

Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias

Camilo González Posso

Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz Indepaz

Bogotá D.C. agosto de 2021

A los cinco años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas FARC EP se multiplican los balances y la controversia sobre los balances de la implementación de ese acuerdo. Hay preguntas para todos los gustos, unas de sentido histórico intentan establecer si en Colombia definitivamente terminó el ciclo de guerras iniciado en 1948 y si con los acuerdos de 2019 se entró en una fase de transición irreversible hacia el fin de los conflictos armados por el poder político en Colombia. Figuran además interrogantes sobre el avance en la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto valorado en términos globales y en cada uno de sus puntos. Y, entre otros, también están las consideraciones sobre la dinámica hacia esa paz estable y duradera que supone nuevos pactos y transformaciones que hagan posible decir adiós a las armas en la política y como parte de la producción y disputa de poderes.

Sobre esas tres dimensiones hago algunas consideraciones con la pretensión de contribuir a las reflexiones actuales sobre la guerra y la paz en Colombia. Y en realidad con el ánimo de encontrar otras ideas en el diálogo con cercanos, menos cercanos y contrarios.

En la primera dimensión, que invita a ver el largo plazo, insisto en la tesis del fin de la guerra, o si se prefiere, de la transición al postconflicto y paso a una etapa de conflictos desarmados, en virtud de los procesos sintetizados y desencadenados con la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016, AFP. (EP, 2016).

En segundo lugar sugiero que no obstante la debilidad del consenso sobre el AFP entre las élites del régimen, a pesar de la precaria implementación de ese acuerdo en el primer quinquenio de existencia, la solución negociada a los conflictos armados en Colombia sigue vigente, ha tomado fuerza como programa de diversas expresiones democráticas y cuenta

con reservas nacionales e internacionales para recomponerse y ser factor de cambio en las próximas décadas.

La implementación del AFP ha tenido avances parciales muy por debajo de lo necesario y ha estado sometido a recortes y renegociaciones que los han llevado a un punto de crisis con riesgo de desmonte de los componentes reformistas y transicionales. A corto plazo, en el próximo cuatrienio la disyuntiva es reafirmación y aceleración de la implementación integral o crisis por suplantación y perfidia.

La tendencia actual indica que la mayor probabilidad a mediano plazo no es el retorno a la guerra por el poder sino el tránsito al postconflicto y el paso a otra etapa en la cual se tendrá un reordenamiento que puede ser democrático reformista o de crisis crónica con recomposición del régimen actual, dinámica que daría cabida a nuevas violencias, al predominio de lógicas mafiosas y a nuevos autoritarismos.

Esto significa que probablemente, entre 2016 y 2032, durante otros tres periodos de gobierno, Colombia atravesará una transición traumática, con inercia de viejos conflictos y surgimiento de otros, en ese cierre del ciclo de guerras del siglo XX, en particular las que estuvieron marcadas por la confrontación insurgencia-contraingurgencia, pero con riesgo de nuevas violencias organizadas, sobre todo con propósitos mafiosos y de proyectos autoritarios.

El fin de las guerras y la difícil transición a una etapa de conflictos desarmados

Colombia ha vivido ciclos de guerras y conflictos armados desde mediados del siglo XX hasta las primeras décadas de este siglo. El último ciclo, que resurge sobre los rescoldos del que terminó entre 1958 y 1964, se prolongó por casi siete décadas y parece que comenzó a cerrarse con las negociaciones de paz y firma del AFP, el 24 de noviembre de 2016 de 2016.

Con el pacto del Frente Nacional aprobado en el plebiscito de 1957 se puso fin a la guerra iniciada en 1948, con el establecimiento de una dictadura cívico militar que se había

propuesto aniquilar el levantamiento popular del liberalismo gaitanista, levantamiento que amenazaba al poder de la oligarquía liberal-conservadora. Con el Frente Nacional (1958-1974) y su prolongación de hecho hasta la Constitución de 1991, se reestableció la alianza bipartidista liberal-conservadora con monopolio del poder del Estado.

El Frente Nacional redujo radicalmente la violencia armada ejercida por una década, pero al mismo tiempo se erigió un régimen cívico militar excluyente que ilegalizó toda expresión política de oposición y consideró subversiva cualquier manifestación de protesta.

El triunfo de la Revolución cubana, en enero de 1959, y su impacto en la rebeldía latinoamericana llevó al Frente Nacional a un rápido alineamiento con los discursos de la *guerra fría*. Incluso antes de que aparecieran las guerrillas de las FARC y del ELN en 1964, o del EPL en 1967, las doctrinas de la *guerra fría* llamaron a destruir a los movimientos sociales urbanos y a las asociaciones agrarias reformistas en su condición de supuestos aliados del comunismo. Y con la irrupción de las guerrillas, con sus proyectos de toma del poder por las armas, el régimen cívico-militar se convirtió en Estado de guerra permanente. Los estados de excepción se convirtieron en norma y el Estado de Sitio en reino de la arbitrariedad.

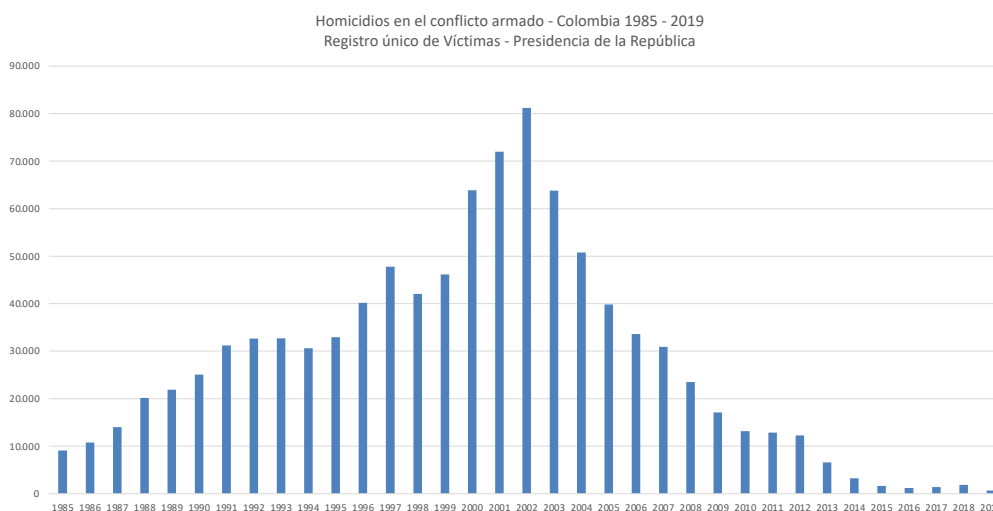
A pesar de los pactos de paz de 1990 y 1991, con las organizaciones M 19, EPL, Quintín Lame, PRT, y de la adopción de una nueva Constitución Política, lo que se impuso en la última década del siglo XX y primeras del nuevo siglo fue la escalada de guerras de mayor impacto y atrocidad en la historia republicana. Entre 1992 y 2016, Colombia vivió en guerra civil ascendente hasta 2006, y en decrecimiento de su intensidad a partir de la desmovilización de 30.000 paramilitares en 2005 y 2006. Con el avance de las negociaciones de paz, en 2014, desescaló la confrontación armada y llegó a su punto mínimo con el pacto de noviembre de 2016 y la consiguiente dejación de armas de las FARC EP, en mayo de 2017.

Con el desmonte de las FARC EP, en 2017, el nivel de confrontación directa con las fuerzas del Estado disminuyó radicalmente en comparación con la situación en el cuatrienio 2010-2014. Los datos del Ministerio de Defensa de Colombia muestran la caída de los ataques subversivos, de 143 en 2014, a 16 en 2017, cifras que corresponden a acciones del ELN y otros (Defensa, 2021). Estas cifras y otras sobre enfrentamientos,

hostilidades o atentados, indican que las FARC EP significaba más de 80% de la capacidad militar de las guerrillas con presencia recurrente en 380 municipios e impacto nacional.

En este texto sigo las definiciones del Departamento de Investigaciones sobre Guerras de la Universidad de Uppsala (Universite, 2021), tomo como *indicador trazador* el número de homicidios en medio o en ocasión del conflicto armado, y como *indicadores significativos* las cifras sobre agresiones a la población civil y eventos bélicos o de hostilidades.

La definición de guerra incluye la cifra de mil o más muertes al año en el conflicto armado; por debajo de esa cifra se trata de guerra de menor intensidad. Es una escala muy amplia pero en el caso colombiano puede servir para mostrar, leyendo la tabla de homicidios de civiles en el conflicto armado, el cambio de una situación de guerra que se dio entre 1985 y 2012 a conflicto de baja intensidad entre 2013 y 2018, y a situaciones subregionales de confrontación armada menor (conflictos armados focalizados) en los últimos tres años, esto es, de 2019 a 2021.



