de reglas para la guerra que no pueden ser violadas.

Esta manera de enmarcar el debate también tenía otro efecto. Al narrarse las Farc a sí mismas como víctimas de un sistema injusto que defienden a comunidades igualmente victimizadas, era posible soslayar tanto sus propias responsabilidades en el conflicto como a las víctimas de sus acciones. Esta narrativa estuvo muy presente en los ciclos iniciales, en los que abundaron las recriminaciones mutuas sobre quién tenía la culpa y las discusiones circulares en torno a qué había sido primero.

Aunque el Gobierno no concordaba con esta narrativa de las Farc, entendía que la realidad era ambigua. Su visión estaba permeada por el trabajo académico del jurista Iván Orozco, que propone que, en un conflicto interno como el de Colombia, la violencia no ha sido mayoritariamente vertical (con victimarios y víctimas claras) como en las dictaduras del Cono Sur o el *apartheid* en Sudáfrica. En Colombia, esta violencia —plantea Orozco, que fue asesor técnico del equipo del Gobierno en este punto— ha sido más bien horizontal, con las víctimas a veces convertidas en victimarios y los victimarios habiendo sido en ocasiones víctimas antes. La visión del Gobierno era, en todo caso, que esta dualidad víctima/victimario no elimina el deber de cada actor de rendir cuentas por sus acciones.

Ante estas discusiones sin fin, el equipo del Gobierno optó por cambiar su manera de aproximarse al problema. «No se trata de quién es más responsable, si el Estado o la guerrilla, sino de que aquí hay una serie de victimizaciones y un número grande de víctimas que están exigiendo sus derechos. El foco debe ser cuáles son los mecanismos para responderles», les dijo el jefe negociador Humberto de la Calle.

La primera solución fue convenir que era necesario —en el marco del fin del conflicto— reconocer todas las

victimizaciones: en primer lugar, las cometidas por la guerrilla y por el Estado, pero también las que hubiesen sido cometidas por otros actores, como los paramilitares, las demás guerrillas y los denominados «terceros civiles», que, sin haber sido parte orgánica de los grupos armados, hubieran financiado o colaborado con alguna de las partes en el conflicto. Es decir, no se trataría de un sistema de justicia transicional solo para las Farc, sino para todos los actores que hubieran participado en el conflicto, cada uno según su responsabilidad. A esto se le llamó el principio de universalidad.

Hacer más objetivo el alcance del sistema tenía ventajas. Permitía, por un lado, resolver la situación de miles de militares que estaban siendo procesados por la justicia ordinaria, desde por los falsos positivos hasta por venta ilegal de armas. Pero, además, porque muchos militares sentían —con razón, en algunos casos— que la justicia ordinaria invocaba la ley ordinaria para juzgarlos, incluso en situaciones claras de conflicto armado en las que el DIH debía operar como ley especial para establecer si existía una violación.

Incluir a los agentes del Estado garantizaba que todos rindieran cuentas y que las víctimas de todos pudieran aspirar a satisfacer sus derechos. Al mismo tiempo, habría una fórmula simétrica que daría a los militares, policías e incluso funcionarios públicos que cometieron delitos en el marco del conflicto la misma oportunidad de beneficiarse de un tratamiento penal especial y tener seguridad jurídica, siempre y cuando cuenten la verdad y contribuyan a reparar a las víctimas. (En el caso de los militares que no hayan tenido la mayor responsabilidad por los crímenes más graves y representativos, se aplica la renuncia a la persecución penal, que sería simétrica a la amnistía en el caso de los guerrilleros).

Las Farc reclamaron que se incluyera también a los paramilitares, a quienes atribuían —como se relató en el capítulo de Fin del conflicto— un peso mayor en el conflicto colombiano. El Gobierno argumentó que no se podía rebarajar todo el proceso con los paramilitares, dado que existía otro proceso de justicia transicional —llamado Justicia y Paz— aún en curso desde su desmovilización entre 2003 y 2007. Por lo tanto, el acuerdo determinó que el Sistema Integral buscaría

La universalidad

Agentes del Estado

**«No se trata de quién es más responsable, sino de responderle a las víctimas»**

contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas de los paramilitares, pero que a la JEP solo podrían acudir los financiadores y colaboradores de estos, que no habían sido cobijados por la Ley de Justicia y Paz.

Tras el plebiscito, este punto se convirtió en una de las principales objeciones del «No», que sentía que se podría abrir una caja de Pandora de acusaciones sin fundamento e inspiradas en *vendettas* personales. En la renegociación se modificó el texto, de manera que se pasó de concentrar la acción penal en quienes habían tenido una participación «determinante o habitual» a una participación «activa o determinante», elevando los requisitos necesarios para responsabilizar a un tercero ante el Tribunal y reduciendo en la práctica el número de personas que podrían ser llamadas.

Luego, la Corte Constitucional, en su sentencia sobre la reforma constitucional que creó el sistema integral de víctimas, redujo aún más la vinculación a terceros: determinó que la JEP no podría emplazarlos —dado que esto podría vulnerar el principio de juez natural—, pero que ellos podrían acudir voluntariamente, bajo las mismas condiciones e incentivos que los otros actores. Señaló, sin embargo, que la Fiscalía General de la Nación tendrá la obligación de priorizar estos casos.

### El origen del conflicto

Al margen de la pregunta sobre qué actores debían entrar en el sistema de justicia transicional, las Farc también insistían —siempre en la lógica de reivindicar su derecho a la rebelión— en la necesidad de discutir quién tenía la responsabilidad histórica por el origen del conflicto. Para ello, propusieron —como se refirió al inicio de este capítulo— crear una comisión de la verdad que indagara en ese «año cero» de la guerra en Colombia y comenzara a trabajar de inmediato, antes incluso de firmar el Acuerdo Final.

El equipo del Gobierno tenía la certeza de que no llegarían a una visión compartida sobre la génesis de la guerra, pero ante todo le preocupaba que esa discusión —que veía como estéril— estaba obstaculizando la más importante y espinosa sobre rendición de cuentas. De modo que argumentó a las Farc que una Comisión de la Verdad debe existir una sola vez al final del conflicto (es decir, tras la firma del acuerdo), que debe

involucrar activamente a las víctimas y que, por último, debe contar con una participación amplia de la sociedad.

Ante esta tensión, las Farc propusieron la creación de una comisión histórica —con *ce* minúscula— que reflexionara sobre el origen del conflicto y entregara sus conclusiones a la mesa. El Gobierno aceptó la propuesta bajo la condición de que, si la comisión no lograba ponerse de acuerdo, cada historiador podría presentar su propio informe. Tras una larga discusión sobre cómo elegir a los doce académicos (que solo se resolvió partiendo por mitades), el grupo, conformado por historiadores, sociólogos y científicos sociales —incluyendo a Francisco Gutiérrez Sanín, Daniel Pécaut, Gustavo Duncan, María Emma Wills o Jorge Giraldo Ramírez—, se puso a la tarea de hacer una cronología temprana de la guerra. El libro enciclopédico que resultó —con doce ensayos distintos que sumaban más de ochocientas páginas— supuso un ejercicio útil porque el examen del rol que habían jugado desde la resistencia del líder indígena Quintín Lame en los años veinte hasta la violencia de los cuarenta, puso en evidencia la imposibilidad de hacer una lectura unívoca del conflicto.

Pero, por encima de eso, la Comisión Histórica supuso una innovación metodológica, porque permitió a la mesa dejar de discutir quién era culpable de qué y pasar a pensar —desde antes incluso de que estuvieran listos los informes— en los mecanismos para satisfacer los derechos de las víctimas. Su valor no fue tanto el producto final como el proceso para llegar a él, algo clave teniendo en cuenta que la responsabilidad histórica ha bloqueado las discusiones sobre rendición de cuentas y justicia en muchas negociaciones en el mundo, desde Israel y Palestina hasta Sudán, Burundi y Nepal.

La dualidad entre víctimas y victimarios marcó otra discusión más en el capítulo. Los negociadores de las Farc pidieron incluir a todos sus miembros en la Ley de Víctimas, en el marco de la misma narrativa de que eran víctimas de un sistema injusto y opresivo.

Aunque el Gobierno rechazó ese planteamiento y les argumentó que la ley reconocía a quienes fueron víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, abrió la puerta para sostener otra conversación: era posible que

Comisión  
histórica

integrantes de las Farc, además de ser responsables por hechos en el conflicto, fueran también víctimas. Por ejemplo, que comandantes de las guerrillas que fueron responsables de la política de secuestro, pudieron sufrir a su vez la tortura y desaparición de sus familiares.

Si bien los miembros de la guerrilla habían sido excluidos de la Ley de Víctimas, la Corte Constitucional determinó que esa delimitación no agotaba la definición de víctimas, sino que únicamente delimitaba un universo de beneficiarios de un programa gubernamental, y que, en consecuencia, el mismo legislador podría decidir ampliarla.

Las partes acordaron entonces que quienes, además de haber sido combatientes de las Farc, hubieran sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH —por ejemplo, porque fueron reclutados cuando eran niños— serían incluidos en el registro de víctimas y tendrían acceso a una serie de medidas especiales en el marco de la reincorporación. Quedó, entonces, el compromiso de introducir una modificación a la Ley 1448 para «reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH que también hayan sido combatientes».

4.

## ¿Cómo equilibrar la dignidad y la seguridad jurídica de los excombatientes?

Otra tensión que atravesó todo el capítulo fue cómo conseguir que la fórmula acordada de justicia transicional lograra preservar la dignidad de los integrantes de las Farc de tal forma que estuvieran dispuestos a dejar las armas, al mismo tiempo que ofrecerles garantías de seguridad jurídica basadas en la contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La seguridad jurídica es crucial porque es la certeza de que, tras un paso tan transformativo como dejar las armas y reincorporarse a la legalidad, el estatus de una persona no quede en un limbo más adelante. O que incluso quede en suspenso, como sucedió en El Salvador cuando la Corte Suprema de Justicia tumbó la Ley de Amnistía promulgada más de dos décadas antes tras la firma de los Acuerdos de Chapultepec.

En un inicio, los negociadores del Gobierno propusieron —acorde con el Marco Jurídico para la Paz— que la mayor garantía de seguridad jurídica era que los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos reconocieran y asumieran su responsabilidad, su «rol esencial», según el lenguaje que usó la Corte Constitucional en la sentencia en que validó el Marco.

Detrás había un argumento de pragmatismo, derivado de ejemplos en los que los resultados de la administración de justicia habían sido escasos pese a una gran inversión de recursos: uno de ellos era el del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), que condenó solamente a noventa personas en veinticuatro años de operación. En el caso

La seguridad jurídica

de Colombia, para el inicio del proceso de paz con las Farc, el Tribunal de Justicia y Paz nació tras la desmovilización de los paramilitares había condenado a tan solo catorce personas.

A eso se sumaba que la primera sentencia de Justicia y Paz en 2009, tras cuatro años operando, fue contra un mando medio poco conocido llamado Wilson Salazar —alias El Loro— por falsedad en documento público, un delito que no satisfacía a las víctimas, no era relevante para la sociedad y tampoco develaba gran cosa sobre fenómenos criminales que tuvieron lugar en el conflicto. A ese ritmo, el Gobierno calculaba que Justicia y Paz se demoraría cien años solo en hacer todas las imputaciones. Estas realidades habían generado una impunidad *de facto*. Más allá del número de casos, las sentencias no estaban permitiendo hacer justicia frente a los crímenes más graves y representativos, ni sancionar a los máximos responsables.

Los negociadores del Gobierno eran conscientes —como planteaba el Marco Jurídico para la Paz— de que no es realista investigar, juzgar y sancionar a todos los combatientes por todos los delitos. Dicho de otra manera, si los integrantes de las Farc y otras personas que se postularan ante la JEP reconocían su responsabilidad, ayudarían a repartir mejor las cargas en la justicia. Este esquema, además, sería beneficioso para las víctimas, que ya no tendrían que esperar hasta que un juez realizara todo el proceso probatorio, sino que tendrían la tranquilidad de que de entrada se reconocería el daño que se les ocasionó y se podrían develar patrones, prácticas y políticas —como el secuestro de civiles con fines extorsivos— mediante casos ilustrativos.

Priorización  
y selección

El Gobierno insistió en que la seguridad jurídica de los excombatientes dependía de establecer una serie de criterios de priorización y selección, para poder concentrar el trabajo de la JEP. Esa selectividad significaba poder concentrar la administración de justicia, por un lado, en los máximos responsables y, por el otro, en los crímenes más graves y representativos, renunciando a la persecución penal de todo lo demás.

En definitiva, el ámbito de la atrocidad que se juzga es acotado, pero se centra en los delitos más graves en el marco del conflicto armado y permite englobar un universo amplio de víctimas. Esa lista incluiría —siguiendo los estándares

nacionales e internacionales— los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes, las privaciones graves de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, la violencia sexual, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores.

La priorización y la selección posibilitarían, en la óptica del gobierno Santos, subsumir en ellos la responsabilidad de los demás integrantes de la guerrilla. Según esa idea, la JEP —a través de un mecanismo de selección— los escogería. Esta idea, a su vez, significaba que la justicia especial podría renunciar a la persecución penal de quienes no fueran seleccionados, sin necesidad de evaluar la finalidad con que esos delitos fueron cometidos. En conclusión, nadie podría reabrir esos casos en Colombia o en el exterior, porque ya habían sido juzgados. Todo lo anterior, por supuesto, siempre y cuando todos los miembros de las Farc, seleccionados o no, contribuyeran a esclarecer la verdad, a reparar a las víctimas y no volvieran a cometer delitos.

Esta postura del Gobierno estaba basada, entre otros, en los trabajos del jurista canadiense Mark Freeman —director del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT) y asesor externo de la delegación del Gobierno—, quien en su libro *Males necesarios: Amnistías y la búsqueda de la justicia* señala que el consenso internacional es que se puede concentrar el deber de investigar, juzgar y sancionar en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos.

Esa visión chocó con la de las Farc, que defendían no haber sido derrotados militarmente y cuya prioridad era que sus integrantes fueran reconocidos como procedentes de un grupo con motivaciones políticas para haber tomado las armas, desestimando la fórmula inicial del Gobierno porque serían considerados como delincuentes ordinarios. Aparte de eso, las Farc rechazaban tajantemente el Marco Jurídico para la Paz porque —además de considerarlo un «acto unilateral no consultado en la mesa»— sentían que señalaba a unos máximos responsables, los convertía en chivos expiatorios y los sometía a una humillación que sería premiada por la sociedad.

A su juicio, era esencial que el tratamiento penal resultante del acuerdo explicitara que habían estado en rebelión

Máximos  
responsables

contra un orden constitucional injusto según su consideración. Por lo tanto, querían un reconocimiento jurídico de que habían cometido rebelión y, en función de esta, otros delitos conexos. «Hemos ejercido el derecho a la rebelión de los pueblos contra la injusticia y la opresión, por lo que nuestras acciones rebeldes deben calificar *a priori* como delitos políticos», dijeron en la mesa.

### La dignidad

Esta opción generaba más riesgos de seguridad jurídica a ojos del Gobierno (porque implicaría por parte de los operadores judiciales un análisis subjetivo sobre si la finalidad de la guerrilla era o no altruista), pero permitía a las Farc —según su propia perspectiva— preservar su dignidad. Como resultado de esa discusión, el equipo del Gobierno entendió que para sus interlocutores en la mesa era primordial ser reconocidos como «delincuentes políticos».

Eso significaba que había dos opciones, cada una con marcadas ventajas y desventajas: la propuesta del Gobierno ofrecía mucha seguridad jurídica pero poca dignidad, mientras que la de las Farc ofrecía mucha dignidad para los comandantes pero poca seguridad jurídica hacia el futuro.

Además de la diferencia de visiones sobre la dignidad, el Gobierno y las Farc tenían perspectivas divergentes sobre de dónde emanaba la seguridad jurídica más adelante.

El Gobierno —desde un punto de vista de realismo jurídico— argumentaba que la seguridad jurídica la provee la legitimidad del acuerdo; el cumplimiento del Estado de su deber de investigar, juzgar y sancionar, y la satisfacción de los derechos de las víctimas. En otras palabras, que —como planteó desde el Marco Jurídico— mientras que el Estado pueda demostrar a los tribunales nacionales e internacionales que su modelo de justicia transicional cumple las obligaciones del país en materia de acceso a la justicia, sus decisiones se sostendrían en el tiempo.

Las Farc —desde una concepción más formalista del derecho y seguramente temerosos de que subsumir la responsabilidad en los máximos responsables imposibilitara su tránsito a la política— creían que la seguridad jurídica la daría tener providencias judiciales individuales, combatiente por combatiente. Bajo esta óptica, no querían un sistema selectivo, sino

que proponían un sistema —influidos por la visión de su asesor jurídico Enrique Santiago— de sentencias rápidas y muy sencillas en las que cada persona, simplemente, reconociera su responsabilidad. «Al final, las Farc terminaron siendo igual de legalistas que la cultura política colombiana y, a pesar de ser una guerrilla que luchó en armas contra un Estado durante cincuenta años, terminaron delegando en los abogados las decisiones más difíciles», reflexiona un asesor jurídico del equipo del Gobierno.

Toda esta discusión empezó a resolverse con cuatro decisiones en el marco de la JEP. Primero, otorgar una amnistía *de jure* a los integrantes de las Farc por los delitos políticos y aquellos frente a los cuales se podría presumir su conexidad, como por ejemplo falsedad documental, espionaje o porte ilegal de armas. Segundo, crear una Sala de Amnistía e Indulto que evaluara caso a caso el contexto de ciertos delitos como el homicidio (para establecer si había sido en combate o no) o el narcotráfico (para establecer si había sido para financiar la rebelión o para lucro personal), de tal forma que solo pudieran ser amnistiados aquellos delitos que cumplieran una serie de criterios de conexidad con los delitos políticos. Tercero, crear una Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que permitiera renunciar a la persecución penal de quienes no hubieran actuado con fines altruistas, pero tampoco fueran los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos. Y, cuarto, crear una obligación para quienes tuvieron una participación determinante en crímenes internacionales de ir ante el Tribunal de Paz y —sujeto a que cumplan con los compromisos de reconocimiento de responsabilidad, verdad y reparación— recibir un tratamiento penal especial (que se detallará más adelante en el debate entre sanciones carcelarias o reparadoras).

Uno de los elementos que permitió encontrar un punto intermedio en la tensión entre seguridad jurídica y dignidad fue la idea de que la «responsabilidad de mando o del comandante» no podía estar basada únicamente en la posición jerárquica. Este concepto permitía pensar que la responsabilidad está basada en unos criterios claros y que los comandantes no deberían responder por el mero hecho de ser comandantes,

Responsabilidad  
de mando

sino que es necesario probar que tuvieron un rol esencial en la comisión de los crímenes más graves. Eso significaba que se podría seleccionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos. Por este motivo, el acuerdo precisa que «la responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango o la jerarquía».

Esta visión coincide con aquella expresada por la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional en uno de sus documentos de política, según la cual «la noción de máxima responsabilidad no necesariamente equivale al estatus jerárquico *de jure* de un individuo dentro de una estructura, sino que será evaluada caso por caso en función de la evidencia».

Después del plebiscito, el concepto de responsabilidad de mando a floró de nuevo cuando el sector defensa propuso restringirlo aún más y excluir a los militares de la aplicación del artículo 28 del Estatuto de Roma. En su visión, dicho artículo no reflejaba el estándar internacional aplicable en la materia. Como resultado, en la reforma constitucional de creación del Sistema Integral se incluyó un artículo que establece una serie de requisitos «concurrentes», para efectos de establecer la responsabilidad de mando de los miembros de la Fuerza Pública.

Si bien la Corte Constitucional señaló en su sentencia que la responsabilidad de mando debe interpretarse siguiendo los lineamientos generales del derecho internacional, la discusión continuará en la JEP, que deberá definir cuál será su interpretación de la «participación determinante» y cómo aplicará el concepto de responsabilidad de mando.

5.

## ¿Un sistema de justicia nuevo para cerrar el conflicto?

Otro debate que atravesó todo el capítulo de víctimas fue si sirve el sistema ordinario de justicia para hacer frente al cierre de un conflicto o es necesario pensar en medidas extraordinarias por fuera de este.

Dicho debate abría varios interrogantes. ¿Debería estar la JEP ubicada dentro o fuera del sistema judicial colombiano? ¿Cómo se deberían relacionar la JEP y la rama judicial? ¿Las sanciones deberían ser las que plantea la ley ordinaria para esos delitos o unas distintas, creadas especialmente para una ocasión tan inusual como una transición de la guerra a la paz? En últimas, ¿qué tipo de sanciones alternativas permitirían lograr al mismo tiempo la reincorporación de los excombatientes y el tránsito de las Farc a la participación política, y satisfacer el deber de hacer justicia?

Desde el inicio, las Farc rechazaron la justicia ordinaria, a la que veían —en medio de su resistencia a todo el Estado— como la justicia del enemigo, situación agravada por el hecho de que, en la práctica, las cortes habían restringido el tratamiento del delito político, los habían perseguido penalmente en ausencia y se había extendido la aplicación de figuras como el concierto para delinquir, con poco sustento probatorio.

Esa prevención de las Farc tenía un asidero verídico. La realidad —al inicio del proceso de paz— era que la jurisprudencia colombiana venía restringiendo la definición del delito político (y, por lo tanto, de la rebelión) en las últimas dos décadas y que eso disminuía el espacio para negociar con un grupo armado ilegal.

Naturaleza  
de la JEP

El delito  
político

Aunque la Constitución contempla la posibilidad de indultar y amnistiar los delitos políticos, los delitos conexos a estos han sido abordados a nivel legislativo y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional. Si bien en 1950 la Corte Suprema de Justicia estableció que los delitos políticos tienen como fin el «mejoramiento de la dirección de los intereses públicos», para 1990 señaló que los delitos ordinarios tienen fines egoístas «alejados enteramente de los móviles que definen por su aspecto espiritual o ideológico a esa clase de organizaciones».

Ese desarrollo se hizo cada vez más restrictivo: en 1997, la Corte Constitucional estableció que ni el homicidio ni las lesiones personales cometidos en combate podrían ser considerados como delitos conexos a los delitos políticos. Según la Corte, la norma contemplaba una amnistía general porque «los rebeldes o sediciosos saben que cualquier delito que cometan no estará sujeto a pena alguna».

Con la desmovilización de los paramilitares a partir de 2003, la jurisprudencia restringió aún más la aplicación de delitos políticos. Para 2005, la Corte Suprema de Justicia señaló que «quienes hayan estado vinculados a los grupos paramilitares o de autodefensa, cualquiera que sea el grado de participación en la organización y en los delitos cometidos por cuenta de la misma, no pueden ser beneficiarios de amnistía o indulto». La estocada final al delito político sucedió en 2008, cuando la Corte Suprema de Justicia concluyó que todo miembro de un grupo armado organizado, cuyas actividades públicas incluyan la comisión de crímenes de lesa humanidad, será autor del delito de concierto para delinquir con fines de lesa humanidad.

Siguiendo ese camino, para 2010 solo restaban como conexos un puñado de delitos: el porte ilegal de armas, la utilización ilegal de uniformes e insignias, y el acceso ilegal o prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones. Todos los demás habían sido excluidos de alguna manera.

Por eso fue tan importante el Marco Jurídico para la Paz. Antes de que esta reforma constitucional posibilitara una nueva fórmula para cumplir con el deber de investigar, juzgar y sancionar, la justicia ordinaria colombiana habría tenido

Marco jurídico  
para la paz

que perseguir penalmente a todos los integrantes de las Farc como criminales de lesa humanidad, algo que hacía inviable un proceso de paz. (Irónicamente, las Farc rechazaban con vehemencia el Marco Jurídico, al que llamaban «maleza jurídica». «Ustedes diseñaron una enredadera jurídica para truncar el proceso de paz», dijo en varias ocasiones Iván Márquez. «No se daban cuenta de que, en verdad, el Marco había podido la enredadera jurídica que existía antes», dice un integrante del equipo técnico del Gobierno).

La primera aproximación de las Farc al tema de justicia fue proponer la creación de un tribunal penal internacional, por fuera de la rama judicial colombiana y a cargo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). El Gobierno estuvo de acuerdo en establecer un tribunal especial por fuera de la jurisdicción ordinaria, pero insistió en que debía ser nacional y que podría contar con apoyo internacional.

El resultado fue la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el componente del Sistema Integral que se encargaría de asegurar una rendición de cuentas a través del trabajo coordinado de un Tribunal de paz, tres salas (una de Reconocimiento de Responsabilidad, una de Amnistías o Indultos y una de Definición de la Situación Jurídica) y una Unidad de investigación y acusación. La idea básica era que esta nueva Jurisdicción asumiría la competencia por todos los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, a través de lo que el entonces secretario general de Presidencia —y actual fiscal general— Néstor Humberto Martínez bautizó como el «fuero de atracción».

El acuerdo original contemplaba que podría haber jueces tanto nacionales como extranjeros. Para que su escogencia fuera legítima, creó un mecanismo independiente de la mesa que seleccionaría a todos los magistrados, jueces y fiscales de la JEP. Este Comité de Escogencia, a su vez, estaría integrado por cinco expertos designados por cinco respetadas entidades (el secretario general de Naciones Unidas, la Corte Europea de Derechos Humanos, el Centro Internacional de Justicia Transicional, la Corte Suprema de Justicia y la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado, que reúne a los rectores de las treinta y dos universidades públicas colombianas).

Qué tipo de  
tribunal

Selección de  
magistrados

La naturaleza de la JEP fue una de las principales críticas al acuerdo por parte del «No», que reivindicaba la jurisdicción ordinaria y argumentaba que la justicia especial no debía sustituirla.

A raíz de la renegociación que siguió al plebiscito, se mantuvo el carácter extraordinario de la JEP —como médula del sistema de justicia transicional—, pero se introdujeron una serie de cambios y precisiones sustanciales en la manera como funcionaría y estaría articulada con la justicia ordinaria.

Entre otros ajustes, se establecieron tiempos para su funcionamiento (dos años para el reconocimiento de responsabilidad, diez años para acusar y quince años para que la JEP concluya toda su actividad), se determinó cómo solucionar conflictos de competencia con otras jurisdicciones, se aclaró cómo procedería la acción de tutela, se eliminó la posibilidad de que hubiera magistrados y jueces extranjeros (quedando la participación de estos limitada a presentar *amicus curiae* u opiniones jurídicas), se precisó que sus magistrados estarán sometidos al régimen disciplinario que rige a los otros magistrados de altas cortes y se articuló con la Fiscalía General de la Nación.

Además, se hicieron explícitos los principios que deben regir las normas procesales de la JEP, incluyendo el debido proceso, el principio de imparcialidad, el principio de favorabilidad, la debida publicidad, la doble instancia, el principio de contradicción en la valoración de la prueba y la defensa (al tratarse de un sistema adversarial).

La Corte Constitucional, en 2017, por su parte, avanzó aún más en aclarar que si bien se trataba de un mecanismo extraordinario de administración de justicia, no podía entenderse totalmente desligado de la rama judicial. De ahí que esta haya señalado, entre otras, que el secretario ejecutivo de la JEP se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal; que la selección y revisión de las sentencias de tutela contra las decisiones de la JEP se sujetarán a las reglas ordinarias; que los conflictos de competencia entre la JEP y las demás jurisdicciones se resuelven mediante los mecanismos generales de la Constitución, y que la Procuraduría General de la Nación debe

poder participar en los procesos ante la JEP de conformidad con las reglas ordinarias.

