



PROSPERIDAD  
PARA TODOS



## Retos de la implementación de un acuerdo de paz: evidencia y recomendaciones

*Durante la implementación del acuerdo, la paz es extremadamente frágil. Inicialmente, hay euforia y grandes expectativas pero muy pronto es necesario enfrentar la realidad política: la paz requiere cooperación entre antiguos enemigos, los líderes deben persuadir a sus seguidores para que cumplan los acuerdos y lograr que depongan las armas, y los sectores que se sienten afectados tal vez piensen en atacar a quienes pactaron la paz. Inevitablemente, la paz toma tiempo. Inevitablemente, las frustraciones crecen y algunas expectativas se quedan sin cumplir. Algunos sectores sentirán que han perdido estatus, control, identidad y sentido. Si estas percepciones persisten, también persistirá el riesgo de que la violencia triunfe nuevamente.*

- Stephen J. Stedman (2003: 111, traducción libre)

Este documento identifica retos de la implementación del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto que se negocia en Colombia desde 2012 y ofrece recomendaciones con base en la literatura académica nacional e internacional. Una premisa de este documento es que la implementación de un acuerdo de paz va más allá de ejecutar lo pactado: el acuerdo es apenas la cuota inicial de un frágil proceso de construcción de confianza en el que será necesario abordar temas que se omitieron en la negociación y revisar aquellos que sean vagos o confusos, resolver las limitaciones jurídicas y económicas que inevitablemente surgirán, superar los obstáculos que los enemigos de la paz pondrán en el camino, y ofrecer a la contraparte, y a la sociedad, muestras constantes de compromiso para llegar a la paz. Además, como advierte Stedman (2003), la implementación del acuerdo requiere un esfuerzo de largo plazo para resolver los problemas estructurales que generan la violencia, es decir, la construcción de la paz. En suma, implementar un acuerdo de paz es tanto o más complejo que redactarlo.

Este documento identifica los retos de la implementación de un acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC, teniendo en cuenta la agenda incluida en el Acuerdo General del 26 de agosto de 2012. Dicha agenda comprende seis temas: política de desarrollo agrario integral; participación política; fin del conflicto; solución al problema de las drogas ilícitas; víctimas; e implementación, verificación y refrendación. La principal limitación de este documento es que, a la fecha de preparación del mismo, el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto aún se encuentra en discusión y no hay certeza sobre su resultado ni sobre sus detalles. Se conocen comunicados de prensa generales sobre los acuerdos alcanzados pero las partes pactaron que 'nada está acordado hasta que todo esté acordado'. En particular, a la fecha de presentación de este documento (mayo de 2014), la Mesa de Conversaciones de La Habana sólo había anunciado acuerdos sobre tres temas: desarrollo agrario integral, participación política, y cultivos ilícitos. Por otra parte, este documento no aborda los retos más generales de la construcción de paz, los cuales se identifican y discuten en otro documento de la consultoría. Este documento corresponde al Resultado 4, Producto 3 del contrato DCI/ALA/2012/309-376 suscrito entre el Departamento de Prosperidad Social y la Universidad de los Andes. Los lineamientos y recomendaciones que se hacen en el documento se basan en el conocimiento y análisis del equipo consultor y no representan la opinión de la Universidad de los Andes o el DPS.



