

CONFLICTO ARMADO Y JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA



Adelaida María Ibarra Padilla
Autora coordinadora



SELLO EDITORIAL
CORUNIAMERICANA



CONFLICTO ARMADO Y JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA

*Continuidades y discontinuidades
en el proceso de construcción de paz*

Autora Coordinadora
Adelaida María Ibarra Padilla

Libro resultado de investigación, realizado a partir del trabajo colaborativo entre grupos de investigación y el desarrollo de propuestas que contribuyen al fortalecimiento de los indicadores de generación de nuevo conocimiento en el área del Derecho.

Conflicto armado y justicia transicional en Colombia: Continuidades y discontinuidades en el proceso de construcción de paz / Julián Andrés Lázaro Montes... [et al.]. -- Barranquilla: Corporación Universitaria Americana, 2018.

118p. ; 17X24 cm.
ISBN: 978-958-5512-12-2

1. Grupos armados 2. Proceso de paz -- Colombia 3. Víctimas -- Derechos -- Colombia -- Corporación Universitaria Americana. I. Lázaro Montes, Julián Andrés II. Ibarra Padilla, Adelaida III. Camacho Celis, Mireya. IV. Gamboa López, José Miguel

303.64 C748 2018 cd 21 ed.

Corporación Universitaria Americana-Sistema de Bibliotecas

Corporación Universitaria Americana©

Sello Editorial Coruniamericana©

ISBN: 978-958-5512-12-2

CONFLICTO ARMADO Y JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA. CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Autor Compilador:

© **Adelaida María Ibarra Padilla**

Autores:

© **Julián Andrés Lázaro**, © **Adelaida María Ibarra Padilla**, © **Mireya Camacho Celis**,

© **José Miguel Gamboa López**

Colaboradores:

© **Diego Mauricio Higuera Jiménez**, © **Carolina Avella Gallego**

Presidente

JAIME ENRIQUE MUÑOZ

Rectora Nacional

ALBA LUCÍA CORREDOR GÓMEZ

Vicerrector Académico Nacional

MARIBEL YOLANDA MOLINA CORREA

Vicerrector de Investigación Nacional

ASTELIO DE JESÚS SILVERA SARMIENTO

Director Sello Editorial

JUAN CARLOS ROBLEDO FERNÁNDEZ

Sello Editorial Coruniamericana

selloeditorialcoruniamericana@coruniamericana.edu.co

Diagramación y portada: Kelly J. Isaacs González

Corrección de estilo: Eva Luna Contreras Mariño

1ª edición: 11 de Diciembre de 2018

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, u otro, sin previa autorización por escrito del Sello Editorial Coruniamericana y de los autores. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden con los de la Corporación Universitaria Americana y da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los decretos 460 del 16 de marzo de 1995, el 2150 de 1995, el 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

Pares Evaluadores

Eliana Fernanda Antonio Rosero

Ph.D en Derecho
Universidad de los Andes

Omar Huertas Díaz

Universidad Nacional

Comité Científico

Ph.D Eva Kalny

Leibnitz Universitaet Hannover (Alemania)
Institut fuer Didaktik der Demockaratie

Ph.D Christian Cwik

University of the West Indies, Trinidad and Tobago

Ph.D Roberto González Arana

Universidad del Norte. Director Instituto de Altos Estudios
Sociales y Culturales de América Latina y el Caribe

Ph.D Laura Betancur Restrepo

Univesidad de los Andes, Docente asociada

Contenido

Introducción	7
Sobre mafias, guerrillas y magnicidios. Narcotráfico, orden público y violencia contra la justicia en colombia en 1984. <i>Julián Andrés Lázaro</i>	11
Introducción	13
1. Narcotráfico: la medusa colombiana.....	15
2. Las guerrillas en la problemática escena de principios de los años ochenta...	21
3. La guerra abierta a la justicia o los intentos por lesionar la institucionalidad	29
Conclusiones	38
La reintegración de excombatientes en colombia: la construcción de institucionalidad en DDR. <i>Adelaida María Ibarra</i>	44
Introducción	46
1. Desarrollo institucional de la reintegración en colombia.....	47
1.1. Programa para la reincorporación a la vida civil (prvc).....	47
1.2. Alta consejería presidencial para la reintegración.....	47
1.3. Agencia colombiana para la reintegración	49
1.4. Agencia para la reincorporación y la normalización (arn).....	49
2. La ruta de reintegración a la sociedad civil.....	50
2.1. Generalidades de la ruta colombiana de reintegración	50
2.2. Dimensiones de la ruta de reintegración.....	57
3. Beneficios para excombatientes y medidas de reparación para las víctimas..	66
Conclusiones	70
Los derechos de las víctimas en colombia: dos años después del acuerdo final de la habana. <i>Mireya Camacho Celis</i>	73
Introducción	75
1. Las víctimas y las cifras.....	75
2. Siete años de implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.....	79
3. Las víctimas a la luz del acuerdo final de La Habana	82
4. Los derechos de las víctimas pendientes y los que no se garantizarán	88
5. A modo de conclusión: las promesas incumplidas.....	93
Paz difícil y posconflicto incierto. <i>José Miguel Gamboa López</i>	97
1. Método.....	101
2. Marco teórico y conceptual	102

2.1. Transiciones políticas y formas de la Justicia Transicional	103
2.2. Régimen híbrido	104
2.3. Diversidad regional y heterogeneidad del Estado	105
2.4. Captura del Estado y “parapolítica”	106
3. Resultados.....	106
3.1. Límites del conflicto y del proceso de paz	107
3.2. Intensidad y cobertura del conflicto armado	108
3.3. Simplificación de factores vs. régimen político complejo	109
3.4. Autonomía o intervención externa	109
3.5. Aprendizaje y construcción de memorias	111
Conclusiones	114

El presente texto es producto del trabajo conjunto de un grupo interdisciplinar de docentes investigadores de la Corporación Universitaria Americana que viene trabajando en temas de conflicto y paz desde sus diferentes facetas y actores. La pregunta que busca responder este libro es ¿cuáles son los factores determinantes en las continuidades y discontinuidades que ha vivido el proceso de construcción de paz en Colombia? Para dar respuesta a este interrogante se combina el abordaje histórico, político y jurídico del conflicto armado colombiano.

El Capítulo primero “Sobre Mafias, Guerrillas y Magnicidios. Narcotráfico, Orden Público y Violencia Contra La Justicia en Colombia en 1984” del historiador Dr. Julián Andrés Lázaro, nos presenta una fotografía de la situación de orden público que vivía Colombia a principios de los ochenta. Se trata de una época especialmente significativa en el conflicto armado colombiano por la pluralidad de actores vinculados y los distintos tipos de violencias presentes en el país. Es un momento especialmente difícil del país en el que confluyen tanto la consolidación de los carteles del narcotráfico, el cambio de la estrategia de guerra de algunas guerrillas y la lucha frontal de los capos de la droga al Estado. Estos tres elementos constituyen los ejes temáticos del capítulo.

En relación al narcotráfico, el autor presenta cómo fue en los años 80s la transición de los traficantes de marihuana hacia los Estados Unidos, que se disputaban a muerte el lucrativo negocio en las regiones de Colombia, a traficantes de cocaína y cómo estos alcanzaron un poder sin antecedentes que penetró prácticamente todas las esferas políticas, económicas, y sociales de Colombia. Igualmente, se describe el aumento significativo de la producción y exportación de cocaína a los Estados Unidos de América, resaltando la participación de muchos nacionales tanto en la producción en Colombia como en la distribución en los países importadores del alucinógeno. En cuanto al cambio en las formas de combate, el texto muestra el paso de la estrategia tradicional de guerra de guerrillas (ataques con un número reducido de insurgentes) al combate de mayor impacto con una mayor participación de hombres en cada ataque. Esta nueva estrategia utilizada por las FARC, ELN y M-19 empeoraron aún más el ya complejo y frágil panorama de seguridad de la nación, siendo los secuestros, extorsiones y terrorismo delitos frecuentes en este período. El documento presta además especial énfasis a la difícil situación que atravesó la justicia colombiana en esta época. El sistema judicial fue seriamente afectado por los actores ilegales a tal punto que en muchas zonas del país se presentó una crisis de gobernabilidad. Muchos funcionarios de la rama judicial y del ejecutivo eran objetivos militares de los grupos ilegales, amenazados y presionados con el fin de condicionar así las sentencias judiciales. El autor concluye que el narcotráfico fue y sigue siendo esencial para la continuación de la violencia en el país. La superación del flagelo del narcotráfico se configura como un reto global que requiere del esfuerzo no solo de los países productores como Colombia sino también de los países consumidores.

El segundo capítulo, “La Reintegración de Excombatientes en Colombia. La Construcción de Institucionalidad de DDR en Colombia”, de la abogada Adelaida Ibarra, presenta cómo ha sido el tratamiento dado a la desmovilización de excombatientes tanto de los grupos rebeldes como paramilitares desde el plano institucional. El capítulo presenta las diferentes formas que ha adoptado la política pública de reintegración en el país a través del tiempo, los elementos de contexto que la han determinado, los actores tanto nacionales como internacionales que han incidido en su materialización y transformación, sus fortalezas y debilidades. El texto presenta las diferentes críticas que ha recibido la política de reintegración colombiana como el señalamiento de improvisada, coyuntural y cortoplacista, así como sus virtudes. En el documento se describe en detalle la manera en que opera la ruta de reintegración en sus ocho dimensiones y los retos que esta plantea. Asimismo, realiza una comparación entre los beneficios que ofrece el programa de reintegración de excombatientes y las garantías que brinda la legislación colombiana a las víctimas del conflicto armado. La autora concluye señalando la necesidad de articulación entre los programas de reintegración de excombatientes y de reparación de víctimas. Se resalta un fortalecimiento en las últimas dos décadas del Estado a la hora de atender los procesos de reintegración. Sin embargo, la falta de control territorial de algunas zonas del país, la persistencia de actores ilegales, y la falta de un enfoque estructural del conflicto que tome como base central las desigualdades sociales del país son elementos que afectan la posibilidad de lograr una paz sostenible en Colombia.

El tercer capítulo “Los Derechos de las Víctimas en Colombia: Dos Años después del Acuerdo Final de La Habana” de la abogada y periodista Mireya Camacho Celis analiza en qué medida se han cumplido las promesas de reparación de la ley de víctimas, así como los pasos dados en la implementación de los acuerdos de paz en este aspecto. El capítulo empieza con la presentación de las cifras de víctimas que maneja el Registro Único de Víctimas (RUV), su caracterización y los aspectos más alarmantes que estas arrojan. Las analiza desde el enfoque de género, etario, étnico, de discapacidad, geográfico, tipo de hechos victimizantes, y año de ocurrencia. El documento aborda además los fallos hitos de la Corte Constitucional con relación a la atención de las víctimas del desplazamiento formado.

En los siete años de implementación se resaltan algunos avances en el proceso de compensación a las víctimas. Sin embargo, se destacan las restricciones de financiamiento e ineficiencia en la ejecución de los recursos de reparación y atención a las víctimas que han dificultado el avance de este importante proceso. El resultado de las fallas en el proceso de implementación de esta política pública, ha sido la no garantía de los derechos de las víctimas y por ende el incumplimiento de lo pactado en los acuerdos de paz. Por lo anterior, la autora concluye que el cumplimiento de las promesas hechas a las víctimas dependerá de la voluntad de mayores recursos por parte del nuevo gobierno, del acompañamiento de la sociedad civil y de los actores internacionales.

Por último, el capítulo cuarto titulado “Paz Difícil y Postconflicto Incierto” del politólogo José Miguel Gamboa López nos presenta una reflexión crítica sobre los diferentes actores y factores políticos que determinan la manera en que se vienen implementando los acuerdos de paz y en general las medidas de justicia transicional en Colombia. Para ello el autor recurre al análisis del Acuerdo Final, los resultados de los comicios del plebiscito de octubre de 2016, de las elecciones a congreso y cámara, las presidenciales y de la consulta anticorrupción. Entre las razones que explican el fracaso del plebiscito, el autor señala la debilidad política de los actores firmantes del mismo, el presidente Santos y FARC, en contraste con el poder de las élites locales que vieron amenazados sus intereses con dichos acuerdos. El texto señala como característica de la política colombiana, el reagrupamiento y división de las élites según las dinámicas partidistas y clientelistas y no solamente a en torno a rivalidades personales como la de Uribe vs. Santos. Concluye señalando que el gobierno actual debe escoger entre dos alternativas: por un lado, atender a los intereses de su partido, el Centro Democrático, lo cual puede reforzar la polarización, y por otro, ser pragmático, continuar con el proceso de paz y evitar que la oposición fortalecida tras los resultados de la consulta anticorrupción, restrinja la gobernabilidad.

CAPÍTULO I

SOBRE MAFIAS, GUERRILLAS Y MAGNICIDIOS. NARCOTRÁFICO, ORDEN PÚBLICO Y VIOLENCIA CONTRA LA JUSTICIA EN COLOMBIA EN 1984

Julián Andrés Lázaro*

Prof. Dr. en Historia de Europa, el mundo mediterráneo y su difusión atlántica, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla); Mg. en Ciencias Históricas, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid); Mg. en Seguridad, Defensa y Geoestrategia, Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa (Sevilla)-Universidad a Distancia de Madrid (Madrid); Historiador, Universidad del Atlántico, Barranquilla. Docente Investigador en Corporación Universitaria Americana, Colombia, jlazaro@coruniamericana.edu.co.

Resumen

En la primera mitad de los años ochenta la situación de orden público en Colombia se presentaba como especialmente problemática, puesto que mientras narcotraficantes y guerrillas cobraban mayor protagonismo en el escenario de violencia e ilegalidad, las instituciones estatales aparecían cada vez más frágiles. Consolidación del narcotráfico, fortalecimiento de organizaciones guerrilleras y acciones violentas directas por parte de la mafia sobre instituciones y agentes del Estado en la primera mitad de los ochenta, conforman el objeto de análisis de este trabajo, que se enfoca de manera específica en los primeros seis meses del año 1984, identificado como un momento crítico de la historia reciente de Colombia en el que los fenómenos mencionados alcanzaron el nivel de amenaza directa sobre el orden público en general, generando afectación no sólo sobre las áreas tradicionales de violencia en Colombia, esto es, las zonas rurales, sino también sobre los grandes núcleos urbanos, que a partir de entonces padecieron los repertorios de violencia de los actores armados ilegales en Colombia.

Palabras claves: *Narcotráfico, guerrillas, conflicto colombiano, magnicidio, 1984.*

Introducción

Si hay un elemento de permanente recurrencia en la historia de Colombia desde su nacimiento como república es la violencia. No es una afirmación que respalde la idea de que el país es en esencia violento, que la naturaleza del colombiano es la violencia y que está condenado a vivir en ella. No. Las sociedades cambian, se transforman, y los determinismos flaquean ante las pruebas de la influencia de múltiples factores en la configuración del ethos de las sociedades y de los comportamientos individuales. Sin embargo, sería ingenuo desconocer que el ejercicio descontrolado de la violencia ha sido un factor determinante en el itinerario vital del país a lo largo de su historia. La existencia de un conflicto que se ha prolongado por más de sesenta años y las tensiones y luchas precedentes, tanto en el siglo XIX como en las primeras décadas del XX, son prueba de la tendencia, eso sí, a recurrir a métodos violentos para “solucionar” discrepancias.

En toda larga historia cruzada por la violencia existen periodos particularmente críticos, no muy prolongados, en ocasiones de meses, a lo sumo de algunos años, con la capacidad de generar profundas alteraciones en los procesos de larga duración, capaces al mismo tiempo de dar lugar a estados de conmoción en la sociedad (Lázaro y Corena, 2017; Salcedo Díaz, 2017; Corena y Lázaro, 2017). En ocasiones estos periodos constituyen puntos de inflexión a partir de los cuales las sociedades reflexionan sobre sí mismas en procura de un cambio, pero también ocurre que se erigen como puntos de partida de situaciones más críticas, son el preludio del agravamiento de las condiciones sociales.

La historia de Colombia de los últimos ochenta años presenta múltiples momentos de este tipo, particularmente complejos si se los considera con detalle en sus distintos rasgos, pero que muchas veces tienden a ser olvidados o a perder fuerza en la memoria colectiva y en las narrativas historiográficas cuando un hecho puntual, de gran impacto, los reduce a un simple contexto. Son momentos que bien merecen ser explorados con rigor, pues constituyen periodos críticos dentro de ese proceso general de violencia en Colombia al que se ha denominado “conflicto”, que aportan referencias de gran valor para la comprensión de las lógicas de violencia en nuestro país, de los hechos y procesos posteriores e incluso de la situación actual, puesto que su proyección es tal que sus efectos son aún perceptibles (Maldonado y Caballero, 2017).

El presente trabajo constituye una forma de acercamiento a uno de esos

periodos, ubicado temporalmente en la primera mitad de los años ochenta, y con más exactitud entre finales de 1983 y comienzos de 1984, cuando se aprecian con claridad tres fenómenos de gran incidencia en la dinámica posterior de violencia en Colombia: el proceso de consolidación del negocio del narcotráfico, la reformulación de la estrategia de combate de algunas guerrillas y la guerra abierta que declaran los capos de la droga al Estado. Estos tres elementos constituyen los ejes temáticos.

No se trata de un trabajo que pretenda revelar cuestiones absolutamente desconocidas de la historia reciente de Colombia, ni se puede afirmar de manera engañosa que ha sido elaborado a partir de una detallada contrastación de numerosas o no exploradas fuentes. Sin embargo, esto último no significa la ausencia de rigor en la adecuada selección y el cuidadoso tratamiento de la información utilizada para la reconstrucción histórica. Se trata más bien de una especie de ejercicio de memoria a través del cual se reconstruye y expone un momento crítico de la historia del país, olvidado en sus detalles pero reconocible para muchos que lo padecieron, aunque al mismo tiempo novedoso para los más jóvenes; y para ambos grupos una forma de acercamiento a un pasado sobre el cual es necesario y urgente reflexionar para comprender en buena medida la situación actual de Colombia, así como ciertos aspectos determinantes en la dinámica del conflicto y la violencia colombianos.

La reconstrucción de hechos y procesos se llevó a cabo tomando como base el archivo digital del diario colombiano El Tiempo, del que se extrajeron contenidos a partir de los cuales se elaboró un escrito dividido en tres apartados: el primero, enfocado en trazar los rasgos principales y algunos de los acontecimientos más representativos del fenómeno del narcotráfico, en momentos en que el negocio se consolidaba a partir del incremento de la producción y comercialización de la droga; el segundo apartado, orientado hacia la revisión de algunas de las acciones militares y comportamientos de las guerrillas en el periodo estudiado, como referentes para identificar la implementación de nuevas estrategias de lucha por el poder; y el tercero, construido sobre la idea de trazar los contornos de lo que fue la guerra abierta contra el Estado, declarada por la mafia y materializada inicialmente a través de una serie de crímenes, entre ellos el asesinato del entonces ministro Lara Bonilla y el de otros funcionarios de la rama judicial, que daría paso en los siguientes años a una espiral de violencia en la que a cada acción del Estado en contra de los narcotraficantes y sus redes de apoyo le seguía una acción o conjunto de acciones de retaliación por parte de estos últimos, configurando

todo ello un profundo estado de crisis en materia de seguridad que marcarían los siguientes años como una verdadera época de terror en Colombia.

1. Narcotráfico: la medusa colombiana

El 5 de febrero de 1984 fue asesinado en su casa, en la ciudad de Santa Marta, el joven Iván Gómez Ducat, quien apenas con veintitrés años había asumido el liderazgo del clan de los Cárdenas (“Asesinado el último del clan”, 1984), grupo constituido por una familia extensa y sus aliados, que durante varios años había mantenido una sangrienta guerra con el clan de los Valdeblanquez. Ambos clanes eran oriundos de la Guajira, participaban del negocio del tráfico de drogas, más específicamente del envío de marihuana hacia Estados Unidos, y se habían hecho ampliamente conocidas, incluso a nivel nacional, por un enfrentamiento que ya para ese momento se había prolongado por más de una década, con numerosas víctimas mortales de lado y lado.

La muerte de Gómez Ducat, el último en armas del clan de los Cárdenas, según informaba la prensa de la época, no sólo cerraba un ciclo de violencia entre las familias (aunque hubo una última, inocente y definitiva víctima 5 años después), sino que también fue un hecho representativo del final del auge de ciertos actores ilegales relacionados con la exportación de marihuana, que actuaban como poderes regionales de facto, generando violencia y tomando parte de diversas expresiones de criminalidad allí donde operaban.

Sin embargo, el final del ciclo para estos protagonistas del crimen no representó ningún alivio para la sociedad colombiana en esa primera mitad de la década del ochenta. De hecho, su desaparición de la escena del orden público pasó casi desapercibida en la medida en que nuevos actores, relacionados también con el tráfico de drogas, pero ya no de la marihuana sino de la cocaína o de la heroína, por mencionar un par de ejemplos, habían entrado en el escenario de la criminalidad y la violencia en Colombia. Los “marimberos”, como se les conoce comúnmente a estos actores asociados al tráfico de marihuana, cedieron su protagonismo a los narcos, de alcances en la vida política, económica, social y cultural del país mucho más amplio.

Es importante señalar que el fenómeno del tráfico de drogas en su nueva versión, es decir, con la cocaína como producto estrella, no era algo absolutamente novedosos en los años ochenta, pues ya desde la segunda mitad de la década anterior se apreciaba un importante volumen de droga

llegando hasta los mercados y consumidores finales en los Estados Unidos. Sin embargo, lo que sí queda claro en esa primera mitad de los años ochenta es un incremento desmedido de la oferta de cocaína hasta niveles escandalosos y que motivaba las preocupaciones entre los gobiernos de los países especialmente afectados por el fenómeno.

Una columna publicada en el diario colombiano *El Tiempo*, en febrero de 1984, que tomaba como referencia las cifras publicadas en informes de organismos norteamericanos de lucha contra las drogas, aportaba algunas referencias generales sobre la situación del tráfico y consumo de drogas en esos años. Según la columna en mención, en Estados Unidos se consumía en 1980 una cifra aproximada de 20 toneladas de cocaína anual, en tanto que para ese año de 1984 las proyecciones apuntaban a que se superarían las 50 toneladas, siendo Colombia el proveedor de cerca del 70% de la droga. Una situación derivada de la abundante oferta, según señala el autor de la columna, era que el precio de la exportación de la cocaína había caído entre 1983 y 1984 en un 75%, a pesar de lo cual el negocio seguía siendo altamente rentable (López, 1984).

En el incremento del tráfico de drogas la participación de colombianos no quedaba reducida a la producción y posterior envío al exterior del producto desde territorio nacional, en esos años de consolidación del negocio ilegal no fueron pocos los ciudadanos de nacionalidad colombiana que se incorporaron a las organizaciones criminales que operaban a escala internacional, siendo muchos de ellos capturados en las operaciones llevadas a cabo por los organismos de seguridad de aquellos países en los que se encontraban delinquir. Fue así como sucedió en enero de 1984, cuando varios colombianos fueron vinculados a un proceso abierto contra lo que se consideró hasta ese momento como la “mayor banda de traficantes de cocaína en Estados Unidos”, compuesta por treinta personas, que había logrado ingresar al país del norte en cerca de dos años de operaciones cerca de cinco toneladas de la droga (“Colombianos en mayor banda”, 1984, p. 2B).

Destaca también ya en esos años el uso de lo que posteriormente se conocería como “mulas”, y su técnica de tragar la droga encapsulada para superar los controles ordinarios de las autoridades. Tal fue el caso de seis colombianos detenidos en Luxemburgo a principios de ese mismo año de 1984, quienes habían logrado ingresar al país europeo con 549 capsulas de cocaína (“Detenidos 6 colombianos”, 1984), hecho que también pone en evidencia el alcance de las redes de narcotráfico, orientadas a llevar sus

productos mucho más allá del tradicional mercado norteamericano. En este último sentido, el reconocido columnista colombiano del diario *El Tiempo*, Enrique Santos Calderón, apoyándose en información publicada por *The New York Times*, señalaba que “el comercio internacional de drogas ilícitas se ha consolidado como una de las industrias más prósperas del mundo con ingresos y ramificaciones internacionales imposibles de calcular” (Santos Calderón, 1984, p. 5A).

Pero los colombianos seducidos por las considerables ganancias que prometía –y que en no pocas ocasiones concretaba– el negocio del narcotráfico no eran únicamente ciudadanos del común necesitados, la, en apariencia, expedita vía hacia la riqueza ejercía su atracción también sobre otros tantos individuos que, por lo menos en teoría, disponían de otros recursos y formas para asegurar su comodidad económica. Ejemplo de esta situación es el caso de Carlos Nader Simmond, integrante de la Cámara de Representantes colombiana, quien había sido capturado en mayo de 1983 por tráfico de drogas en Estados Unidos, siendo sentenciado en ese país casi un año después a pagar seis años de cárcel (“Por tráfico de coca”, 1984). En una situación también relacionada con narcotráfico se vio envuelto en esos primeros meses de 1984 el exsenador por el Partido Conservador colombiano Luis Pinto, a quien se acusó de lavado de dineros procedente del negocio de la droga y fue condenado por un juez norteamericano a diez años de cárcel (“10 años de cárcel”, 1984).

En una situación comprometida, pero en este caso en Colombia, también había estado por esos años un parlamentario liberal que había tenido que enfrentar dos procesos judiciales y un auto de detención, los cuales lo habían llevado a alejarse de la arena política. Este político, figura del Movimiento de Renovación Liberal Independiente, polémico en sus afirmaciones, principalmente contra el Ministro de Justicia a quien acusaba abiertamente de haber recibido dinero de la mafia, se dedicaba en esos primeros meses de 1984 a liderar concentraciones en barrios populares para anunciar que, una vez superados sus problemas judiciales, volvería a la política (“Volveré a la política”, 1984). Su nombre era Pablo Emilio Escobar Gaviria.

En esos años en los que Escobar todavía se movía con relativa tranquilidad en la escena pública nacional y en los que aspiraba a mantener su vigencia política, sus pronunciamientos apuntaban a evidenciar la presunta labor que desarrollaba por los sectores populares de la sociedad. En una concentración llevada a cabo a principios de marzo de 1984 denunciaba a las Empresas Públicas de Medellín, entidad que, según afirmaba, había quitado la luz a las

canchas de barrios populares que él había ayudado a construir a través de su gestión. Señalaba también que su continuidad en la política significaba el trabajo sostenido en obras sociales en barrios populares (1984).

La capacidad expansiva del narcotráfico parecía no conocer límites en esa primera mitad de los ochentas. No solamente inundaba los mercados norteamericanos con coca y enviaba a los europeos importantes cantidades de la sustancia ilícita, sino que también tenía la capacidad de vincular en su red criminal a casi cualquier individuo, organismo o gobierno de otros países, a los que estaba en capacidad de seducir con las ingentes ganancias producidas. Ejemplos de esta situación se pueden encontrar en gran número, algunos con particularidades que los hacen especialmente interesantes, como el del ex suboficial boliviano Humberto Delgado, quien fue capturado por agentes de seguridad colombianos en la ciudad de Bogotá, no por tratar de sacar droga del país, como sucedía normalmente, sino por tratar de ingresar 20 kilos de cocaína pura que había traído de Bolivia (“Detenido ex suboficial”, 1984). No hay que olvidar que en tiempos en que florecían cultivos ilícitos en áreas periféricas del territorio colombiano, la droga traída de otros países andinos, como Bolivia, seguía siendo especialmente valorada.

El largo brazo corruptor de los traficantes de droga tocó también las puertas del gobierno de Bahamas, y de manera especial al Primer Ministro Lynden Pindling (aunque otros tantos funcionarios fueron igualmente implicados), señalado por una Corte de ese mismo país de recibir grandes sumas de dinero y otros objetos de valor, como vehículos y joyas, para que hicieran posible el tráfico de drogas a través de diferentes islotes que hacían parte del territorio insular de Bahamas. El destino de la cocaína era, como es de suponer, los Estados Unidos. En esta dinámica de sobornos y permisividad destacaba el nombre de un importante traficante de drogas colombiano, Carlos Lehder, quien disponía de control absoluto en un islote conocido como Cayo Norman, que desde inicios de la década de los setenta se había constituido como su centro de operaciones (“Tambalea gobierno”, 1984).