En suma, lo cierto del caso es que un modelo bastante extraordinario se volvió más ordinario con la renegociación que siguió al plebiscito y con la sentencia de la Corte Constitucional.

6.

## ¿Cárcel o no cárcel?

Naturaleza  
de las sanciones

Uno de los temas más arduos en la mesa fue la naturaleza de las sanciones que recibirían los integrantes de las Farc y los miembros de la Fuerza Pública que hubieran cometido delitos en el marco del conflicto. De hecho, el dilema de si deberían recibir una pena carcelaria o si existían otro de tipo de sanciones continúa siendo una de las cuestiones más controvertidas aún después de la firma del Acuerdo Final, en una sociedad como la colombiana en la que se suele equiparar la justicia con la cárcel.

Desde el principio, las Farc rechazaron de plano cualquier pena carcelaria. «No vamos a ser la primera guerrilla del planeta que firme un acuerdo de paz para irse a la cárcel», decían en la mesa.

El gobierno Santos inicialmente propuso que —una vez se identificara a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos— recibieran una sanción privativa de la libertad que fuera compatible con sus deberes de reparar a las víctimas y de llevar a cabo su proceso de reincorporación. Planteó que esas penas se cumplieran en instituciones austeras con un perímetro delimitado y un régimen especial de administración, control y vigilancia, invitando a organismos internacionales a velar por su correcto cumplimiento.

Las discusiones sobre las sanciones fueron tan difíciles que eran —según un asesor técnico del Gobierno— «el elefante en el salón», que siempre estaba presente y tenía la capacidad de paralizar cualquier discusión, así no estuviera relacionada. De hecho, las Farc estuvieron durante mucho tiempo genuinamente molestas con esa exigencia del Gobierno, lo cual dificultó enormemente los diálogos.

La complejidad del tema era, en realidad, más política que jurídica. En el derecho internacional, los países tienen un margen amplio para interpretar cómo definen una sanción

por crímenes graves y representativos. En ningún momento obliga a los países a que privilegien la cárcel por encima de otras alternativas. Como dijo el vicesfiscal de la Corte Penal Internacional James Stewart en Medellín en 2015, «en materia de penas, los Estados tienen amplia discrecionalidad».

Sergio Jaramillo capturó lo espinoso de este debate. «No solo Colombia suscribió el Estatuto de Roma, y tiene obligaciones que le impone el sistema interamericano, sino que hay que examinar qué sienten los colombianos. ¿Dónde están los límites de la sociedad? Y, entonces, les dijimos: esos límites los tenemos que respetar y el Gobierno no va a aceptar ninguna versión de una amnistía general de borrón y cuenta nueva, como ya ocurrió en este país en su momento con el M-19. Es imposible hoy, no solamente en términos jurídicos, sino políticos y de responsabilidad hacia la sociedad, pensar que crímenes graves, crímenes de guerra y de lesa humanidad vayan a ser amnistiados. Esa es la línea de base. De ahí tenemos que comenzar a construir, les dijimos», rememoró en una entrevista con María Isabel Rueda en *El Tiempo*.

Las encuestas evidenciaban esa realidad política. Nunca hubo más de 22% de colombianos de acuerdo con que los miembros de las Farc eventualmente participaran en política sin tener que pagar cárcel, según el sondeo bimestral de percepción que hace la encuestadora Invamer Gallup.

En ese contexto, entonces, los equipos del gobierno Santos y las Farc empezaron a pensar en una fórmula que combinara elementos de la justicia retributiva (concentrada en que los delitos acarreen un castigo) y la restaurativa (en donde la sanción contribuye a restituir el daño que se causó).

Fue así como tomó fuerza la idea de un sistema de dos carriles, que abría una ventana de oportunidad para mezclar los dos tipos de sanciones e incentivar el compromiso con las víctimas de quienes se postulen. La pieza central del engranaje era el reconocimiento de responsabilidad, con el que los excombatientes y los miembros de la Fuerza Pública asumirían su rol en la comisión de los crímenes más graves y representativos.

Con esa visión coincidían muchas personas con experiencia tanto en justicia transicional como en cortes internacionales. «Generen incentivos para que haya reconocimiento.

**«En materia de penas, los Estados tienen amplia discrecionalidad»**

Justicia retributiva y restaurativa

**«Generen incentivos para que haya reconocimiento»**

Nosotros nos la pasamos intentando probar la culpabilidad de los responsables: lo logramos y los sentenciamos, pero luego salían a decir que eran inocentes y eso revictimizaba a las víctimas», le dijo la jurista canadiense Louise Arbour —quien fue fiscal jefe tanto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia como del de Ruanda— al equipo del Gobierno en 2013.

Ese reconocimiento de responsabilidad cumplía varios cometidos. El más importante era que se trataba de un incentivo que les abría la puerta a los responsables para un tratamiento penal más favorable, a cambio de unos compromisos puntuales. Esos compromisos —contribuir con la verdad y trabajar directamente en la reparación de las víctimas— se convirtieron en los ejes de la condicionalidad del Sistema Integral.

La fórmula final del acuerdo amarró cuatro ideas: la de los dos carriles, el reconocimiento de responsabilidad, la condicionalidad y la integralidad.

En un primer carril, las personas que reconocen voluntariamente su responsabilidad —y además cumplen con contar la verdad, reparar a las víctimas y no volver a delinquir— recibirán la sanción más benévola y restauradora: entre cinco y ocho años en condiciones de restricción efectiva de la libertad (es decir, una sanción alternativa no carcelaria). Si reconocen tardíamente su responsabilidad, recibirán una sanción más dura: entre cinco y ocho años, pero en condiciones carcelarias ordinarias.

Por el otro carril van quienes no quieren reconocer su responsabilidad. Tras un juicio probatorio más ortodoxo en donde el Tribunal Especial de Paz de la JEP tendrá que probar el delito, el acusado —de ser encontrado culpable— recibirá entre quince y veinte años de pena carcelaria (es decir, una sanción ordinaria). El único beneficio que recibiría sería una pena menor en número de años, en reconocimiento de que habría ya dejado las armas voluntariamente.

En el camino entre la idea de no cárcel que plantearon las Farc y la privación de la libertad que propuso inicialmente el gobierno Santos, aparecieron otras alternativas como la «restricción a los derechos y libertades» que llegó a plantear el grupo de juristas. Finalmente, las partes acordaron una

Reconocimiento de responsabilidad

«restricción efectiva de la libertad» para las personas en el primer carril, atendiendo así a las recomendaciones que la Fiscalía de la Corte Penal Internacional presentó a la Corte Constitucional de que las sanciones sean efectivas y que el tipo y grado de restricciones a la libertad permita «determinar si las sanciones son compatibles con el interés real de hacer comparecer a las personas condenadas ante la justicia». Las sanciones especiales, además, estarían siempre sujetas a que sus beneficiarios mantengan los compromisos hacia las víctimas en verdad y reparación, que podrían cumplir en varios ámbitos.

Para aportar verdad, podrían hacerlo en la Comisión de la Verdad, en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y en la Sala de Reconocimiento de la JEP.

Para restituir a las víctimas, tendrían que participar en «acciones concretas de reparación», entre ellas: realizar actos solemnes de pedido público de perdón a las víctimas, construir obras de infraestructura, ayudar a desminar (dado el dramático impacto de minas antipersonal en la Colombia rural), sustituir cultivos de uso ilícito, ayudar a encontrar a las personas dadas por desaparecidas y participar en actividades de recuperación ambiental como la reforestación.

Asimismo, el acuerdo estipulaba que las Farc se comprometerían a «contribuir a la reparación material de las víctimas», pero no especificó cómo se haría esto. La vaguedad de la formulación obedecía a que el Gobierno había insistido en la «entrega de bienes y valores» para reparar a las víctimas y las Farc solo estaban dispuestas a hacerlo si se les permitía a ellos mismos destinar esos bienes a sus eventuales beneficiarios.

Ante ese *impasse* y la comprensión de que el tema hacía inviable una concertación, el texto solo se pudo detallar hasta la renegociación luego del triunfo del «No» en el plebiscito. Como resultado, el acuerdo mejorado contempla la obligación de las Farc de «inventariar todo tipo de bienes y activos» y proceder «a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral».

Por último, el acuerdo contemplaba que las condiciones de verdad, reparación y reconocimiento de responsabilidad no solo eran la puerta de entrada al sistema, sino que su

Aportar verdad

Reparar a las víctimas

Restricción efectiva de la libertad

**«El incumplimiento a cualquiera de las condiciones tendrá como efecto la pérdida de tratamientos especiales»**

cumplimiento era obligatorio en aras de «mantener cualquier tratamiento especial de justicia» (quedando a la JEP la misión de verificarlo). La Corte Constitucional reafirmó esta condicionalidad en su sentencia sobre la reforma constitucional que creó el Sistema Integral, al decir que «el incumplimiento [...] a cualquiera de las condiciones del mencionado sistema o cualquiera de las sanciones impuestas por la Jurisdicción Especial de Paz tendrá como efecto [...] la pérdida de tratamientos especiales, beneficios, renunciaciones, derechos y garantías, según el caso». Además, señaló que «el régimen se estructura en función de los principios de gradualidad y proporcionalidad, en el sentido de que el nivel de contribución a la verdad, a la reparación y a la no repetición determina la magnitud de los beneficios, y en el sentido de que la dimensión y gravedad del incumplimiento de las condiciones determina el alcance de la pérdida del régimen sancionatorio especial».

La fórmula de los dos carriles también satisfacía las expectativas de la fiscal de la Corte Penal Internacional, incluyendo la posibilidad de contemplar sanciones alternativas (que, para la Fiscalía de la CPI, pueden ser entendidas como «una amplia gama de penas privativas de libertad, así como sanciones no privativas de la libertad que acarrearán distintos niveles de restricción de la libertad, de supervisión y de obligaciones»). «Noto con satisfacción que el texto final del acuerdo de paz excluye amnistías e indultos por delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra bajo el Estatuto de Roma», dijo la fiscal de la CPI, Fatou Bensouda.

A pesar de que las sanciones del acuerdo se ajustaban de manera general a los estándares nacionales e internacionales, la falta de sanciones carcelarias fue de entrada una de las banderas de campaña del «No» en el plebiscito, por lo que también fue uno de los temas más arduos en la renegociación subsiguiente.

La principal crítica del «No» a las sanciones fue que las condiciones en que estas se cumplirían eran aún muy ambiguas. Si bien durante la campaña del plebiscito exigían cárcel para los responsables de crímenes internacionales, tanto el Centro Democrático como la hoy vicepresidenta Marta Lucía Ramírez abogaron ya en la renegociación por que esas

sanciones se cumplieran en colonias penales agrícolas como la de Acacías (Meta).

Aunque la expresión «colonias penales agrícolas» no fue incluida en el acuerdo, en la renegociación se precisó el régimen de esas sanciones. Se estableció, entre otras cosas, que el tamaño máximo de las zonas donde se llevarán a cabo las acciones restaurativas será de una vereda, y que dentro de estas se deberá establecer el lugar de residencia. Se precisó que las sanciones deberán estar sujetas al cumplimiento de horarios y que deberá haber informes periódicos sobre su cumplimiento. De igual modo, se estableció que la sanción, en el caso de las Farc, se empieza a descontar desde la concentración siempre y cuando durante su estancia en las zonas determinadas para ello realizaran actividades de reparación de las víctimas. El monitoreo de la sanción estará a cargo del Tribunal Especial de Paz de la JEP, con apoyo de la misión de la ONU.

Uno de los retos más importantes de la implementación será hacer que se respeten estas condiciones, de tal forma que de hecho se cumpla, de manera efectiva, con el deber de sancionar.

*Precisiones a sanciones*

7.

## ¿Se podría participar en política mientras se está cumpliendo la sanción?

La secuencia temporal entre el cumplimiento de las sanciones por parte de los excombatientes de las Farc y la posibilidad de ser elegidos en las urnas no solo fue uno de los debates más duros en toda la negociación, sino también uno de los pocos que la mesa no logró solventar y que quedó pendiente para después de la firma del acuerdo de paz.

Elegibilidad y sanciones

La pregunta más difícil de responder fue: ¿cómo hacer compatible el deber de sancionar con la finalidad de reincorporación política de los excombatientes? ¿Cómo puede compatibilizar un excombatiente las responsabilidades de ser funcionario electo y de cumplir su sanción? El reto no era menor: la reincorporación política de excombatientes ha sido común a la gran mayoría de procesos de paz en el mundo, pero esta sería la primera vez que ello ocurriría al tiempo que el proceso de rendición de cuentas.

Los negociadores del Gobierno insistieron desde el comienzo en que era necesario resolver la tensión entre estos dos elementos, guiados por el realismo de que —según los sondeos de opinión— un 77% de los colombianos rechazaba la participación política inmediata de las Farc.

Esta discusión se complejizaba por varias razones. En primer lugar, porque se dio en tres oportunidades distintas: durante el capítulo de Participación política (cuando se advirtió que la participación política de las Farc se abordaría más adelante), luego en el capítulo de Víctimas (cuando se creó el sistema de justicia transicional) y posteriormente en el punto de Fin del conflicto (que trató la reincorporación política de las Farc). Pero, sobre todo, porque esa secuencia temporal en

el fondo tiene que ser evaluada en tres momentos diferentes: uno, entre la firma del acuerdo de paz y la dejación de armas, pero antes de que la JEP imponga su sanción; otro, durante el tiempo de cumplimiento de la sanción, y uno final, después de que se cumpla la sanción.

Durante el capítulo de Víctimas, se resolvió lo que sucedería en el tercer momento. El acuerdo estableció que «la imposición de cualquier sanción en el Sistema Integral no inhabilitará para la participación política», con lo que quedó claro que —una vez cumplida la sanción— los excombatientes podrían ejercer derechos políticos como ser elegidos por votación para cargos públicos.

Esta precisión era importante porque en Colombia las penas por delitos ordinarios vienen acompañadas por una inhabilidad de por vida para ejercer derechos como llegar a un cargo de elección popular o incluso ser funcionario público. De hecho, Colombia es parte de un reducido 8,8% de países donde las penas de cárcel acarrear inhabilidades perpetuas. Aunque los delitos políticos están excluidos de esta regla, muchos integrantes de las Farc tendrían que responder por otros delitos no conexos a la rebelión, incluidos crímenes internacionales, por lo que era necesario aclararlo.

Continuaba, sin embargo, abierta la pregunta de qué sucedía antes y durante el cumplimiento de la sanción. Mientras se desarrollaba el punto de Fin de conflicto, se añadió el criterio de que «a efectos de reincorporación, quedarán en efecto suspensivo las condenas derivadas de delitos competencia del Tribunal para la Paz puestas por la justicia ordinaria o disciplinaria, hasta que estas condenas hayan sido tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia». Esto significaba que los excombatientes de las Farc sí podrían participar en política antes de que la JEP fallara sobre su caso.

La posibilidad de que integrantes de las Farc llegaran al Congreso sin antes haber pasado por la JEP se convirtió en una crítica frecuente durante la campaña del plebiscito. Posteriormente, durante la renegociación, los líderes del «No» solicitaron que quienes hubieran sido condenados por crímenes serios no pudieran ser elegibles en el futuro (por ejemplo, al Congreso, a la Presidencia o a una alcaldía). Después del

resultado del plebiscito, algunos de los principales líderes del «No», como el exprocurador Alejandro Ordóñez, moderaron su posición y sugirieron que la participación política fuese posterior al cumplimiento de la sanción.

Esta fue, sin duda, la cuestión más difícil cuando el equipo del gobierno Santos regresó a La Habana llevando la matriz de propuestas del «No», siendo el único tema que las Farc rechazaron de plano.

Había dos razones de peso para que se opusieran a condicionar la elegibilidad al cumplimiento de la sanción: que ninguna guerrilla firma un acuerdo de paz para luego desaparecer, como lo atestiguan la mayoría de negociaciones en el mundo, y que el tránsito ordenado de los doce mil combatientes de las Farc requería el ejemplo de sus líderes. «¿Cómo quieren que nosotros hagamos una transición a la vida civil si nos dejan por fuera del sistema y descabezan a la organización? ¿Qué va a pensar la guerrillerada si ve que sus líderes desaparecen del escenario?», dijeron en la renegociación.

Más allá de la elegibilidad, había dos reflexiones prácticas sobre la simultaneidad: en primer lugar, no se sabía cuánto tiempo demoraría la JEP en comenzar a funcionar ni cuándo comenzarían a ejecutarse las sanciones de los comandantes de las Farc (que, en general, rondan los sesenta años de edad), por lo que podía resultar siendo como prohibírsela en la práctica. En segundo lugar, una de las lecciones aprendidas de la desmovilización de los paramilitares había sido que —por no poner atención a los mandos— muchos terminaron creando nuevos grupos como las llamadas bandas criminales (o bacrim).

El tema continuó en el aire hasta que la Corte Constitucional aportó en 2017 nuevos criterios para interpretar esa secuencia temporal.

En su sentencia sobre la reforma constitucional que creó el Sistema Integral, la Corte aclaró que los excombatientes de las Farc podrían participar en política antes de ser condenados por la JEP, siempre que cumplieran con todos sus compromisos en el marco del acuerdo (de contar la verdad, reparar a las víctimas y no delinquir) y a que la JEP pueda suspenderlos si no lo hacen. En otras palabras, la condicionalidad es la llave para compaginar la elegibilidad y la sanción. Esta providencia

es la que, en últimas, permitió que Rodrigo Londoño, conocido por su antiguo nombre de guerra Timoleón Jiménez o Timochenko, fuese candidato presidencial de la Farc en 2018 hasta renunciar por razones de salud.

Según la Corte, «para efectos de la inscripción de los candidatos [...] corresponderá a la Jurisdicción Especial para la Paz [...] verificar el cumplimiento de estas condicionalidades y adoptar las medidas de levantamiento de la suspensión en caso de incumplimiento de las mismas». Esto se ha visto ralentizado porque, aunque el acuerdo contemplaba que la JEP debería haber entrado en funcionamiento lo más pronto posible, ponerla en marcha terminó tomando más de un año.

En cambio, la tensión sobre la participación política «durante» el cumplimiento de la sanción aún no ha sido resuelta.

La Corte Constitucional señaló que «corresponderá a la Jurisdicción Especial de Paz determinar la compatibilidad con la participación en política de las sanciones que ella imponga a los excombatientes». Citando el lenguaje de la Corte Penal Internacional, pateó el balón hacia el campo de la justicia especial diciendo que será esta la que «deberá determinar si las sanciones son compatibles con una intención genuina de que la persona condenada responda ante la justicia, ponderando la proporcionalidad de la sanción en relación con la gravedad del crimen, el grado de responsabilidad del autor, y el tipo y grado de restricción a la libertad».

8.

## ¿Cómo incluir a las víctimas?

Participación  
de las víctimas

La visita de las sesenta víctimas a La Habana marcó un antes y un después en la mesa, convirtiéndose en una de las grandes innovaciones del proceso de paz colombiano y en uno de sus mayores aportes al mundo, y marcando un punto de inflexión muy significativo para las dos delegaciones.

Definir cómo funcionaría la interlocución con ellas no fue fácil. Había consenso sobre la importancia de abrir un espacio para oír las (que quedó reflejado en la «Declaración de principios») y de que estuvieran representadas víctimas de todos los actores responsables de violaciones en el marco del conflicto, pero había discrepancias en cuanto al procedimiento de selección.

Finalmente, las partes resolvieron que las víctimas serían escogidas por la Iglesia Católica (que delegó al arzobispo de Cali, Darío Monsalve), la Universidad Nacional (a través del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz y su director Alejo Vargas) y Naciones Unidas (representada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), siguiendo los criterios delineados por la mesa, para que, en conjunto, reflejaran la diversidad geográfica y étnica del país, así como las modalidades de victimización ocurridas en el conflicto y los distintos actores armados que las ocasionaron.

El resultado fue un grupo de víctimas en el cual 13% eran afrocolombianos, 8% indígenas y 8% integrantes de las mesas municipales, departamentales y nacional de víctimas creadas por la Ley de Víctimas. Del total de personas, además, un 60% eran mujeres. Por otro lado, entre las víctimas, veintisiete lo fueron directamente de las Farc y al menos diez fueron victimizadas por más de un actor. Hablaron ante la mesa incluso víctimas que se mostraron escépticas de los diálogos de paz,

como la empresaria Ximena Ochoa o el general retirado de la Policía Luis Mendieta, que fue capturado por las Farc tras la toma de Mitú y estuvo once años secuestrado. Algunas declinaron, como el escritor Héctor Abad Faciolince —cuyo padre fue asesinado por los paramilitares—, que pidió dar la oportunidad a víctimas menos conocidas, o el entonces alcalde de Medellín Aníbal Gaviria, cuyo hermano fue secuestrado y asesinado por las Farc cuando era gobernador de Antioquia.

Las cinco visitas —cada una conformada por doce personas y que ocurrieron en medio de ritos simbólicos como la siembra de árboles, la entrega de velones y ejercicios para «ponerse en el zapato del otro»— afectaron visiblemente a los negociadores en la mesa.

Sus interpelaciones doloridas y asertivas, pero llenas de dignidad, llevaron a varios negociadores de las Farc y el Gobierno a las lágrimas en distintos momentos. «Dejemos de justificar lo injustificable: la solución no llegó por la vía de la violencia. Que las Farc nos digan cuánto de lo que han acumulado destinarán a la reparación de las víctimas», les pidió Ximena Ochoa, una ganadera huilense cuya madre fue secuestrada por esa guerrilla con fines extorsivos. «Que las Farc pidan perdón al país por el derramamiento de sangre», les dijo el líder afro Wilfredo Landa, quien salió desplazado de su comunidad en Tumaco por amenazas de las Farc, que se oponían a que sustituyeran la coca. «Las víctimas estamos dispuestas a perdonar, aunque ustedes no hayan pedido perdón. Ustedes, no un comunicado de la mesa, deben reconocer su responsabilidad», exigió Ángela María Giraldo, cuyo hermano fue secuestrado y asesinado por las Farc cuando era diputado del Valle. «La muerte me vino a buscar y yo le dije: “¡Carajo, respete!”. Se puso a pensar y me dijo: “Carajo, eso sí es la fortaleza”», les cantó Soraya Bayuelo, líder del Colectivo de Comunicaciones de Montes de María, que ganó el Premio Nacional de Paz y es víctima tanto de las Farc como de los paramilitares.

El denominador común de los sesenta discursos a la mesa fue insistir en que había que ponerle cerrojo al conflicto, reclamo que retomaron los negociadores de las dos delegaciones. «Sentimos dolor en nuestro corazón. Sus dolores nunca

**«Dejemos de justificar lo injustificable: la solución no llegó por la vía de la violencia»**

**«Sentimos dolor en nuestro corazón. Sus dolores nunca debieron ocurrir. No existe indiferencia frente a las víctimas»**

debieron ocurrir. No existe indiferencia frente a las víctimas», les diría Iván Márquez, el jefe negociador de las Farc. (Aun así, hubo momentos tensos, como cuando —por esa misma época— la guerrilla publicó en su página web un texto diciendo que la congresista Clara Rojas —quien estuvo secuestrada por ellos durante seis años— «no tenía derecho a llamarse víctima», mensaje que fue rechazado enérgicamente por el Gobierno y que las Farc reversaron).

En último término, la visita de las víctimas —que no tenía precedentes en ninguna negociación en el mundo, salvo un ejercicio similar en el proceso de Mali— ayudó a elevar el nivel moral de la discusión y cimentó el compromiso firme de las partes de que el sistema de justicia transicional satisficiera sus derechos. Como recuerda un asesor que estuvo presente durante las visitas, ese diálogo «partió el proceso en dos: si había gente de las Farc o del Gobierno pensando que era posible no darles la cara a las víctimas, esto lo cambió todo».

9.

## ¿Una Comisión de la Verdad para hacer justicia o para reconstruir lo que pasó?

Tanto las Farc como el Gobierno estaban de acuerdo en la importancia de una comisión que esclareciera la verdad de lo que ocurrió en el conflicto, pero tenían visiones distintas de cuál debería ser su mandato y cómo debería operar.

Las Farc inicialmente propusieron una Comisión de la Verdad que fuera —al igual que en Sudáfrica— la piedra angular de todo el sistema de justicia transicional y el mecanismo en el que recayera el peso de un cierre judicial para sus integrantes que dejarían las armas.

En su visión, los integrantes de las Farc realizarían declaraciones de manera colectiva y la Comisión tendría la capacidad de resolver la situación jurídica de cada uno tras establecer que había una contribución efectiva del grupo a la verdad. Al dotarla de un carácter judicial, la Comisión sustituiría la necesidad de una justicia penal y aseguraría la extinción de cualquier responsabilidad de ese tipo contra los excombatientes de la guerrilla, teniendo sus decisiones un efecto de cosa juzgada.

Esa era su lectura de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sudafricana, que —sin embargo— no tenía en cuenta que esta en realidad había trabajado de manera concurrente con la justicia penal ordinaria y tuvo el poder de inculpar a los perpetradores con una amenaza creíble de judicialización si no comparecían. En la transición del *apartheid* a la democracia hubo, entonces, una zanahoria y un garrote con el cual se podía perseguir penalmente a quien decidiera no contar la verdad.

La Comisión de la Verdad

El Gobierno, por su parte, planteaba una Comisión que se concentrara en reconstruir el máximo posible de verdad y que funcionara por fuera de la órbita judicial, dado que para resolver la situación jurídica se necesitaba un mecanismo propiamente judicial. «Si queremos que las decisiones tengan carácter de cosa juzgada, solo las puede tomar un tribunal judicial», argumentaron. Desde su perspectiva, contar la verdad en la Comisión sería una de las maneras de cumplir la condicionalidad relacionada con cualquier tratamiento penal especial que se produzca por fuera de la Comisión.

Audiencias  
públicas

Al final, la solución creativa a la que llegaron el Gobierno y las Farc fue una Comisión de la Verdad de «tercera generación», que estará orientada hacia involucrar a la sociedad en las audiencias públicas donde se esclarece la verdad y a hacer una catarsis colectiva por las atrocidades ocurridas en el país, pero que formará parte de un sistema integral más amplio donde otro mecanismo —la justicia especial— se hará cargo de la rendición de cuentas judicial y la resolución de la situación jurídica.

Este modelo evitaba que se convirtiera en una comisión de la verdad con la doble misión de reconstruir la verdad y hacer justicia, un mandato excesivo que elevaría sus probabilidades de acabar en una decepción general (como había mostrado el caso de Túnez).

Ahora, mientras que las Farc insistían en una comisión para la reconciliación, el Gobierno hacía énfasis en que su propósito debería ser promover las condiciones de convivencia pacífica. El objetivo de las Farc era, pues, mucho más ambicioso. El Gobierno, en cambio, proponía que a través del reconocimiento de unas mismas reglas de juego, el respeto y la tolerancia, sería posible reconstruir la confianza ciudadana, incluso si la verdadera reconciliación dependiera de decisiones personales y tardara mucho más tiempo. La decisión última fue recoger en el nombre de la comisión tanto el objetivo inmediato de fomentar la convivencia pacífica como el objetivo de más largo plazo de promover la reconciliación entre los colombianos.