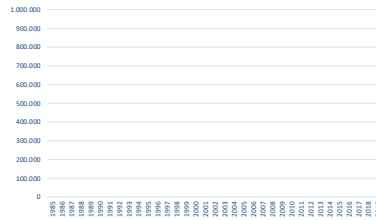
La campana de Gauss que forma la curva de homicidios de civiles en el conflicto armado tiene una trayectoria similar con los registros de combatientes muertos tanto de la fuerza pública como de las organizaciones insurgentes guerrilleras. Lo mismo ocurre con los datos de víctimas de secuestro, desaparición forzada, desplazamiento forzado, como se observa en las gráficas 3 a 8. (POSCONFLICTO, 2020)

Cifras del horror han caído con los acuerdos de paz

Según el Registro Nacional de la Unidad de Víctimas entre 1985 y 2019 el gobierno nacional ha identificado 8.553.416 personas en todas las modalidades de daño en ocasión del conflicto armado

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	21.149
Actos terroristas/Hostilidades/Comercios/Hostigamientos	82.793
Amenaza	427.955
Confinamiento	35.788
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	29.822
Desaparición forzada	175.064
Desplazamiento	7.585.506
Homicidio	1.018.860
Lesiones Personales Físicas	8.655
Lesiones Personales Psicológicas	15.741
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivos	11.608
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles	116.124
Secuestro	37.350
Sin información	11.829
Tortura	10.582
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7.984

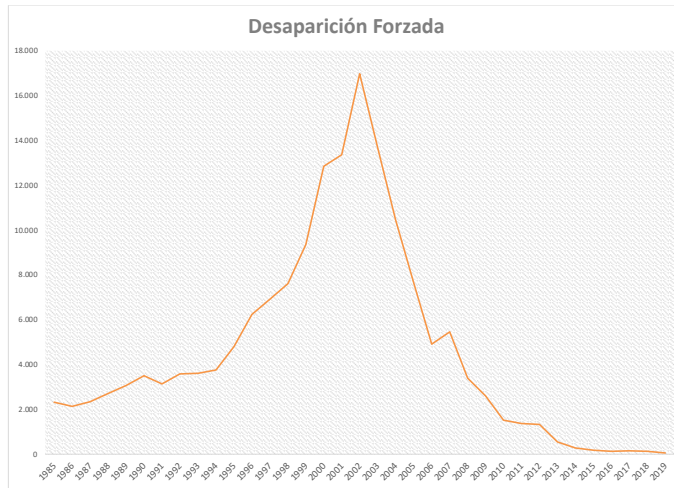
Total Nacional víctimas conflicto armado



El número total de víctimas en Colombia de un promedio anual de 380.000 entre 2002 y 2010 pasó a un promedio anual de 200.000 entre 2011 y 2016 (fase de negociaciones en La Habana) y a 100.000 en el pos acuerdo 2017 – 2020. La primera caída de las cifras de victimización de dio después de la desmovilización de los bloques paramilitares. La segunda con las negociaciones entre las FARC-EP y el Estado Colombiano

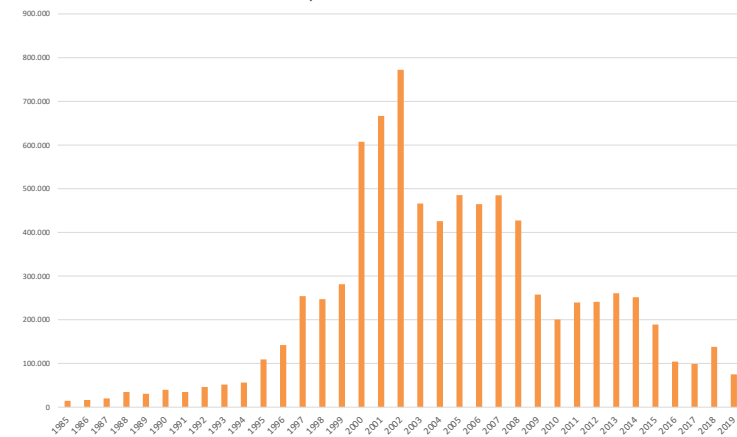
Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

AÑO	PERSONAS
1985	2.315
1986	2.126
1987	2.335
1988	2.703
1989	3.060
1990	3.495
1991	3.128
1992	3.583
1993	3.613
1994	3.750
1995	4.798
1996	6.242
1997	6.910
1998	7.603
1999	9.356
2000	12.847
2001	13.358
2002	16.972
2003	13.675
2004	10.454
2005	7.662
2006	4.910
2007	5.455
2008	3.388
2009	2.597
2010	1.512
2011	1.370
2012	1.331
2013	544
2014	274
2015	173
2016	129
2017	149
2018	126



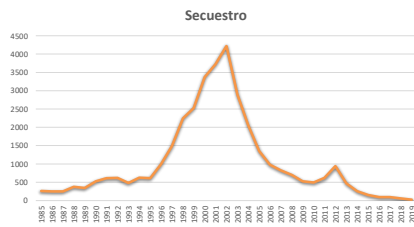
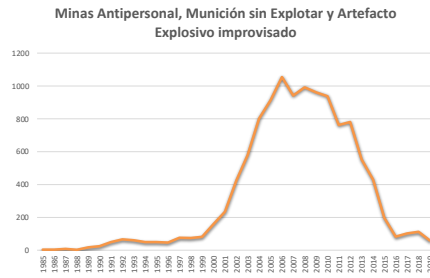
Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

Desplazamiento Forzado



Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

AÑO	PERSONAS
1985	14.666
1986	16.281
1987	20.085
1988	34.451
1989	30.760
1990	39.483
1991	34.723
1992	45.978
1993	51.605
1994	56.119
1995	109.457
1996	142.035
1997	254.050
1998	247.208
1999	281.308
2000	607.563
2001	666.436
2002	772.255
2003	466.396
2004	425.706
2005	485.386
2006	464.755
2007	484.840
2008	427.360
2009	257.486
2010	200.669
2011	239.473
2012	240.892
2013	260.706
2014	251.796
2015	188.847
2016	104.263
2017	98.576
2018	137.909



La intensidad de las acciones armadas también han caído radicalmente en el pos acuerdo y en especial después de 2012, cuando se intensificaron combates, atentados, hostigamientos, actos terroristas.

Las víctimas por minas antipersonas disminuyeron en un 90% y los secuestros cayeron mas de 95% como se aprecia en las gráficas. Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

El paso de la situación de guerra a conflicto de baja intensidad se dio en medio de una ofensiva estratégica del régimen y el Estado que incluyó

- La puesta en marcha de un complejo paramilitar (1994-2010)
- La reingeniería de las Fuerzas Armadas estatales (1998-2016)
- El concurso del Plan Colombia/EE.UU. (1998-2016)

El resultado fue el debilitamiento de las FARC EP y el paso a la negociación para dar por terminado ese conflicto armado.

Con esta negociación y el AFP ratificado por el Congreso de la República y elevado a la condición de acuerdo de Estado, se cierra en Colombia el ciclo histórico de guerra iniciado seis décadas atrás. Los conflictos armados que persisten y seguirán recomponiéndose en la transición al postconflicto pasaron a la condición de conflictos menores subregionales y no tienen posibilidad, en esta década, de convertirse en alzamientos armados por el poder o en retos estratégicos al Estado y al régimen dominante.

El ELN, fundado en 1964, es la organización guerrillera que se mantiene en el alzamiento insurgente; tiene un radio de acción con epicentro en zonas de 150 municipios rurales del país (de un total de mil 122 municipios urbanos y rurales) y mantiene simpatías en sectores de la sociedad afines al pensamiento de Camilo Torres. En la actualidad, el ELN ha asumido una estrategia defensiva de preservación de áreas de influencia y de reproducción simple, sin objetivo de toma del poder por las armas. Sus acciones visibles son atentados contra la infraestructura e instalaciones militares, sembrado de minas antipersona y ocasionales emboscadas. Llegó a una situación en la cual sus acciones militares se vuelven en su contra, ya sea por rechazo de comunidades impactadas o por repudio de la mayoría de la población que no quiere la guerra.

La persistencia del ELN en la lucha armada se convirtió en un pretexto para políticas de militarización y ayuda, más a los planes de la ultraderecha que a la emancipación, protección o a la resistencia de sectores oprimidos. En las condiciones colombianas, el ELN podrá continuar como guerrilla endémica, con ciclos de alza o retroceso, en una difícil búsqueda de condiciones para negociaciones de paz.

Los grupos armados postacuerdo, sin futuro insurgente son funcionales a la ultraderecha

Una situación más incierta se presenta para los grupos disidentes del proceso de paz con las FARC EP. El llamado Frente 1 del Bloque Suroriental, comandado por Gentil Duarte, decidió en 2016 no apoyar el acuerdo de paz negociado en La Habana, y desde entonces ha venido ampliando su radio de acción con nuevos reclutamientos y acuerdos con pequeños grupos residuales que quedaron al margen o se rearmaron con efectivos reincidentes reagrupados tras la dejación de armas. Tiene su centro de operaciones en Guaviare y se ha expandido a zonas vecinas, en los departamentos de Caquetá, Meta, Vichada; también ha ampliado su ámbito hacia el Pacífico nariñense y hacia la frontera con Venezuela.