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider



UNION EUROPEA

## 1. Política de desarrollo agrario integral

Según la base de datos de acuerdos de paz de la Universidad de Notre Dame, es común que los acuerdos de paz prevean reformas económicas y sociales. Comparada con la Agenda Común de 1999, acordada por la administración Pastrana, que abordaba temas como el manejo de los recursos naturales y la 'estructura económica y social', la actual es más limitada y se concentra en las políticas agrarias. La mayoría de las propuestas contenidas en el Primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones, fechado el 21 de junio de 2013, corresponden a reformas que han sido aplazadas por décadas pero que siguen siendo urgentes y no son muy diferentes de las contenidas en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 (PNUD 2011) o de las formuladas por Fedesarrollo y la SAC en 2013 (Perfetti et al. 2013). En este sentido, están lejos de ser radicales y en buena medida reflejan mandatos constitucionales como el de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (Constitución Política, art. 64). También son coherentes con las incluidas en la propuesta de Política de Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad formulada por la Universidad de los Andes mediante un amplio proceso participativo (Universidad de los Andes 2013). Sin embargo, a pesar del aparente consenso en torno a estas reformas, es posible que los principales retos para su implementación no sean técnicos o financieros sino políticos.

Las políticas que surgen del acuerdo pueden agruparse en tres bloques: el primero comprende medidas de democratización del acceso a la tierra, formalización de derechos de propiedad, restitución de tierras, y racionalización del uso de la tierra mediante la actualización del catastro y el recaudo efectivo del impuesto predial. Diseñar y ejecutar estas políticas es una tarea de enorme complejidad jurídica y administrativa. Por ejemplo, Gutiérrez (2013) ha demostrado que la estrategia de restitución de tierras, tal como ha venido operando, genera colas de atención que se prolongarían por varios decenios. En respuesta a este problema, el gobierno ha propuesto un mecanismo administrativo de restitución de tierras más ágil cuya puesta en marcha aún está pendiente. Adicionalmente, es posible que dichas políticas generen rechazo político entre las élites regionales, el cual no sólo se hará evidente en el Congreso sino que se manifestará a través de la influencia que ejercen en los organismos y entidades del sector, en las administraciones municipales y en otros organismos del Estado, como ha ocurrido en el último decenio. Finalmente, existe el riesgo de que organizaciones criminales se opongan a estas políticas, como ya ocurre en el proceso de restitución de tierras.

El segundo bloque comprende inversiones públicas necesarias para mejorar la productividad del campo y la calidad de vida de sus habitantes incluyendo servicios de educación y salud, vivienda y saneamiento básico, infraestructura vial, distritos de riego, electrificación y otros que sin estar en el acuerdo son claves para el éxito de una reforma rural. Además del reto financiero que implican estas inversiones, es necesario garantizar que no refuercen las desigualdades y la exclusión existentes en el mundo rural, que no alimenten la especulación y el desplazamiento forzado de los campesinos que habitan las áreas que se verán beneficiadas, y que no encarezcan la producción de manera que terminen aislando aún más la economía campesina.

El tercer bloque se refiere a estrategias e instrumentos que mejoren la productividad y competitividad del campo de manera que esté mejor preparado para adaptarse a las condiciones impuestas por los TLCs. Este bloque incluye aspectos como el acceso a crédito y asistencia técnica, el fortalecimiento de cadenas productivas y la identificación de oportunidades de mercado que aumenten la viabilidad de la economía campesina y permitan a los hogares rurales superar el umbral de la mera subsistencia. Teniendo en cuenta las amenazas que los TLCs representan para la economía campesina (Garay et al. 2010), la comunidad internacional y el gobierno de Colombia podrían acordar medidas transitorias, extraordinarias, orientadas a un rango limitado de productos, que permitan proteger la economía campesina mientras se consolida la paz.



PROSPERIDAD  
PARA TODOS



Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider



UNION EUROPEA

Hay varios retos comunes a la puesta en marcha de estas políticas: el primero es implementar la reforma con un enfoque territorial. Las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial han tenido un creciente auge en Europa desde los 1980s, reconocen la heterogeneidad del campo y se orientan a la diversificación de la economía rural (Perfetti y Cortés 2013). Según el Acuerdo, la ejecución de la reforma rural

‘prioriza los territorios más afectados por el conflicto, por los niveles de pobreza, por la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas y con menor presencia institucional. Para ello se acordó la puesta en marcha de *programas de desarrollo con enfoque territorial* [...] Las acciones que se diseñen y ejecuten en todos los planes y programas del acuerdo tendrán en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales’ (Primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones, 21 de junio de 2013).