Verdad  
humana

Su característica principal es que estará enfocada en promover el reconocimiento de las víctimas y las

responsabilidades, en contraste con el trabajo de la JEP, que se concentraría en investigar, juzgar y sancionar a los perpetradores. Esto le permitiría a la Comisión cumplir su objetivo central de poner las voces y las experiencias de las víctimas en el foco de atención nacional, humanizando los costos de la guerra y reconstruyendo una verdad humana (distinta a una verdad jurídica). No será una comisión *contra* ninguna persona o grupo, sino *por* los miembros de la sociedad que sufrieron.

El pilar de ese trabajo serían las audiencias públicas en las que se oigan «todas las voces», que reconstruyan lo sucedido en las distintas regiones (asegurando un enfoque territorial) y que involucren a toda la sociedad. «Ninguna actividad de una comisión tiene más impacto que las audiencias públicas, que son la plataforma para las verdades que deben “ser oídas”. Las audiencias de víctimas, en particular, tienen un alcance mucho más allá de las estadísticas y los hechos. Expresan emociones y verdades duras que obligan al público a pensar en cómo la sociedad toleró esa realidad y cómo asegurar que esto nunca suceda de nuevo. En el mejor de los casos, tienen el poder de penetrar las honduras de la conciencia individual y colectiva», afirma Mark Freeman, que ha estudiado extensamente las comisiones de verdad y asesoró al Gobierno en la mesa.

Es decir, la Comisión creada por el acuerdo de paz se centra más en el proceso que en un resultado final, lección aprendida de las comisiones que han tenido mayor impacto transformador en sus sociedades, como las de Sudáfrica, Perú, Sierra Leona o Timor Oriental. Esto la diferencia de la «primera oleada» de comisiones en los años ochenta y noventa en Argentina, Chile, El Salvador o Guatemala, que giraron en torno a producir un gran informe final compilando información exhaustiva sobre las victimizaciones vividas.

El espíritu de este modelo es que la verdad pueda reconciliar y sanar a la sociedad, en vez de romperla y ahondar sus heridas. «Debe servir como una breve, pero profunda, indagación en el “qué pasó”, el “por qué”, el “cómo” e —igual de importante— el “hacia dónde vamos ahora”. En vez de generar condiciones para quedarse anclados al pasado, una comisión

**«Las audiencias de víctimas tienen un alcance mucho más allá de las estadísticas y los hechos»**

Proceso más que informe

**«Una comisión de la verdad debe primordialmente servir como trampolín hacia el futuro»**

Verdades  
macro

de la verdad debe primordialmente servir como trampolín hacia el futuro», planteó Mark Freeman.

Alcanzar ese objetivo superior implicaba entender que, en el caso de Colombia, con sus cincuenta años de conflicto armado, no hay manera realista de que una comisión de la verdad pueda «resolver» más que un porcentaje minúsculo de casos de victimización. Por eso, las partes decidieron que la Comisión podría centrarse en hechos y casos emblemáticos que reflejen patrones de violaciones de derechos humanos, de manera que pueda dilucidar los impactos más significativos del conflicto en las víctimas y en la sociedad entera.

En otras palabras, reconstruiría unas «verdades macro» e identificaría responsabilidades colectivas, a partir de un sinnúmero de «verdades micro» rigurosamente documentadas con base en los relatos de las víctimas. Eso le daría un mandato más factible y le permitiría no solo establecer la verdad, sino también —en un largo plazo— un reconocimiento de esta por parte de aquellos cuyas acciones ocasionaron las peores atrocidades. O, como dice el historiador canadiense Michael Ignatieff, «reduciría el abanico de mentiras permisibles».

Para no arriesgarse a que la Comisión de la Verdad ocasionara una mayor polarización o una depresión nacional, debido a su deber de investigar tantos casos desgarradores y crueles, las partes incluyeron en su mandato el rol de documentar también los actos morales, las expresiones de resiliencia y los procesos de transformación positiva de las víctimas, los líderes y las instituciones en medio de la guerra. Dicho de otro modo, la Comisión también tiene un deber formal de rescatar lo positivo y lo empoderador (algo que los mandatos de las demás comisiones en el mundo han omitido).

Una vez el Gobierno y las Farc se pusieron de acuerdo en la naturaleza de la Comisión, surgieron varios dilemas más puntuales (no solo en la mesa sino también al interior de las delegaciones, como es el caso del Gobierno, que varias veces tuvo que argumentar a las Fuerzas Militares cuáles serían los beneficios de una comisión de la verdad).

Quizás el más duro fue quién seleccionaría a los comisionados que la integrarían, de cuya autoridad moral dependería en gran medida que el resultado de su trabajo sea percibido

por la sociedad como serio, autónomo y legítimo. Las Farc propusieron replicar el mecanismo de selección de la Comisión Histórica, en tanto el Gobierno argumentaba que no sería legítimo que la mesa los escogiera. También hubo un tira y afloje sobre cuál era el número ideal de comisionados, con el Gobierno defendiendo que deberían ser cinco y las Farc hablando de veinte. Al final, resolvieron que serían once comisionados seleccionados —mediante un proceso público y transparente— por el mismo Comité de Escogencia que se encargaría de elegir a los magistrados y jueces de la JEP.

Otros dilemas no se resolvieron, sino que le corresponderá a la Comisión misma definirlos. Entre estos está el marco temporal de trabajo, que el Gobierno propuso iniciar en 1964 (el año en que nacieron las Farc) y al que la guerrilla se opuso para que no pareciera únicamente centrada en su rol en el conflicto.

De cualquier forma, el gran objetivo es que, como escribió el sacerdote jesuita Francisco de Roux, quien fue elegido presidente de la Comisión:

Una comisión de la verdad en forma colombiana debe ser la dinamizadora de una movilización ética nacional que recoja en la escucha del sufrimiento y la indignación por todas partes y que en lugar de producir nuevos odios y señalamientos nos lleve a comprender qué fue lo que nos pasó, por qué caímos en el absurdo de millones de víctimas, cuáles son las responsabilidades morales y sociales que individual y colectivamente tenemos que asumir y cómo vamos a hacerlo. De manera que nos permita vernos a todos como protagonistas del drama nacional y nos llene de compasión con nosotros mismos. Si se logra esto, la comisión puede producir lo más anhelado: la reconciliación nacional.

Selección de  
comisionados

ma  
fch  
desde adentro

10.

## ¿La reparación debería incluir la satisfacción de las necesidades básicas?

Reparar  
a las víctimas

Las distintas medidas para reparar a las víctimas se acordaron con relativa agilidad, aunque primero debieron sortear una definición conceptual.

Las Farc, en medio de su rechazo generalizado a las políticas públicas del Estado, no reconocían como legítima la política vigente de reparación a las víctimas, cuyo origen es la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011. Encima de eso —siguiendo la lógica de narrarse como víctimas y argumentar que tenían un derecho legítimo a hacer la guerra—, no reconocían que tendrían que reparar a una población que se convirtió en víctima como resultado directo de sus acciones.

Esa postura inicial se moderó con la decisión de que el sistema de justicia transicional incluyera a todos los actores, aunque pronto surgió otro debate: las Farc propusieron incluir en el programa de reparación las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC, en el argot jurídico). Eso significaba que problemas prevalentes en muchas regiones de Colombia como la pobreza, la desigualdad o la falta de acceso a educación o salud constituirían violaciones a derechos por parte del Estado.

Los negociadores del Gobierno defendieron que el mandato claro de la justicia transicional debía ser aquello que ocurrió en el marco del conflicto armado y, por ende, las violaciones a los derechos humanos. Siguiendo esta lógica, el mandato de la Comisión de la Verdad quedó claramente definido como esclarecer «prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario», aunque dejó abierta la puerta

para que también indague sobre «el impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales», sin con ello ceder a la idea de las Farc de equiparar esas carencias con violaciones de derechos humanos.

Pero el tema de si las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales formaban o no parte del conflicto armado iba más allá. Al ponerlo las Farc sobre la mesa se abrió un debate conceptual sobre la reparación integral a las víctimas y el desarrollo socioeconómico. En el fondo, se trataba de un viejo debate global sobre la reparación que ha estado presente en muchas transiciones desde que varios países, como Chile, diseñaron acciones afirmativas en derechos sociales y económicos con un ánimo restaurativo.

El jurista colombiano Pablo de Greiff —en su rol como relator de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición— se refirió a este debate al tiempo que la mesa de La Habana lo discutía. Si se trata de un Estado consolidado que tiene ya una oferta que satisface esos derechos, postuló De Greiff, no sería legítimo «hacer pasar programas de desarrollo como reparaciones». Pero si, en cambio, se trata de lugares donde no ha existido esa oferta, generar acceso prioritario sí puede ser considerado una medida de reparación, siempre y cuando existan otras que la complementen. Como señaló en su informe para la ONU, «la prestación de servicios educativos, culturales, artísticos y de vocación profesional y médicos especializados dirigidos a satisfacer las necesidades especiales de las víctimas es una posibilidad que merece un estudio más profundo. [...] El relator especial insiste en la importancia de vincular las reparaciones con el desarrollo, pero también en las diferencias entre ellas en lo referente a su origen, funciones y propósito».

Un debate similar ya se había dado en Colombia, durante el trámite de la Ley de Víctimas. En un país con enormes problemas de exclusión social y económica, cumplir con el objetivo fundamental de la reparación de «regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito» crearía un dilema ético nada despreciable. No solo porque sería insuficiente devolver a la víctima a su estado anterior si este era de pobreza,

*Reparación transformadora*

sino porque esas medidas para una víctima pudiente y una más humilde serían a todas luces inequitativas.

De ahí surgió la expresión «reparación transformadora», acuñada por los juristas Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon. Esta idea —que fue incorporada en la Ley de Víctimas— permitió pensar la política pública para las víctimas no solo desde la visión de reparar el daño sufrido, sino también desde la de mejorar sus condiciones de vida (además de establecer topes equitativos para los montos simbólicos con que el Estado indemniza a las víctimas).

Bajo esta lógica, el equipo del Gobierno propuso a las Farc articular la reparación de víctimas con las medidas contenidas en el capítulo rural y, en especial, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No se trataría de un resarcimiento a vulneraciones puntuales de derechos sociales, económicos y culturales, evitando de esta manera el círculo vicioso entre recargar la política rural con un deber adicional de reparar o la de reparar con uno de promover el desarrollo socioeconómico. Pero sí, por ejemplo, se podría incluir el nivel de victimización como uno de los criterios que guiarían la priorización de las regiones donde se pondrán en marcha estos «planes de choque» de inversión en desarrollo rural integral. Este esquema permitiría, entonces, articular las dos políticas públicas y, sobre todo, generar una sinergia positiva que impulsaría a las dos. Esto, en últimas, ayudaría a cumplir uno de los objetivos centrales del acuerdo de paz: transformar las condiciones de vida en las regiones más afectadas por la guerra y con menos oportunidades.

11.

## ¿Habría que reformar ahora el sector seguridad?

Un tema que suele aparecer en muchas negociaciones de paz es la reforma al sector seguridad, como parte de un esfuerzo más amplio por garantizar la no repetición de hechos violentos.

La lógica de esta necesidad es que —en transiciones de gobiernos autocráticos donde ocurrieron fuertes victimizaciones asociadas al Estado— la mejor manera de prevenir que se repitan es repensar el modo como funcionan instituciones como las Fuerzas Militares y la Policía en el nuevo escenario posconflicto. De ahí que fuera parte integral de los acuerdos en Sudáfrica, Irlanda del Norte o El Salvador.

Las Farc pidieron abordar este tipo de reformas en La Habana. Plantearon, específicamente, la reconversión y reducción del tamaño de las Fuerzas Militares, la disminución del gasto de defensa a un 2% del PIB, la transformación de la educación militar en una civil y la eliminación de las estaciones de radio de la Fuerza Pública.

Sin embargo, el Gobierno siempre se opuso a tener esta discusión en la mesa, con los argumentos de que no era una cuestión para resolver con un grupo armado ilegal que la Fuerza Pública venía combatiendo y de que la transición colombiana era del conflicto armado a la paz, no de una dictadura a la democracia.

En la visión del gobierno Santos, la Fuerza Pública —al tiempo que tenía el monopolio del uso de la fuerza y del deber de proteger a los ciudadanos— fue responsable de algunos hechos victimizantes en el marco del conflicto colombiano. Esto significaba que era necesario abordar algunas reformas puntuales más adelante, pero, dado que ya se había adelantado un proceso serio de profesionalización de las Fuerzas Militares en el marco del Plan Colombia durante el gobierno de Álvaro

*Sector seguridad*

Uribe, las tareas restantes se deberían realizar en democracia y de la mano de esas instituciones.

El acuerdo, en resumidas cuentas, no tocó la reforma del sector seguridad en ningún aspecto.

---

EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:

---

Iván Orozco Abad  
Juanita Goebertus Estrada  
Mark Freeman  
Natalia Arboleda Niño  
Silvia Delgado Maldonado

-CAPÍTULO 7-

## El después del acuerdo

# ¿Por qué el tema de implementación, verificación y refrendación?

Casi todas las negociaciones de paz pactan una hoja de ruta para poner fin al conflicto o a las hostilidades, pero rara vez reflexionan sobre cómo poner en marcha lo que debe ocurrir después de la firma del acuerdo de paz y cómo verificar que realmente ocurra. Esto pese a que todos reconocen que la fase de aterrizaje de lo acordado es tanto o más importante que la propia negociación que lo produjo. «La calidad de un acuerdo de paz es solamente igual a la calidad de su implementación», insiste John Paul Lederach, el sociólogo y académico estadounidense que ha estudiado los factores de éxito en los acuerdos de paz y que asesoró al Gobierno en la mesa.

El resultado de esa reflexión por parte del gobierno Santos fue que —como se refirió en el primer capítulo de este libro— el proceso de paz colombiano se pensó desde el inicio en tres fases, donde a los diálogos entre el Gobierno y las Farc los seguiría una transición de diez a quince años. En esta última fase se pondría en marcha la hoja de ruta trazada en el acuerdo y toda la sociedad contribuiría a construir la paz.

La decisión de establecer de antemano esa tercera etapa como parte integral del proceso venía respaldada por la experiencia de otros países. El primer año y medio de implementación es decisivo como indicador de la probabilidad de éxito

**«La calidad de un acuerdo de paz es solamente igual a la de su implementación»**

de un acuerdo, según la sistematización de treinta y cuatro acuerdos de paz que viene haciendo el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame que dirige John Paul Lederach. «Hay una necesaria y directa relación entre la agilidad con la que se desarrolla esta fase y la verdadera consolidación de la paz», explicó Juana Acosta —la directora del programa de derecho de la Universidad de la Sabana que fue asesora del equipo del Gobierno— durante la audiencia pública sobre *fast track* en el Senado. Igualmente, las transiciones deben ser pensadas como procesos largos y graduales. «Acá en Irlanda del Norte, veinte años después, seguimos implementando», recalcan los distintos sectores políticos que firmaron la paz en ese país.

Así pues, para ambas partes era importante abordar en la mesa unas garantías para asegurar que el acuerdo se cumpla.

Para el Gobierno, la eficacia del acuerdo en el tiempo sería el resultado de su seguridad jurídica y, más importante aún, de su legitimidad. Dados los difíciles dilemas éticos, políticos y jurídicos que están en juego en un escenario de fin del conflicto, sus negociadores consideraban que esa legitimidad sería posible a través de un proceso complejo que habría de involucrar a la sociedad colombiana, a todos los poderes públicos nacionales y a la comunidad internacional.

Para las Farc, era esencial que —en un proceso en el que abandonarían sus armas— hubiera salvaguardas de que lo acordado se materializaría. «Necesitamos garantías de que el Gobierno cumplirá su palabra», dijeron sus negociadores en la mesa.

Por estos motivos, el proceso de paz colombiano innovó en abordar la implementación como elemento esencial de la agenda de negociación, en un sexto punto que —a diferencia de los otros— es más procedimental que sustantivo. Ese capítulo se concentra en detallar las acciones, procedimientos técnicos y mecanismos institucionales que permitirían —a juicio del Gobierno y las Farc— sentar las bases para una implementación del acuerdo robusta, sostenible en el tiempo y materializable como política de Estado.

La pregunta central que se planteó la mesa fue: ¿qué hace que un acuerdo de paz se cumpla? A juicio de las dos

**«Hay una relación entre la agilidad con la que se implementa y la verdadera consolidación de la paz»**

Legitimidad del acuerdo

*Cumplir lo acordado*

delegaciones, la sostenibilidad del acuerdo a largo plazo dependería de tres factores interconectados: que sea percibido como legítimo por la sociedad colombiana, que tenga una naturaleza jurídica que lo vuelva vinculante para las partes y que haya un comienzo efectivo en la implementación de lo acordado.

A esos tres elementos se añadió otro durante la negociación que no se había previsto originalmente: si era prioritario darle legitimidad al acuerdo y que la construcción de paz sea incluyente de toda la sociedad colombiana, ¿cómo asegurar que su implementación incorpora a sectores poblacionales fuertemente azotados por la violencia como las mujeres y las minorías étnicas?

La sumatoria de estas soluciones permitiría, en el raciocinio de los negociadores, que la transición marcada por el fin del conflicto y la construcción de paz comenzaran con ímpetu.

## ¿Qué se acordó entonces?

En términos generales, el Acuerdo Final de paz plantea una serie de mecanismos para que lo acordado entre el gobierno Santos y las Farc resultara legítimo para los ciudadanos, vinculante para el Estado y efectivo en su implementación.

El capítulo sexto plantea que, para que sea sostenible, el acuerdo debía ser votado por los colombianos, generar una obligación a las partes que las comprometiera en su correcta y eficaz implementación, y contar con un acompañamiento internacional que lo verifique.

## ¿Cómo se desarrolló la negociación?

La discusión sobre Implementación, verificación y refrendación se dio en un escenario político muy distinto al del resto de puntos del Acuerdo General.

Para comenzar, algunos de sus debates surgieron en el marco de las discusiones de otros puntos de la agenda. Por ejemplo, la discusión sobre una asamblea nacional constituyente como mecanismo para refrendar y poner en marcha la implementación de un eventual Acuerdo Final fue propuesta por las Farc desde el capítulo sobre Participación política.

Asimismo, algunas de sus medidas dieron pie a una paradoja difícil de solucionar. Tenerlas listas en el momento de la firma del acuerdo implicaba un desarrollo legislativo en el Congreso, lo que suponía una planeación anticipada e involucrar en la discusión a otros actores que no estaban en la mesa (como el Congreso y varios ministros). Esto suscitó varias situaciones delicadas, con las Farc sintiendo que el Gobierno tomaba decisiones de manera unilateral (algo que ya habían expresado en su momento con el Marco Jurídico para la Paz) y el Gobierno preocupado de que —si no lo hacía— se alargaran demasiado los tiempos después de la firma.

Esta realidad significa que la cronología de este punto es más difícil de establecer que en los demás, dado que sus contenidos fueron anunciados públicamente en diversos momentos y que hubo desarrollos normativos en el Congreso directamente ligados a este.

El primer anuncio relativo al temario de este punto ocurrió en mayo de 2016, cuando las partes dieron a conocer los mecanismos con que buscaban darle seguridad y estabilidad

jurídica al acuerdo tanto a nivel internacional como nacional, incluido su ingreso al bloque de constitucionalidad.

Un mes después, el Gobierno y las Farc finalmente lograron un consenso sobre el plebiscito como mecanismo de refrendación popular del acuerdo. Con esa decisión, que anunciaron en un breve párrafo al final del acuerdo sobre cese al fuego y dejación de armas, cerraron el tema que más discusiones difíciles les había significado hasta el momento.

El resto del capítulo se resolvió durante el cónclave que convocó el presidente Santos para acelerar las discusiones pendientes y llegar a un Acuerdo Final a la mayor brevedad, para el que se incorporaron en calidad de negociadores el entonces ministro del Interior Juan Fernando Cristo y el entonces alto consejero para el posconflicto Rafael Pardo.

En ese espacio se acordaron la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), donde el Gobierno y las Farc evaluarían conjuntamente los avances de la implementación; el Plan Marco de Implementación que la guiaría, los actores internacionales que la acompañarían y los trámites legislativos prioritarios. Asimismo, la visita de una delegación de líderes indígenas y afrocolombianos dio como resultado un «capítulo étnico», que aterriza cómo entrarían en el acuerdo de paz estas comunidades.

# Los grandes debates

Los debates más arduos del sexto punto se concentraron en las distintas fórmulas que permitirían que el acuerdo se cumpla desde el corto hasta el largo plazo y, sobre todo, en cómo garantizar su legitimidad y su seguridad jurídica.

Varias de estas discusiones no solo aparecieron a lo largo de toda la negociación, sino que cobraron mayor relevancia después del resultado adverso del plebiscito y durante la re-negociación que condujo a un segundo acuerdo. Algunas continúan siendo relevantes hoy, ante el cambio de gobierno en agosto de 2018 y frente a los retos que la etapa de implementación ha evidenciado.

1.

## ¿Cómo refrendar el acuerdo para darle plena legitimidad ante el país?

Cualquier acuerdo de paz, tanto en la historia de Colombia como en el resto del mundo, es eminentemente un pacto político. De esa naturaleza se desprende uno de sus mayores desafíos, ¿cómo asegurar que una negociación ardua que logra desactivar un largo conflicto entre actores políticos continúe siendo aceptable para la sociedad —aunque quienes originalmente la acordaron ya no estén en el poder— y se traduzca en transformaciones reales?

El Gobierno y las Farc coincidían en que era necesario garantizar esa legitimidad social para que un eventual pacto perdurara, por lo que el Acuerdo General ya hablaba de un «mecanismo de refrendación de los acuerdos». Esto permitiría, además, suplir la ausencia de mecanismos más masivos de participación ciudadana durante la mesa de conversaciones, que no se incluyeron dado que —como se relató en el capítulo inicial— el proceso de paz del Caguán había enseñado que los espacios cívicos sin metodología podían obstaculizar el avance de la negociación.

La diferencia entre las partes —que se presentó desde 2013 y solo se resolvió hasta 2016— residía en la pregunta: ¿cuál sería ese mecanismo de refrendación?

Durante gran parte de ese tiempo la discusión estuvo atascada en el dilema de si el mecanismo debía permitir consultar a la ciudadanía sobre una cuestión puntual (como un plebiscito o un referendo) o era mejor mediante una asamblea nacional constituyente, que amplía el alcance de lo hablado.

Desde el inicio del proceso de paz, el presidente Juan Manuel Santos estaba convencido de que un voto popular

Refrendación

**Voto popular**

era la mejor manera de garantizar esa legitimidad. Su modelo era el Acuerdo del Viernes Santo, que firmaron diez actores (los gobiernos de Gran Bretaña e Irlanda, más ocho partidos políticos) en 1998 y que desactivó décadas de violencia política en Irlanda del Norte. Ese acuerdo fue ratificado mediante un referendo el 22 de mayo de 1998, que fue aprobado por 71% de los votantes en Irlanda del Norte y 94% en Irlanda. A pesar de diferencias políticas que aún persistían, ese referendo le dio legitimidad a lo negociado.

Con el ejemplo de Irlanda en mente, el presidente Santos prometió que la ciudadanía referendaría el acuerdo de paz. «Los colombianos tendrán la última palabra en este acuerdo», dijo en incontables ocasiones, a pesar de que el jefe de Estado tiene la facultad de llevar a cabo negociaciones de paz, de que no es obligatorio someter lo acordado a votación popular y de que en ningún acuerdo anterior en el país se había consultado al constituyente primario. Fue una decisión inspirada en la expansión del principio democrático tantas veces mencionado por la Corte Constitucional y consciente de los riesgos (en Guatemala y Chipre, por ejemplo, la referendación popular resultó en el rechazo de los acuerdos).

**Asamblea constituyente**

Las Farc propusieron desde el comienzo de la negociación referendar el acuerdo a través de una asamblea nacional constituyente, argumentando que era el único mecanismo que garantizaría la más amplia participación ciudadana. «Hablando de garantías que permanezcan en el tiempo, solo una asamblea constituyente garantiza la estabilidad», dijo en varias ocasiones Iván Márquez en la mesa.

Su propuesta era convocar una constituyente de 141 integrantes, donde una porción sería elegida por voto popular y otra designada de acuerdo a una lógica estamental. Según la propuesta que llevaron a la mesa, habría unas circunscripciones especiales para sectores específicos de la sociedad (como campesinos, indígenas, afrocolombianos, sindicalistas, víctimas, mujeres, estudiantes, LGBTI, exiliados y militares retirados) y unas curules directas para asegurar la representación de «las fuerzas guerrilleras que se han encontrado en la condición de alzamiento armado contra el Estado» (es decir, ellos mismos y otros actores que hubiesen firmado acuerdos

de paz en el pasado, como el M-19, el EPL, el Quintín Lame o la Corriente de Renovación Socialista).

En su visión, la constituyente tendría unas «cláusulas pétreas en materia de derechos fundamentales» para garantizar que no se reversaran los avances logrados por la Constitución de 1991 y no podría reabrir los temas del acuerdo de paz, sino que abordaría otros. «La Constitución que surja del proceso constituyente será el verdadero Tratado de paz, justo y vinculante, que funde nuestra reconciliación y rijga el destino de la nación colombiana», expresaron en sus «12 propuestas mínimas para una Asamblea Nacional Constituyente para la paz» de 2013. Se trataba, en gran medida, de un proyecto para abrir la negociación más allá de la agenda del Acuerdo General.

El equipo del Gobierno tenía dos objeciones centrales a una constituyente, que exponía casi siempre el jefe negociador Humberto de la Calle (quien fue el ministro del Interior que convocó y lideró la Constituyente de 1991, durante la administración de César Gaviria).

La primera, de carácter más procedimental, era que la Constitución de 1991 ya establecía las reglas para convocar una constituyente, lo que implicaría un trámite legislativo en el Congreso para la convocatoria y luego unas elecciones para elegir a los constituyentes de manera democrática, de modo que pasaría mínimo un año antes de que comenzara a sesionar.

La segunda, más práctica, era que no tendría ningún sentido el ejercicio de la mesa si después una asamblea constituyente reabriría las discusiones no solo del acuerdo de paz, sino de todos los temas de la Constitución. Este hubiera sido un escenario plausible porque, aun cuando la legislación colombiana permite una delimitación temática de su mandato, las posibilidades de que una constituyente se declare soberana y amplíe su temario son amplias.

Eso implicaría, en la visión del Gobierno, que la mesa se terminaría volviendo provisional y que no se cumpliría el objetivo de referendar. Además, daría al traste con los avances logrados gracias a una agenda acotada de trabajo y pondría en entredicho la línea roja del equipo del Gobierno de que no habían ido a La Habana a discutir todos los problemas del país

con las Farc. En vez de ser el punto final del diálogo, podría terminar convirtiéndose en un nuevo comienzo del mismo.

«Una constituyente para recomenzar de cero no solo es inconveniente para el país, sino para la propia mesa de conversaciones. ¿Alguien puede garantizar que lo acordado en La Habana se preserve en la Asamblea? ¿Alguien puede amarrar y siquiera predecir su composición política? ¿Quién asegura que en vez de profundizar el espíritu tolerante de la Constitución estemos abriendo la puerta a una contrarreforma?», escribió De la Calle en junio de 2013, en un artículo que ocupó la portada de la *Revista Semana*. En ese texto señaló otros escollos, como que una constituyente estamental (como la que querían las Farc) requeriría una reforma constitucional y que el M-19 había llegado a la Constituyente de 1991 por votación popular (y no gracias a un tratamiento especial).