Como es apenas lógico, el fortalecimiento y expansión del narcotráfico en esos comienzos de la década dio lugar a una reacción por parte de las autoridades, principalmente en los países más afectados por el fenómeno, Estados Unidos como el gran mercado y Colombia como proveedor. Uno de los recursos a que se apeló para intentar frenar el avance del tráfico de drogas fue el tratado de extradición entre los dos países mencionados (aunque Colombia también lo tenía con otros más), acuerdo que entró en vigor en el año de 1980

y que en el artículo primero establecía la naturaleza y el sentido del mismo:

Las partes contratantes acuerdan la entrega recíproca [...] de las personas que se hallen en el territorio de una de las partes contratantes, que hayan sido procesadas por un delito, declaradas responsables de cometer un delito, o que sean reclamadas por la otra parte contratante para cumplir una sentencia que lleve consigo la privación de la libertad, dictada por las autoridades judiciales por un delito cometido dentro del territorio del Estado requirente. (“Texto del Tratado”, 1984, 9B)

Con todo y que existió una expresa voluntad por cada una de las partes de contribuir con la lucha contra el narcotráfico a través de la implementación de la extradición, la aplicación del tratado muchas veces estuvo lejos de ser simple, puesto que cualquier proceso de extradición debía superar ciertas instancias, algunas de las cuales hacían dilatar la puesta en marcha de las decisiones tomadas de enviar a los acusados ante la justicia norteamericana. Un caso bastante sonado en el que un proceso de extradición se dilató fue el del ya mencionado Carlos Lehder, a quien el gobierno de Estados Unidos acusaba de tráfico de drogas, pero que no tenía en su contra cargos en Colombia, lo que dio lugar a una serie de discusiones en torno a si era posible o no capturarlo para entregarlo luego a los norteamericanos (“Pendiente extradición”, 1984; “Reaparece Carlos Lehder”, 1984). Esta situación no se mantuvo, puesto que, con la intensificación por parte de Colombia de la lucha contra las drogas, Lehder empezó a ser perseguido cada vez con más ahínco, para ser finalmente detenido en 1987.

Aparte de estas luchas jurídicas desarrolladas de forma colaborativa con organismos de otros países, el gobierno colombiano atacaba también el negocio ilegal del narcotráfico a través de operaciones protagonizadas por las fuerzas militares y de policía, que de manera conjunta lograron dar importantes golpes a la industria del narcotráfico. Una de las operaciones más importantes en esa primera parte de la década de los ochenta, e incluso en toda la historia del tráfico de drogas en Colombia, fue la que se llevó a cabo el 10 de marzo de 1984, cuando integrantes del Grupo Antinarcóticos de la Policía Nacional llevaron a cabo una operación sobre el complejo cocalero llamado “Tranquilandia” (“Cae gigantesco laboratorio”, 1984).

Tranquilandia se ubicaba en el sur selvático del país, más específicamente en el departamento de Caquetá, justo en las proximidades del río Yarí, y estaba constituido por un conjunto de laboratorios donde, según afirmaron

las autoridades, se llegaban a procesar hasta mil kilos de cocaína a la semana. El complejo contaba con tres pistas para el aterrizaje de aviones que traían la droga ante de ser procesada desde diferentes centros de producción, incluso algunos de ellos fuera del país, ubicados en Perú y Bolivia. Desde esas mismas pistas también despegaben los aviones que llevaban cocaína, ya procesada, hasta distintos lugares de embarque con destino, en gran medida, hacia los Estados Unidos.

La operación sobre Tranquilandia, que dio como resultado un total de cuarenta y cuatro personas capturadas, fue significativa no tanto por la cantidad de individuos que quedaron en manos de las autoridades, puesto que todos eran simples operarios sustituibles y sin ningún peso en las organizaciones ilegales, sino, más bien, por el hecho de que se atacó al crimen allí donde aparecía como invulnerable, en plena selva colombiana. La existencia de tractores, plantas eléctricas, camiones, motores fuera de borda, aviones y armas de fuego da cuenta de una notable logística operando en torno al negocio de la droga que fue duramente golpeada en la operación. También fue importante porque en Tranquilandia convergían los intereses de varios de los más importantes capos del narcotráfico en Colombia quienes, por lo menos temporalmente, vieron afectados sus negocios.

El caso de Tranquilandia también puso sobre la mesa de discusión de la política de seguridad nacional un tema que ya se venía incubando en la problemática sociedad colombiana de comienzos de los años ochenta, la cercanía entre narcotráfico y guerrilla, situación que ya venía siendo denunciada por funcionarios de gobiernos regionales y por representantes de otros países. Por ejemplo, el Secretario de Gobierno de la Gobernación del Departamento del Magdalena hizo referencia ante los medios de comunicación a que la expansión de la guerrilla en esta región, y más específicamente en la Sierra Nevada de Santa Marta, había dado lugar a que insurgencia y traficantes de marihuana generaran acercamientos para actuar de manera colaborativa (“Denuncian acuerdo”, 1984). Por su parte, el Embajador de Estados Unidos en Colombia, Lewis Tambs, denunciaba la participación directa de las guerrillas colombianas en el negocio del narcotráfico, ya no compartiendo responsabilidades y ganancias con los grupos organizados de narcotraficantes, sino cultivándola y procesándola directamente a través de trabajadores contratados específicamente para estas labores y luego poniéndola en circulación en los mercados (“\$9 mil millones”, 1984).

Este último fenómeno, en el que la guerrilla adquiere relevancia en el ámbito

del tráfico de drogas, ocurre enmarcado en un proceso bastante más amplio y que tiene que ver con la dinámica de expansión de la presencia guerrillera en zonas del país diferentes a las de influencia histórica. La “combinación de todas las formas de lucha” como bandera y principio de la acción guerrillera en Colombia, que para algunos investigadores constituye más bien un ejemplo de las contradicciones y tensiones al interior de los grupos armados (González, 2015, p. 382), se presentaba como una amenaza clara al orden público y a las instituciones en Colombia, que emergía paralela a ese gran problema del crecimiento del fenómeno del narcotráfico que acabamos de presentar.

2. Las guerrillas en la problemática escena de principios de los años ochenta

Los primeros años en la década de los ochenta fueron escenario de una reconfiguración en las formas como las guerrillas habían venido desarrollando sus actividades. Experiencias acumuladas en más de una década de operaciones y combates, muchas de ellas con resultados notablemente desfavorables -como las acciones militares de las Fuerzas Armadas en la Operación Anorí, de gran impacto sobre la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), o las capturas a importantes comandantes del Movimiento 19 de abril (M-19) durante los últimos años de la década del setenta (Villamizar, 2017, p. 411-425)-, analizadas en diferentes espacios de debate al interior de las organizaciones guerrilleras, sirvieron para comprender que la subsistencia misma de la guerrilla y cualquier expectativa de éxito dependía en buena medida de un cambio en las formas de llevar a cabo la lucha.

Un elemento fundamental y común entre las diversas estrategias de los diferentes grupos insurgentes fue la concepción de que atrás debían quedar las formas de lucha estrictamente defensivas, para dar paso, según comenta Villamizar (2017) para el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su libro sobre las guerrillas en Colombia, a “un modo de operar más organizado y ofensivo”. El resultado de todo ello, como era de esperarse, fue un incremento en las acciones armadas de la guerrilla que contribuyeron en no poca medida a deteriorar aún más el ya crítico estado del orden público en Colombia.

Los recursos de violencia de que empezaron a hacer uso cada vez con mayor frecuencia las guerrillas motivaron la expedición de la ley segunda de enero de 1984, orientada en buena medida a combatir delitos como el secuestro, la

extorsión y el terrorismo, entre otros, los cuales se ubicaron en buena medida en el centro de las estrategias de lucha guerrillera desde comienzos de la década de los ochenta.

Como una de las primeras acciones del Gobierno nacional en el marco de dicha ley estuvo el nombramiento de jueces especiales para determinadas regiones del país donde el orden público aparecía especialmente afectado por el accionar de grupos armados ilegales, así, por ejemplo, para el Magdalena Medio, zona afectada notablemente por las actividades de la guerrilla, se nombraron a principios de 1984 jueces especiales con facultades también especiales para adelantar procesos de manera expedita y con pretendida efectividad, tal y como lo referenció la prensa de la época al señalar que: “[Los jueces] tendrán plazos perentorios e ineludibles para instruir las investigaciones y para resolver la situación de los inculcados y utilizarán un procedimiento penal sumario y abreviado [...]” (“Jueces especiales”, 1984, p. 3A).

Y es que la situación de Magdalena Medio era particularmente crítica en esos momentos de casi mediados de la década, puesto que al accionar de la guerrilla con sus diferentes modalidades de crimen se sumaba el surgimiento algunos años antes y la consolidación subsiguiente de grupos de autodefensas, que en parte constituyeron una forma de respuesta de algunos sectores de la población especialmente afectados por el accionar guerrillero, pero que en poco tiempo pasaron a ser ejércitos privados al servicio de particulares, inclusive de narcotraficantes, operando plenamente al margen de la ley y contribuyendo a degradar la situación de orden público y hacer más evidente la debilidad estatal que terminaba por perder el control de la fuerza de las armas.

Resultado de este estado de cosas fue que la violencia se hizo cada más extensiva, vinculante en las acciones armadas no sólo para los combatientes sino también para la población civil. Así, individuos y comunidades eran acusados, muchas veces de manera injustificada, de colaboración con el enemigo, convirtiéndose por ello en objetivos militares y víctimas de acciones armadas. Bajo el argumento de pertenencia a uno de los grupos armados con presencia en la región se produjo a principios de febrero de 1984 una incursión guerrillera, específicamente de las FARC, a la finca La Traviata, cerca al municipio de Puerto Berrío, la cual dejó un saldo de siete campesinos muertos a los que, según los testigos, se les acusó de pertenecer al MAS (Muerte a Secuestradores), grupo creado por narcotraficantes para atacar a la guerrilla (“Masacrados por las FARC”, 1984).

El repertorio de actividades guerrilleras en esos años no prescindía de las formas tradicionales de las que estos grupos armados habían hecho uso desde sus inicios, la adopción de una postura mucho más ofensiva implicaba la utilización, ahora con mayor frecuencia, de las tácticas tan propias de su naturaleza, y eso se evidencia a través de la continuidad de acciones ya clásicas, como sucedió con las emboscadas tendidas por guerrilleros de las FARC en zonas selváticas de los Departamentos de Santander y Antioquia, que para finales de febrero de ese año de 1984 dejaron un soldado muerto y otros siete heridos (“Un soldado muerto”, 1984).

En clara correspondencia con lo anterior, se mantenían también las típicas motivaciones de las acciones guerrilleras, entre ellas la lucha antisistema, de manera más específica contra el sistema político colombiano, al que estos grupos consideraban, no sin cierta razón, como excluyente. De ahí su oposición a los procesos electorales, materializada a través de acciones puntuales que buscaban torpedear dichos procesos, como sucedió en el Departamento de Santander, donde a través de comunicados impresos la guerrilla del ELN declaraba que para sabotear las elecciones de marzo llevaría a cabo en diferentes poblaciones actividades, como quemar llantas en carreteras, colocar tachuelas en calles o pintar paredes con consignas revolucionarias (“ELN anuncia sabotaje”, 1984). Este tipo de acciones se convertirían en una marca propia de la actividad insurgente, un rasgo distintivo de la presencia guerrillera en numerosas, distantes y pequeñas poblaciones colombianas donde sus habitantes aprendieron a convivir en su cotidianidad con la presencia, muchas veces no tan evidente pero siempre latente de alguno o algunos de los grupos armados.

De forma paralela a estos hechos, el gobierno nacional, liderado por Belisario Betancur, trató de dar continuidad a los intentos de negociación con la insurgencia que se venían dando incluso desde la administración anterior. Esta última, la de Julio Cesar Turbay (1978-1982), a la que se le suele identificar con la implementación de un Estatuto de Seguridad cuestionado por los casos de violación de derechos humanos a que dio lugar, intentó generar algunos canales de diálogo con la insurgencia con escasos resultados, pero que de todas formas constituyó una base para posteriores acercamientos durante el gobierno de su sucesor, el mencionado Betancur.

La crítica situación que se presentaba en materia de seguridad y orden público en esa primera mitad de los años ochenta llevó a la Administración Betancur (1982-1986) a nombrar entre finales de 1983 y comienzos de 1984

una comisión para establecer contacto con representantes de los grupos guerrilleros, fundamentalmente con las FARC, el M-19, el ELN, el ADO y el EPL, teniendo como punto de partida y luego de algunas primeras aproximaciones una serie de puntos consignados en un borrador que serían discutidos detalladamente para avanzar hacia un proceso de amnistía. Estos puntos contenidos en ese primer documento eran:

1) Un cese al fuego; 2) Garantías jurídicas para guerrilleros que no sean amnistiados; 3) Entrega de tierras, dinero y becas a quienes desistan de la lucha armada; 4) Salida del país a los guerrilleros amnistiados cuando las circunstancias lo requieran; 5) Apertura democrática para participación en política; 6) Fórmulas para lograr una justicia social. (“Gobierno autoriza diálogo”, 1984, 3D)

La propuesta del Gobierno resultó en alguna medida atractiva para las guerrillas, sobre todo para las FARC, con las cuales se llegaría en esa primera mitad del año a una serie de acuerdos. Con otras guerrillas sumamente activas, como el M-19 y el EPL, la situación fue mucho más difícil, sobre todo con la primera de ellas, que radicalizaría su posición antes de mostrar especial disposición para el diálogo, pero en la segunda mitad del año también tendrían lugar algunas conversaciones que se terminarían concretando en otros acuerdos. Al margen de este intento de encontrar salidas negociadas al conflicto quedaron guerrillas como el MIR-Patria Libre, el Partido Revolucionario de Trabajadores de Colombia (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el ELN, que un año después, en 1985, pasaron a constituir la Coordinadora Nacional Guerrillera (González, 2015, 383). Especial resistencia mostró frente a los intentos de acercamiento el ELN, que a través de comunicados públicos llegó a tildar a las FARC y al M-19 de traidores a la causa guerrillera, expresando además de manera tajante su disposición de continuar recurriendo a la vía armada (“El ELN rechazó la tregua”, 1984).

Las dificultades para materializar en un acuerdo efectivo las propuestas y demandas de las partes se debían fundamentalmente a las inquietudes, en buena medida justificadas, sobre la ausencia de un compromiso real para cumplir. Para el Gobierno estaba claro que al tiempo que las guerrillas hablaban de posibilidades de negociación, se dedicaban a fortalecerse militarmente y a tratar de poner en marcha las nuevas estrategias para la toma del poder. Por su parte la insurgencia llamaba la atención sobre el fortalecimiento del paramilitarismo en ciertas zonas del país, indicando además que existía colaboración activa o, cuando menos, permisividad por parte de las fuerzas del

Estado con respecto a este fenómeno. Estas eran algunas de las inquietudes que minaban cualquier intento de concretar unos acuerdos duraderos.

En lo que tiene que ver con el comportamiento de las guerrillas, objeto de análisis en este apartado, queda claro que distaba de guardar coherencia con lo que podríamos denominar hechos de paz. A finales de febrero de 1984 las autoridades expusieron ante la opinión pública, a través de los medios de comunicación, una situación que ya era recurrente y de conocimiento general: la insurgencia utilizaba ciertas zonas del país para el ingreso de armas. Los lugares señalados esta vez eran el aeropuerto de la ciudad de Santa Marta y el territorio costero del Departamento de la Guajira, ambos en el norte del territorio colombiano, por donde, según las autoridades, se recibía armamento para ser despachado hacia zonas de marcada influencia guerrillera o donde su hegemonía estaba siendo erosionada por la aparición de otros actores armados o por la presencia de las fuerzas del Estado (“Denuncian desembarco”, 1984).

Hechos como los mencionados dejaban en evidencia que los fusiles se imponían sobre los discursos de paz, y que más allá de las declaraciones de buenos propósitos sobre la posibilidad de negociar, la continuidad de las acciones armadas estaba garantizada a través del proceso de fortalecimiento en que se encontraban los actores armados. Un acontecimiento en particular expuso a grandes rasgos el proceso de transformación de la guerrilla en algunos de los aspectos ya mencionados, específicamente el de la adopción de una estrategia mucho más ofensiva y el del incremento de su capacidad operativa al momento de coordinar la logística de acciones con mayor cantidad de unidades. Se trató de la incursión protagonizada por el M-19 a la población de Florencia, en el Departamento del Caquetá, el 14 de marzo de 1984, considerada en ese momento como la mayor y más compleja incursión de un grupo guerrilleros sobre una capital departamental.

Como antesala a la mencionada incursión guerrillera, el M-19 había expedido un comunicado a la opinión pública en el que informaba de su decisión de romper con las negociaciones que estaba llevando a cabo con el Gobierno nacional, bajo el argumento de que sólo se había tomado en cuenta el conjunto de demandas y propuestas de las FARC, al tiempo que se hacía caso omiso o se les daba poca relevancia a las propias. El comunicado también alertaba sobre los intentos de sabotaje de otros grupos guerrilleros, señalando que:

[...] hay enemigos del diálogo, como el Ejército Popular de Liberación y el

Ejército de Liberación Nacional, que no sólo se oponen a la apertura y a la paz democrática, sino que tildan de traicioneras a las dos organizaciones que la promueven, afectando el proceso de unidad de las fuerzas revolucionarias del país. (“M-19 rompe el diálogo”, 1984, 13B).

La referencia a la “unidad de las fuerzas” constituía al mismo tiempo una queja y un llamado a superar ese distanciamiento, bajo la idea de que las organizaciones guerrilleras, más allá de sus diferencias, debían trabajar en unidad para alcanzar sus propósitos, iniciativa que se concretaría en los siguientes meses y en posteriores años a través de la organización de “Coordinadoras” guerrilleras de discretos resultados.

La operación guerrillera sobre Florencia, población de unos cien mil habitantes, localizada en una zona de tradicional presencia e influencia de la subversión, inició pasadas las 9.30 de la mañana el día 14 de marzo, cuando un grupo de aproximadamente ciento cincuenta guerrilleros, según informaron posteriormente las autoridades nacionales, entró a la población en tres buses hurtados en poblaciones cercanas (“Estado de Sitio”, 1984). La acción de los insurgentes en el caso urbano de Florencia se prolongó durante unas dos horas aproximadamente, cuando los guerrilleros iniciaron la retirada, pero los cruces de disparos en las afueras de la población entre la Fuerza Pública y algunos integrantes del M-19 encargados de asegurar la retirada se prolongaron hasta las seis de la tarde, según testimonios de la población y de las tropas del Ejército Nacional.

Los guerrilleros orientaron sus actividades al cumplimiento de una serie de objetivos según se puede inferir de la forma como se desarrollaron los acontecimientos: unos se ocuparon de atacar una guarnición militar ubicada en las proximidades de Florencia, con el propósito de mantener ocupada la tropa y evitar que se desplegara para repeler el ataque y respaldara a la Policía en el casco urbano de la población; otro grupo se enfrentó directamente con los agentes de Policía, cubriendo el asalto que algunos de ellos intentaban llevar a cabo sobre entidades bancarias, y protagonizando los hechos más dramáticos de la incursión, puesto que se enfrentaron por las calles con la fuerza pública; un tercer grupo de guerrilleros, algo más reducido en número, llegó hasta la cárcel de la población, donde liberó a ciento veinticinco reclusos (1984).

Como resultado de la acción guerrillera se produjo un total de veinte bajas en el bando insurgente, la mayoría de ellas combatientes caídos mientras se enfrentaban en las calles de Florencia con la Fuerza Pública. Esta última

reportó seis heridos, y diez civiles más resultaron afectados como consecuencia de esquirlas, balas perdidas y otros objetos con que fueron impactados durante los combates.

La incursión guerrillera a Florencia no fue un hecho violento menor, todo lo contrario, fue significativo tanto en su momento como en la historia misma del conflicto colombiano por varias razones. Una de ellas, porque rompió, por lo menos de manera temporal, las expectativas que se habían venido generando por cuenta de los acercamientos entre Gobierno y guerrillas. Las acciones militares no estuvieron ausentes a lo largo de todo ese proceso de contacto, pero la acción puntual del M-19 pareció dar al traste con cualquier posibilidad real de acuerdo. Otra razón por la cual esta acción guerrillera constituyó un hecho significativo tiene que ver con la capacidad logística y operativa que exhibió la guerrilla para llevar a cabo el ataque, puesto que se atrevió a desplegar una gran cantidad de unidades en un espacio urbano de medianas dimensiones, situación notablemente distinta con respecto a otras incursiones sobre pequeñas y aisladas poblaciones.

Asociado con lo anterior, quedó claro en ese momento para el Gobierno colombiano y sus fuerzas de seguridad, la capacidad operativa de la guerrilla y la voluntad de poner en marcha (y la capacidad para hacerlo) nuevas estrategias de lucha, con acciones más ambiciosas que, combinadas con las tradicionales formas de combate propias de la acción guerrillera, constituían una verdadera amenaza para la estabilidad de las instituciones y el orden público, lo que radicalizó aún más la posición de determinados sectores del establecimiento de mantener el proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía, actitud que terminaba de debilitar la credibilidad de los procesos de negociación, pero apenas lógica como una forma de responder al desafío lanzado por la insurgencia y a su estrategia de reestructuración y consolidación de su poderío militar.

Uno de los cuadros más dramáticos de la acción guerrillera y de gran significado en lo que respecta a la degradación del conflicto fue protagonizado por un menor de edad, combatiente de las filas del M-19. El episodio, reconstruido por periodistas a partir de varios testimonios, fue dado a conocer a través de la prensa. La noticia publicada un día después de los hechos narra la manera como un joven, casi un niño, de aproximadamente doce años de edad, armado con un fusil, se enfrentó a la Fuerza Pública, hasta que fue finalmente abatido: “Durante esas tres cuerdas el muchacho se desplazaba de un lado a otro de la calle y disparaba y en ocasiones saltaba como un conejo y así fue

retrocediendo hasta que llegó a la cancha de tejo donde se metió” (“El final de un menor”, 1984).

Como era apenas de esperarse, la reacción del Gobierno a través de las Fuerza Armadas y de Policía frente a la acción del M-19 fue inmediata. En la misma Florencia se instauró el toque de queda y la ley seca. Las tropas allí instaladas dispusieron de amplias facultades cuestionadas hasta cierto punto por la prensa, más allá de la gravedad de la situación, debido a que según informaban algunos medios “los soldados tienen facultades para disparar a quien transite por la calle” (“Toque de queda”, 1984, p. 14A.). En otros Departamentos del sur del país, como Meta y Cauca, con importante presencia guerrillera, también se tomaron medidas orientadas a reforzar la declaratoria de “estado de sitio” instaurado por el decreto 615 de ese mes de marzo frente a la perturbación del orden público a que había dado lugar la serie de acciones de la insurgencia entre las cuales la incursión sobre Florencia aparecía como la de mayor impacto. Resulta interesante el hecho de que se llegara a considerar como parte de las medidas para incrementar el control del Estado en la zona, la posibilidad de hacer inversiones económicas con la finalidad de contribuir con la rehabilitación de esas regiones afectadas por el accionar de la guerrilla, logrando de esta forma la presencia de las instituciones oficiales allí donde normalmente habían estado ausentes.

Pero no sólo se tomaron medidas con la esperanza de retomar el control en la zona de Florencia y sus alrededores. Las Fuerzas Armadas desplegaron una gran cantidad de efectivos, cerca de tres mil, según declaraciones de los comandantes, por buena parte del Departamento del Caquetá con el objeto de perseguir al grupo guerrillero responsable de la incursión sobre la capital del Departamento. Las versiones sobre los hechos subsiguientes, es decir, sobre la persecución de los integrantes del M-19 se tornaban contradictorias, puesto que mientras las fuentes militares afirmaban que los guerrilleros se encontraban cercados, campesinos de la zona hacían referencia a fuertes enfrentamientos en los que se habían producido numerosas bajas entre las tropas del Ejército (“Numerosas bajas”, 1984).

La arremetida guerrillera no dejaba indemne a otras regiones del país, no solamente eran los Departamentos del sur los que sentían los efectos de las acciones armadas perpetradas por la insurgencia. El Departamento de Antioquia, en el noreste colombiano, también fue escenario de ataques, pero ya no del M-19, sino del EPL, otra de las guerrillas importantes que hacía fuerte presencia en esta zona del país, y que, en fechas previas e inmediatamente

posteriores al ataque sobre Florencia, a través de emboscadas en la zona selvática y asaltos a estaciones de Policía de pequeñas poblaciones antioqueñas, había asesinado a varios agentes y dejado heridos a otros más (1984).

Las grandes ciudades tampoco escaparon a la arremetida guerrillera. En Cali, capital del Departamento del Valle del Cauca, una de las cinco principales urbes colombianas, se registraron acciones de la insurgencia en esos meses posteriores a la incursión sobre Florencia, una de ellas el asalto de un comando del M-19 a un supermercado, que dio como resultado un vigilante asesinado y el robo de dinero al local comercial. La misma capital de la república, Bogotá, fue escenario de la incineración de ocho buses a principios de mayo de 1984, acción perpetrada por unidades urbanas también del M-19 (“Audaz escalada”, 1984) y que constituía una manifestación de la estrategia guerrillera de incursionar cada vez con más fuerza y frecuencia en las ciudades.

Llama la atención que aun en medio del cruento escenario de acciones violentas en ese primer semestre de 1984, aparecían algunas voces guerrilleras que, entrando en contradicción con la realidad de los hechos, planteaban, no se sabe si como parte de la estrategia de guerra o como una forma de expresión de un honesto deseo de búsqueda de salidas alternativas al conflicto, la necesidad de volver a los diálogos. Ese era el caso del comandante del M-19 Carlos Toledo Plata, quien reclamaba al Gobernador del Departamento de Santander la apertura de espacios para “conversar sobre la paz” (1984, 6A).

3. La guerra abierta a la justicia o los intentos por lesionar la institucionalidad

Las referencias dadas sobre la situación de orden público en Colombia evidencian la crisis por la que atravesaba la sociedad en esa primera mitad de la década de los ochenta, que sin embargo y a pesar de la gravedad de los hechos no era más que el preludio del agravamiento de condiciones que se alcanzaría unos años después, cuando la debilidad estatal combinada con el fortalecimiento de los actores ilegales amenazó (y en muchos lugares logró quebrar) la gobernabilidad, poniendo en serio riesgo el normal funcionamiento de las instituciones.

En medio de la crítica situación descrita, la fuerza de la ley aparecía como uno de los principales recursos de que podían echar mano el presidente Belisario Betancur (1982-1986) para intentar neutralizar las amenazas que planteaban

un gran desafío a su proyecto de gobierno. Precisamente esa condición de herramienta esencial de lucha contra la ilegalidad convirtió a la Justicia y sus instituciones en objetivo de primer orden para las organizaciones criminales e individuos al margen de la ley, fundamentalmente aquellos que se dedicaba al negocio del tráfico de drogas, que buscaron condicionar el comportamiento de jueces, magistrados y sistema judicial en general, a través de la seducción con dinero u otros bienes o recurriendo a la intimidación y el asesinato.

El fenómeno de uso de la violencia contra miembros de la rama judicial era algo extendido en esa primera mitad de la década de los ochenta, aunque había algunas regiones y ciudades del país donde por estar concentrada la actividad judicial en contra del tráfico de drogas, las acciones perpetradas por criminales a sueldo de los narcotraficantes alteraban el orden público con mayor frecuencia. El presidente del Colegio Antioqueño de Abogados, Gabriel Vallejo, informaba ante los medios a mediados de 1984 que en los últimos cinco años habían sido asesinados sólo en la ciudad de Medellín, capital del Departamento de Antioquia, región de origen de varios de los más poderosos traficantes de drogas, diecisiete abogados, en su mayoría jueces asignados en casos de narcotráfico (“Asesinos en moto”, 1984).

Pero no sólo los jueces directamente relacionados con los procesos contra los narcotraficantes eran las víctimas de las acciones de los sicarios al servicio de la mafia, muchas veces las familias también resultaban blanco de las acciones criminales que, para fortuna de los afectados, no siempre terminaban con asesinatos, pero sí fungían como una especie de advertencia. Un caso de este tipo fue el de la esposa de un juez de Medellín, dejada en libertad poco después de ser abordada y retenida por varios individuos en su vehículo, el cual fue finalmente lanzado “por un abismo de más de 200 metros”. El esposo de la mujer afectada había dictado en 1983, cuatro meses antes del incidente con el vehículo, un auto de detención contra Pablo Escobar, a quien se le relacionaba con el asesinato de dos agentes de Departamento de Seguridad y Control de Medellín en el año de 1977 (“Asaltada esposa”, 1984).

En febrero de 1984 se produjo un homicidio que, a pesar de no ser el primero en su tipo, generó una importante reacción en la opinión pública colombiana. Se trató del asesinato del abogado Jorge González Vidales, quien había ejercido en el gobierno anterior del presidente Turbay Ayala como funcionario del Ministerio de Justicia y que al momento de ser asesinado en Bogotá se mostraba como un firme defensor de la aplicación del tratado de extradición, esto es, el envío de narcotraficantes colombianos o no

colombianos que fueran reclamados por algún país con el que existiera dicho acuerdo para ser judicializados. González Vidales había llegado incluso a demandar ante el Consejo de Estado una serie de resoluciones ejecutivas por medio de las cuales el presidente de la República, Belisario Betancur, había negado la extradición de conocidos narcotraficantes, y su figura se había hecho todavía más conocida luego de salir en televisión en defensa de sus posiciones (“Procuraduría investiga”, 1984).