En 2021 dicho Frente cuenta con nueve estructuras y aproximadamente 1.700 efectivos armados que hacen presencia permanente en zonas de 45 municipios, e incursiona en otros para disputar territorios o mantener rutas de movilidad. Carece de mandos con proyección política nacional, de planteamientos estratégicos de poder, o de capacidad de convocatoria para impulsar un programa de reformas democráticas al estilo de lo que tuvieron en su momento las FARC EP. En lo militar estas estructuras no despliegan ofensivas en contra de las Fuerzas Militares y se limitan a la defensa de territorios de alta influencia y de sus negocios ilícitos en minería y narcotráfico de los cuales depende su existencia.

La llamada Segunda Marquetália es el grupo disidente que se formó a partir de la ruptura de Iván Márquez y Jesús Santrich con el proceso de paz que encabezaron en La Habana. Tiene más proyección política que el Bloque Suroriental pero con estructuras más débiles. Cuenta con tres grupos significativos que operan en las fronteras con Venezuela, Perú y Ecuador, y con otros diez grupos de menos de 40 efectivos en armas, para un total de 700 efectivos en proceso de asentamiento en medio de agudas confrontaciones con otros disidentes y residuales y con grupos narco-paramilitares.

Además de Iván Márquez, esta reagrupación de la Segunda Marquetália no cuenta con mandos de alta capacidad y denota gran debilidad de mandos medios aparte de los más conocidos como El Paisa, Romaña, Walter, Jhon 40 y El Cholo. La debilidad económica de esta estructura la lleva a dedicar sus mayores esfuerzos a disputar territorios en los cuales pretenden tener rentas del narcotráfico y la minería, con altos niveles de choque con otros

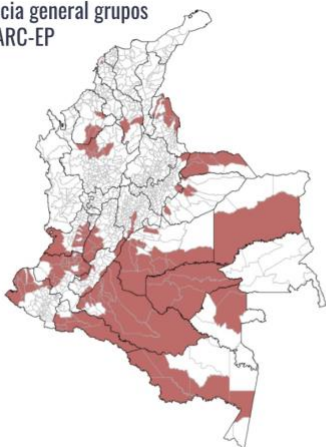
grupos armados ilegales. Su futuro es incierto y parece depender más de iniciativas políticas para una renegociación de incorporación a la vida civil que de un salto político-militar.

La llamada Coordinadora de Occidente FARC EP es una reunión de grupos independientes con presencia en zonas del departamento del Cauca y prolongaciones a sus vecindades, hacia Nariño, Huila y Valle. Son grupos residuales que se reagruparon después de la dejación de armas de las FARC EP encabezados por guerrilleros de base y algunos mandos de tercera y cuarta línea. Su dinámica inicial ha sido la búsqueda de rentas de negocios ilícitos en la cadena del narcotráfico y la minería que antes servían a la economía de guerra de las FARC EP. Su corta existencia ha estado marcada por disputas violentas para controlar territorios y rutas, sin presentar ningún proyecto insurgente y sin estrategia de confrontación militar contra las fuerzas del Estado. Han tenido aproximaciones con el Bloque Suroriental y es probable que en el futuro próximo algunos de los ocho grupos que se coordinan para pocas cosas sean absorbidos por ese Bloque y que otros sigan a la deriva, sin horizonte rebelde pero con capacidad de acciones armadas de terror y de seguridad para diversas mafias.

Al margen de estas tres macroestructuras post FARC EP hay otras menores que son residuos de frentes desarticulados a partir del acuerdo de paz.

Todo ese conjunto –Bloque Suroriental, Segunda Marquetalia, Coordinadora del Sur de occidente y residuales menores– significa alrededor del 15% de la capacidad político-militar que tenían las FARC EP antes de la dejación de armas.

Presencia general grupos post FARC-EP



Para 2021 se tiene recuento de 32 estructuras así:

GRUPO	Nº DE SUBESTRUCTURAS
Bloque Suroriental Armando Ríos (Comanda principalmente alias Gentil Duarte y Mordisco- Jhon 40 se une a la Segunda Marquetalia en abril de 2021)	9
Segunda Marquetalia (Mandos: Iván Márquez, Jesús Santrich, Romaña y el Paisa)	13
Comando Coordinador de Occidente	8
Otras estructuras sin identificación de dependencia	2

12 DEPARTAMENTOS SON LOS DE MAYOR AFECTACIÓN, Y POR RECURRENCIA DE ACTIVIDAD SE ENCUENTRAN CAUCA, NARIÑO, NORTE DE SANTANDER, PUTUMAYO Y ANTIOQUIA.

No hay posibilidad de que en esta década se reestablezca una estructura política militar como la que alcanzaron las FARC EP a finales de los noventa, y ni siquiera a la altura de la que tenían al momento de las negociaciones de paz en La Habana. En la actualidad esa constelación desarticulada, que incluye nuevos reclutamientos entre 2017 y 2021, tiene cerca de 2.500 efectivos, lo que significa un agrupamiento de impacto en zonas del 15% de los municipios del país, de población dispersa.

El incumplimiento de los acuerdos de paz, la continuidad de políticas antidemocráticas y de inequidad, de estrategias autoritarias y de guerra a la protesta social ayudarían a la reproducción y ampliación de estos grupos y a la pretendida refundación de las FARC EP, lo que conduciría a graves confrontaciones, sin que ello signifique una amenaza estratégica para el Estado y el actual régimen. Dada las condiciones nacionales e internacionales, se tendrían organizaciones armadas en choque con la población civil y aisladas políticamente en un contexto de rechazo a la violencia, a la guerra y de emergencia de procesos políticos y sociales con mayor capacidad para lograr transformaciones democráticas con métodos pacíficos, en conflictos desarmados.

Es evidente que la recomposición de grupos disidentes y residuales post FARC es un obstáculo para el debilitamiento de la ultraderecha guerrillera y del paramilitarismo; y de que se logren gobiernos democratizantes y afines a la paz depende la posibilidad de que en esta década se concreten nuevos pactos de paz que incluyan al ELN y a los grupos rearmados que no se degraden como aparatos de negocios con armas, de violencia contra la población, reclutamiento forzado y discursos de simulación política.

El paramilitarismo esta en declive pero se recompone

Hay un cambio en la dinámica del narco-paramilitarismo que se reorganizó después de la desmovilización que pactaron sus fuerzas en 2005 con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Tales grupos se reconfiguraron en esa década y han continuado con alta presencia en zonas de no menos de 200 municipios del país y ocasional en otros 80.

Según Indepaz, que les ha hecho seguimiento durante quince años, en 2020 mantienen alrededor de 3.500 efectivos armados. Entre 2007 y 2014 ampliaron progresivamente su radio de acción, como parte de un complejo macrocriminal de control territorial y desarrollo armado de grandes proyectos de inversión y de reproducción política. Pero en la

fase siguiente de desescalamento del conflicto armado frenaron su expansión. De tener acciones en zonas de 259 municipios, en 2008, los narco-paras pasaron a tener registro de alguna presencia en zonas de 400, en 2013; en 2019 se habían reducido a zonas de 261 municipios, con un pequeño repunte de acciones en medio de la pandemia durante el año 2020 (Espitia C y Cabezas J, 2021)

Entre los grupos narco-paramilitares se destacan trece estructuras de las cuales el llamado Clan del Golfo o AGC representa el 75% en áreas de incidencia y en efectivos armados (Indepaz, Espitia y Cabezas, 2021). La persistencia de estos grupos narcoparas expresa la continuidad del complejo paramilitar después de la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016 y de la articulación de estos grupos armados con megaproyectos de inversión, cadenas productivas y disputa por territorios y recursos naturales. (Indepaz, 2020).

Ese complejo paramilitar incluye la múltiple alianza de los narcoparas armados, con empresarios, políticos, mafias y agentes del Estado, alianza que fue clave en la guerra entre 1994 y 2006 y se reestructuró a menor escala después de las desmovilizaciones de los paramilitares (2005-2006). Sectores mafiosos del poder nacional y de poderes macroregionales y subregionales, con influencia en instituciones y franjas empresariales enriquecidas con el lavado de activos, se han opuesto a los acuerdos de paz y a dejar atrás las políticas de guerra, para convertirse en el vector determinante de la persistencia del paramilitarismo (González, 2018).