Pero quizás el argumento más de fondo lo esgrimió Sergio Jaramillo ante la Corte Constitucional: el acuerdo permitiría desarrollar un proceso de transición del conflicto armado a la paz en el marco de la Constitución de 1991; a diferencia de un proceso de transición constitucional, que implicaría un cambio de régimen político. En otras palabras, el acuerdo de paz es muy importante, pero no define el rumbo del país, como sí lo hace la Constitución Política.

Frente al plan de referendación en el que insistían las Farc, el equipo del Gobierno propugnaba otros mecanismos que fueran más rápidos de convocar y que —al igual que en Irlanda— desembocaran en un resultado en las urnas. «La promesa presidencial de que al final la ciudadanía tendría la última palabra sentó una base política muy fuerte. Estábamos amarrados a un voto popular», recuerda un asesor de la mesa.

Bajo esta premisa, el equipo evaluó cada uno de los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución, sopesando sus pros y sus contras. La principal conclusión de ese análisis fue que cualquiera de ellos cumpliría con la misión de dar legitimidad al acuerdo (al promover la participación ciudadana directa), pero tenían distintos efectos en términos de validez y eficiencia.

Un referendo —el único mecanismo que permite impulsar reformas constitucionales— era ventajoso porque las normas

quedarían de inmediato incorporadas a la Constitución (generando vinculatoriedad) y eso adelantaba el proceso de implementación legislativa. Pero tenía el problema de que las preguntas deben consultarse por separado, un rasgo inconveniente porque el acuerdo es un bloque integral y desmenuzarlo por temas hacía posible una lógica de suma cero en que alguien ganara y otro perdiera todo. Por ejemplo, que los votantes aprobaran la dejación de armas de las Farc, pero tumbaran su participación en política y las sanciones alternativas. Eso rompería el principio básico de integralidad de toda la negociación.

Una consulta popular generaba una obligación al Congreso de legislar sobre el tema, pero no permite reformas constitucionales y tiene un umbral de un tercio del censo electoral, relativamente alto. Una papeleta de la paz —como la «séptima papeleta» que impulsó la Constitución de 1991— podría ser altamente simbólica, pero no sería vinculante. Por último, un plebiscito permitía consultar todo el acuerdo con una única pregunta, pero no era vinculante y requeriría un desarrollo legislativo en el Congreso por aparte.

Había, además, otra dificultad. Cualquier mecanismo de referendación, excepto la papeleta, tendría que ser aprobado por el Congreso, por lo cual era necesario presentarlo con mucha antelación a la firma del Acuerdo Final para que estuviera listo a tiempo. Es decir, tendría que ir surtiendo un trámite paralelo en el Estado colombiano que involucraba a las tres ramas del poder: la ejecutiva, que presentaría los proyectos de ley a partir de las discusiones de la mesa; la legislativa, que lo discutiría y, eventualmente, aprobaría, y la judicial, que evaluaría si es válido (a través del control de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional).

El gobierno Santos comenzó a pensar soluciones, urgido por los tiempos legislativos y previendo que la mesa continuara el ágil ritmo de trabajo que llevaba hasta ese momento. A pesar de que aún no había consenso entre las partes sobre el mecanismo de referendación y que estaban abordando una discusión totalmente distinta, en agosto de 2013 radicó un proyecto de ley para crear reglas especiales para un referendo de paz, con la idea de que el Acuerdo Final se pudiera votar al

Mecanismos de participación

Referendo

tiempo que las elecciones parlamentarias de marzo de 2014. O, en caso de que los tiempos no alcanzaran, que ese mismo referendo pudiera coincidir con las elecciones de autoridades locales en octubre de 2015. (Por distintas prohibiciones normativas, la votación de un referendo ordinario no podía darse coincidiendo con otro acto electoral).

Las Farc criticaron duramente el proyecto de ley, todavía molestas por el artículo de De la Calle sobre la constituyente y ahora por lo que veían como una iniciativa unilateral. «Debe considerarse que el Gobierno ha empeñado su palabra en el compromiso de que lo atinente a la refrendación de los acuerdos se definirá bilateralmente», advirtieron en un comunicado.

Al final, el Congreso aprobó la ley que reformaba las reglas para convocar a un referendo y la Corte Constitucional lo declaró exequible, a pesar de la renuencia de las Farc. Los tiempos de la negociación, sin embargo, no alcanzaron.

*Plebiscito especial de paz*

La discusión se reanudó dos años después. Aunque la mesa aún no había retomado el tema de refrendación, el senador Roy Barreras (que más tarde sería nombrado integrante de la delegación del Gobierno) radicó en septiembre de 2015 un proyecto de ley de plebiscito por iniciativa personal. Unos meses más tarde, el gobierno Santos revivió ese proyecto convencido de que —aunque un plebiscito no deriva automáticamente en reformas normativas y no es vinculante frente a autoridades distintas al presidente— era a esas alturas la opción más razonable y daría legitimidad política al acuerdo. (Aun así, algunas voces cercanas al Gobierno argumentaban que la reelección del presidente le había dado el mandato para continuar negociando, haciendo innecesaria una votación popular).

Los ponentes propusieron dos modificaciones para incentivar que más gente saliera a votar una cuestión tan trascendental como un acuerdo de paz. Primero, plantearon reducir el umbral de 50% del censo electoral a un 25% de este, de manera que quedara igual al umbral del referendo. Asimismo, propusieron cambiar el tipo de umbral: de uno que mide la participación (cuánta gente sale a votar) a uno que mide la aprobación (cuánta gente vota por cualquiera de las dos opciones en el tarjetón). La lógica de esta modificación era que quienes

aprobaran o desaprobaran el acuerdo lo expresaran en las urnas, en vez de abstenerse. En resumen, cualquiera de las alternativas —el «Sí» o el «No»— tendría que sacar el 13% de votos del censo electoral de 34,8 millones de colombianos.

En junio de 2016, al tiempo que se alcanzaba el acuerdo de cese al fuego y dejación de armas, las Farc aceptaron que se consultara a todos los colombianos mediante un plebiscito. «Hemos convenido acoger como fórmula de convergencia la decisión que profiera la Corte Constitucional [...] y en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que ese alto tribunal señale», anunciaron las partes en un comunicado conjunto (que, además, fue la primera instancia en que las Farc reconocían la autoridad de la Corte Constitucional).

Con la aprobación del plebiscito por parte de la Corte Constitucional y la firma del texto del acuerdo el 24 de agosto en La Habana, la votación quedó programada para el 2 de octubre de 2016.

En paralelo, comenzó a correr un mecanismo de refrendación interna. Si se necesitaba garantizar que la sociedad colombiana aceptara el acuerdo, se requería también que la totalidad de los integrantes de las Farc lo vieran con buenos ojos y se comprometieran a cumplirlo. Esto no solo era importante para la guerrilla que dejaría las armas y se convertiría en un partido político, sino también para el Gobierno, que necesitaba asegurar que ese tránsito a la legalidad se diera sin contratiempos.

Durante siete días de septiembre de 2016, las Farc llevaron a cabo la Décima Conferencia Nacional de Guerrilleros, que marcó la primera vez que el Secretariado completo se reunía fuera de la clandestinidad y la primera en que lo hacía presencialmente desde 1993 (dado que la Novena Conferencia, en 2007, había sido por internet). Al término de la Conferencia, en los extensos y remotos pastizales de los Llanos del Yarí entre Meta y Caquetá, doscientos siete delegados de las Farc votaron el acuerdo y dieron por finalizado un capítulo de cincuenta y dos años como organización armada.

«Luego de una muy juiciosa discusión sobre los Acuerdos de La Habana [...], la Conferencia, nuestra máxima instancia

*Refrendación de las Farc*

de decisión, ha determinado aprobar [el Acuerdo Final] en su totalidad e instruir a todas las estructuras de bloques y de frentes, a nuestros mandos, guerrillerada, milicianos y a toda nuestra militancia fariana, que este sea acogido y respetado. Hemos refrendado así nuestro compromiso irrestricto con el cumplimiento de todo lo que se ha convenido. Asimismo, esperamos que el Gobierno actúe con la debida correspondencia», dijeron las Farc en el comunicado con el que oficialmente respaldaron el acuerdo, un cierre que la delegación del Gobierno había visualizado como importante desde el inicio de los diálogos.

Dos días después, el 27 de septiembre de 2016, las Farc y el gobierno Santos firmaron el acuerdo de paz en Cartagena, frente al secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon y a una decena de jefes de Estado. Cinco días más tarde, trece millones de colombianos salieron a responder en las urnas a la pregunta del plebiscito: «¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?».

El resultado fue una victoria del «No» por un margen de 53 894 votos, equivalentes al 0,43% de los votantes, que llevó a seis frenéticas semanas de reuniones de la delegación del Gobierno, primero con los líderes del «No» y, luego, con las Farc en La Habana.

Al emerger de esa renegociación un segundo Acuerdo Final —que incorporaba un sinnúmero de cambios y ajustes sustanciales— volvió a aparecer la pregunta de cómo refrendarlo, para lo cual surgieron propuestas que iban desde convocar un segundo plebiscito hasta cabildos abiertos municipales con participación ciudadana (una idea que impulsó el exmagistrado de la Corte Constitucional Eduardo Cifuentes). Esta vez, el gobierno Santos y las Farc —tras reunirse de nuevo con los sectores del «No» y presentarles el texto definitivo— decidieron llevarlo al Congreso para una refrendación popular indirecta. «El Congreso, por su naturaleza misma, cuenta no solo con la legitimidad del voto popular, sino que representa a todos y cada uno de los departamentos y regiones del país», señaló el presidente Santos.

El 1 de diciembre de 2016, una semana después de la firma del acuerdo renegociado en el Teatro Colón, las dos

cámaras del Congreso lo refrendaron con una votación de setenta y cinco votos a favor en el Senado y ciento treinta en la Cámara de Representantes (con los congresistas del Centro Democrático absteniéndose de votarlo). Ese mismo día quedó fijado como el «Día D», que dio inicio al cronograma de dejación de armas y de toda la implementación.

Dado que la idea original del plebiscito era minimizar los riesgos de seguridad jurídica del acuerdo de paz en el futuro, el escenario de la segunda refrendación vía democracia representativa (en vez de directa) tuvo como resultado que el nuevo acuerdo nació con un déficit de legitimidad que aún necesita construir en la implementación. «El plebiscito no fue el problema, sino el diagnóstico de una división que existe en el país y que el plebiscito hizo evidente», manifestó un miembro de la delegación del Gobierno.

*Déficit de legitimidad*

*Segunda refrendación*

2.

## ¿Cómo hacer que el acuerdo se sostenga en el tiempo?

Si a fin de cuentas un acuerdo de paz solo es igual a su implementación, el cómo garantizar que no solo las partes que lo firman estén obligadas a llevarlo a cabo, sino que todo el Estado lo asuma como compromiso propio, se vuelve una cuestión central.

Estatus  
jurídico

Con ese objetivo, el gobierno Santos y las Farc comenzaron a discutir cuál sería el estatus jurídico idóneo para asegurar que el acuerdo —además de legítimo políticamente— fuese vinculante para el Estado colombiano y al menos para los dos siguientes gobiernos, a los que correspondería el grueso de la transición del conflicto y la construcción de paz.

Había una consideración importante. La firma se daría entre un Gobierno democrático y un grupo armado ilegal, un hecho relevante a la hora de pensar cuál podría ser el valor jurídico del acuerdo de paz. La dificultad para Colombia radicaba en que un Estado sí tiene capacidad jurídica, pero un grupo no estatal no la tiene, como plantea la jurista y académica británica Christine Bell. Eso significaba que las partes tendrían que encontrar una fórmula novedosa de valor jurídico (o, como lo llama Bell, una *lex pacificatoria*), que sirviera para la transición y que diera a las partes garantías políticas de cumplimiento de lo acordado.

De este modo, las partes comenzaron a analizar las distintas alternativas para darle una naturaleza jurídica al acuerdo, o —en el lenguaje de la mesa— para «blindarlo».

La primera opción era darle el estatus de tratado internacional, que lo volvería vinculante para el Estado (no solo para el gobierno que lo suscribió) por su carácter de

compromiso internacional. La desventaja era que estaba claro que las Farc no tenían la capacidad jurídica para firmarlo, dado que un grupo armado es sujeto del derecho internacional humanitario (DIH) pero no tiene capacidad jurídica internacional.

En segundo lugar, se contempló firmarlo como un acuerdo especial de DIH. Esta figura —que aparece en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados nacionales y que establece las reglas aplicables a los conflictos armados internos como el colombiano— estipula que dos partes en un conflicto armado pueden firmar un acuerdo humanitario para establecer el DIH o para reducir el impacto humanitario de las hostilidades.

Esta posibilidad se despejó aún más en marzo de 2016, cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) —que es el intérprete global del DIH— actualizó el comentario al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra y señaló que «un acuerdo de paz [...] puede constituir un acuerdo especial en el sentido del artículo 3 común [...] si contiene disposiciones extraídas del derecho humanitario».

Eso, de todos modos, no significaba que el acuerdo entraría a formar parte de las fuentes de derecho y, por lo tanto, del ordenamiento jurídico colombiano. De hecho, la Cruz Roja enfatiza en que un acuerdo especial de este tipo no genera obligaciones internacionales que tengan efecto en el ordenamiento jurídico nacional. Como el propio CICR reconoce, la aplicación del DIH depende de que cada país tome medidas de derecho interno para hacerlo exigible.

La tercera alternativa era que el acuerdo de paz entrara al bloque de constitucionalidad por vía de una reforma constitucional en el Congreso, igual que los tratados internacionales de derechos humanos. Eso le daría el mismo rango de las normas constitucionales.

En mayo de 2016, las dos delegaciones acordaron que combinarían varias de esas opciones para —como explicaron en un comunicado— «brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final; para asegurar su introducción al ordenamiento jurídico colombiano y para dar garantías de cumplimiento de

dicho Acuerdo Final, tanto conforme al derecho interno colombiano como conforme al derecho internacional».

En primer lugar, el Gobierno y las Farc —como partes en el conflicto armado— depositarían el acuerdo como acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 ante el Consejo Federal Suizo en Berna, que es su garante. Además, el Gobierno colombiano solicitaría al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que adoptara una resolución incorporando el acuerdo, siguiendo la de enero de 2016 que había respaldado la negociación. Estos dos pasos equivaldrían a una refrendación internacional ante la ONU y el CICR.

En segundo lugar, una vez se diera la aprobación popular, se surtiría un proceso que incorporara explícitamente el acuerdo al derecho interno colombiano.

En un inicio, las Farc veían este paso como una transición hacia una nueva Constitución, en línea con su idea de que se necesitaba una asamblea nacional constituyente para refrendar el acuerdo. El Gobierno, reiterando su línea roja de que trabajaban en el marco de la Constitución de 1991, insistió en que se trataba de una transición en el marco de dicha carta magna y que, por lo tanto, la solución pasaba por darle un estatus al acuerdo, pero sin que este derogara la Constitución.

La solución a la que llegaron fue tramitar en el Congreso un nuevo artículo en la Constitución, que aseguraría que el contenido del acuerdo de paz «ingresaré en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el período de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y desarrollo del Acuerdo Final».

Una vez el acuerdo existiera en el ordenamiento jurídico colombiano, la Corte Constitucional lo examinaría y revisaría que se ajuste a la Constitución, dando otra garantía a la sociedad colombiana de su legitimidad y constitucionalidad.

Como resultado de la suma de estos pasos, el gobierno Santos entendía que el acuerdo de paz ingresaría al bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Es decir, tendría rango

constitucional y sería de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado.

Esto daría fin a un proceso de cinco pasos en el que intervendrían todos los actores públicos relevantes en Colombia. Comenzaría en la rama ejecutiva (con la firma del acuerdo por parte del presidente de la república y su depósito ante los órganos internacionales), continuaría con el pueblo colombiano (a través del plebiscito), luego pasaría a la rama legislativa (que incorporaría el acuerdo a la ley colombiana) y terminaría en la rama judicial (a través de la revisión de constitucionalidad de esa ley).

«El Gobierno garantiza que cumple con la palabra empeñada. Y cumple utilizando el más alto nivel jurídico, esto es, dándole al Acuerdo Final la relevancia extraordinaria que implica la terminación de la guerra», dijo Humberto de la Calle tras el anuncio de la ruta jurídica. «Se trata de la mayor garantía de que nuestra palabra vale», diría Iván Márquez.

Esa naturaleza jurídica del acuerdo se convirtió en uno de los temas más controversiales de cara al plebiscito, con una serie de abogados y líderes políticos cuestionando que se elevara a rango constitucional. «Los acuerdos se deben ajustar al ordenamiento constitucional y legal, y no al contrario», señalaron el exmagistrado Augusto Ibáñez y el analista Pedro Medellín.

Durante la renegociación, sectores del «No» propusieron que el acuerdo no fuera incorporado en la Constitución y que no todo su texto se firmara como un acuerdo especial. Como resultado, el nuevo texto modificó sustancialmente el procedimiento que daría seguridad jurídica al acuerdo.

Primero, se acordó derogar el artículo que llevaría el acuerdo al bloque de constitucionalidad. En su lugar se definió que se tramitaría un artículo transitorio en la Constitución, con una vigencia de tres períodos presidenciales, que asegure que los contenidos del acuerdo que correspondan a normas del DIH o a derechos fundamentales sean parámetro de interpretación y validez solo de las normas y las leyes de implementación del acuerdo. Para asegurar que sus contenidos se hicieran efectivos, se estableció una obligación a todas las autoridades públicas de cumplir de buena fe lo acordado.

Bloque de  
constitucionalidad

La renegociación

En segundo lugar, se aclaró que el acuerdo se firmaría y depositaría como acuerdo especial siguiendo la opinión de la Cruz Roja sobre acuerdos de paz, pero únicamente para efectos de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en el marco del DIH, mas no para introducirlo en el derecho interno colombiano. Por último, se determinó que se le presentaría al secretario general de Naciones Unidas y se le pediría publicarlo como documento de la ONU, vinculado a la resolución del Consejo de Seguridad que había creado la misión política especial del organismo en Colombia.

**«Se desistió de la idea de que todo el acuerdo hiciera parte de la Constitución»**

«Se puede constatar en las trescientas diez páginas del nuevo acuerdo que la expresión “bloque de constitucionalidad” no existe. No se apeló a esa figura. Se desistió de la idea de que todo el acuerdo hiciera parte de la Constitución», dijo Humberto de la Calle. La Corte Constitucional reafirmaría esa idea en su decisión, al decir que no entra al bloque de constitucionalidad. Esta disposición, sin embargo, redujo significativamente la vinculatoriedad jurídica del acuerdo, al establecer que en ningún caso puede entenderse como fuente de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano.

3.

## ¿Cómo asegurar que los colombianos empiecen a ver resultados?

El tercer debate en la mesa giró en torno a cómo darle celeridad a la implementación del acuerdo, de modo que se pudiera aprovechar al máximo la ventana de oportunidad que se abría con la firma y que duraría —según la experiencia internacional— poco más de un año.

Detrás de esta preocupación había evidencia sugerente. Uno de los factores más importantes en la reducción de la probabilidad de que se dé un retorno a la violencia es que haya un nivel alto de implementación del conjunto de categorías que integran un acuerdo, concluyeron John Paul Lederach y el Instituto Kroc tras sistematizar y monitorear treinta y cuatro acuerdos en su Matriz de Acuerdos de Paz. Es el caso, por ejemplo, de Irlanda del Norte, Sudáfrica y Mozambique, que superan el 60% de implementación de lo acordado y no regresaron a la violencia política.

Comenzar rápidamente a cumplir lo negociado sería la clave para que Colombia evitara la lección aprendida de que la mitad de los procesos de paz fracasan aún tras haber logrado un acuerdo.

Para garantizar que esto no sucediera, el Gobierno y las Farc pensaron en una serie de mecanismos que permitieran darle un empujón inicial a la transición.

En primer lugar, las partes eran conscientes de que se necesitaría impulsar un sinnúmero de reformas legislativas en el Congreso para viabilizar tareas concretas, como —por citar dos ejemplos— dar inicio al plan masivo de formalización gratuita de la tierra para los campesinos a quienes les faltaba su escritura o garantizar un tratamiento penal

*Riesgo de regreso a violencia*

*Reformas normativas*

especial a los campesinos que sustituyeran sus cultivos de coca.

Una primera idea era crear una comisión especial *ad hoc* dentro del Congreso con los diecinueve senadores y treinta y cinco representantes de las comisiones primeras, más los negociadores del Gobierno y las Farc, para que diseñaran en cuatro meses las normas y reformas que se necesitaran para la implementación. El mecanismo, que el Gobierno llamó «comisión legislativa especial transitoria y mixta», y al que coloquialmente se le conocía como el «congresito» (por su similitud con el que se estableció con posterioridad a la Constituyente de 1991), tenía la ventaja de que agilizaría el trámite legislativo. Pero arrastraba un problema: excluía a la mayoría del Congreso, que es el órgano competente en la materia (por ejemplo, los miembros de la Comisión Quinta, que se ocupa de asuntos rurales, escasamente participarían en la discusión del punto de desarrollo rural).

#### Fast track

El gobierno Santos radicó entonces, en 2015, un proyecto de acto legislativo que creaba tres mecanismos: un procedimiento legislativo especial más expedito (o *fast track*), unas facultades presidenciales extraordinarias para la paz que permitirían al presidente expedir normas y un Plan Marco de Inversión que planificaría la ejecución y garantizaba que el acuerdo sería tenido en cuenta en los próximos Planes Nacionales de Desarrollo (añadido tras una proposición de la senadora Claudia López).

La propuesta original de *fast track* contemplaba que no hubiera plenarios, pero —tras las críticas de que eso excluiría a una parte importante del Congreso— se terminó definiendo que las comisiones debatirían de manera conjunta, que se acortarían los tiempos de trámite entre debates, que solo se incluirían proposiciones tras un aval del Gobierno (una medida que terminaría tumbando la Corte Constitucional tras los cuestionamientos de las bancadas de oposición) y que, en el caso de las reformas constitucionales, se reducirían el número de debates de ocho a cuatro.

Por último, el Gobierno y las Farc definieron cuáles deberían ser las prioridades legislativas para ese *fast track*,

identificando las medidas más urgentes para poner los cimientos jurídicos a la puesta en marcha de lo acordado.

Ese apartado de prioridades normativas evidencia que crear la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y garantizar la seguridad jurídica de los excombatientes eran tareas de la mayor importancia. En la práctica, corrieron suertes contrarias: mientras que la Ley de Amnistía (que había sido redactada por el grupo de juristas para ganar tiempo) fue la primera en ser tramitada en el Congreso, las demoras en el trámite legislativo de la JEP hicieron imposible verla funcionando tres meses después de la firma del acuerdo, como se había previsto.

Para el equipo del Gobierno, por otro lado, era también crucial estabilizar los territorios más afectados por el conflicto, incluyendo aquellos de donde saldrían las Farc.

En línea con esta idea, el Gobierno no solo estructuró iniciativas de inversión rápida para poner en marcha —con apoyo de la cooperación internacional— una vez se llegara a un acuerdo, sino que el mismo acuerdo estableció unas prioridades de implementación en terreno. Entre estas estaba avanzar en iniciar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con el ánimo de construir confianza con esas comunidades que históricamente habían tenido en su territorio una presencia limitada del Estado. Estas medidas de «respuesta rápida» —que emulaban el modelo de la política de consolidación durante el gobierno Uribe— debían preceder la puesta en marcha de todo lo acordado.

En la práctica, sin embargo, el gobierno Santos se enfocó durante el primer año de implementación en sacar adelante las reformas normativas priorizadas, así como en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las Farc, pero no dio la envergadura e impulso necesarios a los planes de respuesta rápida. Esto significó, en últimas, que las medidas acordadas no se tradujeron con presteza en proyectos concretos que contribuyeran a estabilizar los territorios.

Estabilización  
de territorios

4.

## ¿Quién es responsable de la implementación?

Desde el comienzo de la negociación, la delegación del Gobierno precisó a las Farc que un acuerdo para poner fin a medio siglo de conflicto armado no terminaría —como ha ocurrido en otros procesos de paz— con una fórmula de compartir o repartir el poder (*power sharing*, en inglés).

En su visión, el Gobierno sería el principal encargado de poner en marcha lo acordado durante un período razonable de implementación, garantizando que sería incorporado en los planes de desarrollo de los dos gobiernos siguientes y respetando siempre la regla fiscal.

Como resultado de esta discusión, todos los capítulos expresan claramente que «el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de paz». Por añadidura, el acuerdo estableció que el Gobierno, a través del Departamento Nacional de Planeación, elaboraría un Plan Marco de Implementación que definiría un plan de acción con todos los compromisos y les asignaría recursos.

Por su parte, las Farc asumieron una serie de compromisos explícitos para cumplir de inmediato (como dejar las armas o dejar de tener vínculos con el narcotráfico) y hacia el futuro (como entregar información y cumplir con los compromisos en el marco del sistema de justicia transicional). Además, participarían de manera activa —junto con los demás actores sociales— en los distintos espacios de participación ciudadana para la construcción de paz y velarían porque se esté cumpliendo lo acordado en una Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSV) donde las dos partes firmantes se sentarían y harían seguimiento a la implementación.

**«El Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación»**

Compromisos de las Farc

De cara al plebiscito, los sectores políticos que lideraron la campaña por el «No» cuestionaron que el acuerdo atribuyera, según su lectura, demasiada capacidad de incidir en la política pública a las Farc, lo que incluso podía derivar en un «cogobierno» (un argumento que reforzaban con las alusiones de las Farc en varias ocasiones a un «gobierno de transición» que garantizara la efectiva implementación de lo acordado).

A raíz de la renegociación, se hicieron varias modificaciones que clarificaban el rol de las Farc. Entre estas, se le cambió el nombre a la CSV por Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), para aclarar que no habría una implementación conjunta y reflejar mejor su condición de veedor. También se reescribieron algunas funciones de la Comisión, para que no se entendiera que sus reflexiones podían limitar las competencias del Gobierno, las ramas del poder público o cualquier órgano del Estado. Estas competencias fueron luego demandadas ante el Consejo de Estado por uno de los principales líderes del «No» —el exconstituyente Jaime Castro—, logrando la suspensión de la función de la CSIVI de revisar las normas de implementación antes de que fueran presentadas ante el Congreso.

Además, se incluyeron precisiones que delineaban ese mandato del Gobierno en la implementación, incluyendo la importancia de aprovechar las capacidades institucionales existentes para «construir sobre lo construido», de hacer una gestión pública eficiente y de diseñar herramientas para hacer veeduría de la ejecución. «La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas», se aclaró.

En todo caso, restaba una pregunta importante: más allá del blindaje jurídico del acuerdo y de los compromisos asumidos por cada parte, ¿cómo monitorear que en efecto cada una cumpla?

Esa inquietud dio pie a una solución: se necesitarían mecanismos efectivos e independientes que evalúen imparcialmente los avances (o carencias) de la implementación y ayuden a materializarlos. De ahí que una parte importante del sexto capítulo esté dedicada a establecer una serie de actores,

La CSIVI

nacionales e internacionales, que acompañarían —en distintos roles— la puesta en marcha de lo acordado.