Los pronunciamientos sobre el homicidio vinieron desde distintos sectores de la opinión pública, y no solamente políticos o autoridades sino también referentes de los medios de comunicación, entre ellos la prensa, denunciaron abiertamente lo que consideraron como un ataque frontal a la sociedad. Así, el reconocido columnista Enrique Santos Calderón, del diario de circulación nacional *El Tiempo*, expresaba sus inquietudes acerca del impacto del asesinato al señalar que “la muerte del abogado autor de la demanda [al procedimiento que evitó la extradición de varios capos del narcotráfico] no para el proceso, pero sí puede convertirse entonces en un aviso intimidatorio para quienes tienen que pronunciarse” (Santos Calderón, 1984, 4A). En lo que respecta al hecho en sí y lo que simbolizaba en el marco de la lucha contra el narcotráfico, Santos Calderón termina su columna señalando que:

El cobarde asesinato de González Vidales tendría, pues, el carácter de un chantaje a la Justicia. Y más generalmente a todos los defensores del Tratado de extradición. Es un crimen que sienta un funesto precedente, pues constituye un desafío frontal a un amplio sector de la sociedad y a la misma libertad de opinión. Si, como tantos otros, este también queda impune, el país habrá dado otro deprimente paso atrás. (1984, 4A)

Otro importante columnista denunciaba el riesgo que representaba cualquier forma de acción contra la mafia, así como la actitud adoptaba por la sociedad, a su modo de ver apenas entendible, frente a este fenómeno del crimen:

Por fustigar a la mafia, por hablar mucho contra ella, por combatirla con armas legales y en nombre de una comunidad acobardada e indefensa, González murió. Lo mataron, frente a una Iglesia, de cuatro tiros en la cara, como en épocas de nefanda memoria, para así acallar también a una sociedad explícitamente pusilánime y desprotegida por el Estado (D’artagnan, 1984).

La voz de González Vidales fue una de entre no pocas que públicamente se levantaron contra los narcotraficantes, pero sus acciones legales en apoyo a la extradición, así como la difusión mediática que alcanzaron las mismas, dieron particular realce a su figura, llamando la atención de la mafia. Su muerte fue una forma de de escarnio público, de advertencia, para aquellos que osaran adelantar acciones de cualquier tipo en contra de los intereses de los narcotraficantes.

Entre esas otras voces que se levantaban en abierta oposición al accionar de los traficantes de drogas estaba una que para esos años sonaba con particular fuerza, la del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, quien no sólo de palabra sino a través de múltiples acciones se encargó de perseguir y debilitar las redes y estructuras a través de las cuales operaban los narcotraficantes.

El ministro Lara Bonilla se erigía para el año de 1983, cuando fue nombrado para hacerse cargo de la cartera de Justicia, como uno de los políticos con más proyección en el país, pues a sus apenas 37 años ya había ocupado diferentes cargos, tanto de elección popular como nombramiento, entre ellos los de diplomático, representante a la Cámara y Senador. Más conocido por sus acciones contra el narcotráfico, Lara también se ocupó de poner en evidencia otros problemas asociados con el ámbito que le era propio en su función de ministro, entre ellos el del sistema penitenciario, al que acusaba de ser un escenario de corrupción y de permitir que en las cárceles se violaran de manera constante los derechos humanos, además de que incumplía con su labor resocializadora, puesto que, según señalaba Lara a los medios “...en muchos casos, el hombre que va a la cárcel en lugar de rehabilitarse se destruye” (“En cárceles se violan los derechos”, 1984).

Desde su llegada al Ministerio de Justicia, en agosto de 1983, Rodrigo Lara mostró que una de sus principales preocupaciones era el avanzado estado de consolidación en que se encontraba el fenómeno de la producción y el tráfico de drogas, al que había que combatir con toda la fuerza del Estado; y más aún cuando este último evidenciaba signos de estar siendo contaminado por el poder corruptor del dinero proveniente de las drogas. Precisamente en enero de 1984 el ministro señalaba sobre los jueces de la República que “no dudará en denunciar penalmente si comprueba que por morosidad o negligencia en sus funciones han impedido que vayan a la cárcel algunos capos del narcotráfico” (“Denunciarán a jueces”, 1984, 20C), exponiendo su opinión, compartida por muchos colombianos, acerca de la complicidad de muchos de los funcionarios de la Justicia con la mafia.

Rápidamente y por cuenta de sus acciones contra el narcotráfico (allanamientos, investigaciones, operativos contra centros de producción de droga, etc.), Lara Bonilla pasó a ser objeto de interés de los traficantes de drogas más importantes del país, entre ellos alguien a quien había señalado abiertamente por sus actividades ilícitas: Pablo Escobar. Pero no sólo fue Escobar el afectado por las actividades, pues otros tantos individuos relacionados con el comercio ilícito también vieron entorpecidas sus operaciones por cuenta de las acciones de las autoridades. La guerra estaba prácticamente declarada.

Hacia febrero de 1984 Lara Bonilla declaraba ante los medios la existencia de un complot en su contra por parte de la mafia. Esta afirmación se produjo luego de que el F-2, un organismo de seguridad del Estado, encontrara un sistema de interceptación telefónica que operaba sobre la casa y las oficinas del Ministerio de Justicia. De acuerdo con las investigaciones, la labor de interceptación se venía desarrollando desde noviembre de 1983, cuando ex empleados de la Empresa de Teléfonos de Bogotá se pusieron al servicio de personas contactadas por la mafia para llevar a cabo la operación de instalación de un sistema que sólo pudo ser detectado cuando “el teléfono de la residencia de Lara Bonilla, tras trabajar de forma defectuosa, se calló definitivamente y obligó a una inspección”, según informaban medios de comunicación, complementando que “En el examen que los funcionarios de la Empresa [de teléfonos] hicieron al aparato no encontraron ningún daño, pero decidieron revisar la línea en toda su extensión y finalmente en una de las cajas de la central encontraron el puente” (“Hay un complot”, 1984, 7A), en clara referencia al dispositivo que permitía la interceptación y posterior grabación de las conversaciones que a diario mantenía el ministro Lara.

El largo brazo de la mafia logró entorpecer las operaciones de captura de los implicados en la acción de interceptación telefónica al ministro Lara, según informaron las autoridades un funcionario de los organismos de seguridad logró filtrar la información sobre el operativo que debería llevar a la captura de los hombres al servicio de la mafia que había instalado el dispositivo de interceptación. Como resultado de esta situación, apenas dos de los técnicos vinculados a la acción fueron capturados, en tanto que otros dos lograron escapar (“Infidencia de funcionarios”, 1984). Una de las principales dificultades de la lucha contra el tráfico de drogas era precisamente la capacidad que tenían los narcotraficantes de infiltrar y corromper las instituciones en sus distintos niveles, anticipándose muchas veces a cualquier estrategia u operación en su contra. Muchos de esos mismos funcionarios encargados de combatir a las

mafias se erigían como su primer anillo de seguridad.

Consciente de esa situación y de la necesidad de cambiarla para dar mayor eficacia a la labor de lucha contra las drogas, Lara Bonilla orientó parte de su estrategia hacia el objetivo de poner en evidencia los vínculos entre mafia y política, precisamente por considerar que a través del manejo de esta última era como los narcotraficantes aspiraban a lograr el control de las instituciones y dejar en la impunidad sus acciones delictivas. Así, el ministro anunció en febrero de 1984 el siguiente paso en la lucha contra las drogas, que consistiría en poner al descubierto a aquellos candidatos a las próximas elecciones regionales que mantenían algún vínculo con el narcotráfico o que simplemente y de acuerdo con investigaciones de los organismos de seguridad eran piezas del narcotráfico o narcotraficantes mismos tratando de ingresar en el juego político (“Lara Bonilla”, 1984). De esta forma, Lara Bonilla entró en una abierta confrontación no solamente contra los traficantes, sino también contra los presuntos aliados de estos últimos en las instituciones, multiplicando así sus enemigos, que ya no sólo se ubicaban en los márgenes ilegales de la sociedad sino al interior de las estructuras de gobierno.

La respuesta a las acciones de Lara no se hizo esperar. Esta vez la mafia optó por atacar la credibilidad y honra del ministro a través de una serie de denuncias del narcotraficante Evaristo Porras, quien señaló que Lara había recibido en el pasado dinero del narcotráfico para financiar su campaña política. El testimonio de Porras fue tomado como parte de un proceso que vinculó a Lara Bonilla en la investigación sobre el ingreso de “dineros calientes” -como se había denominado a los recursos provenientes del narcotráfico- en las campañas políticas colombianas, siendo el ministro citado a indagatoria por un juez penal del circuito de Bogotá encargado de llevar el caso (“Minjusticia a indagatoria”, 1984). La situación transcurrió en las siguientes semanas entre la reiteración de las llamadas a comparecer al ministro y el rechazo de éste a ser vinculado con cualquier ilícito, quien además reiteró las referencias sobre la capacidad de infiltración que el narcotráfico había llegado a tener en la Justicia. Todo ello se mantuvo hasta que un nuevo y lamentable hecho de violencia, en contra del mismo Lara Bonilla, estremeció al país.

La noche del 30 de abril de 1984, poco antes de las ocho, los medios de comunicación informaban acerca de un atentado contra la vida del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla. Poco después, en esa misma noche, se confirmaba el fallecimiento de Lara, como consecuencia de múltiples impactos de bala, siete según los resultados de la necropsia, luego de que dos

sicarios que se desplazaban en motocicleta dispararan contra el vehículo en que se movilizaba el ministro. Mientras uno de los escoltas y el conductor del vehículo donde se desplazaba Lara se ocupaban del traslado del alto funcionario de la Justicia hasta un centro médico, los otros integrantes del cuerpo de protección siguieron en persecución de los sicarios, produciéndose un intercambio de disparos y, como consecuencia de ello, el accidente de la motocicleta en que se desplazaban los asesinos. El resultado, uno de ellos, que había recibido un disparo en el abdomen, murió inmediatamente cuando su cabeza se estrelló contra el pavimento al momento del accidente de la moto; el otro sicario, que iba como conductor, resultó herido de bala y con algunos golpes, siendo capturado y trasladado hasta un centro de salud (“Asesinado Ministro”, 1984).

Si bien es cierto que el asesinato de Lara Bonilla generó una profunda impresión en la opinión pública colombiana, también lo es el hecho de que no fue algo absolutamente inesperado, sobre todo por la abierta posición contra el narcotráfico por parte del ministro y los antecedentes de uso de la violencia de la mafia para condicionar el comportamiento de las instituciones en Colombia. A lo anterior se agregan los indicios precisos acerca de planes de narcotraficantes de atentar contra Lara, quien ya públicamente los había denunciado en octubre de 1983 (“Lara había denunciado”, 1984), reiterando la existencia de dichos planes apenas unos días antes de su asesinato, cuando afirmó ante los medios de comunicación que el Ministro de Defensa, el Director de la Policía y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) le habían advertido acerca de los riesgos que corría su vida (“Estos tipos”, 1984).

El asesinato de Lara Bonilla dio lugar a la activación de una serie de medidas orientadas principalmente a asegurar la normalidad en el orden público y a golpear las estructuras del narcotráfico. La reacción inmediata del Gobierno nacional fue declarar el Estado de Sitio desde el 1 de mayo, es decir, al siguiente día del asesinato, dictando una serie de decretos reglamentarios que entregaban la potestad a los gobernadores de cada Departamento para establecer medidas sobre aspectos de la vida cotidiana como la venta y consumo de alcohol en espacios públicos, la circulación de personas, el transporte de mercancías, las reuniones de carácter político y las manifestaciones públicas, entre otras (“Decretos reglamentarios”, 1984).

En lo que respecta directamente a la lucha contra el narcotráfico, el mismo presidente de la República, Belisario Betancur, modificó radicalmente su

postura frente a la extradición, a la que pasó a apoyar, señalando que en adelante procedería a entregar “a todos los antisociales solicitados por otras naciones, entre ellas Estados Unidos” (“Colombia extraditará”, 1984, 1A), abriendo así la posibilidad de hacer efectiva la captura de narcotraficantes con pedido de extradición vigente, a quienes no se había podido detener por no tener ningún delito comprobado en Colombia.

La decisión de respaldar la política de extradición por parte de la Administración Betancur vino acompañada en esos momentos de una serie de acciones puntuales contra los narcotraficantes y su estructura de producción y comercialización de la droga, así como contra sus recursos financieros y sus bienes. Ejemplo de esto último es que cuarenta y ocho horas después del asesinato de Lara Bonilla las autoridades colombianas llevaron a cabo allanamientos en “propiedades de reconocidos narcotraficantes en Barranquilla, Armenia, Leticia y Medellín” (“Gran ofensiva”, 1984, 1A), entre las cuales estuvo “La Posada Alemana”, reconocida casa de campo de Carlos Lehder.

Para el caso del Departamento del Atlántico, en el Caribe colombiano, no sólo fue en Barranquilla donde se adelantaron operativos, también en poblaciones cercanas se llevaron a cabo allanamientos, decomisándose, entre otras cosas, armas, municiones, documentos falsificados, vehículos y equipos de radiotelefonía. Precisamente en uno de los municipios del Atlántico, Repelón, fue allanada una hacienda de propiedad de la familia Ochoa donde funcionaba un zoológico particular que pertenecía a los mencionados narcotraficantes. También fueron allanadas en otras regiones del país algunas propiedades de Pablo Escobar, a quien además le fue decomisada una avioneta en el aeropuerto de Manizales, situación que sirvió de alarma para que el narcotraficante pudiera escapar del país al ser informado por un funcionario del aeropuerto de la captura de la aeronave (“Allanado zoológico”, 1984).

Si bien algunos de los traficantes de drogas lograron escapar, como sucedió con Escobar y dos de los hermanos Ochoa, otros no lograron superar el cerco tendido por las autoridades. Evaristo Porras fue uno de los capturados, en tanto que un tercer integrante de la familia Ochoa, Fabio, decidió entregarse a las autoridades. Al tiempo que esto sucedía, el gobierno nacional a través de las autoridades aeronáuticas colombianas decidió cancelar la licencia de operación a treinta y cinco aviones de propiedad de narcotraficantes o de los que se sospechaba venían siendo utilizados para trasladar la droga hacia el exterior (“Detenidos Evaristo Porras y Fabio Ochoa”, 1984).

Adicional a las acciones en contra de varios de los más importantes capos del narcotráfico, se llevó a cabo la captura de los implicados residentes en Colombia de una red internacional de tráfico de drogas, identificados previamente a través de lo que se denominó Operación Pez Espada, acción desarrollada desde finales de 1982 en el sur de la Florida y en la que tuvieron participación, además de la Administración para la Lucha Contra las Drogas, de Estados Unidos, agentes de Colombia, España, República Dominicana, Panamá y Suiza (“Ordenan captura”, 1984). Como complemento a todo lo anterior y en vista de las graves dificultades que enfrentaba la justicia ordinaria, convertida ahora en objetivo del narcotráfico, bien a través del terror, bien a través del soborno, el gobierno de Betancur optó por establecer a través de decreto 1042 de 1984 que en adelante, esto es, a partir de mayo de ese año, el delito de narcotráfico pasara a ser atendido por la justicia penal militar, considerando que ésta estaba en mejores condiciones de seguridad para ejercer su labor en contra del narcotráfico (“Narcotráfico pasa a justicia”, 1984).

Conclusión

El asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, cuya descripción cierra el apartado final de este capítulo y también el capítulo mismo, constituye uno de los hechos de violencia más significativos de la década de los ochenta. Y lo es no tanto por el crimen en sí, puesto que previo a ese homicidio la mafia había perpetrado otros más y posteriormente otras figuras de la política colombiana padecerían destino similar, sino porque representó un punto de inflexión en lo que había venido siendo la dinámica de confrontación entre el Estado y las organizaciones dedicadas al narcotráfico: el asesinato del ministro de Justicia motivó una fuerte reacción de parte del gobierno, al que le siguió un incremento en las acciones de la mafia en contra de las instituciones, todo lo cual desembocó en una espiral de violencia que conmovió profundamente las estructuras de la sociedad colombiana en los siguientes años.

Pero esta situación de profunda conmoción en que entró el país en los años posteriores no se debió únicamente a la guerra que la mafia declaró al Estado, otros actores ilegales contribuyeron a la dinámica de violencia que caracterizó a la época. La primera mitad de los años ochenta fue un momento en que las guerrillas entraron en una fase de fortalecimiento y de reconfiguración de sus estrategias de guerra, cuando de manera simultánea a sus intentos por incursionar en la vida política del país elaboraron planes de consolidación y expansión de sus estructuras militares con la finalidad última de alcanzar el poder a través de “la combinación de todas las formas de lucha”. En correspondencia con lo anterior, hacia 1984, año en que se concentra el análisis desarrollado en este trabajo, se puede encontrar una considerable actividad guerrillera en todo el país, llevando a cabo inclusive acciones puntuales contra guarniciones militares importantes, sólo posibles a través de la capacidad logística y operativa propia de organizaciones con alto nivel de complejidad, lo que da una idea aproximada del avance que para ese momento habían alcanzado los grupos insurgentes, los cuales lograron combinar la tradicional guerra de guerrillas, de pequeñas unidades y rápidos y sorpresivos golpes, con una forma más agresiva, organizada y de gran impacto, en la que tomaba parte un número importante de combatientes.

Finalmente, capacidad de los narcotraficantes para declarar la guerra al Estado y potencia operativa de las guerrillas son fenómenos que se explican en buena medida a través del tercero de los elementos abordados en este trabajo, el de la consolidación de la industria ilegal del tráfico de drogas, tanto en su componente productivo como de comercialización, sobre

el cual se reflexionó en el primero de los apartados que componen este capítulo. El periodo comprendido entre finales de la década de los setenta y la primera mitad de la de los ochenta, aunque con especial dinamismo en esta última, constituyen uno de los momentos clave para entender la historia de la violencia en la Colombia de los últimos treinta años.

Los recursos generados por el tráfico de drogas han sido de tal dimensión que prácticamente es difícil encontrar un actor ilegal armado que no se haya beneficiado de los mismos. La capacidad de maniobra en contra de las instituciones que llegaron a adquirir los narcotraficantes se explica en buena medida a partir de la posibilidad de contar con vastos recursos financieros con los cuales pagar sus ejércitos privados, así como de sobornar y corromper individuos en distintas instancias del Estado. En ese mismo sentido, la ampliación de la capacidad operativa de la guerrilla debió mucho a los “impuestos” que cobraban en zonas de cultivo y fabricación de la droga, pasando a disponer de recursos con los cuales respaldar la consolidación y expansión de sus fuerzas. Incluso las en ese entonces relativamente nuevas organizaciones paramilitares terminaron beneficiándose ampliamente de la boyante industria del narcotráfico.

El tráfico de drogas terminó por erigirse como el gran combustible del conflicto colombiano, contribuyendo con su sostenimiento, pero también ayudando a su degradación. Y aún en tiempos donde se vislumbra la posibilidad de cerrar de manera definitiva el periodo de violencia en el que las fuerzas del Estado, las guerrillas y los grupos de extrema derecha han sido protagonistas (aunque no los únicos participantes), es precisamente el narcotráfico la principal amenaza, el gran obstáculo, una de las causas y al mismo tiempo uno de los efectos de la prolongación del estado de violencia en que ha permanecido el país. Desafortunadamente para Colombia, el fenómeno del narcotráfico es algo que escapa a formas unilaterales de solución, pues no es un asunto sólo nacional, sino un problema global, que se mantiene y crece en la medida en que las sociedades de aquellos países con altos niveles de consumo no encuentren una vía distinta a la simple persecución para luchar contra él.

Referencias Bibliográficas

- 10 años de cárcel a exsenador por tráfico de droga. (8 de febrero de 1984). El Tiempo, p. 12A.
- \$9 mil millones ganaron las FARC por venta de cocaína. (11 de febrero de 1984). El Tiempo, p. 6B.
- “Estos tipos quieren matarme”, dijo Lara ayer a este diario. (1 de mayo de 1984), El Tiempo, 12A.
- Allanado zoológico de Ochoa y lujosas propiedades de Escobar. (4 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 10B.
- Asaltada esposa de juez que dictó detención a Escobar. (20 de enero de 1984). El Tiempo, p. 3A.
- Asesinado Ministro de Justicia. (1 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 1A.
- Asesinado el último del clan de los Cárdenas. (6 de febrero de 1984). El Tiempo, p. 1.
- Asesinos en moto han matado a 17 abogados. (3 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 13D.
- Audaz escalada terrorista. (1 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 6A.
- Cae gigantesco laboratorio de coca. (12 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 1.
- Colombia extraditará a criminales. (3 de mayo de 1984). El Tiempo, pág. 1A.
- Colombianos en mayor banda de traficantes de cocaína en EE.UU. (24 de enero de 1984). El Tiempo, p. 2B.
- Corena E. y Lázaro J. (2017). 1948: escuchar, amar, cantar y vestirse. En: J. Lázaro y L. Salcedo Díaz (Ed.), 1948. Procesos, permanencias, tensiones y rupturas (pp. 211-240). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.
- D’artagnan, Prohibido hablar de la mafia. (4 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 4A.
- Decretos reglamentarios para el Estado de Sitio. (2 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 7A.

- Denuncian acuerdo entre guerrilla y narcotráfico. (10 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 4B.
- Denuncian desembarco de armas. (27 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 3A.
- Denunciarán a jueces que liberan mafiosos. (23 de enero de 1984). *E Tiempo*, p. 20C.
- Detenidos 6 colombianos en Luxemburgo. (9 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 9A.
- Detenidos Evaristo Porras y Fabio Ochoa. (5 de mayo de 1984). *El Tiempo*, p. 1A.
- Detenido ex suboficial boliviano. (10 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 5B.
- El ELN rechazó la tregua. (29 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 2C.
- El final de un menor. (15 de marzo de 1984). *El Tiempo*, p. 16A.
- ELN anuncia sabotaje de elecciones. (21 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 7B.
- En cárceles se violan los derechos humanos: Lara B. (4 de enero de 1984). *El Tiempo*, pp. 1A y 8A.
- Estado de Sitio en 4 departamentos. (15 de marzo de 1984). *El Tiempo*, p. 1A.
- Gobierno autoriza diálogo con los jefes guerrilleros. (20 de febrero de 1984). *El Tiempo*, pp. 1A y 3D.
- González, F. (2015). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Odecofi-Cinep.
- Gran ofensiva contra la mafia. (3 de mayo de 1984). *El Tiempo*, p. 1A.
- Hay un complot de la mafia contra mi: Lara. (4 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 7A.
- Infidencia de funcionarios frustró captura de la banda. (5 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 12A.
- Jueces especiales para el Magdalena Medio. (3 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 3A.
- Lara Bonilla dará a conocer los nombres de los narcotraficantes. (16 de febrero de 1984). *El Tiempo*, p. 12A.

Lara había denunciado atentados contra su vida. (1 de mayo de 1984), El Tiempo, 13A.

Lázaro J. y Corena E. (2017). Vida cotidiana, sociabilidad y violencia en Colombia en torno al 9 de abril de 1948. En: J. Lázaro y L. Salcedo Díaz (Ed.), 1948. Procesos, permanencias, tensiones y rupturas (pp. 175-210). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.

López, J. F. (6 de febrero de 1984). ¿Dónde está la plata de la coca? El Tiempo, p. 1C.

M-19 rompe el diálogo de paz, El Tiempo, 10 de marzo de 1984, p. 13B.

Maldonado C. y Caballero T. (2017). De la república liberal al estallido de la violencia (1930-1948). En: J. Lázaro y L. Salcedo Díaz (Ed.), 1948. Procesos, permanencias, tensiones y rupturas (pp. 77-108). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.

Masacrados por las FARC 14 campesinos. (8 de febrero de 1984). El Tiempo, pp. 1A y 8A.

Minjusticia a indagatoria. (3 de marzo de 1984). El Tiempo, 1A.

Narcotráfico pasa a justicia penal militar. (3 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 3A.

Numerosas bajas en combates con el M-19. (19 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 1A.

Ordenan captura de los implicados en Operación Pez Espada. (3 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 2A.

Pendiente extradición de Carlos Lehder y Benjamín Herrera. (7 de enero de 1984). El Tiempo, p. 3A.

Por tráfico de coca a E.U. (25 de enero de 1984). El Tiempo, p. 11A.

Procuraduría investiga el asesinato del ex viceministro. (25 de febrero de 1984). El Tiempo, p. 7B.

Reaparece Carlos Lehder en los Llanos. (14 de enero de 1984). El Tiempo, p. 11A.

Santos Calderón, E. (5 de febrero de 1984). Droga, chequera y conciencia. El Tiempo, p. 5A.

Santos Calderón, E. Justicia y droga: mal de muchos. (4 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 4A.

Salcedo L. (2017). 1948: sistema político, opinión pública y violencia política en Colombia. En: J. Lázaro y L. Salcedo Díaz (Ed.), 1948. Procesos, permanencias, tensiones y rupturas (pp. 109-144). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.

Tambalea gobierno de Bahamas por soborno de Carlos Lehder. (27 de enero de 1984). El Tiempo, pp. 1A y 7A.

Texto del Tratado de extradición. (4 de mayo de 1984). El Tiempo, p. 9B.

Toque de queda y Ley seca. (15 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 14A.

Un soldado muerto y otros siete heridos en emboscada de las FARC. (20 de febrero de 1984), El Tiempo, p. 3A.

Villamizar, D. (2017). Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines. Bogotá, Colombia: Debate.

Volveré a la política, anuncia Pablo Escobar. (3 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 7A.

CAPÍTULO II

**LA REINTEGRACIÓN DE
EXCOMBATIENTES EN COLOMBIA:
LA CONSTRUCCIÓN DE
INSTITUCIONALIDAD EN DDR**

Adelaida María Ibarra Padilla*

Resumen

Una institucionalidad de más de quince años que, a marzo de 2018 había atendido a 51.371 desmovilizados de grupos armados ilegales (ARN, 2018), sitúa a Colombia como el país con el programa de reintegración más perdurable, desarrollado y mejor financiado del mundo. Sin embargo, éste no fue concebido desde un principio con una visión de largo plazo y mucho menos se pensó que llegaría a atender el número de excombatientes que efectivamente ha pasado por él. Este capítulo examina el trabajo adelantado por varias entidades responsables de la reintegración de excombatientes procedentes tanto de grupos paramilitares como de las guerrillas. Aborda además el funcionamiento de la ruta de reintegración, sus ocho dimensiones y evalúa sus fortalezas y debilidades. El estudio también compara los beneficios que el programa entrega a los diferentes grupos de combatientes desmovilizados en Colombia con los que reciben las víctimas y concluye señalando la necesidad de un diseño conjunto de la política de reintegración con la de reparación como aspecto fundamental para la reconciliación.

Introducción

Este capítulo da cuenta del abordaje dado al tema de la reintegración de excombatientes en Colombia empezando en los ochentas con el proceso de paz adelantado por el gobierno del presidente Betancury terminando con los procesos de desmovilización adelantados durante la administración del presidente Santos. Desde el marco institucional, este capítulo comienza su análisis con el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) de 2003. Este fue el punto de partida de un proceso continuo de formación de institucionalidad en el campo de reintegración de excombatientes que ha conducido al país a tener el más completo proceso de reintegración implementado en el mundo.

Este documento es resultado parcial de mi investigación doctoral titulada *Potentialities and Challenges of the Colombian Reintegration Program as a Guarantee of Non-Repetition* realizada en el período 2014-2017 con la colaboración de la entonces Agencia Colombiana para la Reintegración. Se trata de una investigación de enfoque cualitativo, basado en fuentes secundarias y primarias. Para este trabajo se llevaron a cabo un total de 25 entrevistas a profundidad que incluyen excombatientes participantes del programa de reintegración, profesionales reintegradores y personal administrativo de la agencia. Igualmente se realizaron dos grupos focales, uno con desmovilizados y otro con reintegradores.

El capítulo está dividido en tres secciones; la primera se ocupa de la evolución institucional que ha tenido Colombia en materia de reintegración. Para ello se presentan las principales dificultades y condiciones contextuales que han llevado a las entidades encargadas del tema a su continua transformación. Estos frecuentes cambios que algunos podrían interpretar como la falta de una política de Estado coherente y muestra clara de improvisación, podrían también ser leídos como flexibilidad. Precisamente, el cambio ha sido una constante en la institucionalidad a cargo del programa de reintegración y da cuenta de una gran capacidad de adaptación a las condiciones del dinámico conflicto colombiano. La segunda sección aborda la denominada ruta de reintegración, por la que atraviesan todos los desmovilizados, sus diferentes dimensiones, sus bondades y limitantes. Por último, en la tercera sección se hace un análisis comparado de los beneficios que establece la ley tanto para los desmovilizados de los diferentes grupos armados y las reparaciones para las víctimas. Se encuentra que el programa de reintegración tiene muchos elementos comunes con el de reparación de víctimas y que sin embargo no se encuentran articulados.