Grupo	Número de departamentos con presencia en algunas zonas 2020	Número de municipios con presencia en algunas zonas 2020
AGC	25	237
EPL - PELUSOS	4	27
LOS RASTROJOS	9	25
LOS CAPARROS	3	19
LOS PACHENCA	5	15
LA OFICINA DE ENVIGADO	1	10
LOS PUNTILLEROS	2	9
LA CONSTRU	1	8
LOS PACHELLY	1	7

LOS CONTADORES	1	4
LA CORDILLERA	4	3
LIBERTADORES DEL NORDESTE	1	3
LA EMPRESA	1	1
LA LOCAL	1	1
OTROS GRUPOS*	8	10
*Los Costeños, Nuevo Bloque Costeño, La Oficina Caribe, Comando de la Frontera, Los Paisas, Los Caqueteños, Comandos de la Frontera.		

En los años posteriores al Acuerdo de Paz los grupos narcoparamilitares han buscado ampliar su movilidad hacia territorios antes controlados o influidos por las FARC EP, pero han chocado con la disputa de otros grupos armados ilegales y con nuevas operaciones de las Fuerzas Militares que convierten esos territorios en escenarios de enfrentamientos violentos de alta inestabilidad. Además se han presentado fracturas en el Clan del Golfo/AGC y debilitamiento de sus capacidad de comando por pérdida de jefes centrales. Cerca del 75% de las acciones y de estructuras armadas del Clan de Golfo/AGC se ha concentrado en el noroccidente, en especial en el Norte y Bajo Cauca Antioqueño, Córdoba, Sucre y Chocó; dicha organización mantiene además el corredor hacia la frontera con Venezuela y alianzas con pequeños grupos en la franja del Pacífico.

La tendencia de la última década ha sido al debilitamiento del complejo paramilitar y a su recomposición. Es equivocado ver la dinámica del paramilitarismo como un *continuum*, sin distinguir su fase de expansión y papel central en la guerra contrainsurgente y por territorios en los años noventa y primera década del siglo XXI, de la fase de recomposición posterior a la desmovilización paramilitar cuando con el Plan Colombia se transita a una guerra centrada en la reingeniería de las FF.AA. con papel secundario del paramilitarismo.

En esta fase de postdesmovilizaciones (2006-2016) las mafias, los parapolíticos y lavadores de activos en macronegocios se subordinan a las nuevas estrategias contra el narcotráfico y el terrorismo, elaboradas en colaboración con los Estados Unidos y sus agencias.

En una tercera fase, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, el paramilitarismo persiste, pero disminuye su papel como soporte de macronegocios y estrategias contrainsurgentes. En el régimen que controla el poder aumentan los conflictos entre los sectores que

consideran maduras las condiciones para pasar a un ejercicio del poder sin guerra y armas en la política y en los negocios y, por otro lado, los sectores que tienen sus intereses económicos y políticos más ligados a lo que ganaron en medio de la guerra por sus alianzas directas con paramilitares, narcoparamilitares, mafias y narcotraficantes.

Esa diferenciación en las cúpulas del poder sobre el papel del paramilitarismo en la fase actual parte de la idea común de haber ganado la guerra. Sin embargo, para unos, el cierre definitivo supone pasar la página del paramilitarismo e incluye pactos de paz con los grupos armados insurgentes y algunas reformas con mínimas concesiones, mientras que para otros, refundidos en la ultraderecha que encabeza el expresidente Álvaro Uribe Vélez, existen todavía varias guerras pendientes; para estos y su corte de parapolíticos, el cierre debe postergarse hasta la consolidación del control territorial y poblacional, hasta la legalización de los activos conseguidos gracias a la gestión de la violencia, y hasta el logro de una refundación del Estado con garantías de impunidad para los civiles, agentes del Estado y altos mandos militares que comandaron la guerra con graves crímenes de lesa humanidad.

Los actores internacionales pesan a favor de la paz

En toda esta dinámica un vector de variables de gran peso está constituido por actores internacionales que le han apostado a la solución negociada y a la implementación integral de los acuerdos de paz.

El gobierno de los Estados Unidos respaldó las negociaciones y dio su apoyo de muchas maneras, incluida la presencia del entonces vicepresidente Joe Biden en la firma del acuerdo en Cartagena. La administración Obama replanteó el Plan Colombia y promovió el plan Paz Colombia, una versión nueva de apoyo a la transición, a la lucha contra el narcotráfico y a los planes de consolidación. El gobierno de Donald Trump mantuvo esa línea bipartidista de apoyo al AFP, que mezcló con el respaldo a las renegociaciones impuestas por el gobierno del Centro Democrático encabezado por Iván Duque Marqués y su mentor Uribe Vélez.

Ha sido notable el monitoreo trimestral realizado por el Secretario General de la ONU y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se apoyan en la Misión de Verificación en Colombia, lo mismo que el acompañamiento de la Unión Europea y de países que aparecen con compromisos concretos en el texto del AFP.

Desde la comunidad internacional, representada por organismos multilaterales y gobiernos, se le ha apostado al cierre del ciclo de guerras en Colombia y a la implementación de un acuerdo de paz que tiene mínimas reformas, las cuales en ningún caso alteran los intereses de las multinacionales ni los modelos neoliberales/neoconservadores que han dominado en Colombia. Las medidas de reforma rural y apertura democrática son vistas desde esas instancias como requisitos mínimos para la estabilización del Estado de Derecho y para asentar las condiciones de convivencia desarmada y garantías para la inversión. Y la justicia transicional que se ha instituido como Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición ha sido avalada como una novedad acorde con los estándares internacionales y con los principios y normas de la Corte Penal Internacional.

Estas posturas y compromisos desde la comunidad internacional tienen especial significación en el gobierno y Congreso de los Estados Unidos, que consideran el AFP un logro para superar conflictos armados y guerras en el continente, y lo abonan como fruto del Plan Colombia/Estados Unidos. Como han señalado congresistas demócratas y republicanos, en Colombia se concretó uno de los pocos logros de la presencia de Estados Unidos en una situación de guerra y de inminencia de quiebre de un gobierno aliado.

Esas visiones consideran que la amenaza subversiva o terrorista dejó de ser de alto nivel y, sobre todo, de estar encadenada con la radicalización de la revolución bolivariana. Para el Plan Colombia y para el Comando Sur de los Estados Unidos, al final de los noventa e inicio del siglo XXI, el gran peligro para sus intereses estratégicos en el continente era la alianza entre las FARC EP y el gobierno chavista, que abría posibilidades de integrar el oriente y sur de Colombia a un proyecto de república federal bolivariana. El desmonte de las FARC EP, en Colombia, y la crisis del gobierno de Maduro, en Venezuela, significan, para los estrategas de Washington, que el riesgo ha quedado superado y se mantienen sólo amenazas menores a su hegemonía y geopolítica.

Para los más importantes actores internacionales con presencia en Colombia, lo estratégico de los acuerdos de paz es la estabilidad regional e interna y la seguridad para las inversiones. Esta *real politik* está detrás del apoyo a la implementación integral del AFP y al mismo tiempo de la atención puesta en algunos aspectos parciales relativos a la reincorporación, la justicia transicional, la consolidación territorial y la reparación a las víctimas.

El ascenso de las fuerzas democráticas por la paz en medio de crisis de implementación del Acuerdo de Paz no ha logrado derrotar la contraofensiva de la ultraderecha

La firma del AFP y su puesta en marcha en 2017 y 2018 significó una ruptura histórica en el ciclo largo de guerras y conflictos armados en Colombia y desató procesos políticos y sociales que estaban presentes pero asfixiados por la doble militarización de la vida nacional: la que se promovía desde el Estado y los usufructuarios de la guerra para negocios y poder, y la que desde otro lado animaba el proyecto insurgente.

En medio de las negociaciones se revolucionaron las expectativas de un cambio en los niveles de violencia y de realización de aspiraciones democráticas y sociales aplazadas. Asistimos a un fenómeno, urbano y rural, generalizado de irrupción de procesos favorables al logro de la paz y al menos de convivencia sin la realidad cotidiana del miedo como ordenador de las relaciones en la sociedad y de los poderes formales e informales.

La ilusión de la paz y el paréntesis de desorganización de las violencias ayudaron a la emergencia de fuerzas sociales y de poderes civiles y comunitarios en los territorios crónicamente afectados por las confrontaciones y dictaduras armadas.

Cobraron fuerza movimientos democráticos y alianzas por la paz que se expresaron en las elecciones de 2018, y disputaron la Presidencia de la República con un candidato de izquierda, quien perdió por estrecho margen frente al candidato uribista apoyado por la coalición de todas las fuerzas del régimen. No hay precedentes que un candidato de izquierda, exguerrillero y abiertamente enfrentado a las mafias narcotraficantes, al régimen corrupto y a la ultraderecha guerrerista, haya encabezado una expresión democrática y el radicalismo en contra de la guerra y por la paz. Esta disputa, con posibilidad de real alternancia en el poder, fue posible y sigue vigente en la actualidad, en buena parte por la nueva situación que inauguraron los acuerdos de paz.