**Verificación**

Para verificar los avances, habría cuatro actores independientes: dos «notables» o reconocidos líderes internacionales designados por las partes (que serían el expresidente uruguayo José Mujica y el expresidente del Gobierno español Felipe González), dos institutos que harían la secretaría técnica a los notables (el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos y el Centro de Investigación Nacional de Educación Popular), el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (que —como se relató en el capítulo inicial del libro— construyó un modelo metodológico para monitorear la implementación en tiempo real) y una misión política en cabeza de Naciones Unidas para hacer seguimiento a la reincorporación de los excombatientes de las Farc.

**Acompañamiento internacional**

Adicionalmente, se designó a una veintena de actores de la comunidad internacional como acompañantes con la idea de que contribuyan en la transición colombiana con recursos financieros, experticia o apoyo técnico. Entre ellos hay organismos multilaterales (como la Unión Europea), agencias de Naciones Unidas (como FAO, Acnur, OnuMujeres, UNODC o Unesco), gobiernos nacionales (como Alemania, Estados Unidos, Suiza y Suecia) y organizaciones no gubernamentales (como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Centro Carter, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria o el Centro Internacional para la Justicia Transicional).

En su conjunto, estos mecanismos de verificación y de acompañamiento buscan reforzar la confianza —entre el Gobierno, las Farc, los demás actores políticos, la sociedad colombiana y la comunidad internacional— en que la implementación del acuerdo será eficaz y transparente.

5.

## ¿Cómo hacer una paz que incluya a las mujeres?

Durante la negociación apareció un debate que no se había anticipado, pero que era pertinente para darle una mayor legitimidad social al acuerdo: ¿cómo garantizar la inclusión de las mujeres en la implementación de lo acordado? En términos generales, fue una discusión que en la mesa avanzó con fluidez y sin controversias, pero que resultó álgida en el plebiscito y la posterior renegociación.

La incorporación de un enfoque de género en el trabajo de la mesa fue un logro de la sociedad civil, que ejerció presión en el Gobierno para que la negociación fuese más incluyente. Su primer resultado fue cuando —en noviembre de 2013— el presidente Santos completó el equipo negociador con dos mujeres plenipotenciarias: María Paulina Riveros, quien era en ese momento directora de derechos humanos del Ministerio del Interior, y Nigeria Rentería, entonces alta consejera para la equidad de la mujer.

Aun así, continuó la presión de las organizaciones de mujeres, que pedían que la mesa desarrollara una perspectiva de género en los temas que hacían parte de la agenda. En su visión, esto ayudaría a reconocer la situación diferenciada de la mujer en relación al conflicto armado y a contar con medidas especiales para avanzar hacia una igualdad efectiva de derechos.

Bajo esta óptica, la mesa anunció en junio de 2014 la creación de una subcomisión de género, coordinada por María Paulina Riveros en el equipo del Gobierno y Victoria Sandino en el de las Farc, con el mandato de «revisar y garantizar [...] que los acuerdos alcanzados y un eventual acuerdo final tengan un adecuado enfoque de género».

La tarea puntual de este grupo consistió en revisar los textos de los primeros tres puntos (que ya se habían acordado) y

**Negociadoras****Subcomisión de género**

**«El proceso de paz es un escenario más para la construcción de inclusión social»**

trabajar con los negociadores en los restantes, para asegurar que su desarrollo ayudara a cerrar las brechas sociales que enfrentan las mujeres en razón del género y reducir la discriminación vivida por la población LGBTI, reconociendo que ambos grupos poblacionales fueron fuertemente victimizados en el conflicto. «El proceso de paz es un escenario más para la construcción de inclusión social, en el cual la equidad de género es fundamental», aseveró Nigéria Rentería.

Como en el punto de Víctimas, para esta discusión también se contó con participación ciudadana directa. En este caso, la subcomisión invitó a La Habana a un grupo de catorce mujeres a compartir sus expectativas sobre el enfoque de género en el acuerdo y en su implementación. Estuvieron, además, dos personas en representación de la comunidad lesbiana, gay, bisexual, transexual e intersexual (LGBTI), que había sido estigmatizada durante el conflicto y fue incluida dentro de las medidas a raíz de las mismas propuestas técnicas enviadas por las organizaciones de género.

La subcomisión, en resumen, realizó dos labores. Primero, se aseguró de que el lenguaje en el que se escribió el acuerdo fuese incluyente, para que —más allá de la cuestión semántica— su contenido no sea susceptible de lecturas que perjudiquen a las mujeres. «No es el lenguaje por el lenguaje, sino que tiene consecuencias en la práctica, sobre todo a nivel estatal. Si no está explícito, se puede prestar para la exclusión», señala una de las asesoras.

Medidas afirmativas

En segundo lugar, estableció cerca de ciento veinte medidas afirmativas que permitirían que la implementación del acuerdo ayudara a cerrar algunas de las brechas existentes en equidad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el capítulo rural, el plan de formalización masiva de la tierra —que busca ayudar a los habitantes rurales que tienen tierra pero no escrituras— incluye medidas específicas para garantizar el acceso a las mujeres, que suelen tener índices más altos de informalidad en sus predios y enfrentan barreras adicionales. En el capítulo de Participación política, la campaña nacional de cedulação masiva incluye medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres, dada la realidad de algunas regiones como el Pacífico donde aún hay un gran número de mujeres sin

documento de identidad. De igual modo, el punto de Víctimas reconoce explícitamente que hubo violencias en el conflicto que afectaron particularmente a las mujeres —como la violencia sexual— y que esa especial afectación requería medidas puntuales para evitar la revictimización. Por último, de cara a la fase de construcción de paz, se creó una alta instancia de seguimiento al enfoque de género, que —junto con la de grupos étnicos— debe convocar a representantes de grupos de mujeres y de la comunidad LGBTI a hacer seguimiento a la puesta en marcha de lo acordado.

El resultado de ese trabajo —que se hizo público en julio de 2016— fue aplaudido por la comunidad internacional como una de las innovaciones del proceso de paz colombiano a nivel global.

Este enfoque de género se convirtió, no obstante, en una de las críticas más vehementes al acuerdo de paz por parte de varios sectores, que durante la campaña previa al plebiscito lo equipararon sin evidencia específica con la llamada «ideología de género» que —según ellos— propone que la identidad sexual de las personas y los roles de género son socialmente contruidos. En particular, cuestionaron que el acuerdo hablara de la población LGBTI e insertaron este tema dentro de debates políticos y jurídicos mucho más amplios que se estaban dando en el país —ligados, por ejemplo, a las cartillas del Ministerio de Educación— en relación con la educación sexual, el aborto y la adopción por parte de parejas del mismo sexo, temas que la negociación de paz en ningún momento tocó.

«La expresión “enfoque de género” en el acuerdo va más allá de lo que podría ser la equidad de género o la igualdad de derechos entre hombres y mujeres [...] Con esa expresión se promueve el reconocimiento de la población LGBTI como artífice y beneficiaria de políticas públicas que deberían partir, ya no de una antropología que reconozca la diferencia sexual entre el hombre y la mujer, sino de una nueva antropología centrada en la identidad de género y en la orientación sexual con base en la cual tendrán que modificarse instituciones tan esenciales para la sociedad como el matrimonio, la familia, la adopción, la filiación o el estado civil», manifestó Ilva Myriam Hoyos, quien era la delegada de infancia y

Debate sobre ideología de género

adolescencia en la Procuraduría de Alejandro Ordóñez e hizo parte de la renegociación.

La delegación del Gobierno aclaró en varias ocasiones que el acuerdo lo que planteaba eran medidas concretas para reparar las consecuencias dañinas que tuvo el conflicto para las mujeres y reducir la discriminación hacia la comunidad LGBTI, como parte del mandato constitucional de igualdad. «No toca los temas del matrimonio, la familia, las parejas del mismo sexo ni nada de lo que uno pudiera imaginar como ingrediente de la llamada ideología de género. Entendemos y respetamos la sensibilidad de estas disyuntivas morales. El enfoque de género corresponde exactamente a los principios constitucionales vigentes. Su única ideología es la Constitución», escribió el jefe negociador Humberto de la Calle en una columna sobre el tema.

Durante la renegociación que siguió al plebiscito, el tema cobró protagonismo. Varios sectores del «No» propusieron eliminar las referencias a la población LGBTI, mencionar explícitamente en el acuerdo a los colombianos creyentes (como una medida de lenguaje incluyente), reconocer el derecho a la libertad religiosa e incorporar en el preámbulo la idea de que «la familia es el núcleo fundamental de la sociedad».

Como consecuencia, el acuerdo renegociado incluyó una serie de modificaciones y aclaraciones en relación con el enfoque de género, en su mayoría incluidas en el sexto capítulo de Implementación.

Enfoque de género

En primer lugar, se clarificó el significado del «enfoque de género», que quedó consagrado como uno de los once principios que guiarán la implementación. El enfoque quedó definido como «la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad [entre hombres y mujeres], la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto». Esto significa que las mujeres deberían poder acceder a todos los programas que resulten del acuerdo de paz en igualdad de condiciones y que ese enfoque debe ser transversal a toda la implementación.

En la práctica, todas las medidas afirmativas para las mujeres que tenía el acuerdo se mantuvieron, incorporándose al

menos dos ideas que antes no estaban: el apoyo en la implementación por parte de Suecia (cuya política exterior y cooperación internacional son, en sus propias palabras, feministas) y la atención en salud para mujeres lactantes y gestantes durante la reincorporación de las Farc (que resultó fundamental dado el alto número de bebés que nacieron durante la fase de dejación de armas).

En consonancia con las propuestas de algunos de los sectores del «No», se incorporaron en varios apartados del acuerdo aclaraciones relacionadas con la idea del respeto a la libertad de cultos (incluyéndolo como uno de los principios que debe guiar la implementación) y la participación activa de las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso en los esfuerzos de construcción de paz. También se hizo explícito que muchos colombianos fueron victimizados en el marco del conflicto por sus creencias religiosas y que ese factor ha de ser tenido en cuenta en los procesos de reparación.

Por último, se eliminaron casi todas las referencias a la población LGBTI y al género en aquellas partes del texto donde podían ser malinterpretadas o no significaban un impacto real.

No obstante, se incluyeron varias disposiciones aclarando que «ningún contenido del Acuerdo Final se entenderá e interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los derechos de las personas independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, por su pertenencia a la población LGBTI, o por cualquier otra razón». Asimismo, se incluyeron el «enfoque de derechos» y el «respeto a la igualdad y no discriminación» entre los principios para la implementación, con el mismo rango que los citados más arriba.

6.

## ¿Cómo hacer una paz que incluya a los indígenas y los afros?

Una discusión similar a la del enfoque de género surgió durante la negociación con las minorías étnicas. Tras una intensa presión de las organizaciones de los pueblos étnicos y de organizaciones internacionales, la mesa debió preguntarse cómo incluir en el acuerdo de paz a los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y el pueblo rrom, tres pueblos étnicos fuertemente azotados por la guerra y protegidos por la Constitución.

Pueblos étnicos  
victimizados

Detrás de este reclamo de sus organizaciones y líderes había una realidad significativa: los pueblos étnicos —que son eminentemente rurales— han sido desproporcionalmente afectados por la guerra. En total, 774 847 afrocolombianos, palenqueros y raizales, 209 847 indígenas y 29 597 personas rrom han sido víctimas desde 1985, según el Registro Único de Víctimas a septiembre de 2018.

La magnitud de esa afectación ha sido tan grande que la Corte Constitucional decidió en 2009 «declarar que los pueblos indígenas de Colombia [...] están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno», como le ha ocurrido al pueblo mapayerry del Vichada, que —en medio de la violencia y el narcotráfico— ha sido reducido a menos de un centenar de personas. De igual manera, la Corte señaló ese mismo año que el desplazamiento forzado ha tenido un impacto desproporcionado «sobre el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrocolombianas y en la agravación de la situación de vulnerabilidad extrema, discriminación y marginación tanto individual como colectiva».

Que al final se incluyera un llamado «capítulo étnico» en el acuerdo fue el resultado de una acción coordinada sin precedentes entre las organizaciones indígenas y afro, que se unieron en una plataforma llamada Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. No solo presionaron a la mesa para que diera cabida a las voces étnicas, sino que hicieron un efectivo ejercicio de cabildeo internacional (incluyendo ante la bancada afro, o Black Caucus, del Congreso de Estados Unidos) y un fuerte trabajo de base en sus comunidades.

Inicialmente pidieron crear una subcomisión como la de género, pero ante la realidad de que la mesa estaba llegando al final de la negociación aceptaron otro espacio que fuese viable. Finalmente, en junio de 2016, una veintena de líderes de los dos grupos —incluyendo a indígenas como Luis Fernando Arias y Patricia Tobón, y afros como Marino Córdoba y Carlos Rosero— hablaron ante las dos delegaciones y dejaron planteadas las advertencias sobre la necesidad de incluir salvaguardas y fórmulas culturalmente adecuadas para proteger los derechos de los pueblos étnicos y para garantizar que el acuerdo fuera realmente reparador para ellos.

El argumento para incluir una visión étnica de la paz era poderoso. No solo por los niveles de victimización de los pueblos étnicos y su protección constitucional, sino también porque el acuerdo pone un fuerte énfasis en la realidad rural (la más afectada por la guerra) y estos pueblos habitan más del 30% del territorio rural colombiano.

Todo esto significaba, en cierta forma, que la legitimidad y la sostenibilidad del acuerdo también pasaban necesariamente por la inclusión étnica. Esto llevó a la mesa a establecer que —como dice el acuerdo— «considerando que los pueblos étnicos deben tener control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones, es fundamental incorporar la perspectiva étnica y cultural». Este reconocimiento, además de estar a tono con los estándares internacionales, fue una respuesta a la preocupación sobre la implementación del acuerdo en el campo colombiano, pues sin ellos la construcción de paz en los territorios sería incompleta e insostenible.

El debate sobre cómo encajar las lógicas étnicas dentro de las del acuerdo giró alrededor de dos temas: cómo salvaguardar los derechos que las minorías étnicas ya han conquistado en la interpretación e implementación del acuerdo, y qué mecanismos específicos les ayudarían a reparar y recomponer las comunidades étnicas afectadas por el conflicto.

En cuanto al primer tema, para los indígenas y afros se trataba de lograr salvaguardas para que se respeten los derechos que ya se les han reconocido en las últimas décadas (o lo que jurídicamente se llama el principio de no regresividad). El acuerdo no abrió nuevos espacios, pero reforzó la importancia de proteger los existentes. Es por esto que, por ejemplo, el capítulo étnico habla de su derecho a la consulta previa libre e informada, a la protección del territorio, a la protección de sus territorios ancestrales y a la importancia de tener sistemas de participación adecuados y suficientes. Esto aseguraría que el acuerdo de paz sea culturalmente adecuado para estos pueblos nativos.

En cuanto al segundo tema, el acuerdo les proporciona una serie de herramientas para garantizar que progresivamente podrán incidir en políticas que afectan sus territorios (que, según los estándares internacionales y nacionales vigentes, son indispensables para su vida y parte intrínseca de cada comunidad) y consolidar su estatuto constitucional, que es como ellos conciben la reparación.

Su principal logro a este respecto fue el reconocimiento al «derecho a la objeción cultural», una vieja reivindicación de los movimientos indígenas en todo el mundo para contrarrestar el hecho de que los convenios sobre pueblos indígenas de Naciones Unidas (sobre todo el 169 de la Organización Internacional del Trabajo) no les dan un derecho al veto sobre iniciativas que —a su juicio— están prohibidas en sus leyes de origen porque constituyen riesgos irremediables para su pervivencia física y cultural. El movimiento indígena ha intentado explicar el contenido de esta reivindicación asimilándolo al derecho a la objeción de conciencia.

El acuerdo declara que se garantizará el «derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que proceda», lo que significa que queda inscrito dentro del contexto

jurídico de la justicia transicional como una garantía de no repetición del conflicto. Es decir, sus titulares serían aquellos pueblos que han sido víctimas del conflicto y el ejercicio de la objeción cultural tiene por objeto evitar que alguna intervención sobre su territorio constituya una repetición en la afectación de los derechos territoriales que les fueron vulnerados con ocasión del conflicto. Sin embargo, el contenido de este derecho terminará siendo definido en instrumentos jurídicos, como sentencias o leyes que cumplan los requisitos constitucionales para ese efecto.

El resultado final —que incluye una docena de medidas especiales para los pueblos étnicos— supuso una de las pocas veces a nivel mundial en que se ha incluido un enfoque étnico en un acuerdo de paz.

---

EN ESTE CAPÍTULO PARTICIPARON:

---

Andrée Viana Garcés  
David Aponte Castro  
Juanita Goebertus Estrada  
Mariana Otoy Casasfranco  
Natalia Arboleda Niño  
Paola Molano Ayala  
Teniente de Navío Juanita Millán

# Epílogo

Muchas de las discusiones desarrolladas en este libro son propias de cualquier negociación de paz.

Contrario a lo que con frecuencia plantean algunos líderes políticos y teóricos en resolución de conflictos, el éxito de una negociación de paz no está en repartir las diferencias entre las dos partes, ni en buscar puntos medios entre sus posturas. La posibilidad de llegar a un acuerdo está más bien estrechamente ligada al abordaje de esos debates conceptuales de una manera que permita a los actores que están dialogando crear un valor compartido y encontrar un beneficio tangible en continuar con los diálogos.

Se trata de resolver «la disputa de la naranja», siguiendo un célebre ejemplo citado en *Obtenga el sí*, el conocido libro sobre negociación de los académicos William Ury y Roger Fisher. En su caso hipotético, los dos profesores de Harvard explican cómo dos niños que pelean por una naranja deciden dividirla en dos, sin darse cuenta de que uno de ellos la quería para comérsela y el otro para usar la ralladura en una torta. La solución habitual de partir en mitades, argumentan, se queda corta para entender que el acuerdo más productivo y rentable para ambos radica, justamente, en ver que cada parte quiere cosas distintas. Esto sucede porque se suele asumir que las diferencias entre partes son las que ocasionan un problema, sin considerar que también pueden ayudar a resolverlo.

Llegar a esa solución requiere un giro en la manera de aproximarse al problema. De entrada, implica comprender al otro: ponerse en sus zapatos, entender cómo piensa y vislumbrar sus motivaciones, en vez de ver la negociación —en palabras de un asesor del equipo del Gobierno en La Habana— «como un bazar persa donde prima el regateo». Implica dejar de preguntar qué quiere la otra parte y qué quiero yo, para empezar a reflexionar sobre por qué queremos lo que decimos que queremos. Eso permite comprender cómo las dos partes pueden ganar y, a su vez, cambia la forma en que se relacionan entre sí.

Este abordaje constructivo de los debates en la mesa de La Habana no solo permitió avanzar en la discusión de los diferentes puntos de la agenda, sino que además contribuyó a superar uno de los grandes obstáculos de este tipo de negociaciones: la desconfianza entre las partes.

En realidad, las delegaciones del Gobierno y las Farc depositaron su confianza en el proceso y en las reglas de juego, más que en el otro. Con el tiempo, ese proceso y esas reglas los cambiaron, mejorando su capacidad de llegar a acuerdos y, como consecuencia, aumentando su confianza en la propia negociación e, indirectamente, en su contraparte. Como suelen decir en Irlanda del Norte, «es el proceso el que lo cambia a uno».

Hay una anécdota que captura cómo a partir del trabajo conjunto la hostilidad inicial fue transformándose en confianza. Durante una pausa en el muy tenso primer día de reunión entre militares y guerrilleros en la subcomisión del punto de Fin del conflicto en 2014, surgió una conversación espontánea entre el general Javier Flórez, el entonces brigadier general Carlos Rojas Tirado y el negociador de las Farc Carlos Antonio Lozada. Los tres llevaban años teniendo a su interlocutor como objetivo en la guerra, los primeros dos como líderes de la Fuerza de Tarea Omega del Ejército y el tercero como cabeza del Bloque Sur de las Farc.

—Carlos Antonio, ¿usted se acuerda de ese operativo en el río Guayabero?—, le preguntó el brigadier general Rojas al negociador de la guerrilla.

—Sí, claro que sí—, le respondió Lozada.

—Nosotros pensamos que ese día le habíamos dado. Pero ¿cierto que usted sí estaba ahí y que le pegamos al de al lado suyo?—, le contrapreguntó, ya con menos prevención.

—Sí, a ese lo dieron de baja—, dijo. Acto seguido, se levantó la camiseta y sonriente les mostró una cicatriz—. A mí me pegaron un tiro el verraco: me entró por acá y me salió por acá.

—General —prosiguió Lozada después de una pausa— en ese operativo pasó algo que me gustaría que ustedes reconsideraran. Ese día me incautaron un álbum familiar donde tenía fotos de mi esposa y mis dos hijos, las únicas que tenía de ellos de pequeños. ¿Usted no puede averiguar dónde está?

El general Rojas no le dio ninguna respuesta, pero dos años después le entregó un sobre a Lozada con esos documentos personales.

Aunque este apenas es un episodio, un pequeño fragmento de lo que significó todo el proceso, ese intercambio entre militares y guerrilleros demuestra que construir soluciones conjuntas para el fin de la guerra también tocaba una dimensión humana.

Esa confianza construida gradualmente, sin afanes y a partir de un avance riguroso en la discusión de los temas de la agenda, fue fundamental para lograr el éxito del gigantesco operativo que dos meses después de la firma del acuerdo, en febrero de 2017, permitió a más de ocho mil integrantes de las Farc llegar a las zonas veredales donde luego dejarían sus armas.

Un ejemplo concreto de ello ocurrió durante el movimiento de trescientos hombres del Bloque Sur de las Farc a lo largo de cuatrocientos kilómetros de río y carretera, comenzando en un paraje llamado Mecaya, en el bajo río Caquetá, en pleno lindero del parque nacional amazónico de La Paya, y terminando en la zona veredal de La Carmelita, en zona rural de Puerto Asís. Durante el primer tramo, una travesía de diez horas de navegación, se averiaron varias de las quince lanchas deslizadoras y veinticinco canoas motorizadas usadas para transportar a los integrantes de las Farc. Muchas de ellas fueron reparadas por guerrilleros y militares juntos, como muestra una foto en la que un comandante del Bloque Sur y dos infantes de Marina aparecen arreglando el motor de una lancha con alicates, bajo la mirada atenta del equipo de Naciones Unidas que monitoreaba todo el traslado. «Me quedé corto de palabras para describir lo que sentí al verlo», comentó un capitán de fragata paraguayo que presenció esa escena como observador de la ONU.

De igual manera, a julio de 2018 había 161 madres gestantes y un centenar de bebés en los espacios territoriales de capacitación y reincorporación donde los excombatientes están haciendo su tránsito a la vida civil, lo que demuestra su confianza en el proceso y su aspiración de formar familias en esta nueva etapa.

Escenas como estas, de las que hay múltiples relatos en las zonas a las que llegaron los guerrilleros, ilustran cómo no solo se estaba llegando a una solución conjunta, sino que, en el proceso, se dieron cambios de mentalidad que permitieron firmar un acuerdo y poner fin a medio siglo de conflicto armado entre el Gobierno y las Farc.

A diferencia de lo que se ha argumentado en múltiples negociaciones de que sin un cambio de imaginario previo es inviable avanzar en los diálogos, la discusión de las tensiones que surgían con cada uno de los puntos de la agenda temática y la actitud propositiva hacia la búsqueda de soluciones a estas logró cambiar muchas de las ideas preconcebidas de los actores involucrados.

Ese cambio es observable al interior de las Farc, que en la instalación de la negociación en 2012 en Oslo insistían en que la agenda de discusión pactada se quedaba corta porque no era —en palabras de Iván Márquez— «una paz que implique una profunda desmilitarización del Estado y reformas socioeconómicas radicales que funden la democracia, la justicia y la libertad verdaderas». Seis años después, la carta de navegación del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, surgido tras la dejación de armas, es el Acuerdo Final de paz, al punto que, por ejemplo, todas las intervenciones de sus integrantes en el Congreso —desde debates sobre el sistema de salud hasta las entrevistas a los candidatos a contralor general de la nación— han girado en torno a cómo se contribuirá a cumplir con los objetivos de la construcción de paz.

Fue ese abordaje constructivo y creativo de los complejos debates conceptuales el que permitió a las partes trabajar conjuntamente en el objetivo común de poner fin al conflicto y abrir una ventana de oportunidad para transformar las condiciones en las regiones más afectadas por este.

La delegación del Gobierno lo hizo siempre con plena conciencia de que estaba negociando con personas que deberán responder ante la justicia y ante el sistema integral de justicia transicional por los crímenes que cometieron, que en todo proceso de paz pueden llegar a quedar algunas disidencias que deciden no acoger el acuerdo y que la mejor garantía es el acuerdo mismo, que estipula que quien incumpla las

condiciones perderá cualquier tratamiento penal especial. Es decir, la mesa no operó en un marco de ingenuidad, sino todo lo contrario.

Todo esto llevó a que fuese una negociación ardua y exigente, en donde las delegaciones fueron transparentes con su contraparte y comprendieron que ganar un argumento confundiendo al otro u ocultándole información no resultaba realmente una ganancia.

La tarea, en todo caso, no termina con un acuerdo. Estos cambios de mentalidad fueron propios del contexto específico de la negociación y de los primeros pasos necesarios para echar a andar un proceso de implementación que —todos los expertos coinciden— entraña mayores dificultades que la negociación misma. En efecto, la realidad hoy es la de una implementación con un sinnúmero de tropiezos, obstáculos y retos, tanto en su planeación en las entidades del orden nacional como en su ejecución en los territorios.

La capacidad mostrada por las partes de trabajar por un objetivo común, construyendo confianza y transformando imaginarios a partir de resultados muy puntuales, debería servir como referente para esta etapa que promete aún mayores desafíos, en la que están en juego la estabilidad de los territorios, el predominio de una cultura de legalidad en todo el país y el clamor de toda una sociedad de convertir en realidad esa oportunidad de lograr una paz estable y duradera.

Lograr ese objetivo implica ser capaces de escuchar y dialogar, especialmente con quienes tienen las visiones más distantes de las propias, para poder entenderlas y, sin dejar de lado las convicciones, trazar un camino que nos incluya a todos y con el que todos nos identifiquemos.