1. Desarrollo institucional de la reintegración en Colombia

1.1. Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC)

El Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y Justicia creado en 2003 fue el programa presentado por el gobierno colombiano para la atención de desmovilizados provenientes principalmente de los grupos de autodefensa. El PRVC era un programa de reincorporación individual que brindaba atención psicosocial, formación académica y acceso al sistema nacional de salud subsidiada, y un pago económico mensual a los beneficiarios. Este programa se caracterizó por la asistencia humanitaria consistente en: a) atención en hogares de paz para los desmovilizados y su grupo familiar durante 24 meses en caso de desmovilización individual (guerrilleros desertores) y b) atención en hogares independientes para los desmovilizados y sus familias durante 18 meses en el caso de desmovilización colectiva (paramilitares). El programa también incluyó un componente de seguridad basado en el diagnóstico de la situación de riesgo de los desmovilizados. El proceso de reincorporación estuvo orientado al financiamiento de proyectos productivos (Ambos et al., 2009).

El informe de la Fiscalía General de 2006 señaló la formulación a corto plazo de los beneficios socioeconómicos otorgados por el gobierno a la población desmovilizada, así como el énfasis en la atención humanitaria en lugar de un enfoque sostenible. Al principio, esta característica no era un problema debido al número relativamente pequeño de población desmovilizada. Sin embargo, a medida que el número de desmovilizaciones aumentó, la PRVC se congestionó y enfrentó dificultades administrativas y operacionales.

1.2. Alta Consejería Presidencial para la Reintegración

La Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACPR) surgió en septiembre de 2006, con Frank Pearl a la cabeza, en respuesta a las nuevas demandas generadas por el proceso de desmovilización colectiva de las AUC. La creación de la Alta Consejería constituye un punto de inflexión en la historia de DDR en Colombia, por pasar de un programa de reincorporación de corto plazo a un proceso de reintegración de largo plazo, lo que implicó una mayor cobertura y capacidad de gestión, así como mejores herramientas para llevar a cabo el acompañamiento a los desmovilizados.

Con la Alta Consejería Presidencial se da la transición de la alta

concentración de funciones y funcionarios en Bogotá a la descentralización en lugares con un mayor número de población desmovilizada. Se crea además la Red Nacional de Atención a los Desmovilizados formada por Centros de Servicio encargados de atender a los participantes del programa y sus familias. El Consejo trató de articularse con las autoridades locales y el sector privado. Asimismo, se reemplazó el concepto de “ayuda humanitaria” por el de “apoyo a la reintegración”, y se empieza a tener en cuenta los perfiles de los participantes para su atención. Otros cambios introducidos incluyen la relajación del marco temporal, el seguimiento de las medidas adoptadas y el condicionamiento del pago del apoyo mensual a la participación de los desmovilizados en un mínimo de actividades del programa.

En este contexto, en 2008 el Consejo Nacional de Política Económica y Social produjo el documento CONPES 3554, que otorga el carácter de política de Estado al proceso de reintegración en Colombia. Posteriormente, el documento CONPES 3607 de 2009, desarrollado con el apoyo financiero de la Comundiad Europea reconoció la importancia estratégica del programa para apoyar a las comunidades que reciben desmovilizados.

La Alta Consejería estableció un modelo de servicios consistente en una Ruta de Reintegración personalizada con beneficios en los áreas psicosocial, educativa, económica y generadora de ingresos, para que los desmovilizados accedieran a una vida civil sostenible. El grupo destinatario de la Alta Consejería se amplió para cobijar a las familias de los participantes y a las comunidades receptoras, bajo el supuesto de que la sostenibilidad de la reintegración a la vida legal implica trabajar no solo con las personas desmovilizadas, sino también con su entorno.

En Colombia, entre 2006 y 2010, el número de desmovilizados de las AUC y las guerrillas fue de 2,642 personas por año (PNUD, 2012). En el período comprendido entre agosto de 2010 y julio de 2011, la Alta Consejería atendió a un total de 31.803 personas en programas de DDR: 25.720 recibieron atención educativa y 9.271 recibieron formación para el trabajo. El presupuesto del Gobierno para el programa de reintegración, sin incluir los fondos de la cooperación internacional, fue de 78,4 millones de pesos para 2011, 95,4 millones para 2010 y 94,3 millones para 2009 (Fisas, 2012, pp. 26-27). Aparte de sus logros, el informe de la CNRR de 2010 señaló la débil estructuración y el débil seguimiento de los proyectos productivos, la falta de sensibilidad del sector empresarial, la baja participación de los gobiernos locales, las dificultades en la adaptación social y laboral, y la baja capacidad técnica y competencia para el trabajo de los participantes (CNRR, 2010, p.82).

1.3. Agencia Colombiana para la Reintegración

En el año 2011, mediante el Decreto 4138, se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), una unidad administrativa especial del orden nacional, con personalidad jurídica y presupuesto autónomo, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). La Agencia, bajo la dirección general de Alejandro Eder Garcés, fue la responsable del diseño, la implementación y la evaluación de la política pública orientada a la reintegración social y económica de los excombatientes. La ACR trabajó en coordinación con el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y otras entidades públicas y privadas.

La política nacional de reintegración abarcaba 1) Los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se desmovilizaron colectivamente entre 2003 y 2006, certificados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; 2) Excombatientes de las guerrillas considerados como desmovilizados individuales y certificados por CODA; 3) Jóvenes enviados desde el “Programa de atención especializada a niños y adolescentes recuperados de grupos armados ilegales” del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); y 4) Excombatientes de grupos guerrilleros que, privados de su libertad, se acogieron al Decreto 1059 de 2007.

En este período se fortaleció la política de reintegración al proporcionar a la entidad una mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestaria y una estructura organizativa más sólida. Se aumentó el número de reintegradores, se fortaleció la relación de la agencia con las autoridades locales, y se llegó a más municipios del país.

1.4. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)

En el 2017, y como consecuencia del Acuerdo Final de Paz y la desmovilización de las FARC, el gobierno nacional expide el Decreto 897 modificando el Decreto 4138 de 2011 que regulaba la ACR. El nombre de la agencia a cargo de la política de reintegración pasa de la Agencia Colombiana para la Reintegración de las Personas en Armas y Grupos Armados (ACR) a Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). Esta nueva agencia tiene como objeto

gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las

instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia (Decreto 897, 2017, Art. 1)

Este decreto crea una Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP, asignada a la Dirección General de la ARN, encargada de adelantar el programa de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP. La Unidad es responsable de implementar los aspectos económicos y sociales del programa de reincorporación de acuerdo con los intereses de los participantes y su trabajo estará sujeto a los términos y condiciones definidos por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). El Coordinador de la Unidad es designado por el CNR y participa en el diseño e implementación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP.

Los miembros de las FARC-EP cubiertos por el marco legal del Acuerdo Final de Paz se beneficiarán de un Programa de Reincorporación Económica y Social creado para esta población específica. El contenido de este programa de reincorporación será definido por el CNR de acuerdo con las necesidades identificadas en el censo socioeconómico de los desmovilizados de las FARC-EP y las pautas establecidas en el Acuerdo Final. Los excombatientes que se encontraban en proceso de reintegración al momento de emitir el decreto continúan recibiendo atención de la misma manera y en la misma estructura institucional que lo había estado haciendo bajo los parámetros de la Política de Reintegración.

2. La ruta de reintegración a la sociedad civil

2.1. Generalidades de la ruta colombiana de reintegración

La ruta de reintegración es el camino que siguen las personas en proceso de reintegración (PPR) para superar la situación de vulnerabilidad con la que llegan al proceso y alcanzar el ejercicio autónomo de su ciudadanía. La ruta de reintegración tiene un enfoque individual que se materializa en el llamado “plan de trabajo” y la gestión de corresponsabilidad de los actores externos

(familia, amigos, actores institucionales y sociales, comunidad y víctimas, en ese orden).

El plan de trabajo es personalizado, acordado entre la Agencia y la PPR, y se basa tanto en el proyecto de vida del individuo como en las características del contexto. Los planes de trabajo anuales definen metas y énfasis. Los tiempos dependen de cada persona y sus necesidades particulares. La ruta de reintegración se desarrolla por etapas y de acuerdo con las necesidades, el progreso, esfuerzo, compromiso y desempeño que cada individuo demuestra dentro de su proceso de reintegración (Informe ACR, 2013).

La ruta de reintegración está regulada por la Resolución 0754 de 2013 de la ACR, que contempla el beneficio de gestión para el acceso a la salud, la educación y la capacitación laboral del grupo familiar de desmovilizados que se encuentran en el programa de reintegración. La Resolución también establece los requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso a los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración. Además, incluye el procedimiento de suspensión y pérdida de beneficios, y culminación de la ruta de reintegración.

La ARN atiende tres tipos de poblaciones: los desmovilizados colectivos de los grupos de autodefensa (certificados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz), los desmovilizados individuales de los diferentes grupos guerrilleros (certificados por el CODA), y los combatientes menores de edad recuperados de la guerrilla y los grupos paramilitares, una vez que hayan alcanzado la mayoría de edad. Además, la Resolución 754 de 2013 establece que las comunidades que reciben una población desmovilizada pueden participar en estrategias, proyectos, programas, modelos, actividades y metodologías que faciliten la implementación de la política nacional de reintegración.

En 2003, en el marco de la desmovilización colectiva de las AUC y las desmovilizaciones individuales de los miembros de la guerrilla, el gobierno implementó inicialmente albergues para acoger temporalmente a esta población, los cuales estaban a cargo del Ministerio de Defensa. Los excombatientes fueron ubicados en diferentes refugios según el grupo armado y el género. Los desmovilizados permanecían en los refugios por dos o máximo de tres meses. Una vez que estos obtenían el certificado del CODA, pasaban a ser responsabilidad del Ministerio del Interior, el cual los alojaba en refugios mixtos.

En 2005, había 77 albergues en Bogotá (51 del Ministerio del Interior y 26 del Ministerio de Defensa) en 15 de las 20 localidades de la ciudad, donde vivían cerca de 2.900 guerrilleros y paramilitares desmovilizados. Ese año, un refugio del Ministerio del Interior ubicado en Teusaquillo, un barrio residencial de Bogotá, fue blanco de un ataque con explosivos. Este hecho llevó al Gobierno Nacional a tomar la decisión de dismantelar los refugios existentes en la ciudad capital. Asimismo, decidió descentralizar los albergues y comenzó a atender a los combatientes desmovilizados en otras ciudades además de Bogotá.

En el 2006, se crearon granjas para atender a la población desmovilizada donde eran capacitados para trabajar en el sector agrícola. Estas formaciones, sin embargo, muchas veces no atendían a los intereses de los excombatientes ni a las necesidades del mercado.

“Eso era una casa. Ellos le llaman granja, porque así era que se llamaba. En la granja usted veía que cultivaban caracoles. Era una granjita, con decirle que era más grande la casa donde habitábamos 120 personas. Quedaba dentro del pueblo, de Chía. Pero usted no veía más que caracoles y 10 matas de repollo y no más porque no cabía más. [...] Lo de la granja ha sido una farsa porque allá si trabajaban 5 [personas] ya se llenaba la granja. Era pequeñita. Allá en la granja, pues querían era que uno acelerara rápido y firmara un papel, bueno aquí, ya usted es granjero porque estuvo en la granja y chao. Pero en la granja usted aprendía que a un caracol lo alimentaban sólo de harina y le echaban sal para que no se saliera del perímetro y ya. Que creciera y que botara la baba y había unas mayitas como eléctricas y ahí soltaban la baba” [Desmovilizado, ACR Cundinamarca, 2016] (El entrevistado estuvo cuatro meses en la granja y después de allá nunca trabajó en una granja de caracoles).

Gradualmente las granjas fueron reemplazadas por los Hogares de Paz. Estas casas son albergues del Ministerio de Defensa Nacional ubicados en áreas rurales que alojan temporalmente guerrilleros que abandonan sus grupos armados y se entregan a una autoridad civil o militar. En las Casas de la Paz, los combatientes desmovilizados permanecen por dos meses durante los cuales los agentes del Ministerio de Defensa Nacional verifican la información que ellos proporcionaron.

Después de la verificación de la veracidad de las declaraciones proporcionadas por los excombatientes, reciben una certificación de su condición de desmovilizados emitida por el CODA. Con la certificación CODA

(en el caso de los guerrilleros), o con la tarjeta OACP (en el caso de los grupos paramilitares), los combatientes desmovilizados se presentan en un centro de servicio o grupo territorial de la ARN. Allí, se les asigna un reintegrador que los acompañará a lo largo de su ruta de reintegración. Existen varios tipos de reintegradores: el Reintegrador 1 puede ser de dos tipos: asesor de ruta (coordina el trabajo de los reintegradores 2) y asesor de corresponsabilidad (coordina los programas con socios externos); Reintegrador 2 está a cargo de la atención a las personas en el proceso de reintegración; y Reintegrador 3 quien es un médico psiquiatra o reintegrador clínico, responsable del diagnóstico y la remisión de los participantes con enfermedades mentales. No corresponde al reintegrador brindar el tratamiento clínico.

Una vez que los excombatientes se vinculan al programa de reintegración, se les aplican varios instrumentos de diagnóstico. La línea de base es uno de los primeros instrumentos en ser aplicados. Esta herramienta recopila información sobre el contexto de donde provienen los participantes, cómo fueron sus vidas antes de unirse al grupo armado y qué actividades desarrollaron dentro de él. La línea de base se registra una sola vez por el reintegrador profesional en una entrevista de 2 o 3 horas. Contiene datos de identificación de los participantes, preguntas sobre su trabajo, educación e historia familiar, sus razones para unirse al grupo armado, la fecha en que el grupo armado los admitió, el rango que tenían dentro del grupo y sus razones para dejarlo.

La línea de base también tiene preguntas familiares. A los participantes se les pregunta quién los crió, cuántos hermanos tienen, si tienen parientes que también están en un grupo armado o si tienen parientes que están en el programa de reintegración. Se les pregunta si sufrieron abusos en algún momento de sus vidas. A las mujeres se les pregunta si están embarazadas, si han tenido abortos y cuáles fueron sus consecuencias. En el aspecto educativo, este instrumento identifica tanto el nivel educativo que ya tienen como su aspiración en cuanto a la formación vocacional. En el aspecto económico, se les pregunta a los participantes sobre sus experiencias laborales previas, en qué áreas han trabajado y durante cuánto tiempo. Finalmente, la línea de base contiene preguntas de seguridad, como si han tenido problemas de seguridad relacionados con su vida anterior después de ser desmovilizados. (Reintegrador de la Casa de la Paz, ACR Cundinamarca, 2016).

Tres meses después de ingresar a la agencia, los participantes toman la Encuesta Psicosocial Multi-Axial (EPM). Esta herramienta de evaluación

mide diferentes aspectos de su salud mental y psicosocial y los clasifica la probabilidad de enfermedad mental en mínima, media y alta. La probabilidad mínima se indica mediante una alerta, y la probabilidad media y alta se indican con una alarma. Esta encuesta analiza aspectos clínicos como depresión, ansiedad, juego patológico, control de los impulsos, manía y trastorno de estrés postraumático. Este instrumento también mide algunos aspectos como la calidad de vida, la autoaceptación, la estabilidad socioafectiva, la proyección y la orientación (Reintegrador clínico, ACR Cundinamarca, 2016).

El *concepto de reintegración* es otro instrumento en el que se mide la evolución del participante en los aspectos de familia, educación, productividad y comunidad. Este instrumento debe actualizarse cada seis meses. En él, el reintegrador registra novedades como el cambio de residencia o lugar de trabajo o la promoción de un ciclo académico a otro. Al final del proceso de reintegración, a los participantes se les aplica una encuesta llamada herramienta de evaluación de competencias psicosociales (CSI) para determinar cuánto se apropiaron del proceso. Este es un instrumento de validación de competencias psicosociales que permite a la ARN saber cuánto aprendieron de los talleres o actividades dentro de la ruta, y cuánto saben sobre sus dimensiones.

Las causales para la pérdida de los beneficios de la ruta de reintegración están establecidos en la Resolución 1356 de 2017 (Artículo 9). Este consagra como infracciones muy graves a los compromisos del proceso de reintegración las siguientes conductas: 1) Porte o tenencia de armas en la sede de ARN o de las entidades que apoyan los procesos de reintegración. 2) Presentación de documentos adulterados para acceder a cualquier beneficio del proceso de reintegración. 3) Promoción, incitación o uso de la violencia que altere gravemente el orden público. 4) El abandono del proceso de reintegración por un período de seis meses continuos. 5) El aprovechamiento ilegítimo de los beneficios socioeconómicos 6) Agresión física o verbal contra cualquier persona que trabaje o participe en el proceso de reintegración. 7) Amenazas contra cualquier persona que trabaje o participe en el proceso de reintegración. 8) Daño a las instalaciones de la Agencia o entidades que apoyan el proceso de reintegración. 9) Promoción de desórdenes que interfieren con el funcionamiento normal de la sede de la Agencia o entidades que apoyan el proceso de reintegración.

El procedimiento de suspensión o pérdida de beneficios comienza en la oficina jurídica del centro de servicio de ARN donde el participante está

adscrito ya sea de oficio o a petición de parte. Cuando de la investigación preliminar se desprenda que es conveniente avanzar en el procedimiento, el coordinador del centro de servicio respectivo formulará los cargos. Dentro de los quince días posteriores a la notificación de los cargos, la persona investigada puede argumentar en su defensa, solicitar y proporcionar pruebas. Después del período de descargos, la Agencia expide la orden de apertura de una fase probatoria de 30 días. Luego del escrito de cierre de la fase probatoria, el investigado tiene diez días para presentar alegatos. Dentro de los cinco días posteriores al cierre de la fase de alegatos, el Coordinador envía el caso al Subdirector de Gestión Jurídica de la Agencia, quien decide si sanciona o archiva el caso. La pena por violaciones muy graves del proceso de reintegración es la pérdida de los beneficios para la reintegración. Se puede presentar una solicitud de reconsideración y apelación contra esta decisión dentro de los 10 días posteriores a su notificación. En caso de sanción por infracciones muy graves, ARN comunica la decisión a las autoridades administrativas y judiciales competentes.

Según las estadísticas de la ARN, entre enero de 2003 y julio de 2017, 59.562 personas habían sido certificadas como desmovilizadas por el CODA (en el caso de guerrilleros que desertaron), o por la OACP (en el caso de las AUC), 50.894 de las cuales accedieron al programa de reintegración. De esta cifra, el 20% había perdido sus beneficios, el 7% había fallecido, el 25% se encontraba recibiendo los beneficios y el 36% había culminado su proceso de reintegración.

Tabla 1.

Estatus de los participantes del programa de reintegración (ARN, Julio 2017)

Excombatientes que ingresaron al programa de reintegración	50,894
Excombatientes que culminaron el programa de reintegración	18,176
Participantes actuales del programa de reintegración	12,638
Participantes que fallecieron	3,809
Participantes que perdieron los beneficios del programa de reintegración	10,093
Participantes que voluntariamente se retiraron del programa de reintegración	71
Participantes suspendidos por investigación administrativa o judicial	5,919

El proceso de reintegración culmina cuando el participante cumple con ciertos requisitos a nivel legal, personal, familiar y comunitario. A la pregunta sobre cuándo se considera que un participante del programa se encuentra reintegrado, del grupo focal con reintegratoras se concluyó que

cuando ha identificado qué deberes y qué derechos tiene como ciudadano, ha identificado las ofertas que le ofrecen las instituciones y hace parte de ellas, cuando ha identificado qué es tener una familia, qué significa conformarla y la responsabilidad de tener la misma [...] Cuando en el discurso que maneja en la cotidianidad no se piensa ya como parte de un grupo armado sino que ya asumió que está construyendo un proyecto de vida y está comprometido con él [...] En el momento en que esa persona logra un nivel importante de autonomía [...] Cuando ha desarrollado las habilidades para el ejercicio de la ciudadanía y ya tiene diferentes capacidades a nivel laboral, especialmente familiar y personal [...] Cuando nuevamente está metido en el cuento con su familia, con la sociedad, con la comunidad. (Grupo focal con reintegratoras, ACR Cundinamarca, 2016)

La duración del proceso de reintegración no es igual para todos los desmovilizados y depende de las circunstancias particulares de cada uno de ellos. Dependiendo del nivel académico con que entren al programa, los participantes pueden recibir beneficios económicos por hasta seis años y medio. Aunque la desmovilización de las AUC tuvo lugar entre 2003 y 2006, no fue hasta junio de 2012 cuando el primer participante concluyó su ruta de reintegración. A fines de ese año, un total de 812 personas desmovilizadas habían completado con éxito su proceso de reintegración. Una razón frecuente para requerir más tiempo para completar el proceso de reintegración es la dificultad que algunas personas tienen para alcanzar un nivel académico básico. Esto a menudo se debe al conflicto entre el tiempo requerido para trabajar y estudiar.

De conformidad con la resolución 754 de 2013, luego de que los participantes finalizan su programa de reintegración, la ARN lleva a cabo acciones de seguimiento para recopilar información que le permite conocer las condiciones personales, sociales y económicas de aquellos. Además, la agencia ofrece una serie de servicios para las personas desmovilizadas que finalizan su proceso de reintegración tales como asesoramiento institucional para la verificación de su situación legal, su inserción en entornos económicos, la gestión de situaciones de seguridad asociadas con su condición de desmovilización y el manejo de su estado psicológico.

2.2. Dimensiones de la ruta de reintegración

La ruta de reintegración de la ARN consiste en actividades de intervención en ocho dimensiones: personal, productiva, familiar, habitabilidad, salud, educación, ciudadanía y seguridad que persiguen el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la PPR.

2.2.1. Dimensión Personal

Esta dimensión se refiere a la capacidad de la PPR de conocerse y valorarse a sí misma e interactuar y crear vínculos afectivos con los demás mediante el establecimiento de relaciones seguras y estables que contribuyan a su bienestar. En el marco de esta dimensión, los participantes reciben atención psicosocial por parte de los profesionales reintegradores. Este es el único servicio proporcionado directamente por la ARN. El beneficio consiste en atención psicosocial atado a 30 meses de apoyo económico de \$160,000 (USD 55). Después de esos 30 meses, los participantes continúan recibiendo atención psicosocial, pero sin el beneficio económico.

En mi caso, que duré 17 años en la selva, uno llega a la ciudad como la peor selva en la que uno pueda estar, sin conocer a nadie, sin saber qué hacer. La ACR cumple un papel muy importante en eso los primeros días, empezar a conocer, guiarlo a uno. También con el apoyo económico que le da a uno en ese momento. Parte fundamental de cualquier proceso de paz o de desmovilización es ese tránsito a la vida civil. Sin la ACR es imposible que el desmovilizado pueda lograr esa reintegración a la vida civil por muchos factores. Primero, en esos primeros días que uno llega, uno empieza a extrañar lo que fue uno, que si no hay alguien que lo acompañe y empiece a guiarlo fácilmente cae en otras cosas peores como puede ser la delincuencia, la drogadicción... Hay mucho grupo en Colombia que busca a los desmovilizados porque saben que un desmovilizado, un alzado en armas, es un guerrero que les puede servir mucho [...] Uno llega a la ciudad y hay muchas cosas extrañas, entonces nos dieron las personas indicadas para que nos guiaran por el camino que es correcto. Uno llega a una ciudad como esta y uno encuentra quien lo guíe. Uno tiene su reintegradora y ella es muy buena gente y eso le ayuda a uno a reintegrarse. (Excombatiente, ACR Cundinamarca, 2016)

En la dimensión personal, la ARN aborda el desarrollo interpersonal, intrapersonal y grupal. En cada dimensión, los reintegradores trabajan

en aspectos específicos llamados logros. Por ejemplo, en la dimensión interpersonal, los reintegradores y los participantes trabajan en temas de autoconocimiento y autoestima. Los logros son lo que la agencia espera que las personas en el programa de reintegración logren después de un proceso de intervención, tareas o talleres. Cada logro a su vez se basa en metas específicas. El reintegrador y la persona en proceso de reintegración determinan conjuntamente a qué van a apuntar en el plan de trabajo, el cual se divide en ciclos. Los logros y las metas están contenidos en el plan de trabajo, que es la manera como los reintegradores miden el avance del participante en la ruta de reintegración.

2.2.2. Dimensión de Productividad

La dimensión productiva se refiere a las capacidades de las PPR y sus familias para generar ingresos sostenibles, gestionar proyectos productivos y acceder a los productos ofrecidos por el sistema financiero. En Colombia, la estrategia de reintegración económica desde un principio ha enfatizado el emprendimiento, el cual no siempre ofrece un ingreso decente o seguridad económica. El informe de 2006 de la Fundación Ideas para la Paz sobre la generación de ingresos alternativos para las personas desmovilizadas señaló que no todas las personas desmovilizadas tenían el perfil empresarial necesario para establecer proyectos productivos. Además, los beneficiarios del programa no tenían un asesoramiento adecuado para la ejecución de estos proyectos, y no se realizaron estudios previos de mercado.

El empleo en el sector formal ha sido la alternativa menos efectiva para proporcionar ingresos a las personas desmovilizadas. Una explicación para esto es la participación limitada del sector empresarial en el proceso. Esto puede deberse a la falta de confianza en el proceso, poca claridad en la forma en que este sector puede participar, la imposibilidad de contratar personal adicional en algunas empresas, la consideración de que es injusto contratar a los desmovilizados dadas las altas tasas de desempleo, y la idea de que los desmovilizados no están capacitados para lo que la empresa requiere (Rivas & Méndez, 2008). Un desmovilizado entrevistado para este estudio mencionó que otra razón para no vinculación de excombatientes al sector formal es el miedo infundado de los empleadores a ser atacados por estos.

Lo que pasa es que hay muchos empresarios que piensan que porque uno viene de allá [de la guerrilla], de que uno es irresponsable, no va a cumplir con lo que le van a poner a uno, o de que ellos no le van a poder llamar

la atención a uno porque de pronto uno ya va a coger y los va a matar. (Excombatiente, Grupo Focal 1, ACR Cundinamarca, 2016)

A pesar de lo anterior, este estudio muestra que la resistencia del sector privado a emplear excombatientes debido a su pasado es menos problemático de lo esperado. Esto teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, los empleadores desconocen la condición desmovilizada de sus empleados. Los testimonios de varios excombatientes son dicientes al respecto: “Yo ahorita estoy en una finca ganadera y el patrón no sabe que yo soy un desmovilizado” ((Excombatiente, ACR Cundinamarca, 2016).

Desde que me desmovilicé yo soy Juan, yo arrendé mi casa como Juan, yo hago mercado como Juan. Yo no digo “me vende un... soy desmovilizado. ¡No!” Iba a las canchas de micro del barrio y jugaba micro y... “¿me meten a jugar que yo soy desmovilizado? ¡No!”. (Excombatiente, ACR Cundinamarca, 2016)

El pasado de los combatientes no es la causa principal de las bajas tasas de empleo en el sector formal sino los bajos niveles de formación académica y capacitación laboral, la falta de experiencia laboral y las limitadas redes de apoyo con que cuentan los excombatientes cuando comienzan su vida civil.

Con respecto al empleo informal, el informe estadístico de la ARN de septiembre de 2017 mostró que el 27% de los desmovilizados tenía un trabajo formal, mientras que el 73% estaba empleado en el sector informal. Esto causa otros problemas, como el hecho de que la mayoría de las personas desmovilizadas no contribuyen al sistema pensional y no pueden disfrutar los beneficios de los Fondos de Compensación Familiar. El sector informal también se caracteriza por la inestabilidad y la variabilidad de los ingresos, lo que constituye un desafío, considerando que la estabilidad económica es un elemento fundamental para la construcción de un nuevo proyecto de vida.

Uno de los beneficios establecidos en el programa de reintegración colombiano para hacer frente a las bajas tasas de empleo de desmovilizados en el sector formal es el llamado beneficio económico para la reintegración. Este beneficio consta de 8 millones de pesos, que pueden utilizarse para emprendimiento, vivienda o educación. No obstante, el acceso a los recursos para los planes de negocios exige el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en la Resolución 754 de 2013, que no todos

pueden lograr. De conformidad con el artículo 21, el participante debe tener un estado “activo” o haber completado el proceso de reintegración y cumplir con una de las siguientes condiciones: a) completar un curso de capacitación laboral con un mínimo de 400 horas, b) completar un programa de capacitación en una entidad privada, c) certificado de evaluación de competencias laborales, d) reconocimiento de aprendizajes previos acreditados por la autoridad competente, e) finalización de al menos 4 semestres de educación superior, f) acreditación de al menos dos años de experiencia. La calificación anterior debe estar en línea con el plan de negocios presentado.