Sin embargo, es evidente que a la emergencia de nuevos poderes populares y de expresiones reformistas, como parte de la movilización por la paz y la implementación de los acuerdos, estuvo acompañada de la contraofensiva encabezada por la ultraderecha que

comandó la guerra y el complejo paramilitar. Primero se opusieron a la solución negociada y a los acuerdos construidos en La Habana entre el gobierno de Santos, en representación del Estado, y las FARC EP; luego promovieron el *NO* en el referendo por la paz realizado en octubre de 2016; y después llamaron a desmontar los pilares del AFP, el cual han calificado como ilegítimo, instrumento de impunidad para las FARC EP y de beneficios políticos excesivos para sus miembros. El triunfo del *NO*, con 50,01% de los votos en el referendo, mostró la ausencia de consenso entre la elites del poder en lo relativo al acuerdo inicial, ausencia que no se subsanó con la renegociación previa a la firma, en noviembre de 2016, ni con la ratificación por el Congreso de la República, ni con las sentencias de Corte Constitucional en 2017 y 2018.

El AFP y su implementación nacieron en medio de una crisis que ha marcado toda su trayectoria. La ratificación del AFP en el Congreso se logró aislando al uribismo y con una gran movilización de la juventud y de sectores medios hastiados con la guerra. Con ese mismo impulso, en los siguientes seis meses y en la recta final del gobierno de Juan Manuel Santos que terminó en agosto de 2018, se aprobaron actos legislativos, leyes y decretos ley que le dieron fuerza constitucional e institucional a varios pilares del AFP, aunque quedaron pendientes muchos de los importantes.

La convergencia de las olas defensoras de la paz y del AFP con las formadas por los movimientos sociales y por la oposición política al régimen se expresaron en las elecciones presidenciales de mayo de 2018 mediante un gran apoyo a Gustavo Petro Urrego, exalcalde de Bogotá, considerado por el régimen como un peligro castrochavista alineado con UNASUR y corrientes como las de Luis Ignacio Lula, José Mojica o Evo Morales. Ante la inminencia del triunfo de la coalición de centro izquierda, todas las fuerzas del régimen, incluidos sectores de la coalición que apoyó a Juan Manuel Santos en las negociaciones de paz, prefirieron apoyar al candidato de la ultraderecha, que logró 52% de los votos; de esta manera se impuso un gobierno atrapado entre unos aliados de campaña electoral que condicionaron el apoyo a la continuidad del AFP y sus copartidarios dispuestos a burlar la implementación en lo relativo a las tímidas reformas en materia agraria, política de drogas, apertura política, justicia transicional y derechos de las víctimas.

El gobierno de Iván Duque mostró su debilidad desde el primer momento. Se conformó con una coalición del CD, el Partido Conservador y representantes directos de los grandes

grupos económicos; dio participación pequeña a algunos aliados electorales y dejó insatisfechos a muchos entre estos ambiguos soportes del AFP agrupados en fracciones de los partidos Cambio Radical, Unión Nacional y Liberal. No obstante, la debilidad del gobierno de Iván Duque incluyó al principio la negociación entre sus inmediatos soportes corporativos, la oficialidad uribista y las fracciones extremas partidarias de “hacer trizas” el AFP.

Paz con legalidad vs. Implementación integral del acuerdo de paz

Las tensiones de la coalición de gobierno y la negociación con los nuevos amigos quienes habían sido parte del gobierno Santos, incluido el exvicepresidente Germán Vargas Lleras y el expresidente Cesar Gaviria Trujillo, concluyeron en el Congreso de la República con la aprobación en mayo de 2019 del Plan de Desarrollo 2019-2022. Este incluye la llamada política de “Paz con legalidad” (Emilio Archila, 2021) como supuesta ruta de implementación del Acuerdo Final de Paz definido durante el *fast track* como política de Estado de obligatorio cumplimiento.

Esa Paz con Legalidad sustituye la implementación integral del AFP por lo renegociado entre los sectores del régimen y se limita a incorporar los mínimos no desmontables en materia de Desmovilización, Desarme y Reincorporación (DDR):

- Mantiene, aunque de manera precaria, los programas de reincorporación de excombatientes.
- Acepta la reincorporación política de las FARC EP como partido con cuota en el Congreso de la República. El partido de gobierno mantiene la intención de renegociar estos puntos mediante iniciativas legislativas.
- Incorpora los planes territoriales, redefiniéndolos en función de la estrategia de defensa y seguridad antinarcoterrorista que reedita las zonas de consolidación del Plan Colombia.
- Incorpora, aunque a medias, el Estatuto de la Oposición.
- Tolera, intentando reformarlo, el Sistema de Justicia Transicional que se ha convertido en mandato constitucional desde 2017. Se mantiene la interferencia en las instancias del sistema y las propuestas del partido Centro Democrático de reforma para limitarlo a una sala de justicia limitada a casos de excombatientes.
- Asigna presupuestos insuficientes para garantizar el Plan Marco de Implementación.

- Coloca la implementación del AFP como capítulo menor en las políticas del gobierno y las subordina a la política de Defensa y Seguridad para la cual, tal como ha predicado la llamada “seguridad democrática”, no ha existido conflicto armado en Colombia sino amenazas terroristas y del narcotráfico.

La Sustitución, Minimalización y Renegociación (SMR) ha sido la estrategia del gobierno sobre el Acuerdo Final de Paz:

El Plan de Paz con legalidad reduce al mínimo todo aquello que fue bandera del NO en el plebiscito y la oposición al AFP, lo que a cinco años de su aprobación ha conducido a negar los componentes democráticos indispensables para un avance cierto en la transición al postconflicto y la superación de las violencias armadas, entre ellos los siguientes:

- La Reforma Rural Integral ha sido amputada en sus componentes redistributivos de activos a favor de las economías campesinas, étnicas y comunitarias.
- Los componentes ambientales del AFP sobre ordenamiento territorial y de uso del suelo y bosques, se reducen a la erradicación forzada de coca y a planes de seguridad militar en parques naturales y zonas de reserva forestal.
- La política sobre drogas y sustitución de cultivos de uso ilícito ha sido subordinada a las prioridades de la nueva ola de guerra a las drogas y de erradicación forzada.
- La apertura democrática con reforma electoral anticorrupción, garantías a la protesta social y fortalecimiento de la participación, ha sido postergada. La respuesta a la protesta social ha sido integrada a las estrategias de guerra contra lo que el gobierno llama terrorismo de baja intensidad y el partido de gobierno denomina la conspiración de la revolución molecular disipada.
- Las garantías de seguridad para los líderes, defensores de la implementación de los acuerdos y excombatientes, se ha sustituido por la prioridad de garantía militar de seguridad a macroproyectos, a la concentración de uso de la tierra y los recursos naturales.
- El desmantelamiento del paramilitarismo, incluidas las conductas criminales contra la paz y las organizaciones sucesoras de los paramilitares, parapolíticos y paraempresarios, no es aceptado como objetivo y se sustituye por políticas anticriminales y antiterroristas.
- La justicia transicional que no han podido desmontar se ha convertido en objetivo de estigmatización y de renegociación.

- Las instituciones surgidas del pacto de paz son calificadas de ilegítimas por el partido de gobierno y, en la mayoría de los casos, sus trabajos son reducidos a reuniones de información o se paraliza su funcionamiento. Sólo logran funcionar las que no dependen del gobierno, y eso después de vencer fuertes resistencias e intentos de desmontarlas o desvirtuarlas, como ocurrió con la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) y la Circunscripción Especial para la Paz.

Balances y desbalances

Cinco años después de la firma del AFP se han presentado importantes balances con cifras que ilustran un panorama de transición traumática con sustitución, minimalización y renegociación de cada uno de los puntos. Entre los informes más documentados figuran los estudios del Centro de Pensamiento y Diálogo Político, CEDIPO (Jairo Estrada et al, 2021), que surgió con el AFP para dar insumos a los voceros exFarc en las instancias de implementación; los de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2020, 2021), la Contraloría General de la República, PGR, 2021), el Consejero presidencial para la legalidad (CL, 2021), el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2017-2021), y los del equipo de seguimiento Cinep-CERAC (2017-2020). Se cuenta además con los informes periódicos de la Comisión de Paz del Congreso de la República, de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la MAPP-OEA. Además, muchos centros de pensamiento han aportado sus evaluaciones.

En los balances del gobierno, el punto de referencia no es el acuerdo de paz sino “el cumplimiento de los compromisos consagrados en la política de *Paz con Legalidad*”. El 15 de junio de 2021 la Presidencia de la República, apoyada en el informe del Instituto Kroc, dijo que se han logrado “avances notorios en todos los frentes y ejemplares en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, la reincorporación de excombatientes y el apoyo a más de 400 mil colombianos en proceso de sustitución de cultivos”

La advertencia del presidente Iván Duque sobre el plazo de tres gobiernos para la ejecución de lo pactado muestra la intención de justificar la baja implementación, si se tiene como referencia el Acuerdo, y no solo las metas hasta el 7 de agosto de 2022, cuando termina el

actual gobierno. Es sabido, como lo recuerda el Instituto Kroc, que el éxito de la implementación de un acuerdo de paz depende de que se haga el mayor esfuerzo en los primeros años. Esto significa que limitarse durante cinco años a aprobar normas y a elaborar planes relacionados con los puntos del acuerdo, destinando presupuestos precarios y a cuenta-gotas para impactar las variables estructurales de las violencias, condena la transición a la crisis crónica y deja el campo abierto para la recomposición de confrontaciones armadas y disputas violentas por economías y poderes.