Este primer reto implica desarrollar políticas diferenciadas para los territorios mencionados en el Acuerdo, donde la prioridad es consolidar la paz mejorando el ingreso de los campesinos, mientras que en otros, donde se ha consolidado la agroindustria, es urgente impulsar la competitividad. Por ejemplo, mientras en los primeros el papel protagónico lo debe jugar la inversión pública, en los segundos dicho papel corresponde a la inversión privada. Mientras en los primeros es importante mantener límites al tamaño de las fincas, en los segundos dichos límites pueden limitar la explotación eficiente de la tierra. Se trata, en otras palabras, de que la política fomente distintos modos de producción agrícola y aplique instrumentos diferenciados para el desarrollo de cada uno, reconociendo las profundas asimetrías entre ambos. Sería engañoso pretender que comunidades campesinas que han sufrido décadas de violencia y carecen de acceso a bienes y servicios esenciales pueden convertirse en productores ‘de talla mundial’ de la noche a la mañana, con la sola firma del Acuerdo.

Un segundo reto, relacionado con el anterior, es dotar a los campesinos con la cantidad de tierra necesaria para mejorar sus ingresos y vivir decentemente. Este es un reto *político* significativo pues existe un creciente apetito de inversionistas nacionales y extranjeros por hacerse a grandes extensiones de tierra para desarrollar proyectos agroindustriales; este es un fenómeno global que viene causando tensiones sociales y políticas alrededor del mundo (Hall 2013). Estos proyectos pueden generar empleo rural y fortalecer la balanza comercial del país, pero es necesario promoverlos sin arrinconar a la economía campesina. Al respecto, es esencial que en la asignación de baldíos el Gobierno priorice a las víctimas del conflicto y, en general, a los campesinos. Así mismo, es necesario impulsar las Zonas de Reserva Campesina previstas en la Ley 160 de 1994, tal como se anunció en el Primer Informe Conjunto.

El tercer reto es superar la pobre coordinación interinstitucional. Según Leibovich et al. ‘del análisis de la institucionalidad que atiende a los pequeños productores, queda claro que no hay coordinación entre las diferentes entidades, que las decisiones se toman y ejecutan de manera aislada y que no tienen un enfoque territorial’ (2013: 219). Esta descoordinación no es sólo *intra* sino también *intersectorial*: otras entidades y organismos toman decisiones e implementan políticas sin considerar su impacto en el desempeño del sector.

El cuarto reto, relacionado con el anterior, es lograr que las entidades y organismos del sector se pongan al servicio de la reforma. Al respecto, es esencial que el MADR defina ‘políticas tendientes a impedir la cooptación y captura de sus servicios por parte de las élites rurales regionales, económicas y políticas, que terminan por afectar el desarrollo del sector como un todo’ (PNUD 2011: 384-5). Más que ‘políticas’, es indispensable la firme decisión política del alto gobierno en este sentido.

## 2. Participación política

Existe un relativo consenso en la literatura sobre la importancia de tener regímenes políticos incluyentes como medio para superar la fragilidad estatal y el conflicto armado. Por ejemplo, el Informe del Banco Mundial sobre Desarrollo de 2011 subraya la importancia de crear coaliciones políticas ‘suficientemente inclusivas’, capaces de generar confianza y transformar las instituciones tanto en el nivel nacional como en el local (World Bank 2011: 12-13). Del mismo modo, el informe final del Programa de Estados en Crisis del London School of Economics advierte que más importante que diseñar las ‘instituciones correctas’ es lograr que el pacto político en que se funda el Estado sea incluyente y advierte que no siempre el acuerdo más democrático es el que conduce a la estabilidad (Putzel & DiJohn 2012).