El beneficio económico para un proyecto productivo no se entrega en efectivo y solo cubre maquinaria, implementos y suministros. La agencia de reintegración no ofrece el apoyo económico para el emprendimiento directamente a los participantes sino a proveedores inscritos en Cámara de Comercio. Lo anterior, por temor a que este dinero se utilice para otros fines. Esto implica que, para poder obtener el beneficio económico de proyecto productivo, el participante debe contar con recursos adicionales para cubrir los gastos no cubiertos por el beneficio, tales como arrendamiento, servicios públicos y salarios. Por lo general, los participantes no tienen un local propio para llevar su negocio y deben pagar alquiler desde el principio. Lo mismo ocurre con proyectos productivos en áreas rurales. Los participantes que no cuentan con tierra propia difícilmente pueden iniciar un proyecto avícola, agrícola o ganadero, ya que necesitan tener dinero para el arrendamiento de la tierra. El testimonio de un excombatiente es muy ilustrativo a este respecto.

Ellos [la Agencia] dicen que sí, que le dan a uno un proyecto pero le ponen un montón de peros, que una cosa y otra, que tiene que tener... al menos yo quería pasar el proyecto para ganado y de una vez me dijeron que tenía que tener tierras ¿entonces? (Excombatiente, ARN Cundinamarca, 2016)

Una alternativa para conseguir los recursos faltantes requeridos para el proyecto productivo podría ser el acceso a préstamos blandos del sector financiero; sin embargo, por lo general, esta no es una opción real. Desde el inicio del proceso de reintegración, los participantes están vinculados al sistema financiero a través de la apertura de una cuenta de ahorros en Banco Caja Social. Es aquí donde la ARN les deposita su apoyo financiero mensual. Sin embargo, esta población no tiene acceso a las tarjetas de

crédito ni tienen una calificación crediticia lo que les dificulta obtener préstamos de libre inversión o hipotecarios, ya que la mayoría de ellos trabaja en el sector informal y no tienen ingresos regulares. Una posibilidad para resolver esta deficiencia podría ser la celebración de acuerdos con los bancos que les permitan a los participantes acceder a microcréditos y tarjetas de crédito.

Según cifras del sistema de información para la reintegración (SIR) en enero de 2017, la agencia había apoyado un total de 12.913 iniciativas de emprendimiento, de las cuales 5.610 aún estaban en funcionamiento. Aunque el acceso al apoyo económico de la ARN depende de un mínimo de capacitación académica o experiencia en el campo del plan de negocios, las estadísticas anteriores muestran que esto no garantiza el éxito del emprendimiento.

2.2.3. Dimensión Familiar

La política de reintegración colombiana reconoce que el grupo familiar juega un papel estratégico en el éxito del proceso de reintegración. Una relación cercana de las personas en proceso de reintegración (PPR) con sus familias aumenta la probabilidad de su permanencia en la legalidad y la superación de su condición de vulnerabilidad. Por lo tanto, los reintegradores intentan incluir al cónyuge o pareja de los desmovilizados en el proceso para servir de refuerzo a su trabajo.

Cambiar la condición de vulnerabilidad de los excombatientes requiere mejorar la calidad de vida de sus familias. Con este fin, la ARN busca vincular a las personas desmovilizadas y sus familias a educación, salud y otros servicios, a través de la coordinación con diferentes entidades a cargo de estas áreas. La ARN ha encontrado que la inclusión no efectiva del grupo familiar en el proceso de reintegración reduce las oportunidades económicas y sociales de los desmovilizados, al tiempo que aumenta la probabilidad de reincidencia y la participación de sus hijos en prácticas ilegales.

El programa de reintegración ofrece a los familiares de PPR los beneficios del apoyo psicosocial durante todo el tiempo que la persona desmovilizada permanezca en el proceso. También ofrece el beneficio de gestión para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema educativo de acuerdo con la oferta disponible. La segunda cláusula del Acuerdo de Cooperación Interadministrativa 699/363 entre la ARN y el SENA establece como beneficiarios del mismo los desmovilizados en proceso de reintegración,

su grupo familiar y las comunidades en su entorno inmediato. Ahora bien, las familias podrán acceder a los cursos de capacitación trimestrales regulares que ofrece el SENA, pero deben postularse directamente a este tipo de capacitación, ya que la ARN solo puede referir PPR.

En los casos en que la persona desmovilizada fallece, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 1391 de 2011, sus familias pueden acceder a la Póliza de Seguro de Vida con una cobertura de 15 salarios mensuales mínimos legales. Esta política tiene una cobertura de un año contado a partir de la certificación CODA, o de la lista OACP en el caso de los grupos de autodefensa.

2.2.4. Dimensión Salud

A este aspecto, el programa busca garantizar que tanto las personas desmovilizadas como sus familiares accedan al régimen subsidiado de atención en salud. El beneficio de salud incluye la emisión de una carta de salud que permite a la persona acceder provisionalmente a los servicios de salud en hospitales públicos, y asesoramiento sobre afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) tanto para la PPR como para su familia.

La ARN trabaja en coordinación con las secretarías departamentales y municipales de salud para poder brindar a los beneficiarios estos servicios. Sin embargo, la actuación de esta con respecto a la salud es muy limitado. La labor de la agencia finaliza con la afiliación del participante al sistema subsidiado de salud. La afiliación del grupo familiar de la PPR no es realizada por la agencia, aunque ofrece el asesoramiento necesario para que los participantes la realicen ellos mismos.

2.2.5. Dimensión de Habitabilidad

Esta dimensión se refiere a la capacidad de las PPR y sus familias para mejorar sus condiciones de vida en un entorno que facilite la vida familiar, brinde seguridad y contribuya al cuidado de sus miembros. La Agencia busca influir en la mejora de las condiciones de vida de los participantes en su lugar de residencia mediante la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades de los participantes.

Uno de los aspectos abordados en la dimensión de habitabilidad es la seguridad alimentaria. En el desarrollo de esta dimensión, los participantes aprenden medidas de acceso y consumo de alimentos en términos de

seguridad y calidad. Otro elemento de esta dimensión es el análisis del riesgo de la vivienda. Aquí, reintegradores y participantes analizan la probabilidad de daños y pérdidas humanos y materiales en una vivienda causada por la actividad humana (relacionada con redes eléctricas, cables, combustibles, elementos ubicados en áreas de tránsito humano, uso de químicos, condición de paredes, pisos, y techos, servicios públicos, etc.) o por eventos naturales (avalanchas, tormentas, actividad volcánica, terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, sequías). En el marco de este acompañamiento, se evalúan los riesgos existentes en la vivienda de los participantes y se diseñan planes de prevención y respuesta.

La Agencia no tiene un programa de adquisición de vivienda para sus participantes. Los participantes interesados en comprar una casa pueden, sin embargo, usar su beneficio económico de ocho millones de pesos de proyecto productivo para este propósito. En ese caso, la PPR debe trabajar en una empresa, estar afiliada al sistema contributivo de salud y pensión, y haber realizado ahorros programados en un banco al menos durante un año. Después de hacer eso, el participante puede solicitar un préstamo hipotecario. La cantidad de dinero que los bancos otorgan para vivienda depende del nivel de ingresos del cliente. Incluso aquellos excombatientes que tienen un trabajo formal y han estado ahorrando durante el tiempo solicitado, debido a sus bajos ingresos, pueden recibir una hipoteca por un monto que es insuficiente para comprar una casa. Como explicó un excombatiente: “Una vez un banco me aprobó una hipoteca de 12 millones de pesos. ¿Qué puede comprar uno con 12 millones de pesos? Nada, no se puede comprar nada, ni siquiera una parcela” (Ex combatiente, ARN Cundinamarca, 2016).

Una vez que el participante ha obtenido el préstamo bancario, la agencia le otorga al banco los ocho millones de pesos de su beneficio económico y la persona continúa pagando el resto de la deuda. Como se puede ver, el proceso de utilizar los recursos del beneficio económico para vivienda es bastante difícil, especialmente teniendo en cuenta que la tasa de trabajo informal entre excombatientes es del 73% (ARN, 2017) y que la mayoría de aquellos que se dedican a trabajos formales solo gana el salario mínimo.

2.2.6. Dimensión de Educación

Una parte significativa de los ex combatientes tiene niveles de educación muy bajos. Por lo tanto, la dimensión educativa se refiere a la capacidad de los PPR y sus familias para alcanzar niveles educativos de acuerdo con su contexto

local, y desarrollar competencias básicas en tecnologías de la información que les permitan acceder y mantenerse en entornos productivos.

Una parte sustancial de los delincuentes tiene antecedentes de bajo rendimiento escolar, abandono escolar temprano y problemas de lectura, escritura y aritmética. Como resultado de estos déficits y los problemas de motivación que los acompañan, el uso indebido de alcohol y la delincuencia juvenil, muchos de ellos tienen pocas, si alguna, calificaciones vocacionales e historias frecuentes de desempleo. El empleo y la integración estable en el mercado laboral son factores importantes para desistir del delito. (Lösel, 2012, p. 991, traducción propia)

La persona en proceso de reintegración puede iniciar o continuar su educación en los niveles académicos de: alfabetización, primaria, secundaria y media vocacional. La duración de este beneficio (\$ 180,000 COP por mes) está condicionada al nivel educativo de la persona en proceso de reintegración. Para la persona con un certificado de aprobación del ciclo I o II, la duración del beneficio será hasta por seis años, ciclo III hasta por 5 años, ciclo IV hasta por cuatro años y ciclos V o VI hasta por tres años.

2.2.7. Dimensión de Ciudadanía

La dimensión de ciudadana se refiere a la capacidad de las PPR para aprender acerca de los principios e instituciones democráticas, y conocer su responsabilidad legal ante las autoridades, incluido su deber de contribuir a la reconciliación. Uno de los aspectos de esta dimensión es el servicio social. Es un requisito de la ruta de reintegración que consiste en un conjunto de acciones para abordar las necesidades de las comunidades que reciben poblaciones desmovilizadas. Estas acciones se esfuerzan por generar espacios de reconciliación entre las comunidades y las personas que se están reintegrando. Cada persona en el proceso de reintegración debe cumplir con 80 horas de servicio social. Las actividades que son válidas como servicio social son: embellecimiento del espacio público, recuperación ambiental, campañas de atención médica, campañas de asistencia alimentaria a comunidades vulnerables, generación de espacios de recreación, arte, cultura y deportes, multiplicadores de conocimiento y otras actividades con aprobación previa y por escrito de la ARN¹.

¹ACR "Preguntas y respuestas sobre la Dimensión ciudadana". Disponible en <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/faqs-ciudadana.aspx> (Accessed on July 18, 2017)

Sin embargo, en la práctica, el servicio social llevado a cabo por los desmovilizados no tiene visibilidad en las comunidades. Los participantes prefieren hacer su servicio social en los municipios aledaños y no en el municipio donde viven porque no quieren ser reconocidos como desmovilizados. Esta práctica afecta el objetivo final del servicio social, que es crear un espacio para la reconciliación.

La parte comunitaria referida a servicio social se esperaba que se realice en las comunidades donde ellos están pero muchas veces lo que se decide es hacerlo en municipios aledaños, precisamente porque la población no quiere ser visibilizada. Si tú prestas un servicio social que está ligado a la política de reintegración en ciertas zonas de tu municipio pues efectivamente las comunidades van a saber que tú eres desmovilizado. Entonces ahí a veces sí se decide no realizarlo en los municipios sino en los aledaños y en otros casos se maneja muy discretamente como parte de servicios voluntarios. Se presenta ante las comunidades como un voluntariado y los únicos que saben que realmente es un servicio social son las entidades. (Reintegrador 2, ACR Cundinamarca, 2016)

Este estudio encontró que el aspecto comunitario del proceso de reintegración de los grupos paramilitares y de los miembros desmovilizados individualmente de los grupos guerrilleros se limita a unas pocas horas obligatorias de servicio social en lugar de trabajo conjunto con la comunidad.

2.2.8. Dimensión de Seguridad

La dimensión de seguridad busca brindar a la persona en proceso de reintegración las capacidades para identificar situaciones de riesgo, tomar decisiones y asumir comportamientos para preservar sus vidas y su integridad física, haciendo uso de las instituciones y mecanismos de protección estatal. La ANR monitorea los desarrollos de seguridad relacionados con esta población, en coordinación con la Policía Nacional, GAHD y UNP (ACR, 2013).

En los casos en que la evaluación del riesgo de la PPR resulta en un riesgo extraordinario, extremo o inminente, la ARN le otorga el beneficio de apoyo económico para el traslado por riesgo. Este beneficio está destinado a que la persona en riesgo se mude a otro municipio del país y continúe allí con su ruta de reintegración. El beneficio consiste en 2.5 salarios mínimos que se

depositan en la cuenta de ahorros del participante. Este beneficio se otorga solo una vez y el recurso desembolsado se debe usar con ese único propósito. El uso indebido de este apoyo económico constituye una falta de conducta grave.

3. Beneficios para excombatientes y medidas de reparación para las víctimas

Una vez analizados los diferentes beneficios que brinda el ordenamiento jurídico colombiano a los desmovilizados, se analizan las medidas de reparación establecidas para las víctimas del conflicto armado. Al respecto, la Ley 975 (Ley de Paz y Justicia) establece que la reparación debe ser integral y se refiere a los componentes contenidos en los Principios Básicos sobre el Derecho a la Reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En este sentido, la Ley 975 demostró un enfoque progresivo al abrazar y consagrar el concepto emergente de reparaciones en el derecho internacional. La Ley también contiene una definición inclusiva de víctimas, que abarca a los miembros de la familia afectados por el asesinato o la desaparición de la víctima. Además, la ley se incluyó en la definición de víctimas miembros de las fuerzas armadas, que fue duramente criticada por las organizaciones de víctimas (Evans, 2012, p.212).

Tabla 2.

Análisis comparativo de los beneficios para excombatientes y las medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Grupo objetivo	AUC y desmovilizados individuales	FARC -EP	Víctimas del conflicto (Después 01/01/1985)
Legislación	Decreto 128 (2003) Decreto 1391 (2011) Res. 0754 (2013) mod. Res. 1356 (2016)	Decreto 899 (2017) Resolución 75 (2017)	Ley 1448 (2011) Decreto 1377 (2014)
Documentos	Libreta militar, cédula de ciudadanía, certificado de antecedentes judiciales (Decreto 128, 2003, Art. 6)	Libreta militar, cédula de ciudadanía. (Decreto 899, 2017, Art. 10)	Las víctimas están exentas de prestar el servicio militar y de cualquier pago por libreta militar (Ley 1448, 2011, Art. 140)i
Sistema de salud	Afiliación al regimen subsidiado en salud. Aplican copagos.	Afiliación por 24 meses al Sistema contributivo en salud. Aplican copagos. (Decreto 899, 2017, Art. 9).	Afiliación al régimen subsidiado en salud. No aplican copagos para estratos 1 y 2 (Ley 1448, 2011, Art. 51-56).

Sistema pensional	No contemplado	24 meses de afiliación al sistema de protección a la vejez (Decreto 899, 2017, Art. 9).	No contemplado.
Counseling	Apoyo psicosocial es un beneficio transversal que va atado a un beneficio económico de \$160.000 hasta por 30 meses. (754, 2013, Art. 4, y Res. 1356, 2016, Art. 2 y 3, Par. 2)	Las acciones y componentes relacionados con la reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP, tendrán un enfoque psicosocial. (Decreto 899, 2017, Art. 18).	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI) a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social (Ley 1448, 2011, Art. 137)
Educación	Promoción de la vinculación en cursos de alfabetización, escuela primaria, secundaria, y media vocacional (Res. 1356, 2016, Art. 3). Beneficio Económico de \$160,000 (Ciclos 1 al 3) and de \$320,000 (Ciclos 4 al 6) if it is not receiving stipend for psychosocial support.	Programas de educación formal (básica y secundaria, técnica y tecnológica, y universitaria) y formación para el trabajo y el desarrollo humano. (Decreto 899, 2017, Art. 17)	Exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles preescolar, primario y secundario. Líneas especiales de crédito y subsidios de ICETEX. (SENA) (Ley 1448, 2011, Art. 51).
Formación para el trabajo	Beneficio económico mensual de \$160,000 por participación en hasta 2 cursos de formación para el trabajo (Res. 0754, 2013, Art. 12)		Acceso prioritario a los programas del SENA (Ley 1448, 2011, Art. 51).
Rehabilitación	Aparatos y tratamientos de rehabilitación para personas discapacitadas desmovilizadas cuando el sistema de atención de la salud no los proporcione. (Decreto 128, 2003, Art. 19)	Programa de atención especial para enfermedades de alto costo y rehabilitación de lesiones relacionadas con el conflicto. (Decreto 899, 2017, Art. 17)	Programa para restablecer las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas (Ley 1448, 2011, Art. 135-136).
Seguridad	2.5 salarios mínimos por gastos de transporte dentro del país por una sola vez (Decreto 1391, 2011, Art. 8). \$320.000 hasta por 6 meses cuando tenga que dejar el país por razones de seguridad. (Res. 754, 2013, Art. 18).	Beneficio Económico por hasta 2,5 salarios mínimos por gastos de transporte en el territorio nacional por una sola vez (Res. 75, 2016, Art. 5).	Medidas de protección integral para víctimas (Law 1448, 2011, Art. 31).
Apoyo económico de entrada	\$400.000 por los primeros dos meses después de la desmovilización y un único pago de \$200.000 (Res. 754, 2013, Art. 17, mod. by Res. 1356, 2016, Art. 3).	Asignación para normalización que consiste en un pago único de dos millones de pesos (Dec. 899, 2017, Art. 7).	No contemplado.
Apoyo económico mensual	Desde \$ 160,000 hasta \$ 480,000 condicionados al cumplimiento de los compromisos del participante con el programa. (Res. 754, 2013, Art. 17, mod. by Res. 1356, 2016, Art. 3).	Pago del 90% del salario mínimo legal mensual durante 24 meses, siempre que el combatiente no tenga otra forma de ingreso (Decreto 899, 2017, Art. 8).	No contemplado.

Beneficio económico de emprendimiento	Para aquellos que optaron por la educación superior en lugar del proyecto de reinserción económica, recibirán solo el 50% del beneficio. (Decreto 128, 2003, Art. 16)	8 millones de pesos para proyecto productivo (Decreto 899, 2017, Art. 12). En caso de optar por proyectos colectivos, los recursos se transferirán a ECOMUN (Dec. 899, 2017, Art. 12).	No contemplado.
Vivienda	El beneficio económico puede ser utilizado para crédito hipotecario o adquisición de vivienda (Res. 754, 2013, Art. 19, mod. Res. 1356, 2016, Art. 4).	El beneficio económico para proyecto productivo puede ser utilizado para el mejoramiento o adquisición de vivienda. (Decreto 899, 2017, Art. 14).	Acceso preferencial a programas de subsidios para mejora, construcción y adquisición de vivienda. (Ley 1448, 2011, Art. 123-127).
Seguro de vida	Seguro de vida con una cobertura de 15 salarios mensuales mínimos legales por 1 año contados a partir de la fecha de la certificación CODA. (Decreto 1391, 2011, Art. 7).	El Consejo Nacional de Reincorporación establecerá los términos y condiciones para la concesión de un seguro de vida para los beneficiarios acreditados (Decreto 899, 2017, Art. 15).	No contemplado.
Indemnización	No contemplado.	No contemplado.	Indemnización Administrativa hasta por 40 salarios mínimos. (Ley 1448, 2011, Art. 132, 133 y Decreto 1377, 2014).
Restitución	No contemplado.	No contemplado.	Restitución de tierras (Ley 1448, 2011, Art. 103-118).
Empleo	No contemplado.	No contemplado.	La calidad de víctima es un criterio de desempate en los concursos para cargos de carrera administrativa (Ley 1448, 2011, Art. 131).

Como se puede ver en la Tabla 2, el tratamiento dado por el gobierno a los excombatientes y a las víctimas con respecto a salud, educación y capacitación laboral es muy similar. Este tipo de beneficios proporcionados por el Estado tanto a las víctimas como a los excombatientes obedecen a la deuda histórica del Estado con estas poblaciones. La negación de sus derechos económicos, sociales y culturales los ha colocado en un alto grado de vulnerabilidad al conflicto armado. Los beneficios a los que ambas poblaciones tienen derecho consisten en el acceso prioritario a los servicios ya existentes en estos campos: atención médica estatal subsidiada, educación pública disponible para adultos y cursos de capacitación laboral ofrecidos por el SENA. No obstante, son los pocos programas y servicios nuevos diseñados para satisfacer las necesidades específicas de estas poblaciones.

La diferencia entre las reparaciones para las víctimas y los beneficios

para los excombatientes radica en los beneficios monetarios. Al principio, las víctimas no reciben ningún beneficio monetario; solo reciben ayuda humanitaria consistente en alimentos, artículos de aseo personal, utensilios de cocina, alojamiento temporal, atención médica y psicológica de emergencia y transporte de emergencia. Los excombatientes, por otro lado, reciben un apoyo económico de entrada de \$ 200,000 por una sola vez y \$ 400,000 por los primeros dos meses después de la desmovilización, aparte de la primera ayuda humanitaria y alojamiento temporal en refugios específicos u Hogares de Paz. Posteriormente, las víctimas reciben una compensación administrativa de hasta 40 salarios mínimos mensuales legales en un solo pago, mientras que los excombatientes reciben un beneficio económico mensual que oscila entre \$ 160,000 hasta \$ 480,000 por un período entre dos años y medio y seis años y medio. Otra diferencia es que el acceso de las víctimas a reparaciones económicas no depende de su participación en ciertos programas o en la realización de ciertas actividades, como es el caso de los excombatientes. De hecho, los beneficios económicos recibidos por los excombatientes están condicionados a la asistencia a citas psicosociales, alfabetización, primaria y secundaria y programas de formación para el trabajo.

En la actualidad, los derechos y las necesidades de las víctimas se insertan profundamente en las preocupaciones y prioridades políticas del gobierno colombiano, que se reflejan en una amplia gama de instituciones. Además de otorgar reparaciones individuales y colectivas a grupos específicos, el Estado debe alentar a las víctimas a participar en el diseño, implementación y monitoreo de políticas, incluida la definición de sitios de memoria y otros trabajos pedagógicos (Ley 1448, 2011, Art. 192). Además, la Ley de Justicia y Paz establece que el estado de víctima debe usarse como un criterio para la acción afirmativa en el mercado de trabajo. Esto contrasta con periodos anteriores en la historia de Colombia, cuando las víctimas fueron ignoradas o solo parcialmente reconocidas. (Nussio, Rettberg & Ugarriza, 2015, p.344).

Conclusiones

Los procesos de DDR han sido recurrentes en la historia de Colombia. Desde los años 80 hasta la actualidad, todas las administraciones han adoptado normas y políticas encaminadas a la terminación del conflicto armado. Sin embargo, nunca ha sido posible un acuerdo de paz que involucre a todos los actores del conflicto. El desmantelamiento de la violencia en Colombia ha sido fragmentado. La historia de Colombia es la suma de procesos de paz y rearmes parciales. La disidencia y la aparición de nuevos grupos violentos ha sido una constante.

Desde los años ochenta, el proceso de reintegración en Colombia ha experimentado grandes transformaciones. Aunque el enfoque en emprendimiento ha sido una constante, ha evolucionado en el sentido de incluir más dimensiones de la transición de la vida armada a la vida civil. Asimismo, el proceso de reintegración ha ido creciendo en el sentido de ampliar el grupo objetivo de atención a un grupo mayor de sujetos, como el grupo familiar de los desmovilizados, y en menor medida, pero cada vez mayor, a los miembros de las comunidades receptoras. Los vínculos de reintegración con la justicia transicional se hacen cada vez más evidentes, especialmente en relación con el derecho a la verdad y la reparación de las víctimas, aspectos que estuvieron prácticamente ausentes en los procesos de desmovilización de los años 80 y 90.

Aunque el marco institucional para la reintegración se ha fortalecido y su número de tareas se ha ampliado, hay una serie de elementos que impiden un mayor éxito. La debilidad del Estado en ciertas áreas del país, la existencia de un conflicto armado con una pluralidad de actores como el grupo guerrillero ELN, la disidencia de las FARC y las bandas criminales dificultan la reintegración. Es necesario un enfoque estructural de las causas socioeconómicas del conflicto, incluida la desigualdad social y la influencia nefasta del narcotráfico, para lograr un proceso de reintegración sostenible. Aunque el fin definitivo del conflicto armado en Colombia aún no está claro, ya el país cuenta con valiosas instituciones de reintegración con 15 años de experiencia que una vez que finalice el conflicto también podrían servir a otros tipos de población, como la población carcelaria y los grupos vulnerables.

Referencias Bibliográficas

- Ambos, K.; Malarino E. & Elsner, G. (Eds). (2009). Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Bustamante, J. & Turriago, G. (2003). Estudio de los procesos de reinserción en Colombia 1991-1998. Bogotá: Libros de Cambio, Alfaomega y Fundación Ideas para la Paz.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Desmovilización y Reintegración Paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Comisión Nacional para la Reparación y Reconciliación (CNRR) (2010). La reintegración. Logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: CNRR.
- Franco, C. (2012). “La Verificación en un Eventual Proceso de Paz”. Working Paper 10. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Evans, Ch. (2012). The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guáqueta, A. (2003). Political and Economic Dimensions of the Colombian Conflict. Latin American Studies Association (LASA). <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/GuaquetaAlexandra.pdf>.
- Guáqueta, A. (2009). “The way back in reintegrating illegal armed groups in Colombia then and now”. In Berdal, Mats & Ucko, David (Eds.) Reintegrating Armed Groups after Conflict. Politics, Violence and transition. New York: Routledge.
- Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (IEGAP) (2013). “Desarme, Desmovilización y Reintegración, DDR: Una Introducción para Colombia.” Cuaderno de análisis I. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Joya, A. (2015). Desarme en Procesos de Paz: Análisis Preliminar del Caso Colombiano. Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas (ODA) 4. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Lösel, F. (2012). "Offender Treatment and Rehabilitation: What works?" In Maguire, Mike & Reiner, Robert. *The Oxford Handbook of Criminology*. Fifth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Nussio, E. y Kimberly H. "What if the FARC Demobilizes?" *Stability* 1 (2012): 58- 68.
- Nussio, E.; Rettberg, A.; y Ugarriza, J. (2015). "Victims, nonvictims and their options on transitional justice: Findings from the Colombian case". *International Journal of Transitional Justice*. Vol. 9, 336-354.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). *Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo*. Bogotá: Presidency of the Republic of Colombia.
- Offstein, N. (2003). "An Historical Review and Analysis of Colombian Guerrilla Movements: FARC, ELN and EPL". *Desarrollo y Sociedad*. Vol. 52, 99-142.
- Restrepo, E. (2012). "Transitional Justice without a compass: Paramilitary demobilization in Colombia". In Popovski, Vesselin & Serrano, Mónica (Eds.). *After oppression: Transitional justice in Latin America and Eastern Europe*. New York: United Nations University Press.
- Rivas, Á. y Méndez, M. (2008). *Agendas locales para la reintegración: Retos, experiencias y oportunidades*. Informes FIP No. 7. Bogotá: Fundación Ideas para la paz.
- Sánchez, N.; García-Godos, J.; y Vallejo, C. (2016). "Colombia: Transitional justice before transition". In Skaar, Lin; García-Godos, Jimema; & Collin, Cath (Eds.). *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability*. New York: Routledge.
- Shibuya, E. (2012). *Demobilizing Irregular Forces. War and Conflict in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- Theidon, K. (2007). "Transitional Subjects: The Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia." *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 1, 66–90.

CAPÍTULO III

**LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN
COLOMBIA: DOS AÑOS DESPUÉS DEL
ACUERDO FINAL DE LA HABANA**

Mireya Camacho Celis *

* PhD en Derecho, docente investigadora, Colombia, mireyacamachocelis@gmail.com

Resumen

Cerca de 9 millones de víctimas del conflicto armado en Colombia vieron en la Ley 1448 de 2011 un paso contundente hacia la reparación integral y hacia la posibilidad de vivir en paz, sin conflicto armado. Constituyó la primera piedra o la base de lo que dos años después sería el inicio del proceso de paz con las FARC. El reconocimiento previo de la existencia del conflicto y de las víctimas sirvió para que la institucionalidad, la sociedad y las mismas víctimas se prepararan para implementar lo que se negociaría. Con los Acuerdos de La Habana se dio otro paso importante en esa vía, se concertaron acciones concretas para garantizar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición. Sin embargo, qué tanto de esto sigue siendo una promesa incumplida, qué ha pasado con la política pública de atención a víctimas, qué dicen las víctimas, qué dicen los observadores internacionales que tienen los ojos puestos en esas grandes promesas progresistas que hemos hecho a las víctimas, qué tanto de lo acordado en La Habana se ha logrado. El presente escrito busca resolver estos interrogantes analizando los avances, los obstáculos, los puntos que no se van a cumplir y los retos para que se garanticen los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Palabras clave: : política pública de víctimas, conflicto armado, Ley 1448 de 2001, Acuerdo Final de La Habana, proceso de paz, derechos de las víctimas.