### **Agradecimientos especiales a quienes participaron en este libro**

#### **La mesa de conversaciones**

Elena Ambrosi Turbay  
Gerson Arias Ortiz  
Juana Inés Acosta  
Juanita Goebertus Estrada  
Julián Arévalo Bencardino  
María Lucía Méndez  
Martha Maya Calle  
Mónica Cifuentes Osorio

#### **La cuestión rural**

Alejandro Reyes Posada  
Álvaro Balcázar Vanegas  
Andrés García Trujillo

#### **El tema político**

Antonio José Lizarazo  
Juan Fernando Londoño  
Juana Inés Acosta  
Julián Arévalo Bencardino  
Mario Puerta Osorio  
Martha Maya Calle

#### **Poner fin al conflicto**

Alejandro Reyes Lozano  
Carlos Andrés Prieto  
Coronel (ra) Carlos Ignacio González  
Elsa Margarita Galera  
Mario Puerta Osorio  
Mónica Cifuentes Osorio  
Sargento Primero Juan Alfonso Hernández  
Teniente de Navío Juanita Millán

#### **El problema de las drogas**

Álvaro Balcázar Vanegas  
María Carolina Varela  
María del Pilar Barbosa

#### **El lugar de las víctimas**

Iván Orozco Abad  
Juanita Goebertus Estrada  
Mark Freeman  
Natalia Arboleda Niño  
Silvia Delgado Maldonado

#### **El después del acuerdo**

Andrée Viana Garcés  
David Aponte Castro  
Juanita Goebertus Estrada  
Mariana Otoy Casasfranco  
Natalia Arboleda Niño  
Paola Molano Ayala  
Teniente de Navío Juanita Millán

#### **Editor y coordinador**

Andrés Bermúdez Liévano

#### **Equipo IFIT**

Mark Freeman  
Martha Maya Calle  
Andrés García Trujillo  
Julián Arévalo Bencardino  
Mariana Otoy Casasfranco  
Mariana Casij Peña  
Isabelita Mercado Pineda  
Daniela Ruiz Calderón

# Notas

## Prólogo

- 13 **«Sobre la guerra»:** Este ensayo de 1985 está compilado en el libro *Elogio de la dificultad y otros ensayos* (Bogotá: Ariel, 2015).
- 13 **A finales de 2001:** Las cifras de homicidios y secuestros provienen del último documento de «Logros de la Política de Defensa y Seguridad» del Ministerio de Defensa Nacional, de marzo de 2018. La de desplazados viene del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas. Las cifras citadas más adelante para 2009 y 2017 provienen de las mismas fuentes.
- 13 **«Reforzar y garantizar»:** Presidencia, «Política de Defensa».
- 14 **13 049 integrantes:** Estas son las cifras de personas acreditadas por la Oficina del alto comisionado para la paz a 10 de agosto de 2018.
- 14 **8994 armas:** El 22 de septiembre de 2017 la misión de Naciones Unidas dio por concluido su trabajo en el proceso de dejación de armas de las Farc, sumando la inhabilitación del armamento recolectado en las zonas veredales, el extraído durante las operaciones de caletas y el material inestable destruido. En total, inhabilitó 8994 armas, incluyendo armas cortas (1817 pistolas y 170 revólveres), armas largas (6177 fusiles de asalto, 28 fusiles de precisión, 6 escopetas, 13 subametralladoras y 274 ametralladoras) y armas colectivas de apoyo al combate (12 lanzacohetes, 229 lanzagranadas y 268 morteros de diferente calibre). Adicionalmente, reportó 1 765 862 municiones de diferentes calibres de armas ligeras, 38 255 kilogramos de explosivos diversos, 51 911 metros de cordón detonante y mecha lenta, 11 015 granadas de mano y de 40 mm, 3528 minas antipersonal, 46 288 iniciadores-estopines y 4370 municiones de mortero. Por último, recibió información sobre la ubicación de 1027 caletas, neutralizando 750 de estas en 182 operaciones en todo el país y entregando la información restante al Gobierno (para llegar a un total de 1101 caletas desmanteladas entre la ONU y la Fuerza Pública entre 2016 y 2017). Ver Naciones Unidas, «Misión».
- 15 **«Lo que está»:** Jaramillo, «Palabras».

- 16 **Fondo de Capital Humano:** El trabajo del Fondo, incluidos sus artículos de recomendaciones y sus publicaciones, está disponible en: <http://www.ifit-transitions.org/fondo-de-capital-humano>

## Capítulo 1: La mesa de conversaciones

- 21 **Acuerdo General:** Gobierno Nacional y FARC-EP, *Acuerdo General*.
- 21 **Dos delegaciones:** La delegación del Gobierno inició su trabajo con seis plenipotenciarios: el exvicepresidente y exministro Humberto de la Calle (como jefe de delegación), el alto comisionado para la paz Sergio Jaramillo Caro, el exdirector de la Policía Nacional general (ra) Óscar Naranjo, el excomandante de las Fuerzas Militares general (ra) Jorge Enrique Mora, el exministro Frank Pearl y el presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) Luis Carlos Villegas. En noviembre de 2013, se sumaron María Paulina Riveros (la directora de derechos humanos del Ministerio del Interior) y Nigeria Rentería (la Alta Consejera para la Equidad de la Mujer). En mayo de 2015, se unieron la canciller María Ángela Holguín y el empresario Gonzalo Restrepo López (mientras Villegas salió para convertirse en Ministro de Defensa). Finalmente, en abril de 2016, se integró el senador Roy Barreras.
- 22 **«Nadie ha dicho»:** Santos, «Palabras del Presidente en el acto».
- 22 **«Hemos coronado»:** Londoño, «Nuestra única».
- 22 **«Soy el primero»:** Santos, «Palabras del Presidente luego».
- 22 **«Queremos aportar»:** Uribe, «Nos escuchan».
- 22 **«El mandato»:** Ramírez, «Las propuestas».
- 22 **«Las FARC-EP»:** FARC-EP, «Comunicado de las FARC-EP».
- 23 **Representantes del «No»:** En representación de los sectores que votaron «No», el presidente Santos y la delegación del Gobierno se reunieron con el Centro Democrático (incluyendo al actual presidente Iván Duque, el expresidente Álvaro Uribe, el actual canciller Carlos Holmes Trujillo, el exministro Óscar Iván Zuluaga y el exsenador Alfredo Rangel), la actual vicepresidenta Marta Lucía Ramírez, el expresidente Andrés Pastrana, el exprocurador general Alejandro Ordóñez, el actual alto comisionado para la paz Miguel Ceballos, el actual consejero de seguridad nacional Rafael Guarín, la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (Acore), el excomisionado de paz Camilo Gómez, los exmagistrados Augusto Ibáñez y

- Jaime Arrubla, la exprocuradora delegada Ilva Myriam Hoyos, el exviceministro de Justicia Rafael Nieto, el exministro de Agricultura Rubén Darío Lizarralde, el general Luis Mendieta, la exsenadora Sofía Gaviria, la Fundación Víctimas Visibles y su directora Diana Sofía Giraldo, la Federación Colombiana de Víctimas de las Farc (Fevcol) y su presidente Herbin Hoyos, el analista Pedro Medellín y los sectores cristianos Consejo Evangélico Colombiano (Cedecol), Pacto Cristiano por la Paz (con los pastores César Castellanos y Claudia Rodríguez de Castellanos), Centro Mundial de Avivamiento y Grupo Significativo Ciudadanos Libres (a través del pastor Ricardo Arias Mora), entre otros. Para consultar un cuadro completo de estas reuniones, ver *Biblioteca*, tomo VIII, p. 152.
- 23 **Sistematizando:** OACP, «Opciones y propuestas del No».
- 23 **Nuevo Acuerdo Final:** Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final*.
- 23 **«Fracasado el plebiscito»:** Botero, «Acuerdo», p. 17.
- 23 **Un centenar de modificaciones:** OACP, «Cambios, precisiones y ajustes».
- 24 **«La posibilidad»:** Uribe, «Comunicado».
- 26 **«Las guerras»:** Smith, «Métodos». pp. 1-2.
- 26 **«Lectura obligada»:** Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 27 **«En los últimos»:** Ministerio de Defensa, «Política». pp. 22-23.
- 28 **«La regulación»:** Ministerio de Defensa, «Política». p. 10.
- 28 **«Los militares»:** Smith, «Métodos». pp. 1-2.
- 29 **Indicadores:** Todas estas cifras provienen de la presentación «Logros de la política de defensa y seguridad» del Ministerio de Defensa, actualizada hasta marzo de 2018. Disponible aquí.
- 29 **«Ocurre igual»:** Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 29 **«Si usted le echa»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 30 **«El Gobierno Nacional»:** Presidencia, «Política». p. 23.
- 32 **«Hemos acordado»:** *Acuerdo General*, p. 1.
- 32 **Diseño de proceso:** Si bien se podría asumir que el diseño del proceso (*process design*, en inglés) es un tema meramente técnico, en realidad es el punto de partida de cualquier posibilidad real de estructurar y poner en marcha una negociación viable y sostenible. De ahí que IFIT haya venido reflexionando

- sobre el «cómo» negociar, que es tan importante como el «qué» negociar. Ver IFIT, «Consideraciones prácticas».
- 33 **Sin terceros:** Para llegar a este punto, sin embargo, el Gobierno y las Farc tuvieron un canal de comunicación durante dos años a través del empresario y facilitador Henry Acosta.
- 33 **«Eran una garantía»:** Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 34 **«Hacer reuniones»:** *Acuerdo General*, p. 2.
- 35 **Acuerdos oficiales:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 43».
- 35 **«Ustedes no quieren»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 36 **«Resarcir a las víctimas»:** *Acuerdo General*, p. 3.
- 36 **«Proceso integral»:** *Acuerdo General*, p. 3.
- 36 **«No dejaban pasar»:** Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 37 **«Nada está acordado»:** *Acuerdo General*, p. 5.
- 37 **«La firma»:** *Acuerdo General*, p. 4.
- 37 **«Ya delimitamos»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 37 **«El error histórico»:** Jaramillo, «La transición».
- 37 **«La paz»:** Márquez, Discurso.
- 40 **Paz negativa:** La reflexión sobre paz positiva y negativa es una de las más conocidas del trabajo académico de Johan Galtung, que primero desarrolló en la revista *Journal of Peace Research* en 1964 y amplió en el libro *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización* (Oslo: Peace Research Institute, 1996).
- 41 **Una pirámide:** La pirámide o triángulo de la construcción de paz es una de las ideas más conocidas del trabajo académico de John Paul Lederach, que desarrolló en su libro *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas* (Washington: US Institute of Peace, 1997).
- 42 **«Una paz que no»:** Márquez, «Discurso».
- 42 **«El Gobierno no cree»:** Jaramillo, «La paz».
- 43 **«Es tiempo»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 43 **«La política»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.

- 43 «**A juicio del**»: *Acuerdo Final*, Preámbulo, p. 3.
- 44 «**En la medida**»: Jaramillo, «Las razones».
- 44 «**Es que Bogotá**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 44 **Programa de Consolidación**: El Programa de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) fue liderado por el economista Álvaro Balcázar (quien fue asesor de la delegación del Gobierno en los puntos de desarrollo rural y drogas) y fue el germen del Plan Nacional de Consolidación Territorial que extendió el gobierno Santos a dieciséis regiones del país. Una rigurosa evaluación sobre los resultados del PCIM fue hecha por los economistas Ana María Ibáñez, Daniel Mejía Londoño y María José Uribe (Universidad de los Andes, 2011). Disponible aquí.
- 44 «**Una estrategia**»: Esta definición del PCIM proviene del documento «Plan de Consolidación Integral de La Macarena» (2008), que esboza sus objetivos, enfoque estratégico y estructura de operación. Ver Presidencia, «Plan de Consolidación».
- 45 «**Como un aspecto**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 45 «**Acá no podemos resolver**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 47 «**Cada vez que**»: Jaramillo, «Construir».
- 47 «**Negociaremos**»: El *dictum* original de Rabin era: «Lucharemos contra el terrorismo como si hubiera una negociación de paz y trabajaremos por lograr la paz como si no hubiera terror».
- 48 «**Anunciamos**»: FARC-EP, «Declaración pública».
- 50 «**La participacionitis**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 50 **Foros de participación**: Hubo más espacios oficiales de participación, incluyendo las Mesas Regionales de Paz propiciadas por la Comisión de Paz del Congreso en todo el país, cuyos insumos también se sistematizaron y alimentaron las discusiones de la mesa.
- 51 «**Bienvenidos a debatir**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 52 **Una plataforma**: De hecho, la plataforma exigía que tanto el equipo del Gobierno como el de las Farc diera el visto bueno a cada uno de los aportes enviados a la mesa.
- 52 **67 371 aportes**: Este es el balance final del ejercicio de sistematización que hizo la Fundación Ideas para la Paz (FIP) a agosto de 2016, cuando finalizó la mesa de conversaciones.

- 53 **Acuerdo de Viernes Santo**: El Acuerdo de Paz de Irlanda del Norte fue firmado el 10 de abril de 1998 en Belfast. Está integrado por un acuerdo entre ocho partidos y agrupaciones políticas de Irlanda del Norte (Acuerdo Multipartidista) y otro entre los gobiernos del Reino Unido e Irlanda. Disponible aquí.
- 53 **El de Nepal**: El Acuerdo Integral de Paz fue firmado el 22 de noviembre de 2006 entre el Gobierno de Nepal y el Partido Comunista de Nepal (Maoísta). Disponible aquí.
- 53 **El de Aceh**: El Memorando de Entendimiento fue firmado el 15 de agosto de 2005 en Helsinki entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre (GAM). Disponible aquí.
- 53 «**Si toca explicarlo**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 54 «**¿No estamos entrando?**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 54 «**Mucha gente**»: Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 54 **51 categorías**: Lederach, «Investigación».
- 54 **Matriz de Acuerdos**: Instituto Kroc, Peace Accords Matrix.
- 55 **Cuatro factores**: Instituto Kroc, «Presentación».
- 55 «**Hay cosas**»: Lederach, «La paz».
- 55 **571 disposiciones**: Instituto Kroc, «Presentación». La gráfica incluida a continuación también proviene de esta presentación.
- 58 «**Discutamos lo viable**»: Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 59 «**Se trata más bien**»: Jaramillo, «La transición».
- 59 **Momento constitucional**: El académico constitucionalista Bruce Ackerman desarrolla su teoría de los «momentos constitucionales» en el libro *We the people: Foundations* (Cambridge: Harvard University Press, 1991).
- 59 «**La transición**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 60 «**Acordemos lo que**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 61 **Hacer explícita**: OACP, «Opciones y propuestas del No», p. 5.
- 61 **Serie de principios**: *Acuerdo Final*, Punto 6, pp. 193-195.
- 64 **Desminado humanitario**: Mesa, «Comunicado Conjunto # 52».
- 65 **Minas antipersonal**: Esta medida buscó la descontaminación de todos los artefactos de este tipo, incluyendo minas antipersonal

- (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados o restos explosivos de guerra (AEI-REG).
- 65 **Búsqueda de personas:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 62».
- 66 **«Reconozcan su responsabilidad».** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3.1., p. 178.
- 66 **Bojayá:** El informe *Bojayá: La guerra sin límites* (2010) del Centro Nacional de Memoria Histórica reconstruye la masacre y el impacto que tuvo sobre los habitantes de Bojayá. Disponible aquí.
- 66 **«Estamos frente»:** FARC-EP, «Al pueblo».
- 67 **Unión Patriótica:** Entre los documentos que reconstruyen esta tragedia están el informe *Todo pasó frente a nuestros ojos: Genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018), *Unión Patriótica: Expedientes contra el olvido* de Roberto Romero Ocampo (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación de Bogotá, 2011) y el libro *Armas y urnas: historia de un genocidio político* del periodista estadounidense Steven Dudley (Bogotá: Planeta, 2008).
- 67 **«Es en este momento»:** Juan Manuel Santos. «Palabras del Presidente en acto con la Unión Patriótica» (15 de septiembre de 2016). Disponible aquí.
- 67 **Diputados:** La ceremonia completa se puede ver aquí.
- 67 **«Asumimos nuestra»:** Las palabras de Pablo Catatumbo se pueden ver aquí.
- 67 **Salida de los niños:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 70».
- 68 **Piloto conjunto:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 74».
- 68 **«Agilizar en La Habana»:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 55».
- 68 **Muertes de civiles:** Estas cifras provienen del «Monitor de desescalamiento del conflicto armado interno en Colombia» de julio de 2016 del CERAC, que además registraba —cuatro meses antes de la firma del Acuerdo de paz— un descenso del 98% en las acciones ofensivas de las Farc y del 91% en los combates entre la Fuerza Pública y las Farc.

## Capítulo 2: La cuestión rural

- 72 **7,4 millones de personas:** Las cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas documentan 8,7 millones de víctimas a septiembre de 2018 a partir de 1985 (fecha corte de la Ley de Víctimas y Restitución de

- Tierras), entre las que hay 7,4 millones de víctimas de desplazamiento forzado y 7500 de abandono o despojo forzado de tierras. El Registro se puede consultar aquí.
- 72 **La foto estadística:** A mediados de 2016, la Misión para la Transformación del Campo entregó su informe final de diagnóstico y recomendaciones sobre cómo reactivar y potenciar el campo colombiano. Todas las estadísticas citadas provienen de su volumen sobre diagnósticos de la situación de los habitantes rurales.
- 72 **Acordaron incluir:** *Acuerdo General*, p. 2.
- 74 **Una Ley de Víctimas:** Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011).
- 74 **Han cifrado:** Ese es el cálculo mínimo de tierras abandonadas y despojadas que hicieron los economistas Ana María Ibáñez y Andrés Moya, en un estudio compilado en el libro *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza* de Ibáñez (Universidad de los Andes, 2008). Disponible aquí.
- 74 **«Si a algunos les parece»:** Jaramillo, «La transición en Colombia».
- 74 **Un discurso de defensa:** La reforma agraria estaba en el centro del «Programa Agrario» que las Farc lanzaron en 1964 cuando nacieron como organización.
- 74 **Censo de excombatientes:** *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.6., p. 74. Para ver los resultados del censo socioeconómico, ver Universidad Nacional, «Caracterización».
- 75 **Ese puente de oro:** Esta es una de las ideas centrales del libro *Obtenga el sí: el arte de negociar sin ceder*, escrito por los académicos estadounidenses William Ury y Roger Fisher, del Proyecto de Negociación de la Universidad de Harvard. Ury fue uno de los cinco asesores internacionales de paz del presidente Santos, junto con el exnegociador británico Jonathan Powell, el exnegociador salvadoreño Joaquín Villalobos, el excanciller israelí Shlomo Ben-Ami y el consultor británico en temas de seguridad Dudley Ankersen.
- 78 **«Ni ustedes nos van a convencer»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 79 **«Háganos propuestas»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 79 **Misión Rural:** Ese grupo de expertos en temas rurales —convocado por el presidente Santos y coordinado por el Departamento de Planeación Nacional— incluyó a los exministros José Antonio Ocampo, Cecilia López Montaña,

- Juan Camilo Restrepo y Roberto Junguito, el exviceministro Santiago Perry, los economistas Absalón Machado, Andrés Escobar y José Leibovich, y los académicos internacionales Albert Berry y Julio Berdegué. Ver Misión, *El campo colombiano*.
- 79 **100 propuestas mínimas:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», p. 49.
- 79 **13 principios:** *Acuerdo Final*, Punto 1, pp. 12-14.
- 80 **Acceso y uso de la tierra:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1., p. 14.
- 80 **Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial:** *Acuerdo Final*, Punto 1.2., p. 21.
- 80 **Planes nacionales:** *Acuerdo Final*, Punto 1.3., p. 23.
- 80 **Anunciado públicamente:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 16».
- 82 «¿Qué quisieran?»: Conversación reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 82 «**Trabajemos sobre esa línea**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 83 **Latifundios improductivos:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», p. 27.
- 83 «**El latifundio**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 84 «**Mi función**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 84 **Fondo de Tierras:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.1., p. 14.
- 84 «**Las herramientas**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 85 «**Una visión empresarial**»: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 1, p. 14.
- 85 **Deben convivir:** *Acuerdo Final*, Punto 1, p. 12.
- 85 «**Desconcentrando y promoviendo**»: *Acuerdo Final*, Punto 1.1.1., p. 14.
- 85 «**En cincuenta años**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 86 **Meta de tres millones de hectáreas:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.1., p. 14.
- 86 **Por sugerencia:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 2, p. 10.
- 86 «**Se aplicarán**»: *Acuerdo Final*, Punto 1.1.1., p. 14.
- 86 «**Nada de lo establecido**»: *Acuerdo Final*, Punto 1, p. 13.

- 87 **Impuesto predial:** Ya en 1923 la Misión Kemmerer —liderada por el economista estadounidense Edwin Kemmerer— recomendó que, para modernizar la economía colombiana, era necesario estructurar una política tributaria progresiva, en la que el primer paso fuera cobrar el impuesto predial rural que incentivara el uso productivo del suelo. La reforma agraria del expresidente Carlos Lleras Restrepo en 1961 volvió a intentarlo sin mucho éxito.
- 87 «**La reforma rural**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 88 **Las organizaciones sociales:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», p. 81.
- 89 **Se priorizan:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.3., p. 15.
- 89 **Le añadió expresamente:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.3., p. 15.
- 90 **Uno de cada dos pequeños productores:** Usando la Encuesta de Calidad de Vida de 2010, los economistas Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaró y David Zarruk calcularon que —entre los pobladores rurales dueños de la tierra— un 48% carece de título de propiedad formal. Ese trabajo está disponible en el estudio «Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra» (Universidad de los Andes, 2012). Disponible aquí.
- 90 «**La titulación de tierras**»: Márquez, «Discurso».
- 91 **Registro costumbrista:** Reyes Posada, *La reforma rural*, p. 98.
- 91 **Cláusula:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.6., p. 17.
- 92 **Académicos del mundo rural:** Binswanger, Deininger y Feder desarrollan esta idea en los textos «Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations» (1995) y «Agricultural land relations in the developing world» (1993), publicados por el Banco Mundial.
- 92 **Fondo de capital semilla:** *Acuerdo Final*, Punto 1.3.3.3., p. 30.
- 92 **Definición de beneficiario:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.3., p. 15.
- 94 **Nueve medidas de reparación:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3.6., p. 184.
- 95 **Política minero-energética:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», pp. 21-25.
- 95 «**No vinimos**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 96 **Estímulos:** *Acuerdo Final*, Punto 1.3.3., p. 28.
- 96 **Para resolver los conflictos:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.8., p. 17.

- 97 «Los territorios campesinos»: FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», p. 23.
- 98 **Figura legítima**: Las zonas de reserva campesina fueron creadas por la Ley 160 de 1994.
- 98 **Respuesta rápida**: Los objetivos y metodologías del Programa de Respuesta Rápida (PRR) de la Unidad para la Consolidación Territorial —que se creó en 2011 para dar alcance nacional al Programa de Consolidación de La Macarena— están descritos en este documento aquí.
- 99 «**Republiquetas independientes**»: Para entender este debate, recomendamos leer la columna del entonces ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, «Republiquetas, no; zonas de reserva campesina, sí» (*El Tiempo*, 23 de marzo de 2013). Disponible aquí.
- 100 **Proyecto de ley**: El senador Alberto Castilla, del Polo Democrático, propuso desde 2014 un proyecto de ley «por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular», que finalmente fue radicado en 2016 y archivado tras dos debates. Ver aquí.
- 100 «**Cartuchos rurales**»: «Cartuchos rurales son las Zonas de Reserva Campesina bajo las reglas y autoridad de las FARC», escribió el líder gremial José Félix Lafaurie en Twitter el 19 de abril de 2013.
- 100 **Se compromete**: *Acuerdo Final*, Punto 1.1.10., p. 20.
- 100 **Algunas clarificaciones**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 1, p. 13.
- 101 «**Se harán por parte**»: *Acuerdo Final*, Punto 1.1.10., p. 21.
- 102 **Producción nacional**: FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», pp. 55-71.
- 102 «**Los tratados**»: FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Desarrollo», p. 34.
- 103 **Una serie de medidas**: *Acuerdo Final*, Punto 1.3.3.4., p. 31 y Punto 1.3.4., pp. 33-34.
- 103 **Reflexión teórica**: De Schutter desarrolla estas ideas en «El potencial transformador del derecho a la alimentación», su informe final como Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Disponible en aquí.

### Capítulo 3: El tema político

- 106 **Fueron asesinados**: Las cifras son del estudio *Violencia y gestión municipal* de Richard Ballesteros Borman y Alberto Maldonado (Federación Colombiana de Municipios y GIZ, 2003), que ha sido citado por otros investigadores como Jorge Giraldo Ramírez (en su ensayo «Política y guerra sin compasión») o Juan Fernando Londoño (en su libro *Oposición política en Colombia*).
- 106 **Fueron secuestrados**: Estas cifras provienen del informe *Una verdad secuestrada: cuarenta años de estadísticas de secuestro (1970-2010)* elaborado por el Centro Nacional de Memoria Histórica y Cifras & Conceptos, siendo después incluidas en el *¡Basta ya!* del CNMH.
- 107 **Incluir un punto**: *Acuerdo General*, p. 2.
- 107 «**Ampliar y cualificar**»: *Acuerdo Final*, Punto 2, p. 35.
- 108 «**Estamos poniendo fin**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 109 «**Lo que está en juego**»: Jaramillo, «Congreso Latinoamericano».
- 111 **Una serie de reformas**: FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Participación», pp. 24-27.
- 112 «**Hablemos de lo que puede**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 113 **Protesta pacífica**: *Acuerdo Final*, Punto 2.2.2., p. 44.
- 115 «**La paz es un derecho**»: Constitución Política de Colombia, artículo 22.
- 116 **Proceso adelantado**: Entre los textos que abordan las reformas políticas en Colombia desde 1991 están «Reforma electoral en Colombia» de Humberto de la Calle, incluido en el libro *Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007* (México: UNAM e IDEA Internacional, 2008), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* de Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (México: UNAM, IDEA Internacional y OEA, 2011) y «Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia» de Juan Carlos Rodríguez Raga y Felipe Botero (*Revista de Ciencia Política*, 2006).
- 116 **Artículo 12 transitorio**: Este artículo de la Constitución de 1991 —que ya no está vigente— estipulaba que «Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de

- 1991, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados».
- 116 **Estatuto de la Oposición:** El artículo 112 de la Constitución plantea que, para que «los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, [puedan] ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas», sería necesario reglamentar una ley estatutaria sobre el tema.
- 116 **Protegió su trabajo:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Participación», p. 35.
- 117 **John Rawls:** Para entender la teoría del «velo de la ignorancia» y la posición original, ver el libro *Teoría de la justicia* de John Rawls (publicado originalmente en 1971 y traducido al español por el Fondo de Cultura Económica en 1995).
- 118 **Una comisión:** *Acuerdo Final*, Punto 2.1.1.1., p. 37.
- 118 **Misión Electoral Especial:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.4., p. 53.
- 118 **Sugerencias que presentó:** Al final de cuatro meses de trabajo, la Misión Electoral Especial (MEE) produjo su informe de recomendaciones. Este grupo de expertos en temas electorales incluyó a Alejandra Barrios (directora de la Misión de Observación Electoral), Elisabeth Ungar (exdirectora de Transparencia por Colombia), Jorge Enrique Guzmán (profesor de la Universidad Javeriana), Juan Carlos Rodríguez Raga (codirector del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes), Alberto Yepes (magistrado del Consejo de Estado) y el boliviano Salvador Romero Ballivian (jefe de la Misión de Observadores Electorales del Centro Carter). Ver Misión Electoral Especial, «Propuestas».
- 118 **Para garantizar:** Los integrantes de la Misión Electoral Especial fueron seleccionados por el Centro Carter, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y los departamentos de ciencia política de la Universidad Nacional y la de los Andes. Ver *Acuerdo Final*, Punto 2.3.4., p. 53.
- 119 **«En La Habana»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 119 **Proponían eliminarla:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 16, p. 28.
- 119 **«La Misión adelantará»:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.4., p. 53.
- 120 **Poder popular:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Participación», p. 32.
- 121 **Brasil:** Fueron especialmente innovadores los procesos

- de presupuestos participativos a nivel local en ciudades como Porto Alegre y Belo Horizonte.
- 122 **«Para los partidos»:** *Acuerdo Final*, Punto 2.1.1., p. 37.
- 122 **Un ejercicio amplio:** *Acuerdo Final*, Punto 2.1.1.1., p. 37.
- 122 **Para las organizaciones:** *Acuerdo Final*, Punto 2.2.1., p. 43.; Punto 2.2.2., p. 44.; Punto 2.2.3., p. 45. y Punto 2.2.5., p. 47.
- 122 **Acordaron un camino:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.1.1., p. 51.
- 123 **Desligar la personería jurídica:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.1.1., p. 50.
- 123 **Acabar con el umbral:** FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Participación», p. 36.
- 124 **«La participación»:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.10., p. 20.
- 124 **Esa preocupación surgió:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 1, p. 17.
- 124 **«En ningún caso»:** *Acuerdo Final*, Punto 1.2.4., p. 23.
- 124 **Por sugerencia:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 19, p. 34.
- 124 **«Con el fin de evitar»:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.1.1., p. 50.
- 125 **Circunscripciones Especiales:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.6., p. 54.
- 126 **Cuatro criterios:** *Acuerdo Final*, Punto 1.2.2., p. 22.
- 126 **Los mapas de las regiones:** Las dieciséis subregiones identificadas por el Gobierno para poner en marcha los PDET y propuestas para las Circunscripciones Especiales de Paz abarcaban ciento setenta municipios del país: Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Montes de María, Catatumbo, sur de Bolívar, sur de Córdoba, Urabá antioqueño, Bajo Cauca y nordeste antioqueño, Arauca, Chocó, Macarena y Guaviare, sur del Tolima, Alto Patía y norte del Cauca, Pacífico medio, Cuenca del Caguán y piedemonte caquetense, Pacífico bajo y frontera nariñense, y Putumayo. En los municipios de más de cincuenta mil habitantes, como Florencia o Tumaco, se estipuló que solo podrían votar los habitantes de zonas rurales. El mapa completo y la lista de municipios se pueden consultar aquí.
- 127 **Su preocupación:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 14, p. 24.
- 127 **«Los partidos que cuentan»:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.6., p. 54.
- 127 **Expresaron su temor:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 14, p. 24.
- 127 **Se añadió una medida:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.6., p. 54.