El término coalición inclusiva no se refiere a un partido o movimiento suprapartidista (aunque tampoco lo excluye) sino a un acuerdo que abre espacios para que distintas fuerzas políticas, incluyendo las que surjan de la desmovilización, puedan tomar parte activa en las decisiones públicas y en la vida política. En este sentido, el Acuerdo prevé una serie de reformas institucionales orientadas a facilitar la constitución de partidos y movimientos políticos, ofrecerles apoyo de manera transitoria, ampliar las garantías para ejercer la oposición, asegurar la transparencia en los procesos electorales, y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana (Comunicado del 6 de Noviembre de 2013). Adicionalmente, el Acuerdo prevé la creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz ‘para promover la integración territorial y la inclusión política de zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, de manera que durante un periodo de transición estas poblaciones tengan una representación especial de sus intereses en la Cámara de Representantes, sin perjuicio de su participación en las elecciones ordinarias’ (Comunicado del 6 de Noviembre de 2013). Además, la Mesa pospuso la discusión de ‘las condiciones particulares para el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal’, tema sobre el que no se ha pronunciado hasta el momento de elaboración de este documento.

La reforma política también puede comprender acuerdos para compartir el poder (*‘power-sharing arrangements’*) en las dimensiones política y territorial (Hartzell & Hoddie 2003). En la dimensión política, dichos acuerdos implican dar a los desmovilizados una participación, que puede ser transitoria, en las distintas ramas del poder público, e.g. curules en el Congreso o cargos ministeriales. Aunque el texto de los comunicados de la Mesa no es del todo explícito, la creación de las circunscripciones transitorias de paz ya mencionadas parece ser un paso en este sentido.

En la dimensión territorial, la implementación del acuerdo podría incluir reformas que profundicen la descentralización y faciliten la participación política de las fuerzas que se desmovilizan. Un mayor nivel de descentralización e inclusión política en la esfera local y regional puede ayudar a prevenir y desactivar crisis políticas antes de que salten a la esfera nacional (World Bank 2011: 122). En todo caso, una condición para su éxito es que los gobiernos locales y regionales tengan los recursos y competencias necesarios para manejar las crisis locales; de lo contrario pueden terminar haciendo eco del descontento local (e.g. alcaldes organizando paros y bloqueos) y provocando inestabilidad.

En el caso colombiano, Nasi ha propuesto que en ‘municipios rurales y apartados donde los grupos rebeldes históricamente han tenido mucha influencia, se les puede proponer alguna fórmula temporal de poder compartido. Una suerte de gobierno de coalición donde, independientemente del resultado de las elecciones, todas las fuerzas políticas importantes de la zona participen en las decisiones’ (2012: 79). Sin embargo, en la medida en que sean realmente influyentes, es posible que dichos grupos pudieran acceder a los gobiernos locales sin necesidad de fórmulas excepcionales. Por otra parte, teniendo en cuenta que la agenda política de las FARC está centrada en el desarrollo rural, podría promoverse la creación de organizaciones regionales dedicadas a este fin; estas organizaciones, dirigidas por desmovilizados, tendrían un papel importante en la

ejecución de las políticas de desarrollo rural en los territorios priorizados en desarrollo del primer punto de la agenda (ver sección 1.1). Su alcance territorial podría coincidir con las zonas de reserva campesina. Tendrían naturaleza jurídica privada, operarían de manera similar a los actuales 'programas de desarrollo y paz' y serían cofinanciadas por el Estado y, de ser posible, la comunidad internacional. La financiación estatal podría concederse por un plazo limitado, de cinco a diez años, luego de lo cual deberían ser autosuficientes. Pese a su carácter excepcional, estarían sujetas a la vigilancia y control propias de cualquier organización que ejecuta recursos públicos. Además de recibir transferencias estatales, podrían ejecutar contratos con el Estado, por ejemplo para ejecutar programas de sustitución de cultivos ilícitos. Estas organizaciones coexistirían con la actual estructura de gobiernos departamentales y locales.