Introducción

Colombia ha padecido por cerca de seis décadas las consecuencias de un conflicto armado interno, la lucha entre grupo insurgentes, grupos de autodefensas o “paramilitares” y la fuerza pública del Estado. En el marco de estas hostilidades, la más afectada ha sido la población civil en la que se encuentran cerca de 9 millones de víctimas, lo que representa un poco más del 15% de la población total. Las víctimas de este conflicto, además de los hechos victimizantes que sufrieron, han padecido un prolongado proceso para que se les garantice los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

En la última década, se han producido dos cambios importantes para la garantía de los derechos de las víctimas. Por una parte, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y, por otra, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto entre el gobierno nacional y las extintas FARC, específicamente el punto 5 que crea el Sistema Integral para la Verdad, la Justicia, la Reparación y la No repetición.

Estos dos estatutos jurídicos son dos promesas a las víctimas frente a la materialización de sus derechos. Derechos que, además, responden a los más altos estándares internacionales y nacionales de protección. Estas normas son valoradas como progresistas y referentes internacionales de garantía y protección de los derechos de las víctimas. Sin embargo, la realidad parece ser otra y algunas de esas promesas se han roto, lo que ha generado desesperanza y frustración en algunas víctimas e instituciones.

A través del presente capítulo, se analizará el estado actual de implementación de la ley de víctimas y de los derechos en ella consagrados, así como los avances de la implementación del Acuerdo Final de La Habana, para establecer la brecha entre lo prometido y lo realizado.

1. Las víctimas y las cifras

La Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas cuenta con el Registro Único de Víctimas – RUV en el que se encuentran inscritas las víctimas desde 1985. Según el RUV², Colombia cuenta con 8.731.105

2 Unidad para las Víctimas de Colombia. Registro Único de Víctimas. Información con corte a 1 de agosto de 2018.

víctimas registradas. Esta cifra a su vez se discrimina en dos categorías: i) 8.375.858 que corresponde a las víctimas que surtieron el proceso de inscripción a que se refiere la Ley 1448 y ii) 355.27 víctimas cuya inscripción corresponde a decisiones proferidas por orden de un juez, como consecuencia de algún tipo de demanda judicial.

Estas víctimas se han producido en 10.208.618 eventos, que para el RUV significan los hechos victimizantes ocurridos a una persona en un lugar y fecha determinados. En el 90% de los casos, cada persona sufrió un solo hecho victimizante, sin embargo, es alarmante que 1.767 personas hayan sufrido más de cinco hechos victimizantes, lo que significa una permanente revictimización.

Otra diferenciación que hace el Registro Único de Víctimas se refiere a las víctimas que requieren atención, que corresponden a 6.983.716 frente a 1.747.389 que son las víctimas directas de homicidio, desaparición forzada o que han fallecido. Es decir, que las acciones de asistencia y atención van dirigidas a cerca del 80% de las víctimas que se encuentran en el RUV.

El RUV cuenta con variables de caracterización de las víctimas según sus condiciones etarias, de género, pertenencia a comunidades étnicas, si tienen algún tipo de discapacidad o por su ubicación geográfica. Estas características definen el enfoque diferencial de la política pública de atención y reparación a las víctimas, aunque apenas en el nivel general de caracterización para la focalización.

En materia de género, el RUV registra una diferenciación entre cuatro categorías: mujeres, hombres, LGBTI y no informa. La diferencia entre hombres y mujeres es muy escasa. Según el RUV hay 4.158.473 de mujeres víctimas y 4.153.788 de hombres. Por parte de miembros de la comunidad LGBTI se registraron 2.231 casos. En 61.366 casos no se suministró información sobre el género, aunque no se reportan las causas por las que no se solicitó esta información al momento de inscribirse en el RUV.

El RUV también cuenta con una diferenciación entre grupos etarios: primera infancia (hasta los 5 años), niñez (6 a 11 años) y adolescencia (12 a menos de 18 años). Estas tres categorías suman 2.329.878 víctimas, que representan cerca del 28% del total de las víctimas. Por su parte, en la categoría de jóvenes, entre 18 y 28 años, se reportan 1.813.791 víctimas que sumadas al anterior porcentaje, llega casi a la mitad del RUV (49.4%

del total del Registro). En la población adulta, entre 29 y 60 años se registraron 2.911. 665 víctimas, esto es, cerca del 35% y en la población adulta mayor, más de 61 años, son 741.838 víctimas, que corresponden al 8.9%. Como se puede advertir, el conflicto ha dejado consecuencias graves en los niños, niñas y adolescentes. Frente a la condición etaria hay algo adicional que agregar, y es que el RUV mantiene esta condición asociada a la edad que se reporta al momento de solicitar la inclusión en el Registro. Esto puede resultar confuso, en la medida en que hay hechos victimizantes que se sufrieron cuando eran niños, niñas o adolescentes y que siendo, por ejemplo en los 90' o 2000 ya pueden ser mayores de edad.

En relación con la pertenencia a alguna comunidad étnica, en el RUV se reporta un porcentaje cercano al 12% del total de víctimas, discriminados así: población afro o negra (761.881 víctimas), población indígena (208.687 víctimas), gitanos o pueblo Rrom (29.589 víctimas), raizales del Archipiélago de San Andrés (9.910 víctimas) y palenqueros (1.605 víctimas).

Finalmente, el RUV registra un total de 222.404 víctimas en situación de discapacidad que corresponden al 2.7% del total de víctimas.

De otra parte, en relación con la ubicación geográfica en la que ocurrieron los hechos victimizantes, los 10 departamentos en los que se presentaron más hechos victimizantes fueron, en su orden: Antioquia (1.665.753), Bolívar (637.983), Magdalena (500.602), Nariño (471.374), Chocó (438.611), Cauca (438.159), Cesar (435.579), Valle del Cauca (409.152), Córdoba (346.331) y Caquetá (345.452). Aunque estas cifras pueden tener una lectura más alarmante si el análisis se hace frente al total de la población de cada departamento y la línea de tiempo en que se presentaron.

En relación con los hechos victimizantes, el RUV reporta 15 hechos victimizantes. No hay posibilidad de hacer una escala de gravedad de los hechos victimizantes. En números, el 88% de las víctimas son por desplazamiento forzado, esto es, 7.422.465. El siguiente hecho victimizante más recurrente es el homicidio, con un total de 999.008 víctimas, sin embargo, el RUV diferencia entre las víctimas directas del homicidio, es decir aquellas que resultaron muertas (267.552), de las víctimas indirectas, esto es, sus familiares que piden atención o reparación integral por este hecho victimizante (731.456). El mismo tratamiento se da al hecho

victimizante de desaparición forzada que registró 170.372 víctimas, de las cuales 47.259 se consideran directas, esto es, las que fueron desaparecidas y 123.113 son indirectas, sus familiares. Entre los siguientes hechos con más víctimas se registran en su orden: Amenazas (390.671 víctimas); pérdida de bienes muebles o inmuebles (113.658); actos terroristas, atentados u hostigamientos (95.388); secuestros (36.728) y delitos contra la libertad sexual (25.845).

Por último, el RUV reporta los hechos victimizantes por año de ocurrencia, es decir, aquellos ocurridos en una misma anualidad. El año 2002 fue en el que se presentaron más víctimas, 865.702 y 927.903 eventos. Durante los primeros años de esa década se reporta el 46% de las víctimas, es decir, 3.852.674. En su orden, fueron: 2002 (865.702), 2001 (748.095), 2000 (683.252), 2003 (539.672), 2005 (532.010), 2007 (520.953), 2006 (503.921) y 2004 (483.943). Después empieza a decrecer la cifra para llegar a 45.660 víctimas en lo corrido de 2018.

La Corte Constitucional declaró en el 2004, mediante la sentencia T-025, el estado de cosas inconstitucional frente a la atención de población desplazada, lo que significa que el Estado falló en su deber de respetar y garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Las medidas que adoptó este no fueron suficientes para garantizar una atención integral y diferenciada y no superó los obstáculos que impiden que las personas en situación de desplazamiento forzado puedan hacer exigibles sus derechos.

En esta vía, la Corte Constitucional ordenó que se adoptaran medidas para suprimir las barreras de acceso que impedían a las víctimas declarar su condición de víctima y los hechos que la causaron, ya fuera por la falta de eficiencia del Estado, por amenazas de una nueva victimización o por desconocimiento, y que como consecuencia, se impidiera que accedieran a la atención y reparación integral prevista en la Ley 1448.

Mediante Auto 373 de 2016 la Corte Constitucional revisó los informes presentados por los órganos de control y por el gobierno nacional y declaró superado el estado de cosas inconstitucional en materia de registro y de participación, al determinar que se acreditó por parte del gobierno un nivel de cumplimiento alto al hacer ajustes importantes para avanzar en el goce efectivo de estos derechos. Sobre el resto de derechos mantuvo el estado de cosas inconstitucional.

Ahora bien, la Corte Constitucional desde la expedición de la sentencia T025 ha insistido que la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado debe garantizar el enfoque diferencial, es decir, la adopción de medidas específicas (afirmativas) para que los efectos del conflicto no se agudicen en los sujetos de especial protección constitucional como mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas en situación de discapacidad, personas que hacen parte de la comunidad LGBTI y comunidades étnicas.

Por este motivo, la Corte Constitucional ha venido haciendo seguimiento a cada uno de estos grupos, aunque aún no ha considerado un nivel de cumplimiento alto, que justifique la superación del estado de cosas inconstitucional.

2. Siete años de implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas

Mediante la Ley 1448 de 2011 se adoptó la política pública de atención y reparación a las víctimas, a través de cinco componentes: i) prevención y protección; ii) asistencia y atención; iii) reparación integral; iv) verdad y justicia y; v) garantías de no repetición. A su vez tiene tres niveles de implementación: nacional, departamental y municipal, articulados a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas - SNARIV.

La política pública también desarrolla tres enfoques transversales para su implementación, esto es, el enfoque diferencial y de género que asegura la adopción de medidas afirmativas para garantizar el acceso a las víctimas que pertenecen a grupos de especial protección constitucional; el enfoque territorial que busca que tanto víctimas como entes territoriales se articulen para definir la implementación de la política desde las instancias de articulación existentes y; el enfoque de derechos humanos para garantizar que la política pública busque el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

La Ley 1448 de 2011 estableció varios mecanismos de seguimiento a la implementación de la política que pueden resumirse así: i) desde el poder judicial, la Corte Constitucional con la expedición de la sentencia T025 de 2004 constituyó una sala de seguimiento especial a la problemática del desplazamiento forzado que se complementa con los autos de seguimiento para grupos de especial protección como mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas,

afrocolombianos, pueblo Rrom, entre otros; ii) desde el poder legislativo, se estableció la Comisión Legal de Seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del Congreso de la República, a través de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara; iii) desde el poder ejecutivo, es decir, desde el mismo gobierno nacional se estableció el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presidido por el Presidente de la República; iv) desde los órganos de control, el artículo 201 de la ley 1448 de 2011 creó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los órganos de control, conformada por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo con participación de tres delegados de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas; directamente la Procuraduría general de la Nación, como cabeza del Ministerio Público, a través de las comisiones para la justicia transicional para hacer seguimiento en el territorio y; la Contraloría en todos los niveles hace control a la ejecución de los recursos y; v) desde las víctimas, puede ser a través de las mesas de participación de las víctimas en los niveles municipal, departamental o nacional o a través de organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas u organizaciones sociales o a través de su participación directa en debates, foros, audiencias públicas, ejercicios de rendición de cuentas de las entidades del SNARIV, peticiones, entre otros.

Esta ley lleva siete años de implementación. Si bien todos estos mecanismos de seguimiento han reconocido avances en la ejecución de la política pública, también han identificado grandes obstáculos, en especial por la financiación de la ley y la falta de eficiencia de los recursos en la implementación.

Por estas y otras razones la Corte Constitucional mantiene el estado de cosas inconstitucional – ECI frente a la atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, salvo en los componentes de participación y de registro. En el Auto 373 de 2016 precisó los umbrales a los que deben llegar las entidades encargadas de satisfacer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y definió los niveles de cumplimiento por componente. En relación con los enfoques diferenciales se pronunció en el auto 737 de 18 de diciembre de 2017 sobre los avances, rezagos y retrocesos de la protección de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, que recoge lo dicho en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015. Frente a los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas que han sido víctimas de desplazamiento forzado, mediante Auto 266 del 12 de junio de 2017 declaró que el ECI para estos grupos aún no se ha superado, conforme lo ordenó en los autos 004 y 005 de 2009.

La Comisión de Seguimiento de los órganos de control en sus cuatro informes persisten en identificar las problemáticas recurrentes en la implementación de la ley, dentro de los que se destacan: la falta de presupuesto para financiar la implementación de la ley, las debilidades en la articulación de la política entre la Nación y el territorio, en particular por los instrumentos de planeación (Plan de Acción Territorial – PAT) y de seguimiento y evaluación, reitera lo dicho en informes anteriores sobre la poca efectividad de la acción de las entidades frente al compromiso de garantizar el goce efectivo de derechos de esta población y la falta de compromiso de estas.

El informe del gobierno nacional (2012 a 2018) que da cuenta de los avances en la implementación de la ley, destaca los logros en inversión, en atención y reparación integral a las víctimas, así como en la articulación con el Sistema de Verdad Justicia y Reparación creado por el Acuerdo Final de La Habana para garantizar el fortalecimiento de la política pública de víctimas y el cumplimiento del punto 5 del Acuerdo.

En el informe, el gobierno hace recomendaciones generales frente a: i) la ampliación de la vigencia de la ley de víctimas, esto es, hacer uso de la prórroga por 10 años más, hasta junio de 2031; ii) disponer de una mayor inversión de recursos para la implementación, en razón que se calculó una inversión de 54.9 billones con un universo de 3.6 millones de víctimas, que se agotaron en los primeros 7 años y el número de las víctimas se dobló; iii) avanzar en el restablecimiento de derechos para superar el estado de cosas inconstitucional; iv) incluir el efecto reparador en las políticas públicas, esto es, que dado que cerca del 17% de la población es víctima se recomienda que se mantenga este enfoque iniciado en 2017 para incluir en los planes programas y proyectos acciones sostenibles dirigidas a las víctimas y no duplicar la oferta; v) fortalecer la atención de víctimas en el exterior y; vi) optimizar el intercambio de información entre todas las entidades que atienden víctimas.

Por otra parte, el seguimiento también es ejercido por las organizaciones de víctimas o las víctimas que directamente presentan sus observaciones a través de las mesas de participación de las víctimas en cada uno de sus niveles: nacional, departamental y municipal o ante las entidades del SNARIV. A la fecha, se han constituido tres procesos de elección de estas mesas, que duran dos años en cada vigencia. El tercer período inició en el 2017 y va hasta el 2019. Según la información suministrada por la Unidad para las Víctimas fueron elegidas 1.023 mesas municipales, las 32 mesas departamentales y una Mesa Nacional con 58 integrantes que representan los territorios y los enfoques diferenciales.

Para este período se amplió la participación a dos representantes de víctimas en el exterior, dos más por el hecho victimizante de desaparición forzada y dos representantes de las víctimas de minas antipersonal, artefactos explosivos y municiones sin explotar, que no se habían contemplado desde el inicio de la reglamentación de la participación.

Las recomendaciones de las víctimas son llevadas a los espacios de interlocución que tienen dentro de la política pública, en este caso, particularmente en la Comisión de Seguimiento y monitoreo de los órganos de control, de la que hacen parte tres representantes de la Mesa Nacional.

En síntesis, aunque los diferentes informes reconocen avances, hay aún muchos temas pendientes: la reparación administrativa está pendiente en un 93% y en materia de desplazamiento llega al 97% (CSMLV, 2018). Los procesos de reparación colectiva no avanzan; hay una clara desarticulación en todos los niveles de la política pública; la atención psicosocial sigue siendo muy baja; la asistencia a las personas mayores en condición de vulnerabilidad no está llegando oportunamente; los enfoques diferenciales siguen presentando obstáculos en la implementación de acciones afirmativas para garantizar el goce efectivo de sus derechos. Los avances en la implementación de los decretos ley para los grupos étnicos también está muy lenta, lo que ha provocado manifestaciones y expresiones por parte de las organizaciones que defienden estos grupos poblacionales.

3. Las víctimas a la luz del acuerdo final de La Habana

La Ley 1448 de 2011, que establece la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, constituyó el piso jurídico del Acuerdo Final de La Habana, en la medida en que se consideró indispensable iniciar con la reparación integral a las víctimas para luego entrar a revisar los derechos a la verdad y a la justicia que, en el marco de la justicia transicional, serían “negociados”.

Como parte de esta preparación, el Acuerdo Final cuenta con un capítulo dedicado exclusivamente a la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas: el Punto 5 del Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos, cuyo objetivo central

es el de resarcir a las víctimas. Para tal efecto, desde 2004 en plenas conversaciones en La Habana, se adoptaron 10 principios que son los que guiaron este capítulo y que representan el trabajo previo que desde la Ley 1448 se adelantó.

Los mencionados principios marcaron un reconocimiento a la existencia del conflicto armado en Colombia, y por ende a la existencia de las víctimas y el reconocimiento de responsabilidad de los hechos victimizantes que generaron esas víctimas, que fue un paso realmente importante, porque en gobiernos anteriores no se reconocía la existencia del conflicto y, en consecuencia, las víctimas del conflicto eran tratadas en el marco del derecho penal ordinario como víctimas de delitos. El reconocimiento de la existencia del conflicto marcó un paso decidido para que las víctimas puedan exigir los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

Como principios también se reconocieron la satisfacción de los derechos de las víctimas y la participación de estas para garantizar que se concretaran sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, que sirven de sustento para lograr una construcción de paz estable y duradera y para cumplir con el objetivo de lograr la reconciliación, la convivencia pacífica y la disminución de la violencia y la conflictividad en el día a día.

Cierran los principios con la incorporación del enfoque de derechos que implica que los derechos de las víctimas están articulados con los derechos humanos y que el Acuerdo debe contribuir a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Además de este enfoque, el Punto 5 incluye el enfoque territorial para que la política pública se implemente desde los territorios y con la participación de las víctimas en el contexto en el que se encuentren y, finalmente, el enfoque diferencial y de género, esto es, que la política pública debe adoptar todas las acciones afirmativas necesarias para garantizar que las víctimas que se encuentran en situación de vulnerabilidad sean tratadas en condiciones de igualdad para el acceso y garantía de derechos.

El punto 5 establece dos grandes acuerdos a los que se llegaron: de una parte, establecer el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición - SIVJRNR y, de otra, establecer un compromiso frente a

la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos. Esto significa que la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, está de la mano de la garantía de los derechos humanos.

En la práctica, después de dos años de firma del Acuerdo, el SIVJNRN cuenta con la creación y puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, aunque su implementación apenas está arrancando.

Además de estos componentes relacionados con los mecanismos de justicia transicional y de esclarecimiento de la verdad, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición - SIVJNRN se debe articular con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, establecido en la Ley 1448 de 2011 y que busca garantizar la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. En la práctica, estos dos sistemas han tenido dificultades en la implementación lo que ha hecho más complejo la implementación del Acuerdo.

Para el seguimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, las partes acordaron la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI, acompañado del Componente Internacional de Verificación – CIV. De esta forma, para efectos concretos del seguimiento, el epígrafe 6.3.2. del Acuerdo Final, asignó al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, la responsabilidad de diseñar una metodología para identificar los avances en la implementación del Acuerdo Final, teniendo en cuenta su experticia en el seguimiento de otros procesos de paz y el apoyo que le podía brindar a la CSIVI y a la CIV en la verificación.

El Instituto Kroc, después de dicho mandato, desarrolló la metodología de seguimiento a través de la construcción de una matriz, que pese a la particularidad propia del proceso de paz colombiano, mantuvo las variables para comparar con los otros 34 procesos de paz ya surtidos y monitoreados por el Instituto Kroc. A la fecha ha entregado dos informes de avances, uno, en noviembre de 2017 y otro, en agosto de 2018. Vale la pena hacer una mención a los aspectos principales que resalta el Instituto Kroc frente a los avances, aunque se hará énfasis en los retos o temas pendientes por abordar.

Según el Instituto Kroc (2017, 4), los objetivos de la metodología en mención, se refieren a mostrar el progreso de la implementación del Acuerdo; los patrones emergentes en la implementación como dificultades, brechas, retrocesos y avances; las lecturas sistemáticas, secuenciales e interdependientes propias del análisis; y los datos comparativos que puedan mostrar tendencias respecto del análisis de otros procesos.

En el primer informe (noviembre 2017) el Instituto Kroc estableció la Matriz del Acuerdo de Paz colombiano, en el que identificó 558 compromisos concretos, observables y medibles que agregó en 74 subtemas y 18 temas de los 6 puntos del Acuerdo Final. Para efectos de la valoración, la base de datos del Instituto Kroc reportó 3.500 eventos que validan la implementación, debidamente codificados y sistematizados. Cada uno de estos eventos tuvo una valoración frente al grado de avance con una escala ordinal de cuatro puntos: (0) cuando no hubo ninguna actividad de implementación; (1) cuando se inició, pero era mínima la implementación; (2) cuando tuvo un progreso que permita establecer que se cumplirá en el plazo definido y (3) con implementación completa.

Vale la pena retomar del primer informe del Instituto Kroc (2017) algunos elementos que consideraron complejos antes de entrar a evaluar de forma simple la implementación del Acuerdo Final, que hace que se dimensione la complejidad de este propósito. Se destaca la diversidad de actores que confluyen en la implementación, ejemplo gobiernos nacionales, departamentales, municipales, pueblos étnicos, entre otros aspectos que consideraron relevantes al momento de implementar; la diversidad de acciones y sacarlas del papel a la vida diaria con los retos que esto implique; la expectativa que genera el tiempo de implementación porque su legitimidad y confianza del proceso depende de logros que se puedan ver en el corto y mediano plazo; y la resistencia al cambio por parte de actores, instituciones o dinámicas propias que impidan que fluya la implementación.

Estos elementos avizoraban la dificultad de la implementación en estos dos años. Para aterrizar en el mayor nivel de avance de cumplimiento, es fundamental revisar las conclusiones y recomendaciones que hace el Instituto Kroc en su reciente informe (agosto 2018).

En este segundo informe el Instituto Kroc resalta los avances en cuanto al cese al fuego, la dejación de armas, el proceso de desmovilización, así

como planteó desafíos en cuanto a la sustitución de cultivos, el desminado, la reforma rural y la participación democrática. Resalta su preocupación por las garantías de seguridad y protección a líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC; por el proceso de reincorporación política, social y económica de los excombatientes; así como la puesta en marcha de los ajustes normativos e institucionales que estaban pendientes desde 2017, particularmente sobre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Reforma Rural Integral.

En esta segunda revisión el Instituto Kroc (2018) ajustó la Matriz e incluyó 24 disposiciones adicionales, fusionó tres temas, por lo que quedó con 70 subtemas en vez de 74 de la primera matriz. Se retiraron 4 disposiciones y se modificó el texto a 38, lo que según el Kroc representa apenas un ajuste del 5%. Destacar también que se incluyó una matriz particular para el seguimiento de 130 disposiciones relacionadas con el enfoque de género y así seguirán los otros enfoques en los futuros informes.

La revisión cuantitativa del Instituto Kroc (2018) da cuenta que a 31 de mayo de 2018, de las 578 disposiciones, 353 (61%) tienen algún nivel de implementación, como se desprende del siguiente gráfico.

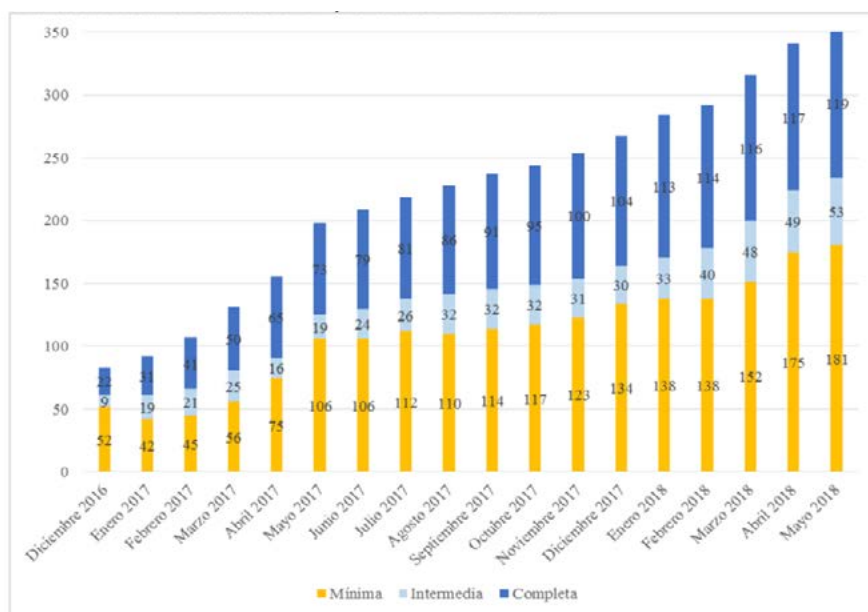


Gráfico 1: Resumen estado de la implementación mes a mes

Fuente: Segundo informe de implementación del Acuerdo Final. Instituto Kroc (2018,19)

Otro nivel de análisis del informe (2018) es mostrar los avances cuantitativos frente a cada uno de los puntos del Acuerdo Final. Destaca que hay pocos avances en el punto 1 sobre Reforma Rural Integral y en el punto sobre Participación Política, aunque un poco más en el resto de los puntos como se indica en el siguiente gráfico.

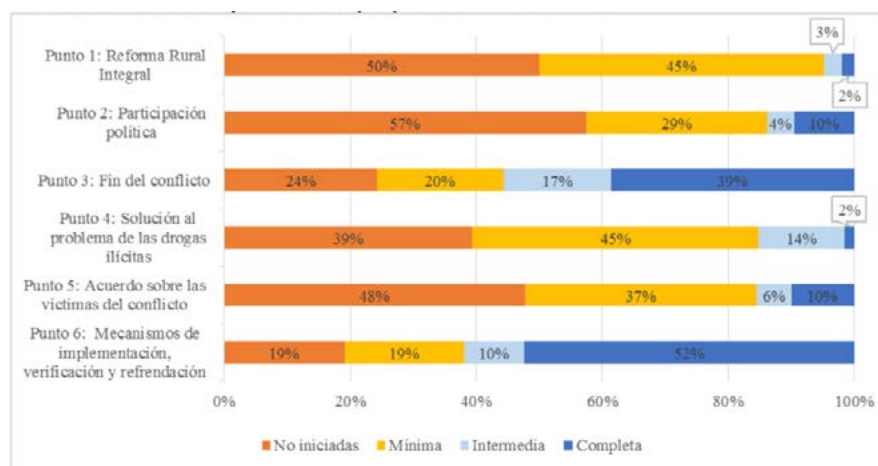


Gráfico 5: Estado de implementación por punto el Acuerdo Final

Fuente: Segundo informe de implementación del Acuerdo Final. Instituto Kroc (2018,23)

En el análisis cualitativo de cada una de los puntos del Acuerdo, se resaltan las establecidas en el punto 5, esto es, las dificultades en las modificaciones de la Ley 1448 de 2011; la falta de presupuesto para la implementación; la articulación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR; el rol de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y su posicionamiento y cercanía con la sociedad en general; la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas y los grandes retos que le esperan a la Jurisdicción Especial para la Paz en su funcionamiento.

Finalmente, el instituto Kroc reconoce que adicional a las complejidades planteadas en el primer informe, durante el segundo año de implementación se adicionaron otras, como la polaridad por los procesos electorales que se surtieron, la comprobación de la existencia de cronogramas de actividades muy ajustados que no se han logrado cumplir; la falta de presupuesto y de presencia del Estado en los municipios en donde la implementación es más crucial y las presiones internas e internacionales cuando se presentan situaciones que no se previeron y que no es claro cómo proceder a su intervención.

4. Los derechos de las víctimas pendientes y los que no se garantizarán

En el marco de los procesos de justicia transicional se afirma que los componentes de verdad, justicia y reparación a que tienen derecho las víctimas pueden verse afectados en función de lograr la paz. Una especie de sacrificio de un derecho frente al otro, ya que de otra forma, no sería transicional. Bajo esta lógica se hicieron los Acuerdos. Garantizar procesos de esclarecimiento de la verdad y de reparación integral a las víctimas en compensación de los arreglos que se harán en la Jurisdicción Especial para la Paz, por eso, todos estos componentes hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR.