- 155 «Este es un proceso»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 155 «Que las armas»: La reflexión de Cox apareció por primera vez en su capítulo del libro colectivo *Managing Arms in Peace Processes: The Issues*, publicado por el Proyecto de Desarme y Resolución de Conflictos de Naciones Unidas en 1996. Disponible aquí.
- 157 **Terrepaz**: FARC-EP, «Diez propuestas: fin del conflicto».
- 159 «Ustedes no pueden»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 159 «Verificar la voluntad»: Decreto 2107 de 1994, Presidencia de la República.
- 160 «Alguien tiene que ser»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 160 **Ley de Orden Público**: Ley 1779 de 2016, que reforma la Ley 418 de 1997.
- 160 «Recibida y aceptada»: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.4., p. 73.
- 160 «Las FARC-EP se hace»: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.4., p. 73.
- 160 **Acreditación**: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.4., p. 73.
- 161 **Milicianos**: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.4., p. 73.
- 161 **13 049 integrantes**: Estas son las cifras de personas acreditadas por la Oficina del alto comisionado para la paz a 10 de agosto de 2018.
- 161 **Se hizo más explícito**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 23, p. 39.
- 162 «Reincorporación»: *Acuerdo General*, p. 3.
- 162 «Las Farc no se van»: Entrevista de Rodrigo Granda con *Vanguardia*, 24 de junio de 2016.
- 162 **Reincorporación colectiva**: FARC-EP, «Diez propuestas: fin del conflicto».
- 164 **Fórmula sintética**: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2., p. 72.
- 164 «Fue realmente»: Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 165 **No desestimar**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 22, p. 36.
- 165 **Recursos institucionales**: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.7., p. 76.
- 165 «El acceso»: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.2.4., p. 74.
- 165 «Tendrán la obligación»: *Acuerdo Final*, Punto 3.3., p. 77.

- 165 **Pidieron reevaluar**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 22 pp. 35-36.
- 166 **Curules directas**: FARC-EP, «100 propuestas mínimas: Participación», pp. 29-40.
- 166 «Paz y garantías plenas»: Lozada, «La reconciliación».
- 166 «Con el fin de facilitar»: Artículo transitorio 12, Constitución Política.
- 167 «La proscripción»: *Acuerdo Final*, Introducción, p. 7.
- 167 **Diez escaños**: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.1.2., p. 71.
- 169 **Pidiendo reversarla**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 21, p. 33.
- 169 **Se redujo la suma**: *Acuerdo Final*, Punto 3.2.1.1., p. 70.
- 170 «Si vamos a hacer»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 170 «Sabemos que no se van»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 171 **Bolsa de medidas**: *Acuerdo Final*, Punto 3.4., p. 80.
- 171 «Colombia tiene»: Naranjo, «Ni entrega del Estado».
- 171 «Acuerdo sobre garantías»: *Acuerdo Final*, Punto 3.4., p. 77.
- 172 «La prohibición»: *Acuerdo Final*, Punto 3.4.2., p. 80.
- 173 **Una estrategia**: Ley 1908 de 2018.
- 173 **Cuerpo de Seguridad y Protección**: *Acuerdo Final*, Punto 3.4.7.4.3., p. 90.
- 173 **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad**: *Acuerdo Final*, Punto 3.4.3., p. 80.
- 173 **Manifestaron su rechazo**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 28, pp. 46-47.
- 174 **Opiniones y posturas**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 26, p. 41.
- 174 **Unidad Especial de Investigación**: *Acuerdo Final*, Punto 3.4.4., p. 82.
- 174 «Que amenacen o atenten»: *Acuerdo Final*, Punto 3.4.4., p. 82.

## Capítulo 5: El problema de las drogas

- 178 «La construcción de una paz»: *Acuerdo Final*, Punto 4, p. 101.
- 178 «El Gobierno no está»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 179 «Hemos insistido»: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 18.
- 179 **Muchos efectos negativos**: Los efectos de la política antidroga están documentados extensamente en el libro *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* editado por Alejandro Gaviria y Daniel Mejía Londoño (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).
- 179 **Venían recomendando**: En particular sobresalen los informes anuales de la Comisión Global sobre Política de Drogas que reúne a una veintena de exjefes de Estado de todo el mundo y a textos académicos como *Acabando con la guerra contra las drogas*, editado por John Collins (Londres: London School of Economics, 2014).
- 180 **Comisión Asesora**: La Comisión Asesora para la Política de Drogas, que fue convocada por el presidente Santos en 2013, presentó un informe con recomendaciones de reforma a la política de drogas nacional. Entre sus integrantes estuvieron el general Óscar Naranjo y el economista Álvaro Balcázar, que estuvieron en la delegación del Gobierno en la mesa como negociador y asesor técnico respectivamente. Ver Comisión Asesora, «Lineamientos».
- 181 **Proceso de sustitución**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1., p. 102.
- 181 **Los consumidores**: *Acuerdo Final*, Punto 4.2., p. 116.
- 181 **Concentre toda**: *Acuerdo Final*, Punto 4.3., p. 120.
- 182 **Países con mayor tasa**: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 22.
- 183 «El problema es internacional»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 183 **Conferencia internacional**: *Acuerdo Final*, Punto 4.3.5., p. 123.
- 185 **Reconocimiento de las Farc**: *Acuerdo Final*, Punto 4, p. 101.
- 186 «El compromiso de las FARC-EP»: *Acuerdo Final*, Punto 4, p. 101.
- 186 **Hacer más explícitos**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 36, p. 57.
- 187 «Será compromiso»: *Acuerdo Final*, Punto 4, p. 101.
- 187 **No fuera delito conexo**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 39, p. 91.
- 187 **Entrega de bienes**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 43, p. 105.
- 188 **Propusieron llamarlos**: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 57.
- 188 **Usos alternativos y legales**: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 52.
- 188 **Estatuto Nacional de Estupefacientes**: Ley 30 de 1986.
- 190 **Procesos graduales y progresivos**: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 31.
- 191 **Reemplazar el ingreso**: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 53.
- 192 **PNIS**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1., p. 102.
- 192 «En los casos»: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.2., p. 107.
- 192 **Plan de atención inmediata**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.6., p. 111.
- 193 **Tratamiento penal diferencial**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.4., p. 108.
- 193 **Varios ajustes**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 33, p. 53.
- 193 **Condicionó la formalización**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.6., p. 114.
- 193 «No es aceptable»: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.2., p. 107.
- 194 **Preocupación expresada**: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 34, p. 54.
- 194 «Podrá ser revocado»: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.4., p. 108.
- 195 **Fueran representadas**: FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 68.
- 196 **Planeación participativa**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.5., p. 109.
- 196 **Debería estar articulado**: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3., p. 105.
- 197 **Costosa y poco eficiente**: Entre esos estudios —todos publicados en revistas académicas indexadas— están «The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia» de los economistas Adriana Camacho y Daniel Mejía Londoño (*Journal of Health Economics*, vol. 54, julio de 2017) o «On the effects of enforcement on illegal markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia» de los economistas Daniel Mejía Londoño, Pascual Restrepo y Sandra Roza (*The World Bank Economic Review*, vol. 31, junio de 2017), así como los

- informes *Public health and international drug policy* (The Lancet, 2016) y *Ending the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (London School of Economics, 2014).
- 197 «No vamos»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 198 «Invirtamos esa pirámide»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 198 **Plantearon prohibirla:** FARC-EP, «50 propuestas mínimas: Drogas», p. 20.
- 198 **Comisión Latinoamericana sobre Drogas:** El primer informe de la Comisión, titulado «Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma» (2009), abrió el debate sobre la eficacia de muchas estrategias antidrogas y fue el germen de la Comisión Global para la Política de Drogas. Disponible aquí.
- 199 «En los casos»: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.2., p. 107.
- 199 **Insistieron:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 31, p. 54.
- 199 **Reclasificó el glifosato:** «IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides» (Mayo 20, 2015). Disponible aquí.
- 199 **La Corte Constitucional avaló:** En su sentencia sobre la ausencia de consulta previa a una comunidad afro en Chocó, la Corte Constitucional resuelve «ordenar al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG)» y condiciona su reanudación a una regulación que tenga en cuenta la evaluación de los riesgos a la salud y al medio ambiente que esta pueda generar (Sentencia T-236/17). Disponible aquí.
- 199 «El Gobierno»: *Acuerdo Final*, Punto 4.1.3.2., p. 107.
- 200 **Cantidad de cultivos:** Todas las cifras de cultivos de uso ilícito provienen del informe anual «Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017», de octubre de 2018, del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de Naciones Unidas. Disponible aquí.

## Capítulo 6: El lugar de las víctimas

- 204 **7,4 millones:** Todas las cifras sobre el impacto directo del conflicto armado provienen del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas, que documenta

- dieciséis modalidades de victimización desde 1985 (fecha corte de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Incluimos las cifras actualizadas a septiembre de 2018.
- 205 **El resarcimiento:** *Acuerdo General*, p. 3.
- 206 «Si no logramos»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 207 **Sistema integral:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1., p. 127.
- 207 **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.1.1., p. 130.
- 207 **Unidad de Búsqueda:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.1.2., p. 139.
- 207 **Jurisdicción Especial para la Paz:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., p. 143.
- 207 **Medidas de reparación integral:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3., p. 178.
- 208 **Ley de Víctimas:** Ley 1448 de 2011.
- 208 «Uno no cura»: Jaramillo, «La transición».
- 208 **Marco Jurídico para la Paz:** Acto legislativo 01 del 31 de julio de 2012.
- 209 **Declaración de principios:** *Acuerdo Final*, Punto 5, p. 124.
- 209 «No vamos a intercambiar»: *Acuerdo Final*, Punto 5, p. 124.
- 210 **Comisión Histórica:** La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) estuvo integrada por: Sergio de Zubiría, Gustavo Duncan, Jairo Estrada, Darío Fajardo, el sacerdote jesuita Javier Giraldo, Jorge Giraldo Ramírez, Francisco Gutiérrez Sanín, Alfredo Molano, Víctor Manuel Moncayo, Daniel Pécaut, Eduardo Pizarro Leongómez, Vicente Torrijos, Renán Vega y María Emma Wills. Ver Mesa, «Comunicado Conjunto # 38» y Comisión Histórica, «Contribución».
- 210 «Agilizar en La Habana»: Mesa, «Comunicado Conjunto # 55».
- 210 **Grupo de juristas:** Presidencia, «Comunicado».
- 211 **Se anunciaron públicamente:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 60».
- 211 **Firmando el capítulo:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 64».
- 214 **Sentencias de la Corte:** Las sentencias de la Corte Internacional de Derechos Humanos citadas son Caso Barrios Altos vs. Perú (sentencia de 2001), Caso Gomes Lund y otros («Guerrilha do Araguaia») vs. Brasil (sentencia de 2010), Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (sentencia de 2006), Caso Gelman vs. Uruguay (sentencia de 2011), Caso Masacres de El Mozote y

- lugares aledaños vs. El Salvador (sentencia de 2011) y Caso de la Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala (sentencia de 2009).
- 214 «Una amnistía general»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 215 **Artículos 17 y 18:** Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma*, pp. 12-13.
- 215 **Cincuenta y ocho informes:** Todos los informes publicados por el Centro Nacional de Memoria Histórica y su antecesor, el Grupo de Memoria Histórica, se pueden descargar aquí.
- 216 «El acuerdo reconoce»: Bensouda, «Declaración». La traducción es nuestra.
- 217 **Histórica sentencia:** Sentencia C-370/06 de la Corte Constitucional.
- 218 «No podemos pensar»: Jaramillo, «Audiencia pública».
- 218 **Condicionalidad:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1., p. 130.
- 218 **Integralidad:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1., p. 127.
- 221 «Que se tenga presente»: Márquez, «Discurso».
- 221 «Somos víctimas»: Granda, «Somos víctimas».
- 222 **Trabajo académico:** Iván Orozco desarrolla estas ideas en sus libros *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2009) y *Combatientes, rebeldes y terroristas: Guerra y derecho en Colombia* (Bogotá: Temis, 1992).
- 222 «No se trata»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 223 **Todas las victimizaciones:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1., p. 127.
- 223 **Justicia y Paz:** Dos libros que estudian Justicia y Paz son *¿Justicia transicional sin transición?: Verdad, justicia y reparación para Colombia* de Rodrigo Uprimny, María Paula Saffon, Catalina Botero y Esteban Restrepo (Bogotá: Dejusticia, 2006) y *Colombia: un nuevo modelo de justicia transicional* de Andreas Forer y Claudia López Díaz (Bogotá: GIZ, 2011).
- 224 **Caja de Pandora:** OACP, «Opciones y propuestas del No», punto V, p. 86.
- 224 «Activa o determinante»: *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 32, p. 149.
- 224 **Redujo aún más:** Comunicado 32 de la Corte Constitucional (15 de agosto de 2018).
- 226 **Esa delimitación:** Sentencia C-781/12 de la Corte Constitucional.
- 226 «Reconocer a las víctimas»: *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3-7., p. 185.

- 227 **El Salvador:** En julio de 2016 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia salvadoreña declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía, más de dos decenios después de la firma de los Acuerdos de Chapultepec que pusieron fin a la guerra civil.
- 227 «Rol esencial»: Sentencia C-577/14 de la Corte Constitucional.
- 227 **Condenó a noventa personas:** Estas son las cifras oficiales del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, que concluyó su trabajo en 2017. Ver aquí.
- 228 **Catorce personas:** Esta cifra está incluida en el estudio de Justicia y Paz que hizo la Contraloría General de la República en 2017. Disponible
- 228 **Se puede concentrar:** Ver Freeman, *Necessary Evils*.
- 229 «Acto unilateral»: FARC-EP, «La rebelión».
- 230 «Hemos ejercido el derecho»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 231 **Amnistía de jure:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., p. 147.
- 231 **Sala de Amnistía:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 49, p. 157.
- 231 **Sala de Definición:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 50, p. 158.
- 232 «La responsabilidad del mando»: *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 44, p. 154.
- 232 «La noción»: Corte Penal Internacional, «Policy Paper», numeral 43.
- 232 **Artículo 28:** Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma*, pp. 17-18.
- 232 **Serie de requisitos:** «Se entenderá que existe mando y control efectivo del superior militar o policial sobre los actos de sus subordinados, cuando se demuestren las siguientes condiciones concurrentes: a. Que la conducta o las conductas punibles hayan sido cometidas dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo su mando según el nivel correspondiente y que tengan relación con actividades bajo su responsabilidad; b. Que el superior tenga la capacidad legal y material de emitir órdenes, de modificarlas o de hacerlas cumplir; c. Que el superior tenga la capacidad efectiva de desarrollar y ejecutar operaciones dentro del área donde se cometieron los hechos punibles, conforme al nivel de mando correspondiente; y d. Que el superior tenga la capacidad material y directa de tomar las medidas adecuadas para evitar o reprimir la conducta o las conductas punibles de sus subordinados, siempre y cuando

- haya de su parte conocimiento actual o actualizable de su comisión» (Artículo transitorio 24, Acto Legislativo 01 de 2017).
- 232 **Corte Constitucional:** Sentencia C-674/2017 de la Corte Constitucional.
- 234 **Jurisprudencia:** Las distintas sentencias mencionadas son: Corte Suprema de Justicia (CSJ) Penal 25/04/1950; CSJ Penal, 23/10/1990; Corte Constitucional C-456/1997; CSJ Penal 11/07/2005, r26945; y CSJ Penal, 10/04/2008, r29472.
- 235 «**Ustedes diseñaron**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 235 «**No se daban cuenta**»: Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 235 **Tribunal de Paz:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 47, p. 153.
- 235 **Mecanismo independiente:** *Acuerdo Final*, Punto 5.3., p. 191.
- 235 **Magistrados, jueces y fiscales:** El 26 de septiembre de 2017, el Comité de Escogencia hizo pública la lista de veinte magistrados titulares y siete suplentes para el Tribunal para la Paz y los dieciocho magistrados titulares y seis suplentes para las tres Salas de la JEP, así como el nombre de la directora de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas. Disponible aquí.
- 235 **Comité de Escogencia:** Este comité lo integraron el peruano Diego García-Sayán (expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), el argentino Juan Méndez (que fue relator especial para Naciones Unidas sobre la tortura y presidente del Centro Internacional para la Justicia Transicional), el español Álvaro Gil-Robles (excomisario de derechos humanos del Consejo de Europa) y los colombianos José Francisco Acuña (magistrado de la Corte Suprema de Justicia) y Claudia Vaca (profesora de química farmacéutica de la Universidad Nacional).
- 236 **Naturaleza de la JEP:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 38, p. 64.
- 236 **Tiempo para su funcionamiento:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 9, p. 145.
- 236 **Conflictos de competencia:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 9, p. 145.
- 236 **Acción de tutela:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 52, p. 161.
- 236 **Jueces extranjeros:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 38, p. 65.
- 236 **Participación limitada:** *Acuerdo Final*, Punto 5.3., p. 191.

- 236 **Régimen disciplinario:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 66, p. 168.
- 236 **Fiscalía General:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 67, p. 169.
- 236 **Principios que deben regir:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 14, p. 146.
- 236 **Aclarar que si bien:** Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 238 «**No vamos a ser**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 239 «**En materia de penas**»: Stewart, «La justicia transicional».
- 239 «**No solo Colombia**»: Jaramillo, «Por poco logramos».
- 239 22%: Durante toda la negociación, la idea de que los integrantes de las Farc pudieran eventualmente hacer política sin pagar cárcel fluctuó entre el 12 y el 22% de favorabilidad, según la encuesta bimestral Gallup Poll de Invamer Gallup.
- 239 «**Generen incentivos**»: Cita reconstruida por un asesor de Gobierno presente en la reunión.
- 240 **Dos tipos de sanciones:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., p. 171.
- 240 **Primer carril:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., p. 172.
- 240 **Otro carril:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., p. 175.
- 241 **Restricción efectiva:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 60, p. 165.
- 241 «**Determinar si las sanciones**»: Stewart, «La justicia transicional».
- 241 **Aportar verdad:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 13, p. 146.
- 241 **Acciones concretas de reparación:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3.2., p. 178.
- 241 «**Inventariar todo tipo**»: *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3.7., p. 186.
- 241 «**Inventariar todo tipo**»: OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 43, p. 105.
- 242 «**Mantener cualquier tratamiento**»: *Acuerdo Final*, Punto 5.1., p. 130.
- 242 «**El incumplimiento**»: Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 242 «**El régimen**»: Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 242 «**Una amplia gama**»: Stewart, «La justicia transicional».
- 242 «**Noto con satisfacción**»: Bensouda, «Declaración».

- 243 **Colonias penales agrícolas:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 37, p. 187.
- 243 **Régimen de esas sanciones:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 60, p. 165.
- 244 **77% de los colombianos:** Durante toda la negociación, la idea de que los integrantes de las Farc pudieran eventualmente hacer política sin pagar cárcel fluctuó entre el 77 y el 85% de desfavorabilidad, según la encuesta bimestral Gallup Poll de Invamer Gallup.
- 245 **«La imposición»:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.2., numeral 36, p. 150.
- 245 **Un 8,8% de países:** Cálculo hecho en su momento por Juanita Goebertus, la coordinadora del grupo de justicia transicional de la Oficina del alto comisionado para la paz y asesora de la delegación del Gobierno en el punto de Víctimas.
- 245 **«A efectos de»:** *Acuerdo Final*, Punto 3.2., p. 69.
- 245 **No pudieran ser elegibles:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 40, p. 95.
- 246 **«¿Cómo quieren que?»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 246 **Nuevos criterios:** Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 247 **«Para efectos»:** Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 247 **«Corresponderá a la Jurisdicción»:** Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 247 **«Deberá determinar»:** Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional.
- 248 **Abrir un espacio:** *Acuerdo Final*, Punto 5, p. 124.
- 248 **Criterios delineados:** El Gobierno y las Farc acordaron que «los criterios principales para la selección de las delegaciones son el equilibrio, el pluralismo y la *sindéresis*», cuidando de que se vieran representados «todo el universo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que se hayan presentado a lo largo del conflicto interno», «los diferentes sectores sociales y poblaciones» y «el enfoque regional», y de que las víctimas designadas tengan «plena autonomía para exponer sus puntos de vista». Ver Mesa, «Comunicado Conjunto # 37».
- 248 **Un grupo de víctimas:** La primera delegación de víctimas — que viajó el 15 de agosto de 2014— la integraron Ángela María Giraldo, Alfonso Mora, Constanza Turbay, Débora Barros, Jaime Peña, Janeth Bautista, Jorge Vásquez, José Antequera, Leyner Palacios, Luz Marina Bernal, María Eugenia Cruz y Nelly González. La segunda (9 de septiembre de 2014),

- Consuelo González de Perdomo, Esaú Lemos, Esperanza Uribe, Gabriel Bisbicuis, la hermana Gloria Luz Gómez, Juanita Barragán, María Choles, Marisol Garzón, Marleny Orjuela, Reinel Barbosa, Teresita Gaviria y Yessika Hoyos. La tercera (1 de octubre de 2014), Aída Avella, Alan Jara, Camilo Umaña, Emilse Hernández, Erika Paola Jaimes, Luis Fernando Arias, el general Luis Mendieta, María Victoria Liu, Martha Luz Amorochó, Nancy Yamila Galárraga, Soraya Bayuelo y Ximena Ochoa. La cuarta (1 de noviembre de 2014), Alberto Tarache, Germán Graciano Posso, Guillermo Murcia, Jineth Bedoya, Juan Carlos Villamizar, Lisinia Collazos, Luz Marina Cuchumbé, María Jackeline Rojas, María Zabala, Nora Elisa Vélez, Wilfredo Landa y Tulio Murillo (a través de video). Y la quinta (15 de diciembre de 2014), Camilo Villa, Domingo Tovar, Francia Márquez, Gloria Cecilia Londoño, Isabella Vernaza, Jairo Barreto, el cabo Juan Manuel Hernández Sosa, Magda Correa de Andreis, Maurice Armitage, Nilson Antonio Liz, Piedad Córdoba y Susana Portela.
- 249 **«Dejemos de justificar»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 249 **«Que las Farc pidan»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 249 **«Las víctimas estamos»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 249 **«La muerte»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 249 **«Sentimos dolor»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 250 **«No tenía derecho»:** El texto «¿Es Clara Rojas una víctima de las FARC-EP?» apareció en la página web de las Farc el 2 de septiembre de 2014. Disponible [aquí](#).
- 250 **Rechazado enérgicamente:** «Es una muestra de desprecio a una víctima que sufrió durante varios años el secuestro a manos de las Farc y por tanto exige a este grupo claridad sobre su sinceridad al acordar principios de reconocimiento y responsabilidad frente a las víctimas», respondió Humberto de la Calle. Tras ellos, las Farc tomaron distancia del texto. Disponible [aquí](#).
- 250 **«Partió el proceso en dos»:** Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 252 **«Si queremos que»:** Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 252 **Tercera generación:** Freeman, *Truth Commissions*.

- 253 **Audiencias públicas:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.1.1.1., p. 134.
- 253 «**Ninguna actividad**»: Entrevista personal.
- 253 «**Debe servir como**»: Entrevista personal.
- 254 «**Reduciría el abanico**»: «Prefacio» del libro *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions* de Priscilla Hayner (Londres: Routledge, 2002).
- 254 **Actos morales:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.1.1.2., p. 135.
- 255 **Comisionados seleccionados:** Los once comisionados designados fueron: el sacerdote jesuita Francisco de Roux (presidente de la Comisión), Alejandra Miller, Alejandro Valencia Villa, Alfredo Molano, Lucía González Duque, el mayor Carlos Guillermo Ospina, María Ángela Salazar, Marta Ruiz, Patricia Tobón, Saúl Alonso Franco y el español Carlos Beristain. Ver *Acuerdo Final*, Punto 5.1.1.1.5., p. 137.
- 255 «**Una comisión de la verdad**»: Esta reflexión proviene del libro *La audacia de la paz imperfecta* de Francisco de Roux (Bogotá: Planeta, 2018).
- 256 «**Prácticas y hechos**»: *Acuerdo Final*, Punto 5.1.1.1.1., p. 134.
- 257 **Acciones afirmativas:** El caso de Chile —que durante su transición de la dictadura a la democracia creó becas educativas y acceso especial al sistema de salud para las familias de las víctimas— despertó un rico debate jurídico internacional sobre si es legítimo reparar garantizando el acceso a servicios a los que esos beneficiarios ya tienen derecho.
- 257 «**Hacer pasar programas**»: «Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff» (2014), sistematizado por Naciones Unidas como A/69/518. Disponible aquí.
- 258 **Reparación transformadora:** Uprimny y Saffon desarrollan estas ideas en su artículo «Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática» de 2009, que forma parte del libro *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. El libro —editado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Dejusticia— está disponible aquí.
- 258 **Articular la reparación:** *Acuerdo Final*, Punto 5.1.3.3.1., p. 179.
- 258 **Priorización de las regiones:** *Acuerdo Final*, Punto 1.2.2., p. 22.

## Capítulo 7: El después del acuerdo

- 264 «**La calidad**»: Lederach. «After the handshake».