Una implementación de buena fe del AFP exigía realizar, en los cinco primeros años, al menos el 50% de las transformaciones e inversiones necesarias para los quince años que se han previsto para la transición y paso definitivo al postconflicto.

Según el Instituto Kroc, el avance en implementación llega a 28% al término del quinto año, con una ponderación alta a la aprobación de normas de institucionalización, proceso de dejación de armas y reincorporación de excombatientes, a los planes de desarrollo con enfoque territorial y a la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía y la Unidad Nacional de Protección. En cambio, la calificación en los temas críticos sigue siendo inferior al 10% respecto de lo estimado en el Plan Marco de Implementación.



El informe presentado en julio de 2021 por la Contraloría General de la República señala que al ritmo actual de asignaciones presupuestales y ejecución de los acuerdos de paz se tardaría entre 26 y 34 años más cumplir con lo establecido en el Plan Marco de Implementación y según lo estimado para la ejecución completa (Contraloría, 2021).

Lo mínimo en reforma rural y en acceso a tierras

En otros informes, como el de Open Democracy, se indica que al ritmo actual algunas metas se lograrían en el 2070, y en proyectos productivos, sin ampliar la cobertura contratada en 2017, la meta se alcanzaría en el año 2130 (Democracy, 2020).

En el tema de la reparación de las víctimas y dotación de tierras, se encontró que, al ritmo actual, al Estado colombiano le tomaría 43 años indemnizar a todas las víctimas y que solo se está cumpliendo con un 0.08% de lo que debería para cumplir con la meta de 3 millones de hectáreas que, en base al acuerdo, deben entregarse a campesinos en los 12 años siguientes al Acuerdo. (...)

Es preocupante que, a más de tres años de su implementación, solo el 12% de las familias vinculadas cuenten con un proyecto productivo. Si el ritmo sigue como va, tomarán 139 años para que las familias con acuerdo individual cuenten con un proyecto productivo. Lo anterior no tiene en cuenta las familias que firmaron acuerdos colectivos y las que quieren erradicar y que no han sido vinculadas a un proyecto de sustitución.

En esos dos puntos cruciales de Reforma Rural Integral y Política sobre drogas y sustitución de cultivos de uso ilícito, el Informe de la Procuraduría General de la Nación señala, en julio de 2021, que se presentan serios atrasos en los temas cruciales de acceso a la tierra por parte de los campesinos pobres y comunidades étnicas. Según la PGN:

- En lo relativo al Fondo de Tierras previsto por el AFP, para la entrega de tres millones de hectáreas en doce años, al quinto año se ha cumplido con la entrega material de nuevas tierras equivalente al 0,01% de la meta. En el informe de la CGN se habla de “bajo avance de la meta trazadora de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (4%)”.
- La mayoría de los predios incluidos en la lista de posibles entregas no están realmente disponibles por diversas razones: o están ocupados, o en disputas judiciales, sin solución a largo plazo, o son microfundios inadecuados para una unidad familiar, o están ubicados en sitios sin ninguna infraestructura para ser habilitados a corto plazo y en disputa con megaproyectos.

- Las comunidades étnicas no han sido incorporadas a los programas de entrega de nuevas tierras definidos con el AFP. Las asignaciones que se han hecho corresponden a viejos trámites, se han aplazado los ya pactados de saneamiento y ampliación y se favorece la ocupación de territorios colectivos para megaproyectos legales e ilegales, minero-energéticos y forestales. Las solicitudes de reconocimiento de Concejos Comunitarios en territorios de pueblos negros y afrodescendientes están congeladas tanto en el pacífico como en la región caribe.
- El ordenamiento y zonificación ambiental que se destaca en el AFP no ha merecido ninguna atención y, como parte de la no implementación, se han aprobado solo dos nuevas Zonas de Reserva Campesina de las 25 que están en trámite desde 2016 y antes.

Según la Contraloría, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial han sido incorporados en compromisos de los municipios para inversiones con recursos propios en los próximos quince años, lo que significa ausencia de recursos en este periodo, baja incorporación adicional para miles de microproyectos presentados por voceros de las comunidades en especial en acceso a tierras, proyectos productivos, sustitución de economías ilegales, salud, educación y saneamiento básico.

Así mismo, dice la CGN, del seguimiento a la implementación de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y de las hojas de ruta se evidencia que: i) no existen suficientes inversiones adicionales para financiar la Reforma Rural Integral (RRI) a las ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial desde antes de la firma del AF. ii) Las Hojas de ruta no se convierten en el instrumento integrador de todos los planes que confluyen en el territorio, principalmente de los Planes Nacionales Sectoriales, que deben estar articulados con el Plan de Desarrollo con enfoque Territorial, PDET.

La CGN señala que el catastro multipropósito apenas se inicia en 2020, observa aumentos en cobertura de energía eléctrica y en inversiones en planes territoriales. Entre tanto, agrega ese órgano de control,

los principales rezagos se relacionan con: i) el bajo avance de la meta trazadora de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras ii) bajos resultados de la estrategia de infraestructura vial a pesar de concentrar buena parte de los recursos;

iii) bajos avances del pilar producción agropecuaria y economía solidaria debido a baja asignación de recursos, por lo que se evidencian rezagos en cuanto a capital semilla y la construcción y rehabilitación de centros de acopio y al fortalecimiento de las organizaciones solidarias para su administración y, 4) desactualización de los planes de seguridad alimentaria lo cual limita la visión estratégica para solucionar la inseguridad alimentaria a nivel rural.

Sustitución de los acuerdos sobre sustitución de cultivos de uso ilícito

En cuanto a cultivos de uso ilícito la CGN (2021) dice:

En relación la Solución del Problema de Drogas, si bien se sostienen los avances asociados a número de hectáreas sustituidas en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, persisten rezagos en cuanto a: i) la baja asignación de recursos al programa, retrasando la ruta de intervención y aumentando el riesgo de incumplimiento a las familias beneficiarias y por lo tanto el riesgo de resiembra; ii) demoras en la disponibilidad de los recursos provenientes del impuesto al carbono aumentan el rezago de la implementación de las estrategias de sustitución en PNN, sostenibilidad y recuperación ambiental; iii) En relación con el pilar “Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos” y con el pilar “Prevención del Consumo y Salud Pública”, en general se evidencia una baja asignación presupuestal (...).

El mencionado informe de la Procuraduría General de la Nación (2021) hace un recuento de todas las gestiones de la Alta Consejería tomados de los informes de microgerencia del consejero Emilio Archila, que corroboran que han sido grandes los esfuerzos para cumplir los compromisos que heredó este gobierno de contratos de erradicación voluntaria. Pero coincide con el informe del Cinep/CERAC (2021) en que la Alta Consejería ha contado con recursos precarios, sin ampliación significativa de cobertura, sin redefinición de los Planes de Acción Inmediata con alternativas más efectivas, sin integración con la Reforma Rural Integral, sin proyectos productivos para el 92% de las familias inscritas, sin pactos con las comunidades étnicas y efectiva política en zonas de parques y de reserva forestal.

El crecimiento de la producción y exportación de cocaína, entre 2012 y 2016, elevó la presión desde EE.UU. para la represión a la oferta con erradicación forzada a cargo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Antinarcóticos, en el último tramo del gobierno de Juan Manuel Santos, lo que llevó a un doble discurso con un libreto de implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución y del Plan de Acción Inmediata a cargo de la Consejería para el postconflicto y otro libreto de erradicación forzada militar a cargo del Ministerio de Defensa.

En el gobierno de Iván Duque, se limitó el plan concertado de erradicación voluntaria a poner orden y ejecutar en cámara lenta los planes firmados en la anterior administración, a disponer los recursos mayores y compromisos internacionales para la erradicación forzada y la interdicción de exportaciones de cocaína. A pesar de que entre 2017 y 2021 los gobiernos anunciaron resultados de erradicación forzada de más de 330.000 hectáreas de matas de coca y la incautación de más de mil 500 toneladas métricas de cocaína, la extensión de los cultivos se mantiene cerca a las 200 mil hectáreas, según cifras del gobierno de los Estados Unidos, y en todos los informes de la ONUDC se afirma que la producción de cocaína ha aumentado durante el gobierno de Iván Duque hasta llegar a cifras que oscilan entre mil 200 TM y 2 mil TM (UNODC, 2021, Rico, 2020). Estas cifras muestran el fracaso de la estrategia militarizada, el elevado y veloz porcentaje de resiembra y la incoherencia de los registros que denotan la falsificación para responder a la presión por resultados.