Ahora bien, el derecho internacional de los derechos humanos, tanto el Sistema Universal de Derechos Humanos como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, establecen un desarrollo normativo y jurisprudencial frente al derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario.

Este punto de partida es importante, en la medida en que las normas de derecho internacional que son aplicables en Colombia, por cuenta del conflicto armado interno, no necesariamente se refieren todas a infracciones al derecho internacional humanitario. Es decir, no solamente la legislación internacional se va a aplicar a la población civil protegida en los conflictos armados internos, sino que hay derechos que con ocasión o como consecuencia del conflicto armado se han vulnerado, como es el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, quienes además de sufrir las consecuencias del desarraigo y del cambio de residencia, ven afectados otros derechos humanos, como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, entre otros.

Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos la legislación ha surgido como consecuencia de los conflictos. La misma Carta de las Naciones Unidas, la Carta Internacional de Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos son legislaciones adoptadas para proteger los derechos de las personas en la posguerra, en el mismo período que surgen los Convenios de Ginebra para humanizar la guerra y para garantizar los derechos de las personas que no hacían parte de las hostilidades.

Después vienen legislaciones puntuales para proteger los derechos

de personas que han sido víctimas de determinados hechos, como la desaparición forzada, el genocidio, la tortura, entre otros. Así como se empiezan a adoptar tratados internacionales de derechos humanos que definen el contenido y alcance de cada derecho y el mecanismo de protección en caso de que se considere vulnerado.

Bajo esta perspectiva, las víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que por tal razón consideren que se ha vulnerado alguno de los derechos contenidos en estos tratados internacionales, pueden acudir a los mecanismos de protección previstos en cada instrumento, siguiendo los requisitos que en cada caso se exijan.

En esta vía se incluyen, para el Sistema Universal de los Derechos Humanos, la posibilidad de acceder a los mecanismos convencionales y extra convencionales para exigir la protección de los derechos vulnerados. Aquí se pueden citar el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y sus protocolos facultativos, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y su protocolo facultativo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (1984) y su protocolo facultativo, Convención sobre los derechos del Niño (1989) y sus protocolos, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todo los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) y su protocolo facultativo.

La revisión del cumplimiento de estos tratados en el caso colombiano se hace a través de los informes presentados por Relatores y grupos de trabajo, en el caso de los mecanismos extra convencionales o de informes de país o de visitas que se concretan en el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en la presentación del Examen Periódico Universal en el que se presentan los avances en la protección de los derechos humanos en el país.

En el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos también existen tratados internacionales vigentes y vinculantes para Colombia, frente a la protección de los derechos de las víctimas, tales como la

Declaración Universal de los derechos y deberes del hombre, la Convención Americana sobre derechos humanos (1969) y sus protocolos, la Convención interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia, la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Desde los órganos jurisdiccionales del Sistema Interamericano de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite informes de país y de tema puntuales. Sobre el caso de los derechos de las víctimas en Colombia se refirió en el 2013, producto de una invitación que hiciera el gobierno nacional. En términos generales, la CIDH resaltó la creación e implementación de la Ley 1448 de 2011 y la institucionalidad creada para lograrlo, así como los esfuerzos iniciados en ese momento para lograr la solución negociada al conflicto con las Farc, sin embargo expresó su preocupación por la violencia producida por los paramilitares y el surgimiento de bandas criminales, así como la persistencia de homicidios, desapariciones, secuestros, atentados, confinamientos, estigmatizaciones, entre otros, producto del conflicto armado y la grave crisis humanitaria por el desplazamiento forzado.

Puntualmente, sobre los derechos de la víctimas en el marco del Sistema Universal de los derechos humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2005, adoptó los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones y en el 2012 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció el mandato para el primer Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Estos principios (2005) establecen los derechos que tradicionalmente han tenido las víctimas: el derecho a un acceso igual y efectivo a la justicia;

el derecho a la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido y; el derecho al acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación. Lo que se ha conocido como el derecho a la verdad sobre los hechos que originaron las causas de la victimización; el derecho a la justicia, en su mayoría a una justicia transicional, aunque con el énfasis que debe estar garantizada en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de obstáculo o discriminación y el derecho a obtener una reparación integral por los daños que sufrió.

Colombia ha sido reconocido como pionera frente a los procesos de reparación integral a las víctimas y a los procesos de paz. Dentro de lo que más se le ha reconocido como vanguardista, fue el hecho de iniciar el proceso de reconocimiento y reparación integral a las víctimas en medio del conflicto, es decir, sin que hayan cesado las hostilidades. El programa de reparación, por lo menos establecido en la ley, ha sido muy ambicioso. Incluye un proceso de reparación colectiva que además de reconocer la existencia de daños colectivos promueve que la reparación sea concertada con las comunidades, grupos organizaciones afectadas. Las metas propuestas en salud mental, en atención psicosocial y en garantías de no repetición también han sido muy altas. Esto acompañado de la creación de una institucionalidad pensada en garantizar una sólida ejecución de la ley de víctimas, aunque en la práctica esto ha tenido muchos reparos.

El proceso de paz también fue vanguardista. Contó con acompañamiento internacional, espacios neutrales, compromisos concretos y realizables, participación de amplios sectores de la institucionalidad y de la sociedad y mecanismos de verificación y monitoreo. Sin embargo, se le cuestiona la falta de legitimidad en algunos sectores y el cambio de gobierno en este momento, parece ser un riesgo latente para continuar con el cumplimiento de lo acordado.

Según el trabajo adelantando por el Instituto Kroc, el éxito de un proceso de paz, para prevenir la repetición de la guerra y alcanzar un progreso económico y social está en su pronta implementación. Por eso señalan que el 84% de los acuerdos a los que ellos han hecho seguimiento, no han retornado al conflicto. De allí que concluyan que entre mayor sea la tasa de implementación del acuerdo, mayor es la probabilidad de mantener el cese al fuego y de avanzar en la paz. En sus cifras, en promedio, cada 1% adicional de implementación equivale al 6% en la duración de la paz.

Otras ventajas sobre las que reflexionan el Instituto Kroc (2017) es que

una vez implementados los acuerdos hay beneficios económicos y sociales, aumenta el nivel de inversión extranjera y aumenta el producto interno bruto.

Retomando sobre la legislación de las víctimas, en el caso colombiano, las víctimas del conflicto armado han tenido diferentes legislaciones para garantizar sus derechos. Inicialmente, se definió esta categoría para las víctimas de orden público o víctimas de violencia política, a través de la Ley 418 de 1997 que tenían derecho a una compensación económica por los daños sufridos con ocasión de atentados o actos considerados terroristas, secuestro, ataques o masacres. A la par de esta legislación, se promulgó la Ley 387 de 1997 que estableció medidas para prevenir el desplazamiento forzado y para atender a este grupo poblacional. Es interesante entender que para este marco normativo el desplazado interno podría ser producto de la violencia generalizada, es decir, no era exclusivamente asociado al conflicto armado interno.

Posteriormente, se adoptó la Ley 975 de 2005 en el marco de un proceso de desmovilización con los grupos de paramilitares reunidos en lo que se conocía como Autodefensas Unidas de Colombia. Esta legislación que estableció disposiciones para garantizar el proceso de reincorporación de estos grupos, definió un tratamiento para garantizar a las víctimas el derecho a la verdad, que se fue conociendo en las audiencias de los postulados que se sometieron a la ley; derecho a la justicia, transicional, porque las penas fueron estandarizadas independientemente de las víctimas o de los hechos victimizantes cometidos y; el derecho a la reparación; reglamentado por el Decreto 1290 de 2008, a través del cual se adoptaba un mecanismo de reparación administrativa y unos deberes que traía la ley sobre restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción.

Con la Ley 1448 de 2011, se eliminan estas clasificaciones y con ellas una preocupación generalizada en la implementación de este tipo de mecanismos, que era la de clasificar a las víctimas según el victimario, es decir, el sujeto que había cometido el hecho victimizante. Dentro de las discusiones del proyecto de ley, previo a la 1448, se consideró que iba contra los derechos de las víctimas que las medidas se asociaran al perpetrador, por eso, las medidas de asistencia, atención, protección y reparación integral debían ser iguales para todas las víctimas, teniendo en cuenta el hecho generador de la victimización, pero no el sujeto.

En la práctica esto no ha tenido ninguna dificultad porque el esquema de

reparación integral no está condicionado por este factor, si por otros, como vimos en párrafos anteriores, como la falta de recursos, la eficiencia y la articulación entre los niveles nacionales y locales.

Otra deuda superada con la Ley 1448 de 2011 fue la de incluir otro tipo de víctimas no previstas en las leyes mencionadas, es decir, dejar a todas las víctimas bajo la misma legislación, lo que implicó que tuvieran acceso a los mismos derechos. Sobre eso la Corte Constitucional también se pronunció con la sentencia SU 254 de 2013 que ordenó al gobierno nacional indemnizar a las víctimas de desplazamiento forzado, como al resto de las víctimas, lo que no había sido financiado desde el inicio de la ley y ha hecho más demorado el pago de estas indemnizaciones.

En tal sentido, la Ley 1448 de 2011 incluyó las víctimas de los siguientes hechos victimizantes: abandono o despojo de tierras; actos terroristas, atentados, combates y hostigamientos; amenazas; confinamiento, delitos contra la libertad y la integridad sexual; desaparición forzada; desplazamiento forzado; homicidio, lesiones personales físicas; lesiones personales psicológicas, minas antipersonal, munición sin explotar o artefacto explosivo; pérdida de bienes muebles o inmuebles; secuestro; tortura y vinculación de niños, niñas y adolescentes.

Con esto definió los procedimientos para su atención y reparación integral sin ningún tipo de restricciones por cuenta de quién fue el actor que lo provocó o el marco normativo.

5. A modo de conclusión: las promesas incumplidas

La Ley de Víctimas tiene amplios rezagos en su implementación por falta de presupuesto, por los cambios institucionales que se avizoran con el nuevo gobierno del presidente Iván Duque, por la falta de articulación entre los niveles nacionales y los territoriales, por la desesperanza de millones de víctimas que sienten que por el procedimiento burocrático de reparación, no van a alcanzar a recibir su indemnización, ni a tener un proceso de reparación integral.

Lo procesos de reparación colectiva y las reparaciones integrales a los grupos étnicos, son promesas incumplidas. Fueron proyectos ambiciosos desde el punto de vista normativo, muy progresistas para vincular a las víctimas como parte de la identificación participativa del daño y de las

medidas con las que se iban a reparar, pero en la práctica resultaron inviables y más del 90% de estos procesos siguen en trámite.

El Acuerdo Final, en general, y en lo que tiene que ver con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición - SIVJRNR, tiene grandes retos en su ejecución y su legitimidad tiene que seguirse alcanzando a diario con los resultados que pueda ofrecer la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

La participación de las víctimas en la implementación de la ley de víctimas aunque tienen un espacio institucional garantizado, pierde eficacia en la medida en que las entidades creadas para la implementación se debilitan y no tienen un espacio ganado en el SIVJRNR.

La Corte Constitucional seguirá en su evaluación del Estado de Cosas Inconstitucional para verificar que los derechos de la población desplazada se garanticen, dependerá del mejoramiento de los procedimientos en la atención y la protección a esta población, pero la tendencia es a mantener el ECI porque los retos de implementar esta política pública con un enfoque diferencial y de género, un enfoque territorial y un enfoque de derechos humanos, desbordan la realidad presupuestal, funcional y orgánica de este sector.

La esperanza queda en la posición que asuma el actual gobierno frente a la implementación de la ley, a sus ajustes, al presupuesto que asigne, al cumplimiento del Acuerdo Final y al acompañamiento de la sociedad y de otros actores internacionales para que no termine en otra promesa más incumplida.

Referencias Bibliográficas

- Alto Comisionado para la Paz (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>. Recuperado el 9 de agosto de 2018.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. (Agosto 2018). Cuarto Informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/talento-humano?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=790533&_101_type=document&inheritRedirect=false. Recuperado el 1 de septiembre de 2018.
- Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Autos de seguimiento 373 de 2016 y otros. Sala de Seguimiento Especial. En <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2017.php>. Recuperado el 30 de agosto de 2018.
- Cortright, DAVID y Stone, LAUREL, (2017). A Barometer of Peace Implementation in Colombia. <https://peacepolicy.nd.edu/2017/10/11/a-barometer-of-peace-implementation-in-colombia/>. Recuperado el 5 de septiembre de 2018.
- Gobierno de COLOMBIA. (2018) Informe de gobierno. Política de Atención y reparación a víctimas. XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. En https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-374307_recurso.pdf. Recuperado el 3 de septiembre de 2018.
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2016 – mayo 2018. En: http://kroc.nd.edu/assets/284659/pam_press_release_espanol_2.pdf. Recuperado el 5 de septiembre de 2018.
- Naciones Unidas. ASAMBLEA GENERAL. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>. Recuperado el 4 de septiembre de 2018.

Sánchez León, NELSON. (2013) ¿Cuáles son los derechos de las víctimas?. Defensoría del Pueblo. Bogotá.

Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas. (2018). Registro Único de Víctimas. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> recuperado el 18 de agosto de 2018.

CAPÍTULO IV

PAZ DIFÍCIL Y POSCONFLICTO INCIERTO

José Miguel Gamboa López*

* Corporación Universitaria Americana CUA, Barranquilla, Colombia, jgamboa@coruniamericana.edu.co

Resumen

En Colombia diversos sectores se han empeñado en poner fin al conflicto armado interno mediante una negociación política entre Estado y guerrilla. Las dificultades de este proceso, que cubrió dos periodos del gobierno de Santos, no han residido únicamente en las posiciones de los principales interlocutores, sino que han sido creadas desde fuera de la mesa de negociaciones por una oposición de derecha que finalmente termina recuperando el poder presidencial y que puede incidir de manera sustantiva en modificar o anular lo acordado. Las negociaciones de paz se contextualizan teniendo en cuenta tendencias de largo plazo que caracterizan el régimen político colombiano, se analizan también los cambios en la configuración política frente a la paz pero también las implicaciones del cambio de gobierno.

Palabras clave: conflicto, justicia transicional, posconflicto, régimen, configuración política

Introducción

Este artículo intenta responder la pregunta: ¿Qué factores condicionan la política de paz y la implementación de la Justicia Transicional en Colombia? Este interrogante es pertinente porque Colombia ha entrado a una compleja situación política determinada por una división de las élites respecto a la finalización conflicto armado interno.

Durante los dos periodos de gobierno de Santos se desarrolló una negociación de paz con las FARC y un trato liberal frente a las fuerzas de oposición y el movimiento social. Esto constituyó una desviación frente al anterior modelo autoritario de Uribe, basado en una coalición anti insurgente que utilizó sin escrúpulos la violación de los derechos humanos, así como del Derecho Internacional Humanitario. El autoritarismo había incluido un elemento caudillista en la relación directa del Presidente con diversos sectores populares debilitando las mediaciones institucionales. En términos políticos la fórmula uribista ha funcionado como una coalición de élites tradicionales y emergentes amenazadas que, sin necesidad de hacer concesiones a los sectores populares, contó con una amplia base de apoyo y se proyectó como un programa político de largo alcance. Santos, lejos de enfrentar el formidable proyecto uribista con un movimiento reformista de largo alcance, impulsó sin embargo políticas públicas como la de paz que lo diferenciaban del anterior gobierno.

Matizando el triunfo uribista habría que mencionar que el nuevo gobierno de Duque quedó obligado a reconocer hechos como los siguientes:

- Las estadísticas de la paz que indican que en los últimos años bajó drásticamente el número de muertes por el conflicto armado.
- Es cada vez más difícil desconocer que las Farc, al dejar las armas, cumplieron con el principal punto del Acuerdo. Es evidente que la exguerrilla sigue comprometida con la paz. Lo anterior tiene un gran significado si se toma en cuenta las provocaciones de que ha sido objeto ya como partido legal, las divergencias internas, el limitado cumplimiento oficial con los programas de reintegración de guerrilleros a la vida civil y el precario desarrollo de las políticas sociales convenidas. Como si lo anterior fuera poco, hay que tener en cuenta la “inseguridad jurídica” que rodea a los dirigentes del partido FARC dada la incertidumbre que ha rodeado la implementación y reglamentación de la Justicia Especial para la Paz (JEP) para no hablar de propuestas de abolirla.

- Las fuerzas de centro-izquierda hicieron un ejercicio de reagrupamiento en torno a la candidatura de Gustavo Petro y alcanzaron un récord histórico de más de ocho millones de votos.
- Tanto la JEP como la Comisión de la Verdad (CV), rodeadas de un amplio reconocimiento internacional, han comenzado a funcionar casi simultáneamente con la inauguración del nuevo gobierno.

Los actores que han intervenido en la controversia sobre los acuerdos de paz y en particular sobre el perfil y función de la JEP- principal componente de la Justicia Transicional- han ganado o perdido protagonismo e incluso han sido sustituidos como interlocutores.

Al tomar en cuenta el papel y peso relativo de los distintos actores antes del triunfo de Duque, se constata que a raíz del resultado adverso a la paz en la consulta de octubre de 2016 se había presentado una situación de marginalidad de las FARC y de debilitamiento de Santos. Esto condujo a que el gobierno, maniobrando para paliar su propia debilidad, intentara vincular al uribismo a la renegociación de los términos del Acuerdo de Paz. Aunque este paso tropezó con el sectarismo de Uribe y sus partidarios, de todas maneras, se puede interpretar como una pérdida de influencia de las FARC en el proceso de paz por lo menos en comparación de lo que fue su protagonismo durante las negociaciones de La Habana. El resultado de la participación electoral del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), aun teniendo en cuenta diversas dificultades y las provocaciones de la derecha, mostró ante todo una gran debilidad política.

Después de octubre de 2016 el Congreso fue escenario de nuevos reagrupamientos. Sectores que habían apoyado a Santos (como el Partido Liberal, Cambio Radical y el Partido de la U) se mostraron dispuestos a ceder ante las exigencias uribistas. A los pocos meses y de cara a la segunda vuelta presidencial, prácticamente todas las fuerzas que habían apoyado a Santos adhirieron a la candidatura de Duque. Ya iniciado el nuevo gobierno y acogiendo a las clasificaciones que contempla de manera imperativa el Estatuto de la Oposición el Partido de la U se declaró de “gobierno” mientras que el Liberal y Cambio Radical se declararon “independientes” lo que les permite maniobrar según conveniencias. En “oposición” se declararon los Verdes y los partidos de izquierda y centroizquierda. Por otra parte, el avance de Petro en las elecciones presidenciales introduce nuevos factores en la configuración política que surgirá durante el gobierno de Duque y que incidirá en la política de paz.

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame es la entidad encargada por las partes para hacer el seguimiento a lo acordado en las negociaciones de paz. En su Informe sobre la implementación de más de 578 disposiciones del Acuerdo de Paz considera que hay un 39 por ciento de tareas que no se han implementado pero que hasta ahora hay un cumplimiento de 61 por ciento de las tareas acordadas. Incluye no solo las tareas implementadas completamente (21 por ciento) sino también las que se encuentran en grado inicial o medio de ejecución (Kroc, 2018, 20). Este informe incluso considera que el grado de implementación se corresponde positivamente con la implementación promedio de los 34 procesos que evalúa a nivel mundial. Sin embargo, el informe Kroc no se ocupa de los peligros que puedan provenir del sistema político sino estrictamente de las tareas convenidas.

1. Método

Este artículo es un avance de un proyecto de investigación sobre Transformaciones Políticas que se adelanta en la Corporación Universitaria Americana CUA, sede de Barranquilla. Se enmarca dentro de un enfoque cualitativo y es orientada por conceptos teóricos sobre el régimen político, privilegiando la elaboración de conceptos sobre la descripción del fenómeno y por eso se sitúa en el campo de la teoría fundamentada (grounded theory).

Los datos más importantes en este artículo son a) el Acuerdo de Paz de La Habana en tanto negociación de un conflicto armado y b) los resultados electorales globales en diversos episodios que van desde octubre de 2016 (plebiscito) pasando por las elecciones parlamentarias y las dos vueltas de las presidenciales de 2018 y luego la consulta anticorrupción.

Se renuncia por ahora a un desglose de los resultados electorales sin que eso signifique considerar a Colombia como una sola región pues el concepto de régimen “híbrido” que aquí se utiliza toma en cuenta no solo la diversidad geográfica y cultural sino los aspectos contradictorios que anidan en los procesos económicos, sociales y políticos y por supuesto a nivel de región o territorio. En este trabajo se privilegia entonces el análisis de las tendencias globales que se reflejan en las posiciones y contraposiciones de los principales actores que intervienen en el proceso de paz.

Se pretende desarrollar en estas líneas el “diálogo” que menciona Ragin (2007) entre dato (empírico) y teoría recurriendo a fuentes secundarias y sin el apoyo de un trabajo de campo. Para prevenir una visión autoreferencial y descontextualizada que lleve a estudiar un “caso colombiano” teniendo como referencia un “horizonte colombiano”, se recurre a una perspectiva comparativa de transiciones que se apoya en un aporte pionero de Uprimny (2006:23).

Se toma en cuenta la relación entre régimen y cambio a partir de diferenciaciones recientes (Markel 2015; Demirovic 2012) entre revolución, evolución y transformación (aquí sinónimo de transición).

La ponderación de la fuerza relativa de los actores políticos se hace tomando en cuenta resultados electorales globales y por limitaciones de espacio y tiempo no se entra a considerar otros factores como movimientos sociales, medios de información o capital cultural y simbólico.

Este artículo se diferencia de los primeros estudios sobre Justicia Transicional en Colombia que hacían una crítica moral de la negociación de Uribe con los grupos paramilitares. También se diferencia de los enfoques normativos enfocados a demostrar la necesidad de la paz y a defender los derechos de las víctimas. Ambos enfoques son necesarios y cumplieron su función de formación de opinión pública y de influir en las estrategias de los partidos que levantaron (así fuera con vacilaciones) la bandera de la paz. Este artículo en cambio, se centra en la intencionalidad política de los actores que intervinieron (a favor y en contra) en el largo proceso de paz con Santos y que continúan ahora participando en condiciones muy diferentes bajo el gobierno de Duque. Las posiciones de los actores principales las relacionamos con las dinámicas de largo alcance propias del régimen político colombiano y a partir del cruce de estos planos de análisis se intenta pronosticar el futuro del proceso de paz.

2. Marco teórico y conceptual

La referencia más influyente en esta investigación la constituye los trabajos de Uprimny y el grupo de investigación Dejusticia que se inician con el análisis de la negociación del gobierno de Uribe con los paramilitares (Uprimny, Saffon 2006) y se extienden hasta el acuerdo del gobierno de Santos con las Farc (Uprimny, et. al. 2014).

2.1 Transiciones políticas y formas de la Justicia Transicional

Uprimny plantea que hay una relación condicional entre el tipo de transición y las formas que toma la JT. A partir de esta relación causal este autor (2006:23) construyó una tipología de transiciones que explicaría las correspondientes formas de justicia adoptadas y que esquemáticamente son:

- “Perdones amnésicos” para facilitar, mediante el olvido, negociaciones y reconciliación (España y las amnistías en Colombia).
- “Perdones compensadores” a cambio de contar la verdad y reparar a las víctimas (Chile -que luego incluyó condenas- y El Salvador).
- “Perdones responsabilizantes” que combinan justicia y perdón para facilitar la transición y la reconciliación (Sudáfrica).
- “Transiciones punitivas” (Núremberg, Yugoslavia, Ruanda) basada en el criterio de que el castigo a los responsables permitirá fundar un orden democrático.

Una tipología relativamente similar son los modelos de Cortes (2007): “1) el modelo de perdón y olvido, 2) el modelo centrado en la verdad y la reconciliación, 3) el modelo retributivo o punitivo y 4) el modelo de complementación” (Cortés, 2007, p. 64 en: Abucaibe 2017).

El componente político como factor fundamental en la creación y aplicación de instrumentos de JT ha sido tematizado por diversos autores en “Transitional Justice Theories” (Buckley-Zistel et al 2014) que también señalan importantes críticas al concepto o la aplicación concreta de la JT. Seguramente el debate colombiano pasará por algunos de estos puntos que ya ha tratado la teoría.

Las medidas de JT que se toman en situaciones excepcionales (cambio de régimen, fin de un conflicto armado), según Uprimny, pueden estar más cerca o más lejos de la Justicia Retributiva (centrada en el castigo) o de la Justicia Restaurativa (centrada en la reconstrucción del tejido social). En los dos momentos más importantes del desarrollo de la JT en Colombia (frente a los paramilitares y frente a las Farc) se ha optado por fórmulas de Justicia Restaurativa en medio de grandes debates políticos, jurídicos y morales. Sin embargo, a nivel internacional predominan experiencias inclinadas hacia la

Justicia Retributiva y lo mismo puede decirse del Estatuto de Roma que dio vida a la Corte Penal Internacional (CPI): en su artículo 77 establece la cadena perpetua o penas temporales de hasta 30 años. Incluso algunos estados habían abogado por incluir la pena de muerte (Ambos 1999: 143-144).

Según especialistas, la JT al enfrentar los crímenes de su incumbencia, puede modular la sanción si el objetivo es priorizar la paz y la reconstrucción social pero sin eliminar todo elemento retributivo. La combinación de condena y perdón (“perdón responsabilizante”) fue la propuesta de Uprimny frente a la negociación del gobierno de Uribe con los paramilitares y también para la negociación Santos-Farc.

2.2 Régimen híbrido

En este artículo se usa el concepto de “régimen político híbrido”, que es utilizado por Heidrum Zinecker (2007) para enlazar los análisis del desarrollo económico, el régimen político y también del conflicto armado. El régimen híbrido actual es el resultado del proceso que se inicia con la apropiación de la renta cafetera por parte de sectores de una oligarquía tradicional terrateniente y llega hasta la acumulación de ganancias capitalistas en una economía abierta a la competencia. La renta tiene como base la exportación de materias primas y en primer lugar de café en grano, pero también se dio en la naciente industria que usufructuaba la protección estatal. Más recientemente recobró importancia la renta minera en manos del Estado, así como la captación de rentas mediante actividades empresariales como los contratos que solo son posibles utilizando la influencia política.

En Colombia, no se derrotó a la oligarquía rentista tradicional (cafetera) sino que ésta se adaptó a las nuevas condiciones, diversificó inversiones y fue capaz de compartir el poder con los nuevos sectores capitalistas que surgían desde comienzos del siglo veinte.

En lugar de un régimen anti-oligárquico producto de una ruptura política, lo que se desarrolló fue una “desoligarquización” paulatina que incluía impulsos políticos modernizantes, preponderancia política civil frente a los militares, aperturas con fortalecimiento de segmentos democráticos en el régimen político, pero también represión selectiva y fases de concentración coercitiva de la tierra. En este contexto se conformaron poderosos grupos financieros y aumentó la inversión extranjera. Este proceso, según el

enfoque de Zinecker, explicaría el surgimiento de la guerrilla, pero también los límites de su alcance político.

2.3. Diversidad regional y heterogeneidad del Estado

Fernán González (2014), por su parte, ha llamado la atención sobre la construcción heterogénea del Estado en Colombia y sobre la incidencia de la diversidad territorial en el conflicto (Gonzalez et al 2014). La estructuración de espacios desvinculados entre sí que comenzó durante la colonia española le confirió un peso político determinante a las élites locales asentadas sobre privilegios y desigualdades sociales. En el periodo republicano esas elites regionales no iban a aceptar fácilmente la subordinación a un centro, es decir a una de las élites. Concomitante con este desarrollo fue la tendencia a negociar equilibrios a través de los partidos políticos que sin embargo no pudieron evitar las guerras civiles. Las élites locales no siempre podían controlar los espacios periféricos que separaban a los centros regionales de poder. El Estado tendrá una presencia diferenciada en todo el país, las elites locales una relación diferenciada con aquel y con los nuevos grupos emergentes que surgían de la economía ilegal. Esta dislocación del poder sumado a la territorialidad periférica explicaría según González la existencia por largos años de guerrillas, privatización de la justicia, grupos paramilitares y otras formas paraestatales.

Fernán Gonzáles (2014:551) ve con un “moderado optimismo” las últimas negociaciones de paz anotando eso sí que ante la nueva situación hay que “aprender a movernos en un camino conflictivo”, llamamiento que remite directamente a la temática de este artículo.