Otras dimensiones son la económica, que se refiere a la inclusión de poblaciones marginadas y que ya fue abordada en la sección anterior, y la militar, que ha sido excluida de plano de la agenda pero que se discutirá más adelante. Las dimensiones de poder que se comparten y la proporción y alcance de cada una varían de un acuerdo a otro y dependen de la negociación misma. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que cuantas más dimensiones abarque el acuerdo, mayor es la probabilidad de que la paz sea duradera (Hartzell & Hoddie 2003; Hartzell 2009).<sup>1</sup> También hay evidencia de que los acuerdos en las dimensiones territoriales y militares son más difíciles y costosos de implementar que los acuerdos en la dimensión política pero, a la vez, su implementación aumenta la probabilidad de que el acuerdo de paz sea duradero (Hoddie & Hartzell 2005; Jarstad & Nilsson 2008).<sup>2</sup>

Sin embargo, la experiencia colombiana sugiere que el reto más importante es garantizar la seguridad de los desmovilizados que participen en política así como de los simpatizantes del movimiento. La campaña de exterminio contra la Unión Patriótica, ocurrida a finales de los 1980s e inicios de los 1990s (Campos 2003), constituye un ominoso precedente para cualquier proceso de negociación e implementación de un acuerdo de paz. Si bien el M-19 (reencarnado en la Alianza Democrática M-19) 'experimentó un acelerado fortalecimiento político que en muy pocos meses llegó a proyectarlo como alternativa de poder' (Zuluaga 1999: 57), el asesinato de Carlos Pizarro también limitó sustancialmente sus oportunidades de acción política. Gómez-Suarez y Newman (2013) discuten varias alternativas de protección a los desmovilizados de las FARC: la fuerza pública, los mismos desmovilizados, o una fuerza multinacional, pero finalmente proponen que sea una fuerza 'híbrida' conformada por miembros de la fuerza pública y desmovilizados, entrenada por los Estados Unidos o el Reino Unido.

### 3. Solución al problema de las drogas ilícitas

Este ítem de la agenda incluye tres aspectos:

- programas de sustitución de cultivos ilícitos
- programas de prevención del consumo, y
- solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En relación con el primer aspecto, el comunicado conjunto de mayo de 2014 hace eco de la evidencia según la cual la erradicación forzosa rara vez es costo-efectiva, atiza la violencia y la inseguridad, crea hostilidad hacia

<sup>1</sup> 76 por ciento de las 38 guerras civiles que se resolvieron mediante acuerdos de paz entre 1945 y 1988 incluían acuerdos para compartir el poder en al menos dos de las cuatro dimensiones mencionadas (Hartzell & Hoddie (2003: 324).

<sup>2</sup> Si bien algunos autores han planteado que estos acuerdos pueden ser un obstáculo a la paz y la democracia (e.g. Rothchild y Roeder 2005), sus objeciones se refieren a sociedades étnicamente divididas (e.g. Ruanda, Bosnia), de las cuales Colombia no es un caso.

las autoridades y desplaza los cultivos hacia áreas más remotas (Mansfield 2011: 11). En efecto, un programa agresivo de erradicación de cultivos ilícitos contribuye a alienar a los cultivadores y facilita que otras organizaciones ilegales, incluyendo facciones de la guerrilla que podrían resistirse al acuerdo, capitalicen este descontento, como lo han hecho los actores armados ilegales en el pasado. En vista de lo anterior, Zorro (2011) sugirió que los programas de sustitución no sean ‘parte de un proyecto militar’ ni se reduzcan al logro de metas de erradicación y ejecución financiera sino que se enmarquen en un programa de largo plazo que mejore la calidad de vida de los campesinos.