Los reportes oficiales, poco o nada se habla del impacto de las nuevas políticas de guerra en los territorios impactados por las economías cocaleras, de la suerte de más de 300 mil familias empobrecidas y muchas de ellas desplazadas por la ausencia de planes socioeconómicos de subsistencia posterradicación con ocupación militar.

Las consecuencias de la no implementación de lo pactado en materia de drogas y cultivos de uso ilícito son dramáticas, pues millones de personas atrapadas en las zonas de influencia de la coca y de la cadena del narcotráfico han sido tratadas como aliadas de los carteles del narcotráfico, han sido estigmatizadas, empobrecidas y dejadas al arbitrio de las redes de las mafias, así como de grupos armados nuevos y viejos que han llegado más rápido que el Estado con pagos anticipados y promesa de ingresos.

Sin garantías de seguridad

Las garantías de seguridad previstas en los puntos 2 y 3 del AFP sólo pueden ser efectivas si se entienden implicadas con la implementación de los demás puntos y con la creación de condiciones políticas, culturales, de ética civil y conciencia colectiva favorables a la construcción de paz en democracia, la no violencia, la no repetición y la reconciliación.

La fractura de la sociedad respecto de los acuerdos de paz y las soluciones dialogadas no ha permitido superar los discursos del odio y la estigmatización. La descalificación e intentos de renegociación con desmonte de la justicia transicional y desmonte de beneficios políticos en el postacuerdo, se ha acompañado del señalamiento a los excombatientes como símbolos de impunidad, como “criminales violadores de niños” que al decir del expresidente Uribe en conversación con Francisco de Roux S.J., Presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, no deberían estar en cargos de elección popular, ni tener tratamiento distinto al sometimiento y posible extradición que operó para los paramilitares desmovilizados durante su gobierno.

En el fondo, lo que reclaman los opositores radicales al AFP es una redefinición del sistema de justicia transicional que dé garantías de no judicialización a los civiles y agentes del Estado comprometidos con crímenes de lesa humanidad y plantear la disyuntiva de hacer trizas el AFP o de lograr una renegociación en sus propios términos. En ese juego, la polarización se agudiza entre soluciones negociadas y solución militar; y en medio de la crisis la violencia se reorganiza, la inseguridad se hace extrema para líderes, comunidades y defensores del AFP.

Desde estas premisas y la calificación de ilegítimas a las instituciones creadas para la implementación del AFP, desde el partido de gobierno han exigido desnaturalizar la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI, y despojar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad de sus funciones propias en formulación de políticas de Estado en cuanto a desmantelamiento de conductas y grupos criminales y sucesores del paramilitarismo que atentan contra líderes, personas defensoras de los derechos humanos y de la implementación de los acuerdos. El Centro Democrático también ha promovido que se deje en el limbo el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el ejercicio de la política (SISEP, punto 2 del AFP) y la obligación al

gobierno de promover un Pacto Nacional efectivo para sacar las armas de la política. Esas exigencias negativas, como otras tantas, se han convertido en guía para el gobierno.

La Contraloría (2021) registra estos hechos en su propia perspectiva, reivindicando esfuerzos de seguridad con la Unidad Nacional de Protección, los comités de seguimiento al Sistema de Alertas Tempranas, Cuerpo Elite de la Policía Nacional,

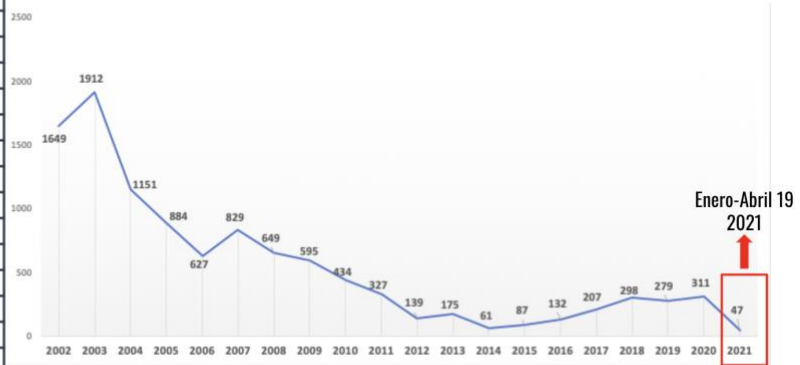
No obstante lo anterior, dice la PGN, respecto de las garantías de seguridad, persisten obstáculos asociados a: i) los retrasos en la formulación y adopción de la política pública y plan de acción para el desmantelamiento de organizaciones criminales; ii) la formulación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; c) las deficiencias en las medidas de protección de la UNP, tales como el represamiento de solicitudes (...).

En algunos informes se destaca como avance que el gobierno entregó en 2021, los documentos de “Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales” y el “Plan Estratégico de Seguridad y Protección” a la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco del proceso de medidas cautelares de protección para los excombatientes (Cinep-CERAC, 2021). Sin embargo, esos documentos son formulaciones de política del gobierno que no han sido adoptados formalmente por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, cuyo objetivo central es formular la política pública y el plan de acción para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones criminales que atenten contra líderes sociales y la implementación de los acuerdos de paz.

La pretensión del gobierno de adoptar políticas de seguridad para la paz en instancias distintas a las establecidas en el AFP se ha concretado en planes y estrategias insuficientes e ineficaces para desarticular las dinámicas violentas que han persistido en la fase de postacuerdo, como muestran los registros de asesinato de líderes sociales y excombatientes en proceso de reincorporación y la recomposición de grupos armados (disidentes, residuales, narcoparamilitares) con impacto en cerca de 400 municipios desde la firma del AFP y en zonas de 350 municipios a lo largo del año 2020 (Indepaz, 2021)

Año	Asesinatos de líderes/as
2002	1649
2003	1912
2004	1151
2005	884
2006	627
2007	829
2008	649
2009	595
2010	434
2011	327
2012	139
2013	175
2014	61
2015	87
2016	132
2017	207
2018	298
2019	279
2020	292
2021 Enero-Abril 20	52

ASESINATOS DE LÍDERES PERIODO 2002-2021 (ENERO -ABRIL)



Fuente: elaborado por Indepaz. 2016 – 2020; datos 2002-2015 con base en Cinep, Noche de Niebla y vidas silenciadas.

Tabla de asesinato de líderes y defensores de DDHH



- 1166 en total desde el 24 de noviembre de 2016 al 19 de abril de 2020
- 768 durante el gobierno de Iván Duque

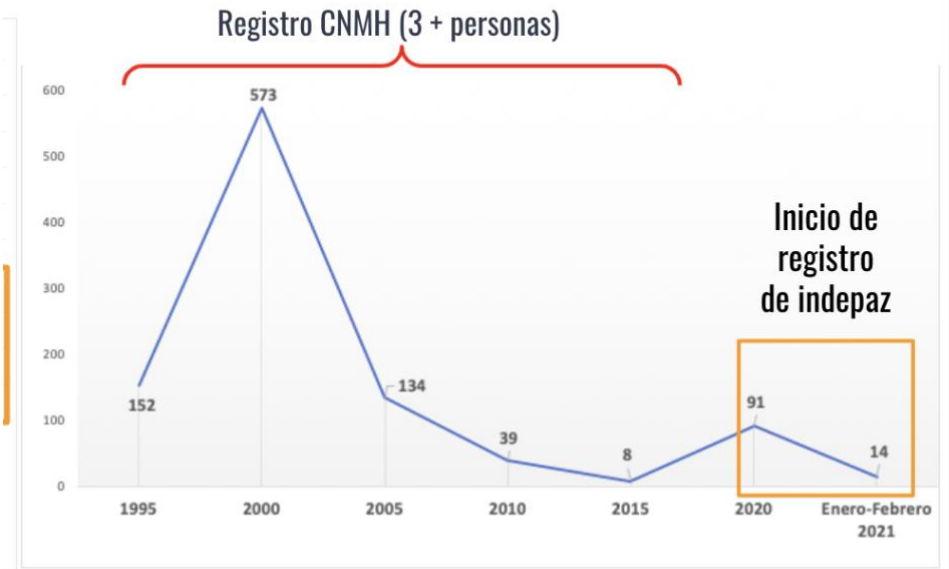
Tabla de municipios afectados por asesinato de líderes y defensores de DDHH



Año	Nº Municipios afectados
2016	85
2017	112
2018	139
2019	132
2020	114
Enero-abril de 2021	47

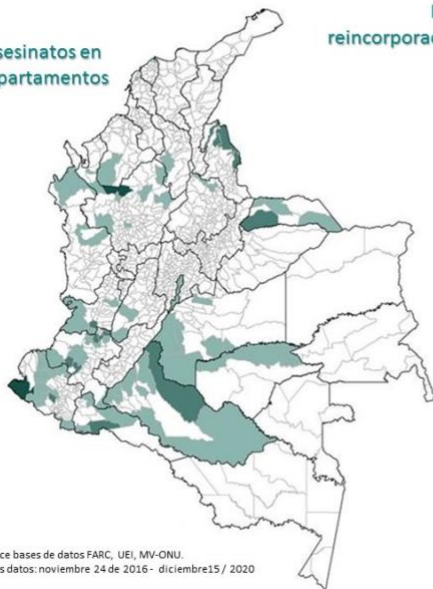
Total masacres (+ 3 personas) 1958 – 2017 = 6.305 Fuente: Estimado de Indepaz	Total masacres (+ de 4 personas en c/u) 1958 – 2015 = 4.207 Fuente: CNMH
--	---

Masacres en Colombia 1995-abril 19/2021 (CNMH-INDEPAZ)



Fuente: Elaborado por Indepaz. Masacres de 4 o más, datos del CNMH 1995 a 2015. Masacres de 3 para el mismo periodo 50% adicional en promedio anual.