- 264 **Primer año y medio:** Instituto Kroc, Peace Accords Matrix.
- 265 «**Hay una necesaria**»: Intervención de Juana Inés Acosta durante la audiencia pública del Senado sobre *fast track* (24 de enero de 2017).
- 265 «**Necesitamos garantías**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 268 **Primer anuncio:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 69».
- 269 **Lograron un consenso:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 76».
- 271 **Ya hablaba:** *Acuerdo General*, p. 4.
- 272 **Fue ratificado:** En Irlanda del Norte la pregunta presentada a los electores fue «¿Respalda usted el Acuerdo alcanzado en los diálogos multipartidistas sobre Irlanda del Norte y esbozados en el Documento 3883?». En la República de Irlanda la pregunta era, «¿Respalda la propuesta para enmendar la Constitución contenida en el siguiente proyecto de ley?».
- 272 «**Hablando de**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 272 **Asamblea nacional:** FARC-EP, «Doce propuestas».
- 273 «**Cláusulas pétreas**»: FARC-EP, «Doce propuestas».
- 273 «**La Constitución**»: FARC-EP, «Doce propuestas».
- 274 «**Una Constituyente**»: De la Calle, «De la Calle le dice NO».
- 274 **El argumento:** Jaramillo, «Las razones».
- 274 «**La promesa**»: Cita reconstruida por un asesor técnico del Gobierno.
- 276 «**Debe considerarse**»: FARC-EP, «No al referendo».
- 276 **El Congreso aprobó:** Ley 1745 de 2014.
- 277 «**Hemos convenido**»: Mesa, «Comunicado Conjunto # 76».
- 277 «**Luego de una**»: FARC-EP, «Declaración Política».
- 278 **El resultado:** «Preconteo Plebiscito», Registraduría Nacional de Colombia. Disponible en aquí.
- 278 **Cabildos abiertos:** Cifuentes, quien fue presidente de la Corte Constitucional y defensor del pueblo, defendió esta idea en numerosos espacios, como esta entrevista con Noticias Caracol. Disponible aquí.
- 278 «**El Congreso**»: Santos, «Alocución».
- 279 «**El plebiscito no fue**»: Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.

- 280 **Capacidad jurídica:** Christine Bell desarrolla estas ideas en su libro *On the Law of Peace. Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- 281 **Protocolo Adicional II:** «Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional». Disponible aquí.
- 281 **«Un acuerdo de paz»:** Comité Internacional de la Cruz Roja, «Comentario 2016 a los Convenios de Ginebra» (junio de 2016). Disponible aquí.
- 281 **«Brindar seguridad»:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 69».
- 282 **Enero de 2016:** Resolución 2261 (2016) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Entre 2016 y 2017, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó tres resoluciones respaldando las negociaciones de paz en Colombia (2261, 2307 y 2366). Disponibles aquí.
- 282 **«Ingresará en sentido»:** Acto Legislativo 01 de 2016.
- 283 **«El Gobierno garantiza»:** De la Calle, «Declaración».
- 283 **«Se trata de»:** FARC-EP, «La paz».
- 283 **Elevara a rango:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 49, p.119.
- 283 **«Los acuerdos»:** Ibáñez, «¿Qué se puede?».
- 283 **Artículo transitorio:** *Acuerdo Final*, Otros acuerdos, p. 277. El artículo transitorio fue incluido en el Acto Legislativo 02 de 2017.
- 283 **Una obligación:** *Acuerdo Final*, Otros acuerdos, p. 277.
- 284 **Depositaria como acuerdo especial:** *Acuerdo Final*, Otros acuerdos, p. 277.
- 284 **Secretario general:** *Acuerdo Final*, Otros acuerdos, p. 278.
- 284 **«Se puede constatar»:** Intervención de Humberto de la Calle en la plenaria de la Cámara de Representantes (30 de noviembre de 2016).
- 285 **Matriz de Acuerdos:** Instituto Kroc, Peace Accords Matrix.
- 286 **Proyecto de acto legislativo:** Acto Legislativo 01 de 2016.
- 286 **Tumbando la Corte:** Sentencia C-332/17 de la Corte Constitucional.
- 286 **Prioridades legislativas:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1.9., p. 202.
- 287 **Implementación en terreno:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1.11., p. 204.
- 288 **«El Gobierno Nacional»:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1., p. 196.

- 288 **Demasiada capacidad:** OACP, «Opciones y propuestas del No», numeral 49, p. 119.
- 288 **CSIVI:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1., p. 195.
- 288 **Sus funciones:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1.6., p. 200.
- 288 **Capacidades institucionales:** *Acuerdo Final*, Punto 6, p. 194.
- 288 **Jaime Castro:** Ante la demanda de nulidad de Castro, el Consejo de Estado decretó la medida cautelar de suspensión temporal de esa función asignada a la CSIVI en el Acuerdo. Ver Enlace.
- 288 **«La implementación»:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1., p. 196.
- 290 **Los avances:** *Acuerdo Final*, Punto 6.3.2., p. 211.
- 290 **Notables:** CSIVI, Comunicado Conjunto # 15.
- 290 **Instituto Kroc:** *Acuerdo Final*, Punto 6.3.2., p. 212.
- 290 **Misión política:** *Acuerdo Final*, Punto 6.3.3., p. 213.
- 290 **Veintena de actores:** *Acuerdo Final*, Punto 6.4.2., p. 215.
- 291 **«Revisar y garantizar»:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 37».
- 292 **«El proceso de paz»:** Rentería, «Declaración».
- 292 **«No es el lenguaje»:** Entrevista personal con asesor técnico del Gobierno.
- 292 **Grupo de mujeres:** Entre las personas que se reunieron con las subcomisión de género hubo líderes de organizaciones sociales de mujeres de vieja data (como Claudia Mejía de Sisma Mujer, Olga Amparo Sánchez de la Casa de la Mujer, Rosa Emilia Salamanca de Ciase y María Eugenia Vásquez de la Red Nacional de Mujeres Excombatientes), a líderes de organizaciones de mujeres de regiones golpeadas por el conflicto (como Marina Gallego de la Ruta Pacífica de Mujeres, Fátima Muriel del Putumayo, Mayerlis Angarita de Montes de María y Bibiana Peñaranda de Buenaventura) y a representantes de la población LGBTI (Mauricio Albarracín de Colombia Diversa y Wilson Castañeda de Caribe Afirmativo).
- 292 **Ciento veinte medidas afirmativas:** Este conteo lo hicieron las organizaciones de mujeres Sisma Mujer, Humanas y la Red Nacional de Mujeres en su documento «Equidad de género y derechos de las mujeres en el Acuerdo Final de Paz». Disponible aquí.
- 292 **Ayudar a las mujeres:** *Acuerdo Final*, Punto 1.1.5., p. 16.
- 292 **Facilitar el acceso:** *Acuerdo Final*, Punto 2.3.2., p. 51.
- 293 **Alta Instancia:** *Acuerdo Final*, Punto 6.1, p. 196.
- 293 **Se hizo público:** Mesa, «Comunicado Conjunto # 82».



## Bibliografía fundamental<sup>1</sup>

### El Acuerdo Final de paz

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (versión definitiva). Firmado en Bogotá, 24 de noviembre de 2016. Disponible aquí.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (primera versión, previa al plebiscito). Firmado en Cartagena, 26 de septiembre de 2016. Disponible aquí.

### Documentos fundamentales sobre el acuerdo

Congreso de la República. *Marco Jurídico para la Paz* (Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012). Disponible aquí.

Gobierno Nacional y FARC-EP. *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Firmado en La Habana, 26 de agosto de 2012. Disponible aquí.

Oficina del alto comisionado para la paz (OACP). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP* (once tomos que compilan todos los documentos de la negociación). Bogotá: OACP- Presidencia de la República, 2018. Disponible aquí.

Oficina del alto comisionado para la paz (OACP). «Cambios, precisiones y ajustes para un nuevo *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*» (13 de noviembre de 2016). Disponible aquí.

Oficina del alto comisionado para la paz (OACP). «Opciones y propuestas voceros del No y lo acordado en el Nuevo Acuerdo (sistematización)». Disponible aquí.

1. Las páginas web se consultaron el día 20 de octubre de 2018 para verificar su disponibilidad.

### Textos de integrantes de la delegación del gobierno Santos

De la Calle, Humberto. «Discurso del Gobierno Nacional en la instalación de los diálogos» (Oslo, 18 de octubre de 2012). Disponible aquí.

De la Calle, Humberto. «Enfoque de género». En *El Tiempo*, 16 de octubre de 2016. Disponible aquí.

De la Calle, Humberto. «Trabajamos con celeridad y responsabilidad en la búsqueda de un nuevo Acuerdo. Un Acuerdo incluyente y respetuoso» (23 de noviembre de 2016). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «Audiencia Pública de la Corte Constitucional sobre el Marco Jurídico para la Paz: Intervención del alto comisionado para la paz» (25 de julio de 2013). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en la Universidad de los Andes: Intervención del alto comisionado para la paz» (16 de octubre de 2013). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «La inclusión política garantiza que no se repita la violencia». En *El Tiempo*, 14 de enero de 2018. Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «La paz territorial: Conferencia en la Universidad de Harvard» (13 de marzo de 2014). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «La posibilidad de la paz». En *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*, tomo I, pp. 35-57. Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «La transición en Colombia: Conferencia en el Foro Dilemas Jurídicos del Proceso de Paz de la Universidad Externado» (9 de mayo de 2013). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «Palabras en el X Conversatorio de la Jurisdicción Constitucional “Diálogo Constitucional para la Paz”» (20 de septiembre 2013). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «Por poco logramos un acuerdo con Álvaro Uribe: Entrevista de Sergio Jaramillo con María Isabel Rueda». En *El Tiempo*, 8 de agosto de 2017. Disponible aquí.

Naranjo, Óscar. «Ni entrega del Estado ni claudicación de las FARC». En *El Espectador*, 10 de septiembre de 2016. Disponible aquí.

Santos, Juan Manuel. «Palabras del Presidente en el acto de firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las FARC» (26 de septiembre de 2016). Disponible aquí.

Santos, Juan Manuel. «Palabras del Presidente de la República luego de conocerse los resultados del Plebiscito por la Paz» (2 de octubre de 2016). Disponible aquí.

#### Textos de integrantes de la delegación de las Farc

FARC-EP. «Al pueblo de Bojayá» (7 de diciembre de 2015). Disponible aquí.

FARC-EP. «Comunicado de las FARC-EP luego de los resultados del plebiscito» (3 de octubre de 2016). Disponible aquí.

Granda, Rodrigo. «Somos víctimas de esta guerra: entrevista con las FARC». En *BBC News*, 13 de septiembre 13 2012. Disponible aquí.

Londoño, Rodrigo. «Nuestra única arma será la palabra» (26 de septiembre de 2016). Disponible aquí.

Lozada, Carlos Antonio. «La reconciliación y normalización de la nación» (15 de noviembre de 2015). Disponible aquí.

Márquez, Iván. «Discurso en la instalación de la mesa de negociación» (Oslo, 18 de octubre de 2012). Disponible aquí.

#### Textos de líderes del «No»

Botero, Jorge Humberto. «Acuerdo con las FARC: ideas para el nuevo gobierno» (mayo de 2018). Disponible aquí.  
Ibáñez, Augusto, María Claudia Rojas y Pedro Medellín. «¿Qué se puede cambiar en los acuerdos de La Habana?». En *El Tiempo*, 9 de noviembre de 2016. Disponible aquí.

Ramírez, Marta Lucía. «Las propuestas de Marta Lucía Ramírez para renegociar los acuerdos». En *El Colombiano*, 5 de octubre de 2018. Disponible aquí.

Uribe, Álvaro. «Comunicado de representantes del No y de las víctimas» (21 de noviembre de 2016). Disponible aquí.

Uribe, Álvaro. «Nos escuchan y los escucharemos». En *El Tiempo*, 2 de octubre de 2016. Disponible aquí.

#### Capítulo 1: La mesa de conversaciones

De la Calle, Humberto. «Enfoque de género». En *El Tiempo*, 16 de octubre de 2016. Disponible aquí.

FARC-EP. «Declaración pública sobre prisioneros y retenciones» (26 de febrero de 2012). Disponible aquí.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame). «*Peace Accords Matrix* (PAM) y el Acuerdo de Colombia» (presentación) (16 de febrero de 2017). Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «Construir la paz desde las regiones» (15 de febrero de 2013). Disponible aquí.

Lederach, John Paul. «La paz la construye cada colombiano». En *El Espectador* (24 de octubre de 2015). Disponible aquí.

Lederach, John Paul, Madhav Joshi y Jason M. Quinn. «Investigación y práctica sobre procesos de

paz: Treinta y cuatro acuerdos de paz en el mundo» (septiembre de 2016). Disponible aquí.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 43» (24 de septiembre de 2014). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 52: Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general» (7 de marzo de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 55: Agilizar en La Habana y desescalar en Colombia» (12 de julio de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 62» (17 de octubre de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 70» (15 de mayo de 2016). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 74: Acuerdo para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el municipio de Briceño (Antioquia)» (10 de junio de 2016). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 82» (24 de julio de 2016). En *Biblioteca*.

Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional. «Política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario» (2008). Disponible aquí.

Presidencia de la República. «Plan de Consolidación Integral de La Macarena» (agosto de 2008). Disponible aquí.

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional. «Política de Defensa y Seguridad Democrática» (2003). Disponible aquí.

Rentería, Nigeria. «Declaración al instalar la subcomisión de Género en la Mesa de Conversaciones de La Habana» (7 de septiembre de 2014). Disponible aquí.

Smith, Rupert. «Métodos de guerra: entrevista al general Sir Rupert Smith». En *International Review of the Red Cross* (diciembre de 2006). Disponible aquí.

## Capítulo 2: La cuestión rural

FARC-EP. «100 propuestas mínimas: Desarrollo rural y agrario para la democratización y la paz con justicia social de Colombia». (14 de enero de 2013). Disponible aquí.

García Trujillo, Andrés. *Sí pero no: La ambigua incidencia del Acuerdo de La Habana en la política de desarrollo rural en Colombia* (2018). Tesis de doctorado, Universidad de Waterloo (Canadá). En proceso de publicación.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 16» (26 de mayo de 2013). En *Biblioteca*.

Misión para la Transformación del Campo. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2015. Disponible aquí.

Restrepo, Juan Camilo y Andrés Bernal Morales. *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Debate, 2014.

Reyes Posada, Alejandro. *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate, 2014.

### Capítulo 3: El tema político

FARC-EP. «100 propuestas mínimas: Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional» (2013). Disponible aquí.

Londoño, Juan Fernando. *Estudio sobre financiamiento político en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), 2018.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 24» (6 de noviembre de 2013). En *Biblioteca*.

Misión Electoral Especial. «Propuestas: Reforma política y electoral» (2017). Disponible aquí.

### Capítulo 4: Poner fin al conflicto

Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (CIDDR). «La contribución de Cartagena al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)» (2009). Disponible aquí.

FARC-EP. «Diez propuestas mínimas para garantizar el fin del conflicto, la reconciliación nacional y la construcción de la paz estable y duradera» (2015). Documento publicado en cuatro partes. Primera parte: Disponible aquí. Segunda parte: Disponible aquí. Tercera parte: Disponible aquí. Cuarta parte: Disponible aquí.

FARC-EP. «Redefinición de la política de seguridad del Estado y desmonte de estructuras criminales de contrainsurgencia, especialmente paramilitares» (2015). Documento publicado en dos partes. Primera parte: Disponible aquí. Segunda parte: Disponible aquí.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 32» (7 de junio de 2014). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 76» (23 de junio de 2016). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 93: Hemos llegado a un Acuerdo Final, integral y definitivo» (24 de agosto de 2016). En *Biblioteca*.

Naciones Unidas. «Misión de la ONU finaliza actividades de inhabilitación del armamento de las FARC-EP» (22 de septiembre de 2017). Disponible aquí.

Universidad Nacional de Colombia. «Caracterización comunidad FARC-EP: resultados generales» (6 de julio de 2017). Disponible en aquí.

### Capítulo 5: El problema de las drogas

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. «Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia» (mayo de 2015). Disponible aquí.

FARC-EP. «50 propuestas mínimas: Política antidroga para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo» (2013). Disponible aquí.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 36» (16 de mayo de 2014). En *Biblioteca*.

### Capítulo 6: El lugar de las víctimas

Bensouda, Fatou. «Declaración de la Fiscal de la CPI sobre la conclusión de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP» (1 de septiembre de 2016). Disponible aquí.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. «Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia: Informe a la Mesa de Conversaciones» (febrero de 2015). Disponible aquí.

Congreso de la República. «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones» (Ley 1448 de 2011). Disponible aquí.

Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Disponible aquí.

Corte Penal Internacional. «Policy Paper on Case Selection and Prioritisation» (septiembre de 2016). Disponible aquí.

FARC-EP. «La rebelión frente a la paz como Derecho Síntesis». (13 de diciembre 2014). Disponible aquí.

FARC-EP. «Propuestas orientadoras para la discusión del quinto punto de la agenda, Víctimas». (2014). Disponible aquí.

Freeman, Mark. *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Freeman, Mark. *Truth Commissions and Procedural Fairness*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 37» (7 de junio de 2014). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 39» (17 de julio de 2014). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 40» (5 de agosto de 2014). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 53» (4 de junio de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 55: Agilizar en La Habana y desescalar en Colombia» (12 de julio de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 60: Acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la Paz» (23 de septiembre de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 62» (17 de octubre de 2015). En *Biblioteca*.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 64» (15 de diciembre de 2015). En *Biblioteca*.

PNUD Colombia. «Comunicado a la opinión pública de las delegaciones de víctimas que estuvieron en La Habana» (29 de septiembre de 2015). Disponible aquí.

Presidencia de la República. «Comunicado de prensa» (27 de julio de 2015). Disponible aquí.

Stewart, James. «La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional» (13 de mayo de 2015). Disponible aquí.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Disponible aquí.

## Capítulo 7: El después del acuerdo

CSIVI (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 15: Componente internacional de verificación y acompañamiento del Acuerdo Final» (23 de marzo de 2017). Disponible aquí.

Acosta, Juana Inés. «Intervención en la Audiencia Pública de la Comisión Primera del Senado sobre el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015».

De la Calle, Humberto. «De la Calle le dice NO a las Farc. ¿Por qué?». En *Revista Semana*, 15 de junio de 2013. Disponible aquí.

De la Calle, Humberto. «Declaración de Humberto de la Calle sobre el acuerdo para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final» (12 de mayo de 2016). Disponible aquí.

FARC-EP. «Declaración Política de la X Conferencia Nacional Guerrillera» (23 de septiembre 2016). Disponible aquí.

FARC-EP. «Doce propuestas mínimas para una Asamblea Nacional Constituyente para la paz» (20 de diciembre de 2013). Disponible aquí.

FARC-EP. «La paz será la victoria de Colombia entera» (13 de mayo de 2016). Disponible aquí.

FARC-EP. «No al referendo de Santos y del Congreso» (4 de septiembre de 2013). Disponible aquí.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame). *Peace Accords Matrix (PAM)*. Disponible aquí.

Jaramillo, Sergio. «Las razones de la refrendación: Intervención en la audiencia pública de la Corte Constitucional» (26 de mayo de 2016). Disponible aquí.

Lederach, John Paul. «After the handshake: forging quality implementation of peace agreements». En *Humanity United*, 2 de septiembre de 2016. Disponible aquí.

Mesa de Conversaciones (Gobierno Nacional y FARC-EP). «Comunicado Conjunto # 69» (12 de mayo de 2016). En *Biblioteca*.

Oficina del alto comisionado para la paz (OACP) y Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. «La paz en conmigo: Las mujeres como protagonistas en la construcción de paz». Disponible aquí.

Oficina del alto comisionado para la paz (OACP) y Ministerio de Cultura. «El Acuerdo de Paz se habla en lenguas nativas». Síntesis del Acuerdo traducida a cincuenta y seis lenguas indígenas y afros. Disponible aquí.

Santos, Juan Manuel. «Alocución del Presidente sobre la firma del nuevo Acuerdo de Paz» (22 de noviembre de 2016). Disponible aquí.

### Textos del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT)

IFIT. «Consideraciones prácticas para el diseño de procesos de negociación política y de paz» (octubre de 2017). Disponible aquí.

IFIT. «Hacia un consenso nacional para la paz (octubre de 2016)». Disponible aquí.

IFIT. «Intervención en el proceso de control automático de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017» (julio de 2017). Disponible aquí.

IFIT. «Intervención en el proceso de control automático de constitucionalidad del Decreto sobre inventario de bienes» (julio de 2017). Disponible aquí.

IFIT. «Intervención en el proceso de control automático de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria 008 de 2017» (junio de 2018). Disponible aquí.

IFIT. «Intervención en los procesos de constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016 (Expediente RPZ-001) y del Decreto 277 de 2017 (RDL-006)» (marzo de 2017). Disponible aquí.

IFIT. «Seguridad y construcción de paz: desafíos y oportunidades» (agosto de 2018). Disponible aquí.

IFIT. «Strengthening the Building Blocks of Success: Inclusive Social Contracts in Fragile States in Transition» (septiembre de 2017). Disponible aquí.

IFIT. «The Colombian Peace Talks: Practical Lessons for Negotiators Worldwide» (septiembre de 2018). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Comentarios sobre el proyecto de ley estatutaria de administración de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)» (octubre de 2017). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Comunicado a la opinión pública y a la Mesa de Conversaciones de La Habana» (noviembre de 2016). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Sobre el proceso de reincorporación social y económica de las FARC en el marco de la implementación del Acuerdo Final» (noviembre de 2017). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Sobre el proyecto de acto legislativo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición» (febrero de 2017). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Sobre la JEP y la centralidad de las víctimas en la implementación del Acuerdo de Paz» (agosto de 2017). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito» (abril de 2017). Disponible aquí.

IFIT y otras organizaciones. «Sobre transparencia y publicidad de decretos-leyes y gestión de procesos de la Corte Constitucional, en la implementación normativa vía *fast-track*» (marzo de 2017). Disponible aquí.

García Trujillo, Andrés y Mauricio Velásquez. «¿Echarle tierra a la reforma rural integral?». En *El Espectador*, 12 de abril de 2018. Disponible aquí.

Goebertus Estrada, Juanita. «Cumplir el Acuerdo y cumplir la Constitución». En *Ámbito Jurídico*, 28 de abril de 2017. Disponible aquí.

Goebertus Estrada, Juanita. «El deber de sancionar». En *Ámbito Jurídico*, 11 de octubre de 2017. Disponible aquí.

Goebertus Estrada, Juanita. «La seguridad ciudadana: reto del posconflicto». En *Ámbito Jurídico*, 24 de enero de 2017. Disponible aquí.

Maya Calle, Martha. «Cómo salvar la paz de Colombia». En *The New York Times*, 25 de mayo de 2018. Disponible aquí.

Maya Calle, Martha y Andrés García Trujillo. «Las seis cosas de la implementación que las campañas electorales no dejan ver». En *La Silla Vacía*, 21 de marzo de 2018. Disponible aquí.

Maya Calle, Martha y Julián Arévalo Bencardino. «La seguridad no es solo para la guerra». En *La Silla Vacía*, 31 de octubre de 2018. Disponible aquí.

Maya Calle, Martha y Mariana Casij Peña. «Los costos de acabar con la JEP». En *La Silla Vacía*, 28 de abril de 2018. Disponible aquí.

## Acerca de IFIT

El Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés) es una organización independiente y sin ánimo de lucro constituida en 2012 en Barcelona (España). Es el primer centro de investigación internacional enfocado en la integración de políticas sobre democracia, desarrollo, Estado de derecho y seguridad en contextos de diálogo nacional y transición en estados que se han visto afectados por violencia o conflicto. IFIT ofrece análisis y asesoramiento a los principales actores involucrados, con el ánimo de ayudarles a encontrar un terreno común y soluciones creativas y realistas en temas complejos.

## Junta directiva

**David Gardner:** Editor de *International Affairs* y editor asociado de *Financial Times*, es el presidente de la junta directiva de IFIT. **Helen Brewer** es la vicepresidente; **Elisabeth de Nadal** es la secretaria técnica; **Leslie Vinjamuri** y **Alex Boraine** son miembros.

## Consejo asesor internacional

**Hakan Altınay:** Presidente de la Global Civics Academy; previamente fue director ejecutivo y presidente de la Fundación Open Society en Turquía

**Maria Livanos Cattauí:** Exsecretaria general de la Cámara de Comercio Internacional

**Sujit Choudhry:** Profesor y exdecano de derecho de la Universidad de Berkeley y director fundador del Center for Constitutional Transitions

**Gareth Evans:** Rector de la Universidad Nacional de Australia, exministro de Relaciones Exteriores de Australia y presidente emérito de International Crisis Group

**Melanie Greenberg:** Presidenta y directora ejecutiva de la Alliance for Peacebuilding

**Jon Greenwald:** Exdiplomático de Estados Unidos y vicepresidente de International Crisis Group

**E. Gyimah-Boadi:** Director ejecutivo de Afrobarometer y del Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana

**Ana María Ibáñez:** Profesora de economía de la Universidad de los Andes (Colombia)

**Latifa Jbardi:** Exmiembro de la Comisión de la Verdad de Marruecos y del Parlamento Nacional, y miembro del Consejo Nacional de Derechos Humanos

**Bassma Kodmani:** Director ejecutivo del Arab Reform Initiative

**Frannie Léautier:** Exvicepresidenta del Banco Africano de Desarrollo y fundadora y directora ejecutiva del Grupo Fezembat

**Ahmed Rashid:** Periodista y escritor

**Carne Ross:** Director ejecutivo de Independent Diplomat

**Nasser H. Saidi:** Presidente de Nasser Saidi y Asociados; exministro de Economía y Comercio y exministro de Industria del Líbano

**Chaiwat Satha-Anand:** Profesor de ciencia política de la Universidad de Thammasat (Tailandia)

**Nathalie Tocci:** Directora del Instituto de Asuntos Internacionales, editora de *The International Spectator* y asesora especial de la representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini

**Rafael Vilasanjuan:** Director de Instituto de Salud Global (ISGlobal) y exsecretario general de Médicos Sin Fronteras (MSF) Internacional

**Oscar Vilhena Vieira:** Decano de derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo, Brasil)

**Jennifer Widner:** Profesora de política y asuntos internacionales de la Escuela Woodrow Wilson y directora del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas de la Universidad de Princeton

## IFIT agradece el apoyo de:

- Irlanda (Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio)
- Canadá (Global Affairs Canada)
- Noruega (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Países Bajos (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Suecia (Sida)
- Fundación Compton
- Fundación Ford
- Fundación Robert Bosch Stiftung
- Fundación Karl Popper
- Fundación Cuatrecasas
- WING International Cooperation Limited
- Cámara de Comercio de Bogotá
- Fundación de la Familia Jubitz
- Jon Greenwald

Instituto para las Transiciones Integrales  
Sant Pau-Recinte Modernista (Pavelló Central)  
C/Sant Antoni Maria Claret 167  
08025 Barcelona  
España

Los cinco años de negociación con las Farc estuvieron marcados por arduos debates conceptuales y soluciones creativas que permitieron encontrar una visión compartida sobre cómo poner fin a un conflicto armado de medio siglo.

El tiempo transcurrido desde la firma del Acuerdo de paz ha dejado importantes reflexiones. Hoy, integrar a la sociedad colombiana en torno a cómo hacer frente a una violencia que ha dejado heridas y cicatrices tan profundas representa un reto enorme. Si bien era claro que el proceso de paz no llegaría a su fin con el cierre de la negociación y la paz tomaría mucho tiempo, la realidad está mostrando que hay asuntos que no dan espera.

*Los debates de La Habana: una mirada desde adentro* nace de la convicción de que poner en marcha este acuerdo es un asunto de Estado, no de un solo Gobierno, si se espera una transformación real de las condiciones en los territorios y que desaparezca la violencia.

Este libro reúne y ordena las reflexiones sobre estos debates del *Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana*, creado en el seno del *Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT)*, que busca evitar que se pierda el conocimiento generado durante el proceso de negociación y, en cambio, asegurar que esté disponible y organizado para contribuir a la construcción de la paz y la reconciliación en Colombia.