El comunicado hace eco de estas recomendaciones y prevé la implementación de un ‘Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito’ (PNIS), alineado con la Reforma Rural Integral y encaminado a mejorar el nivel de vida de la población campesina que depende de los cultivos ilícitos. El comunicado prevé la formulación de *planes municipales integrales de sustitución y desarrollo alternativo*, construidos con base en las propuestas de asambleas comunitarias e integrados por *planes comunitarios* formulados por dichas asambleas. También prevé la suscripción de ‘acuerdos de sustitución y no resiembra’ con las comunidades, los cuales incluirán ‘cronogramas de compromisos’. El texto del comunicado sugiere que se trata de un proceso participativo de planeación de abajo hacia arriba, donde los planes comunitarios son insumos para los municipales y éstos son la base para la formulación del PNIS, y donde las ‘medidas de apoyo’ previstas en el plan están sujetas al acatamiento de los compromisos de la comunidad—y viceversa. Este proceso de abajo hacia arriba es un importante paso hacia la inclusión de una población que ha sido a menudo perseguida; sin embargo corre el riesgo de producir una ‘lista de mercado’ de pequeños proyectos locales cuyo impacto y sostenibilidad en el mediano y largo plazo podrían generar frustración. En este sentido, un reto de implementación será orientar el proceso mediante líneas estratégicas trazadas desde el nivel nacional y complementarlo con una oferta de proyectos de alcance local o regional con un carácter más estratégico.

El comunicado no indica el horizonte de planeación del proceso ni las fuentes de financiación que, presumiblemente, serán distintas a los presupuestos municipales. Sin embargo, para la ejecución prevé que se contraten organizaciones comunitarias y se promueva la generación de empleo. Estos lineamientos son compatibles con instrumentos de política relativamente exitosos empleados en las últimas tres décadas. Por ejemplo, Zorro destaca el ‘apoyo a grupos asociativos y comunitarios’ (IAGAC), que asignaba recursos a organizaciones de segundo grado formadas por asociaciones de pequeños productores, los cuales se aplicaban a proyectos de sustitución acompañados de capacitación; entre 2000 y 2004 estos proyectos lograron sustituir más de 5,700 hectáreas (2011: 100). En cualquier caso, tanto Mejía (2011) como Zorro (2011) han subrayado la importancia de la coordinación interinstitucional en la ejecución de programas de sustitución. Este será un aspecto de crucial importancia para evitar que las autoridades municipales y departamentales sean ruedas sueltas del proceso o, peor aún, que acudan a la autonomía territorial como argumento para obstaculizarlo.

El segundo aspecto se refiere a la prevención del consumo. El comunicado de mayo de 2014 refleja la tendencia que ha venido ganando fuerza en el continente de ver el consumo menos como un problema de seguridad y más como uno de salud pública (Tokatlian 2013). El comunicado indica que la política nacional frente al consumo de drogas ilícitas tendrá un ‘enfoque de derechos humanos y de salud pública’, estará basada en la evidencia, incluirá medidas de rehabilitación e inserción social para los consumidores. Estas propuestas están lejos de ser revolucionarias e incluso recogen algunos de los lineamientos propuestos por la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013). También recogen la propuesta de descentralizar la atención al problema dando un papel más activo a los municipios en la formulación e implementación de planes de acción frente al consumo, que ya había sido incluida en el proyecto de Estatuto Nacional sobre Drogas y Sustancias Psicoactivas presentado por el gobierno en 2013, la cual fue criticada por la



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider



UNION EUROPEA

propia Comisión Asesora debido a la debilidad institucional de los municipios para monitorear la calidad de la oferta de servicios a la población consumidora (2013: 26). Lograr que los municipios formulen y ejecuten planes de acción frente al consumo es un reto de implementación significativo. Implica construir líneas de base municipales, preparar diagnósticos y destinar recursos adicionales para un problema que puede no ser prioritario para muchos municipios ni políticamente provechoso para muchos políticos locales. Por lo tanto, como en otras facetas de la descentralización, la calidad y eficiencia de los servicios descentralizados dependerá tanto de la capacidad de gestión municipal como de la capacidad de coordinación y supervisión por parte de las entidades nacionales.