Un avance en las investigaciones sobre la heterogeneidad colombiana al final del ciclo insurgente está consignado en el libro “Adios a las Farc. Y ahora qué?” de Claudia López (2016). Aquí se incluye un análisis de los programas gubernamentales en zonas de conflicto para evaluar la construcción de Estado y de régimen político legal. Se proponen criterios para la inversión de recursos públicos en esas zonas para aumentar la presencia del Estado, pero también para potenciar el desarrollo de la sociedad civil. Junto a esta propuesta regional se considera necesario cambiar (“domesticar”) el “centro” lo cual significa movilizar como principal fuerza impulsora a los sectores urbanos más informados.

Este enfoque concede gran importancia política a las zonas rurales pero sin llegar a concebir un desarrollo de “abajo hacia arriba” o de la “periferia al

centro” pues en realidad se espera más de la capacidad del Estado y sus política públicas en las regiones así como de la influencia de la sociedad civil en tanto sector informado que puede influir en la periferia.

2.4 . Captura del Estado y “parapolítica”

El concepto de “hibridación” converge con el de “captura del Estado” y/o de “captura del partido político” (Garay et al, 2008) por parte de elites locales emergentes en zonas predominantemente rurales. Este fenómeno se dio con mayor gravedad como “paramilitarismo” y “parapolítica” que coexistían con el poder central especialmente bajo el gobierno de Uribe. Esta coexistencia cómplice no pudo eliminar factores de inestabilidad y roce en la relación entre Estado y paramilitarismo y eso explica, en gran parte, la extradición a Estados Unidos de los principales jefes paramilitares que estaban negociando con el gobierno de entonces (Gamboa 2009).

Alejandro Reyes se detiene en la evidencia de que el conflicto armado ha ido de la mano con una mayor concentración de la tierra. Por otra parte, Reyes diferencia la situación del campesinado de zonas de colonización con el de zonas más consolidadas. La guerrilla pudo mantener mejores relaciones con los colonos de la frontera agrícola que con otros sectores del campesinado o el movimiento indígena. Pero Reyes le reconoce un valor especial a las políticas agrarias pactadas en La Habana pues considera que contribuyen a que emerja un campesinado que, remplazando a los guerreros, tome el protagonismo de lo que vaya a suceder en el campo (Reyes, 2017, p. 397).

3. Resultados

El proceso de paz hasta el final del gobierno de Santos estuvo sometido a filtros y controles institucionales. La oposición parlamentaria de derecha actuó sin restricciones frente a un poder ejecutivo que no pudo o no quiso actuar como un presidencialismo poderoso.

El trámite legislativo de cada una de las medidas que materializan el Acuerdo de Paz no dependía exclusivamente de la influencia del poder ejecutivo que manejaba y asignaba recursos presupuestales. En el Congreso se hacían sentir las dinámicas partidistas y clientelares propias de la tradición política incluyendo el acomodarse a un cambio de gobierno que se avecina. El trámite legislativo posterior al triunfo del “no” en octubre de 2016 fue utilizado por

muchos parlamentarios para pasar a una actitud cuestionadora o de abierta oposición a los acuerdos y así tender puentes hacia el Centro Democrático.

Por otra parte, el fracasado plebiscito puso de presente que la paz se estaba negociando entre contrapartes débiles (Santos y Farc) y esto derivó en el debilitamiento del mismo Acuerdo.

La actividad legislativa posterior a octubre de 2018 fue acompañada de la renovación y fortalecimiento de la coalición del “no” dejando al bloque del “sí” en una posición minoritaria y sin cohesión interna. La nueva convergencia dejó en el aire la implementación de los Acuerdos, por ejemplo, la creación de circunscripciones especiales de paz, impulsó retrocesos como sacar a los civiles de la jurisdicción de la JEP y ante todo fue una señal del viraje a la derecha que estaba avanzando.

3.1. Límites del conflicto y del proceso de paz

Hasta ahora ha sido común vincular el régimen político a las causas iniciales y a la misma prolongación del conflicto armado. Pero el proceso de paz puso de presente que el régimen a pesar de ser “híbrido” tenía una gran capacidad de reproducirse por fuera del conflicto armado, que la guerra no era su “última carta”. El régimen mostró una gran capacidad de soportar presiones y crisis incluyendo la eventual debilidad de un gobierno en concreto. Por su parte las FARC tuvieron un desarrollo que en lo inmediato no dependía del movimiento social. Este, a su vez, tenía posibilidades de desarrollar propuestas de reformas por fuera del radio de acción de la guerrilla. La tan mentada fusión entre movimiento social y guerrilla fue ante todo un argumento de la extrema derecha para justificar sus acciones criminales.

El modelo en el cual la centralidad del conflicto armado corresponde a la centralidad del proceso político no podía explicar procesos más complejos en los cuales un actor armado ilegal se enfrenta a un Estado relativamente organizado como sucedió en Colombia, Irlanda del Norte y el País Vasco.

Los alcances de del conflicto con las FARC fueron marcados por el régimen político mismo que con sus ajustes agotó las posibilidades militares y políticas de la guerrilla. Por otra parte, los alcances de Acuerdo de Paz también se movieron dentro de los límites impuestos por el régimen mismo y no por falta de exigencias políticas y sociales de las FARC sino a pesar de

ellas. En parte la respuesta a esta falencia es que el movimiento social no participó en esa negociación a pesar de las invitaciones a que lo hiciera. Los tiempos de los movimientos sociales no siempre se pueden sincronizar con las propuestas políticas. Se repitió continuamente la consigna de “meterle pueblo a la negociación” pero sin poder pasar de las buenas intenciones. Las FARC no pudieron convocar ninguna movilización social a favor de los Acuerdos o de puntos concretos del mismo. Los sectores de izquierda y centro situados en la legalidad, tampoco pudieron provocar movilizaciones sociales. A este contexto hay que agregarle la rápida pérdida de protagonismo de las FARC y de su partido que coincide con el debilitamiento acelerado de Santos lo cual facilitó que el uribismo desde la oposición volviera a ser una fuerza mayoritaria.

3.2. Intensidad y cobertura del conflicto armado

En un conflicto armado de la intensidad que se alcanzó en Nicaragua, El Salvador, en Ruanda o Sri Lanka, la división de la sociedad es muy fuerte y no quedan espacios políticos para desarrollos al margen de la confrontación principal. En cambio, en Colombia al lado del conflicto y la violencia se desarrollaban varias dinámicas políticas y sociales con una relativa autonomía.

Llama la atención que en Sri Lanka el triunfo militar del gobierno en contra de las fuerzas rebeldes que luchaban por la independencia de la nación tamil, fue seguido de una gran negociación no con la fuerza insurgente derrotada sino con la población tamil misma que pasó de apoyar la lucha por la independencia a aceptar una fórmula autonómica dentro de Sri Lanka. Aquí el peso de la base social de la rebelión era tan alto que su significado no se anulaba con un fracaso en el campo de batalla. Las Farc, en cambio, tuvieron que apoyarse en bases más reducidas y dispersas, especialmente de colonos cultivadores de coca, pero compensaron esa desventaja con una poderosa financiación proveniente de la economía cocalera, la minería, la ganadería, las contribuciones forzosas, etc. Por otra parte, manejaron un discurso agrario legitimador y sacaron ventaja del factor tiempo y por ello podían poner sobre la mesa de negociaciones la evidencia de medio siglo de lucha así esa lucha no tuviera posibilidades de éxito militar. Lo que fue ventaja para la guerrilla al comienzo de las negociaciones cuando eran “duros” en las propuestas sociales no podía prolongarse a voluntad porque estaba naciendo una nueva situación en la cual no servía de nada hacer demostraciones de fuerza.

3.3. Simplificación de factores vs. régimen político complejo

En contraste con la bipolaridad determinante en los casos de gran intensidad del conflicto armado intenso, en Colombia las negociaciones de paz no podían mantenerse solamente entre la guerrilla y el gobierno. Por un lado se tenían que incluir de alguna forma a sectores de la sociedad civil y ante todo de las víctimas. Por otra parte a las fuerzas opuestas al acuerdo de paz no se les podía recortar autoritativamente su capacidad de interferencia y de incidir en la agenda política.

Las partes que negociaron el acuerdo de paz en La Habana parecía que habían tomado decisiones vinculantes que apenas esperaban un trámite formal como sería el plebiscito referendatorio de octubre de 2016. Esto no era legalmente necesario, pues la Constitución le otorga amplios poderes al Presidente en cuestiones de la paz y la guerra. El plebiscito -según Santos - aumentaría el grado de legitimidad política de lo acordado.

Con la derrota de las fuerzas pro-paz en el plebiscito, el acuerdo terminó reducido a una propuesta que colocó de hecho a la oposición como el principal interlocutor, pero uno que discutía pero que en realidad no negociaba.

Otro efecto de esa derrota en el plebiscito fue que las Farc y el gobierno tuvieron que usar discursos parecidos para defender el Acuerdo de Paz. La oposición de derecha presentó esto como una prueba de una alianza “castrochavista” siniestra.

3.4. Autonomía o intervención externa

El caso colombiano contrasta con aquellas de situaciones en las que actores extranjeros o internacionales aceleran el desenlace del conflicto interno y se apersonan de la JT mientras que los actores nacionales -por impotencia o conveniencia- se ven obligados a acatar esas decisiones. En estos casos el marco jurídico internacional (DDHH y DIH) es interpretado, entonces, en primer lugar por agentes externos y se concreta en tribunales internacionales o híbridos. Ejemplos de esta modalidad son el Tribunal Internacional de ex Yugoslavia, el Tribunal de Ruanda para el conflicto entre tutsis y hutus así como el Tribunal para Sierra Leona entre otros.

Estas intervenciones generan balances encontrados. Si bien los jueces de los tribunales internacionales juzgan en derecho, eso no supone que siempre haya

sido neutral la intervención externa que antecedió o propició la convocatoria de tales tribunales. En la desintegración de Yugoslavia, por ejemplo, la Unión Europea, apoyó desde el comienzo de las hostilidades a los separatistas y estos pidieron no solo apoyo internacional sino acciones militares contra Belgrado que se plasmaron en los bombardeos de la OTAN. En el caso de Ruanda la crítica plantea que la intervención directa de la ONU con tropas fue muy tardía y eso significó miles de muertes que se habían podido evitar.

La autonomía de los actores nacionales comprometidos en el acuerdo de paz favorece la legitimidad de este, pero también es una explicación a lo prolongado de las negociaciones y a las incertidumbres de la implementación pues no hay ningún “acelerador” externo.

La oposición a los acuerdos de paz en Colombia, sin embargo, negaba que estos sean el resultado de un procedimiento autónomo y esgrimía que había una ingerencia del “castrochavismo”, que los funcionarios de la ONU que han participado en tareas de verificación simpatizan con las Farc y que la transición iniciada por el gobierno de Santos culminaría en un régimen como el venezolano. La propuesta inicial de participación de jueces extranjeros junto a jueces colombianos en la Jurisdicción Especial para la Paz, que debe juzgar los delitos que incumben a la JT, fue rechazada por la oposición a nombre de la soberanía nacional y el respeto a la justicia colombiana. El gobierno y las Farc tuvieron que aceptar la exclusiva participación jueces colombianos, aunque se dejó abierta la posibilidad de contratar asesores internacionales. La derecha colombiana agrupada en el Centro Democrático tendrá que renovar su discurso no solo por el triunfo de su candidato sino porque las catástrofes anunciadas no se han cumplido.

La autonomía de la negociación colombiana se facilitó con la actitud de la administración Obama favorable al acuerdo de paz mientras que la incertidumbre se asocia al gobierno de Donald Trump. A pesar del lobby de la derecha colombiana, la nueva administración norteamericana no ha cambiado oficialmente de posición frente al Acuerdo de Paz, aunque sí redujo recursos de ayuda externa necesarios para el posconflicto. Pero es indudable que tanto el factor Trump como la crisis venezolana le dan alas a los sectores anti-acuerdo. Por otra parte, la obsesión norteamericana de hacer de Colombia un muro de contención del “chavismo” puede motivar a Washington a mantener el apoyo a los acuerdos dado que estos no van dirigidos contra Estado Unidos.

La internacionalización de la justicia que se ha visto en diversos casos

de aplicación de JT no ha eliminado la sensibilidad ante la cuestión de la soberanía nacional. Un ejemplo de esto es la decisión impulsada por Sudáfrica para crear la Corte Interafricana de JT con sede en Senegal. El argumento para tomar este camino “disidente” fue que el Tribunal Penal Internacional de La Haya hasta ahora solo había juzgado gobernantes africanos. La Corte Interafricana ya entró en acción juzgando a un exjefe de Estado que había sido pedido en extradición por la Corte Penal Internacional (CPI).

No toda transición ha utilizado instrumentos de JT. El caso más reciente y notorio es el de la “primavera árabe”. Incluso en Libia a pesar de que hubo una intervención militar occidental contra Gaddafi, ninguna de las fracciones victoriosas quiso cooperar con peticiones hechas por la CPI para extraditar a un hijo de Gaddafi que estaba preso en Libia. Moataz El Figiere (2014) considera que Tunes puede ser el primero en llegar a implementar JT más adelante pues aquí la transición está dinamizada por partidos que han podido moderar su confrontación y no han abusado del poder, mientras que en Egipto y Libia sucede todo lo contrario, podría hablarse de “transiciones punitivas” y la justicia ha sido sin atenuantes la de los vencedores.

La “primavera árabe” previene contra el automatismo implícito en algunos análisis prematuros que suponían que la caída de un régimen autoritario conduce necesariamente a la democracia liberal. Tampoco se dio una relación necesaria entre transición y JT entre otras cosas porque esta no le interesaba a ninguna de las fuerzas políticas principales que asumieron el poder a raíz del cambio de régimen.

En Sri Lanka, aunque el gobierno vencedor era autoritario tuvo que negociar con la base social de la insurgencia y comenzar a desarrollar débilmente ciertas iniciativas de JT atendiendo recomendaciones de Naciones Unidas. En 2015 hubo un cambio de régimen como resultado de las elecciones generales de ese año y desde entonces se habla del “doble dualismo”: de la guerra a la paz y del autoritarismo a la democracia (Lecamwasam: 2016) un proceso que posiblemente vivirán algunas regiones de Colombia que han padecido por largo tiempo tanto guerra como autoritarismo.

En casos como el de Colombia el factor internacional que pesa en la política de paz no es una intervención o un dictado de una potencia sino el constreñimiento sistémico occidental previamente aceptado en materia de DDHH, DIH y JT que es decisivo para la legitimidad. La relevancia del tema de las víctimas en la negociación colombiana responde en parte a imperativos

éticos, pero también se debe en gran medida al desarrollo de la JT a nivel internacional. Por otra parte hay restricción de posibilidades económicas para cubrir costos del posconflicto dado que en los ingresos públicos incide fuertemente el precio variable de los principales productos de exportación.

Antes de la aprobación del Estatuto de Roma (julio de 1998) se dieron transiciones con poco o ningún compromiso con las víctimas y esa situación se repitió en la “primavera árabe”. En Colombia la importancia de las víctimas ya era bastante alta antes del inicio de las negociaciones de La Habana y eso quedó reflejado en los acuerdos.

En el Cono Sur la centralidad de las víctimas de las dictaduras se recuperó cuando las transiciones habían alcanzado cierto desarrollo y la presión desde el lado de las víctimas llevó a los gobiernos introducir instrumentos de JT mediante decisiones internas o aceptando sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Centroamérica el “intercambio de perdones” está siendo sometido a una crítica muy fuerte que al mismo tiempo pide aplicar instrumentos de JT. La oposición de derecha en Colombia también exigía subsanar lo que consideraba “impunidad” negociada entre Santos y las FARC mientras que ésta ha reclamado seguridad jurídica.

Paradójicamente es desde la derecha que se propuso y logró quitarle a la JEP la posibilidad de juzgar civiles comprometidos directa o indirectamente en crímenes de guerra. Esto fue tomado como un alivio por sectores empresariales y terratenientes comprometidos con el paramilitarismo. También desde la derecha se aprobó crear una jurisdicción especial para militares, pero se dejó la puerta abierta para que voluntariamente pudieran comparecer ante la JEP como efectivamente lo han hecho muchos militares ya condenados por la justicia ordinaria o en proceso.

Los procesos judiciales que debe adelantar la JEP desde el último trimestre de 2018 tendrán que dar una respuesta práctica a la acusación de impunidad y a la vez definir qué tanto de justicia restaurativa o de justicia retributiva se aplicará.

3.1.4 Aprendizaje y construcción de memorias

Como no ha habido una paz “dictada” por actores extranjeros o por una organización internacional como la ONU, se supone que gobierno y guerrilla se decidieron por una solución pacífica después de un proceso de

aprendizaje que les permitió contemplar la posibilidad de un “plan B” u optar por la “segunda mejor solución”. En algún momento los dirigentes de las Farc contarán cómo llegaron a la firme decisión de parar la lucha armada en unas condiciones (como la concentración en una veintena de sitios) que conllevaban riesgos para su seguridad. Para la ex guerrilla, convertida en partido político, el aprendizaje político se despliega ahora a otros niveles.

La reflexión sobre la paz por parte de las élites dominantes y expertos del gobierno, ha sido de cara a la opinión pública y por eso se puede reconstruir (por ejemplo: Rettenberg, A.: 2015). En cambio el ejército, alejado del público, cumplió un proceso de aprendizaje discreto pero muy importante.

Aunque los sectores opuestos al acuerdo de paz, incluyendo a una asociación de oficiales retirados, han dirigido un mensaje bélico permanente buscando contraponer la fuerza pública a la política de paz de Santos, lo cierto es que el gobierno pudo contar en su equipo negociador en La Habana con generales activos y retirados. La participación institucional de la fuerza armada en la implementación de los acuerdos y otras tareas propias del posconflicto se ha desarrollado sin mayores problemas. La JEP que tanto fue atacada por una supuesta predisposición contra los militares, ha merecido la confianza de muchos de ellos que comparecerán libremente para ser juzgados o para que sus condenas sean revisadas.

Nevin T. Aiken presenta un modelo de aprendizaje de tres dimensiones que ayuda a ver hasta dónde ha llegado el proceso de aprendizaje en Colombia:

- Instrumental learning (acercamiento de partes adversarias y cambio de percepción mutua)
- Socioemotional learning (enfrenta el pasado, castigo a los culpables, reconocimiento a las víctimas, posibilidad de una versión común que contrarreste las versiones de grupo que agudizan el conflicto).
- Distributive learning (tratamiento de inequidades estructurales y materiales para prevenir la reproducción de identidades conflictivas basada en inequidades o dependencias socioeconómica).

En nuestro caso se puede decir que se ha cumplido el punto 1 y que ha comenzado el punto 3 (restitución de tierras, registro y en algunos casos indemnización de víctimas). El punto 2 en lo que respecta a la construcción

de memoria cumple ya varios años pues se inició mucho antes del acuerdo de paz. La judicialización de militares e insurgentes mediante el empleo de la justicia retributiva lleva también varios años pero ha comenzado a ajustarse a los procedimientos de JT acordados en la negociación de paz.

Al tomar en cuenta todas estas variables en la experiencia colombiana se pueden concluir que hubo un proceso de aprendizaje que posibilitó cambios radicales en la concepción estratégica de cada actor del conflicto armado y solo entonces fue posible la negociación y el mismo acuerdo de La Habana. La fase siguiente de aprendizaje, de cara al posconflicto, involucrará a muchos actores que no participaron directamente en la confrontación armada o incluso que padecieron esta.

Diferente a la importancia que le confiere Aiken a la “versión común” que contrarrestaría la “versión de grupo”, el manejo dado en Colombia por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) favorece la pluralidad de relatos y se opone a la consagración de una versión única y oficial, teniendo en cuenta que hay víctimas y victimarios en todos los bandos.

Conclusiones

La interpretación del proceso de paz y de la nueva coyuntura, nos sitúa frente a un patrón ya conocido de reforma y contrarreforma, división y reagrupamiento de élites, así como surgimiento de alternativas, que remite a características históricas determinantes del régimen político colombiano y no solamente a rivalidades personales como la de Uribe vs. Santos.

Se había dicho antes que la JT en algún momento pasaba de ser “efecto” (variable dependiente) a ser “causa” de efectos políticos y sociales (variable independiente). Este cambio será una componente del posconflicto que comenzará a evidenciarse posiblemente antes de terminar el 2018 cuando la JEP tome sus primeras decisiones importantes. De manera paralela el nuevo gobierno de Duque intentará introducir reformas al funcionamiento de la JEP aunque posiblemente no en la escala prometida durante la campaña electoral. Hasta ahora, la paz ha producido resultados positivos, en primer lugar de reducción de la actividad bélica y eso se vuelve un activo que el nuevo gobierno no puede despreciar olímpicamente.

En Colombia ha sido una constante vincular el régimen político a las causas iniciales del conflicto armado y su prolongación y atribuirle a los actores políticos una incidencia voluntaria variable según los enfoques. Aquí agregamos como aporte adicional que los alcances de ese conflicto fueron marcados por el régimen político mismo que con sus ajustes agotó las posibilidades militares y políticas de la guerrilla. En un sentido muy general se puede decir que las negociaciones de paz no pudieron superar en lo fundamental los límites impuestos por el régimen mismo. A este contexto hay que agregarle la rápida marginalidad experimentada por las FARC y su partido y también en el debilitamiento acelerado de Santos lo cual facilitó que el uribismo desde la oposición volviera a ser una fuerza mayoritaria.

El nuevo presidente había anunciado reformas al Acuerdo de Paz argumentando que Santos había hecho concesiones excesivas a la guerrilla y había dado la espalda a las víctimas. Duque anunció en su campaña electoral que los dirigentes del partido FARC perderían el derecho a actuar en el Congreso y deberían ir a prisión o al menos comparecer primero ante la JEP. A los militares acusados por delitos cometidos en curso del conflicto armado les ofreció garantías especiales. Sin embargo, las decisiones que tome el nuevo gobierno no pueden ser simplemente impulsos voluntaristas, sino que se moverán dentro de marcos condicionantes. Si Duque quiere modificar el

Acuerdo de Paz y particularmente el funcionamiento de la JEP, debe tener en cuenta la configuración política que surja en el Congreso y su distribución en partidos de gobierno, de oposición e independientes, pero también deberá reconocer la posición que desarrollen los diversos organismos de control y de la misma sociedad civil. La oposición de centro izquierda apuntalada en los más de ocho millones de votos que sacó Petro en las presidenciales tiene un margen importante de actuación. El Centro Democrático solo no puede garantizar el apoyo suficiente a Duque.

Por otra parte, la paz lograda, así sea solo parcial, ya tiene un reconocimiento en la opinión pública y un gran apoyo internacional. Incluso se puede aventurar la idea de que el régimen político colombiano ha ganado más con la paz precaria de ahora que con la guerra de ayer. La paz defectuosa de Santos no ha causado las catástrofes que había anunciado la derecha y la mejor prueba es que sus opositores pudieron ganar la presidencia.

Dentro de estos marcos condicionantes, Duque puede privilegiar la tradición autoritaria y polarizante de su partido (Centro Democrático) o, por el contrario, actuar con pragmatismo, privilegiando la gobernabilidad y el aumento de eficiencia del sistema político lo que implica valorar de manera especial la paz y tomar en serio el potencial político de la nueva oposición. Si se decide por un estilo pragmático estaría pasando por encima de inercias ideológicas y de las expectativas de sus promotores, empezando por el mismo expresidente Uribe. En este caso el proceso de paz habría ganado otra oportunidad de avanzar.

Referencias Bibliográficas

- Abuchaibe, Heidi (2017): La justicia transicional del posacuerdo con las Farc-ep. *Opera*, 20, febrero-junio, pp. 129-153. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.07>
- Ambos, Kai y Guerrero, Oscar Julian, compiladores (1999): El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, ISBN 958-616- 421-7
- Buckley-Zistel, Susanne/ Koloma Beck, Teresa/ Braun, Christian/ Mieth, Friederike (2014):
- Transitional Justice Theories. A GlassHouse Book, Routledge, New York. Kindle Edition.
- Cortes Rodas, F. (2007). Los derechos de las víctimas de la violencia política a la verdad, la reparación y la justicia. Reflexiones sobre cuatro casos en América Latina. Bogotá: Centro de Investigación de la Universidad de Antioquia codi. En: Abuchaibe (2017): La justicia transicional del posacuerdo con las Farc-ep.
- Demirovic, Alex: (2012) Reform, Revolution, Transformation. En: *Journal für Entwicklungspolitik*, Vol. XXXVIII 3-2012 (16-42).
- Frasky, Hanna / María Carolina Olarte (2014): Understanding the political economy of transitional justice- A critical theory perspective. En : Buckley-Zistel et al. (2014): *Transitional Justice Theories* (páginas 213-226), Kindle Edition.
- Gamboa, M. (2001): Democratic discourse and the Conflict in Colombia. Translated by James W. Zackrisson. *Latin American Perspectives*, Issue 116, Vol. 28 No. 1, January 2001 (p3-109), ISSN 0094-582X.
- Gamboa, M. (2009): El declive del proyecto político paramilitar en Colombia. En: *Cadernos de estudos latino-americanos*. Universidade F. Pessoa, Oporto, ISSN: 1664- 5164 p.59 - 92 v.5, <http://hdl.handle.net/10284/3018> Última visita: mayo 30, 2017
- Garay, L. J./ Eduardo Salcedo-Albarán / Isaac de León-Beltrán / Bernardo Guerrero (2008): *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Taller Impranet, Bogotá, ISBN: 978-958-98142-3-9

- Gonzales, Fernán (2014): Poder y violencia en Colombia. Cinep, Bogotá, ISBN: 978-958-644-171-1
- Gonzales, F./Diego Quiroga/Támara Espino-Posse/Andrés Felipe Aponte/Victor A. Barrera/Eduardo Porras (2014): Territorio y conflicto en la Costa Caribe, Odicofi-Cinep, Bogotá, ISBN: 978-958-644-178-2
- Hansen, Thomas Obel (2012): The Vertical and Horizontal Expansion of Transitional Justice: Explanations and Implications for a Contested Field. En: Buckley-Zistel, ed. (2012) Theories of/for transitional justice, Oxford University Press, 2012. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1994382> Última visita 15 de mayo 2017.
- Kolmorgen, Raj/ Merkel, Wolfgang/ Wagener, Hans-Jürgen (2015): Handbuch der Transformationsforschung, Springer Verlag, Wiesbaden, pag. 17-18.
- Krock Institute for International Peace Studies (2018): Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia. (Diciembre 2016- Mayo 2018), Universidad de Notre Dame. En: https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf Última visita: Agosto 30 de 2018.
- Lecamwasam, Nipunikam (2016): Transitional Justice in Post-war Sri Lanka: Dilemmas and Prospects. Polity, Volume 7, Issue 1, october 2016, https://www.researchgate.net/publication/309717953_Transitional_Justice_in_Post-war_Sri_Lanka_Dilemmas_and_Prospects
- López, Claudia (2016): ¡Adios a las Farc! Y ahora qué? -Construir ciudadanía, estado y mercado para unir las tres Colombias. Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá. ISBN: 978-958-8391-38-8.
- Manquardt, Bernd (2011): Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010), Tomo 1, Universidad Nacional, Bogotá. ISBN 978-958-719-655-9.
- Moataz El Fegier (2014): ¿Verdad y reconciliación? Justicia transicional en Egipto, Libia y Túnez. En: Policy Brief, N° 105 - Marzo 2014, Frida, Madrid, www.fride.org Última visita: enero 30 de 2015.
- Olasolo, Héctor (2017). La inseguridad jurídica de los acuerdos de paz a la luz

del régimen jurídico internacional de los crímenes de ius cogens y la justicia de transición. En: *Política Criminal*, Vol. 12, N° 23 (2017), Art. 3, pp. 78-102. Última visita 1 junio 2017. http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_23/Vol12N23A3.pdf

Ragin, Charles (2007): *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Sage Publications. Original: *Constructing Social Research* (1994), Pine Forge Press. Traductor: Carlos Morales de Setién Ravina.

Rettenberg, Angelica (2015): Los empresarios y el proceso de paz. En *Razón Pública*, mayo 2015, Bogotá. <http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/6886-los-empresarios-y-el-proceso-de-paz.html>

Reyes Posada, Alejandro (2016): *Guerreros y campesinos - Despojo y restitución de tierras en Colombia*, Ariel, Bogotá. ISBN: 978-958-42-5244-9

Uprimny, Rodrigo / Saffon, Maria Paula / Botero, Catalina / Restrepo, Esteban (2006): *Justicia Transicional sin Transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia*. Antropos, Bogotá.

Uprimny, R/ Sánchez, Luz M./ Sánchez L, Nelson C. (2014): *Justicia para la paz*. <http://www.dejusticia.org> ISBN 978-958-5822-8-7 (versión digital).

Zinecker, Heidrun (2007): *Kolumbien und El Salvador im longitudinalen Vergleich. Ein kritischer Beitrag zur Transitionsforschung*. Baden Baden: Nomos.