246 asesinatos en 21 departamentos



Fuente: cruce bases de datos FARC, UEI, MV-ONU. Fecha de los datos: noviembre 24 de 2016 - diciembre 15 / 2020

Excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil asesinados entre 2016-2020
 Noviembre 24 de 2016 – diciembre 15 de 2020

Homicidios de firmantes de acuerdo de paz desde el 24 de noviembre de 2016 - Año 2020	TOTAL
CAUCA	43
NARIÑO	30
ANTIOQUIA	26
PUTUMAYO	21
CAQUETA	21
META	22
NORTE DE SANTANDER	17
VALLE DEL CAUCA	15
CHOCO	11
HUILA	8
ARAUCA	6
GUAVIARE	7
TOLIMA	3
BOGOTA DC	3
BOLIVAR	4
QUINDIO	2
ECUADOR	2
CASANARE	1
SUCRE	1
ATLANTICO	1
CORDOBA	1
SANTANDER	1
BOYACA	0
TOTAL	246

Reafirmación de la transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias

La crisis de implementación de los acuerdos de paz no significa que hayan perdido vigencia o que estemos ante el colapso de la transición al postconflicto en Colombia. El rechazo a la guerra y el reclamo de soluciones pacíficas a los conflictos ha pasado a ser parte de la conciencia mayoritaria. Por lo menos el 70% de la población sigue respaldando la implementación del AFP, según han registrado las encuestas realizadas en 2021, y sobre todo como se ha expresado en la movilización de millones de personas en las jornadas, Mingas étnicas y paros que se han multiplicado desde 2017.

En el paro nacional que conmovió a Colombia entre abril y julio de 2021, el rechazo a la violencia, al asesinato de líderes y personas defensoras de la paz, la exigencia de implementación integral de los acuerdos de paz, ocuparon un lugar central en el sentimiento colectivo. No puede perderse de vista este proceso telúrico que se presentó como explosión generalizada e insubordinación social contra las políticas antisociales y de guerra y a favor de respuestas democráticas a la catástrofe socioeconómica en medio de la pandemia. Ha sido una protesta contra las políticas de ultraderecha, neoliberales/neoconservadoras.

La insubordinación social se ha dado de manera pacífica y desarmada. Más de 13.000 acciones de protesta en sesenta días de paro, mediante movilizaciones urbanas (80%) y rurales en el 85% de los municipios, cortes de vías regulados, *caceloralazos* desde el seno de millones de familias, expresiones artísticas multitudinarias, presencia mayoritaria de la juventud, imbricación de movimientos sociales de mujeres y género, de ambientalistas, intelectuales, pueblos indígenas y afrocolombianos.

El gobierno y el partido de gobierno que ejerce el poder han perdido credibilidad y respaldo por el manejo autoritario y tiránico de la crisis y la respuesta militarista y de brutalidad policial contra la protesta y el descontento en medio de la pandemia. La respuesta a la protesta fue de guerra justificada con la estigmatización del gobierno que la presentó como si fuera promovida por una conspiración internacional, lo que el presidente Duque llamó el “terrorismo de baja intensidad” y el expresidente Uribe denominó, desde las teorías neofascistas de la seguridad nacional, como resultado de la amenaza de una estrategia mundial de “revolución molecular disipada”.

A pesar del homicidio de noventa personas en medio de la protesta pacífica, de más de cuatro mil detenciones arbitrarias y de centenares de heridos, y a pesar de los riesgos de contagio con el Covid 19, fue mas fuerte la indignación y el rechazo a las políticas del gobierno que el miedo a la represión.

Aunque no hay traducción automática del proceso de insubordinación social a las expresiones políticas electorales, sí se presentan vasos comunicantes, como han mostrado experiencias pasadas en Colombia, por ejemplo, las de 1970, cuando la inconformidad social con el Frente Nacional liberal-conservador se anudó con la candidatura opositora de la Alianza Nacional Popular y solo pudo ser contenida por el fraude electoral y el reforzamiento del régimen basado en la ley marcial y el Estado de Sitio.

En los años ochenta, el rechazo a la escalada de violencia, de genocidios y guerras agigantó las resistencias democráticas, y en medio de un proceso de paz y de grandes movilizaciones de la juventud, surgió la Asamblea Constituyente de 1991, en la cual la Alianza Democrática – M19 y sectores social liberales lograron la mayoría para aprobar la nueva Constitución. Y la movilización del Mandato por la Paz logró diez millones de votos en 1997 y obligó a pactar treguas y a iniciar conversaciones de paz en 1999 entre el gobierno y las FARC EP.

También es parte de la historia de Colombia que, ante cada momento de levantamiento popular y de amenaza pacífica a la hegemonía del régimen, los grandes poderes económicos y políticos han respondido en frente común, alertando que toda oposición amenaza la sociedad, la democracia, la familia, la propiedad privada y al Estado. Dependiendo del momento, tales fuerzas han respondido con la dictadura civil, con estrategias de guerra y en general con militarización, arbitrariedad y antidemocracia. Así ocurrió cuando era perseguido el gaitanismo a mediados del siglo XX, o se producía el Paro Cívico de 1977, que fue calificado de conspiración y respondido con un reacomodo dictatorial al final de toda esa década.

En Colombia estamos ante la mayor expresión de protesta social de este siglo y una de las mayores insubordinaciones civiles desde el inicio del ciclo de guerras y conflictos armados que se está cerrando. Sin duda, en la encrucijada de la guerra y la paz este contexto influye

en reacomodo de discursos y de pretensiones, inclinando la balanza a favor de la recomposición de la ruta de la transición al postconflicto.

Los resultados de las elecciones a Congreso de la República, en marzo de 2022, y presidenciales, en mayo de 2022, serán decisivos para lo que sigue en esta década. En todo caso, en la crisis y las fluctuaciones por venir, la emergencia de movimientos sociales y de poderes nuevos desde la base de la sociedad, desde las primeras líneas, las mingas y la conciencia democrática revolucionada, seguirá pesando a favor de la paz y será muro de contención al reciclaje de las violencias.

Bibliografía

- Contraloría General de la República, CGR (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Pluriannual de inversiones*. Bogotá D.C. CGR
- Mindefensa. (2021). *Logros de la política de defensa y seguridad*. Bogotá D.C.: Mindefensa consultar en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf.
- Democracy, O. (2020). *Cuatro años después del acuerdo de paz, Colombia a paso de tortuga*. Bogotá D.C.: Open Democracy.
- Emilio Archila. (2021). *Logros de la paz con legalidad, 3 años de gobierno*. Bogotá D.C.: Consejería Presidencial para la estabilización y la consolidación.
- Espitia y Cabezas (2021). *Recomposición de grupos armados en el postacuerdo*. Bogotá D.C. Indepaz
- Gobierno – FARC EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- González Posso, C. (2017), *El Complejo paramilitar se reorganiza*. Bogotá D.C. Indepaz
- Jairo Estrada et al. (2021). *LA PAZ POSPUESTA Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá D.C.: CEDIPO.
- Kroc Institute for Peace Studies Notre Dame University. (2021). *Informes de implementación del acuerdo de paz 2017-2021*. Notre Dame: Kroc Institute <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>.
- PGN(2021). *Tercer Informe al Congreso de la República sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C.: PGN.
- Indepaz (2020). www.indepaz.org.co. Obtenido de Indepaz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Especial-asesinato-li%CC%81deres-2016-2020-L-15-12-20-Final.pdf>
- Indepaz (2021). *Informes de monitoreo del Observatorio de conflictividades y derechos humanos*. Bogotá D.C.
- Universite, U. (2021). *UCDP Definitions*. Upsala: Department of Peace and Conflict Research / https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#tocjump_8139623329962795_22.
- Unodc (2021). Obtenido de unodc.org: <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>