El tercer aspecto es tal vez el más crítico para la implementación del acuerdo pues corresponde a la cadena de producción que alimenta el conflicto armado. El comunicado conjunto de mayo de 2014 prevé tres estrategias la puesta en marcha de varias estrategias orientadas hacia diferentes objetivos:

1. La 'investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados' a 'la producción y comercialización de drogas ilícitas'. Sería ingenuo suponer que la desmovilización de las FARC permitirá acabar con la producción y tráfico de narcóticos pues otras organizaciones, incluyendo 'bandas criminales' y milicias locales, pueden asumir rápidamente las funciones que venía cumpliendo esa organización desatando incluso una competencia violenta que puede agravar la inseguridad en algunas regiones, como ocurrió en el pasado en el país y más recientemente en México. Incluso, es posible que los carteles mexicanos refuercen su presencia en Colombia (Ince 2013). En este contexto, es imperativo que la fuerza pública retome el control de aquellas zonas donde las FARC protegía cultivos y laboratorios y abra así la puerta para que otras entidades del gobierno puedan implementar programas de sustitución.

Según Mejía (2010), para combatir la producción y tráfico de narcóticos, es preferible concentrar los esfuerzos en la destrucción de laboratorios y desarticulación del tráfico de insumos químicos y no en la erradicación de cultivos. Para combatir el tráfico, Mejía (2010) recomienda que las acciones se enfoquen en labores de inteligencia. Esta es una tarea en la que podría aprovecharse la probada capacidad de las agencias de inteligencia de Colombia y Estados Unidos para monitorear e interceptar comunicaciones telefónicas y electrónicas.

En la ejecución de estos programas podría aprovecharse además el conocimiento local de los desmovilizados que han estado más estrechamente vinculados a la producción y tráfico de narcóticos, los cuales podrían recibir sanciones extra-judiciales y alternativas previstas en el Acto Legislativo 1 de 2012. Además, un compromiso explícito de la guerrilla para contribuir en dichas tareas podría aumentar el apoyo de la opinión pública al Acuerdo, facilitando la reconciliación y la reintegración.

2. El control del lavado de activos, la aplicación efectiva de la extinción de dominio. En este frente pueden mejorarse aspectos como la cooperación internacional, la articulación interinstitucional, la lucha contra el contrabando y la investigación judicial focalizada en sectores particularmente vulnerables al fenómeno como el inmobiliario.
3. La lucha contra la 'corrupción asociada al narcotráfico'. El comunicado prevé que esta política se formule con base en 'recomendaciones de expertos' pero, presumiblemente, comprenderá medidas para evitar que agentes o agencias del Estado encargadas de la lucha contra el narcotráfico (e.g. fuerza pública, jueces, aduanas) sean cooptadas o capturadas por redes del narcotráfico o por redes de políticos depredadores como aparentemente ocurrió en la Dirección Nacional de Estupefacientes. Esto requiere el fortalecimiento de las unidades respectivas en los organismos de control, en la Fiscalía y a nivel interno en las entidades y organismos mencionados, e.g. unidades de control interno y contrainteligencia.

#### 4. Víctimas

Este ítem de la agenda incluye dos aspectos: los derechos humanos de las víctimas; y verdad. En la práctica, las decisiones de la Mesa de Conversaciones están severamente restringidas por las normas del derecho internacional y, en particular, por los tratados que establecen y regulan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los cuales hacen parte del 'bloque de constitucionalidad' en que se funda el ordenamiento jurídico colombiano. Por otro lado, si bien la Mesa podría proponer innovaciones institucionales en relación con la justicia transicional, la viabilidad jurídica y política de tramitar un marco jurídico más flexible que el previsto en el Acto Legislativo 1 de 2012 es reducida. Dicho Acto 'establece instrumentos jurídicos de justicia transicional' que deben materializarse en la expedición de varias leyes, algunas de las cuales tienen carácter estatutario, orientadas a:

- a. Determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos de la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. Esta medida implica que dichos delitos sólo serán imputados a sus máximos responsables.
- b. Establecer instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extra-judicial y determinar los casos en los que procede la aplicación de sanciones extra-judiciales, penas alternativas, modalidades especiales de ejecución de la pena e, incluso, la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de los 'casos no seleccionados'.
- c. Crear una Comisión de la Verdad.
- d. Definir los delitos considerados conexos al delito político, para efectos de participar en política; el Acto excluye de esta definición los crímenes de lesa humanidad y el genocidio.

El Acto Legislativo ofrece una ventana de cuatro años para que el Congreso autorice la aplicación de estos instrumentos. La Corte Constitucional declaró exequible este Acto Legislativo y definió una serie de delitos cuya investigación y sanción debe priorizarse por su gravedad y representatividad. La Corte estableció también que la suspensión total de ejecución de la pena no puede operar para los condenados como máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. La Corte subrayó además que los beneficios previstos en el Acto Legislativo están supeditados a la desmovilización y desarme de la organización y a la colaboración efectiva de sus miembros en el esclarecimiento de los crímenes.

Los principales retos de la implementación de estas medidas son políticos y jurídicos. Los retos políticos son dos: primero, lograr que el Congreso expida las leyes previstas en unos términos que favorezcan la desmovilización en un plazo razonable. El segundo reto político es que las FARC lleguen a acuerdos internos que permitan que sus integrantes cooperen con la justicia y se sometan a las sanciones previstas en el marco jurídico sin que la organización se fracture o colapse.

Los retos jurídicos tienen que ver con la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional dictaminen que el marco jurídico y su aplicación quebrantan las obligaciones internacionales del país y exijan que los desmovilizados sean procesados judicialmente siguiendo normas distintas al marco. En un escenario extremo, la Corte Penal Internacional podría solicitar la extradición de aquellos miembros de la cúpula que no han sido adecuadamente procesados. Existen también retos jurídicos domésticos relacionados con los controles constitucionales que deberán surtir las normas que reglamenten el Acto Legislativo 1 de 2012. Cabe anotar que el Acto Legislativo no abre la puerta para revisar la situación judicial de personas privadas de libertad por su conexión con las FARC antes de la eventual entrada en vigencia del Acuerdo.



## 5. Fin del conflicto

Según el texto del Acuerdo, este punto de la agenda comprende siete aspectos:

- a. cese al fuego y de hostilidades;
- b. dejación de armas y reincorporación de las FARC a la vida civil;
- c. revisión de la situación de personas privadas de libertad por su conexión con las FARC;
- d. combate a organizaciones criminales, en especial las que atacan a defensores de derechos humanos y movimientos políticos y sociales;
- e. reformas institucionales para la construcción de paz;
- f. garantías de seguridad ;
- g. esclarecer el fenómeno del paramilitarismo.

Los ítems c, d, f y g se mencionan con mayor o menor detalle en otras secciones de este documento; el ítem e se aborda en la *Propuesta de Política de Paz, Desarrollo Regional y Estabilidad* elaborada en el marco de esta consultoría. Por lo tanto esta sección del documento se concentra en los ítems a y b. El ítem b se discute bajo el término más amplio de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).

**1.5.1 Cese de hostilidades.** La efectividad de los acuerdos de cese al fuego en conflictos armados *internos* ha recibido escasa atención en la literatura internacional; aunque los autores concuerdan en que el cese al fuego es una señal importante de voluntad política y reducen la violencia, reconocen que este paso hace cualquier proceso de paz más vulnerable (Akebo 2013; Chounet-Cambas 2011). La experiencia colombiana de las tres últimas décadas muestra cómo la ruptura de treguas y acuerdos de cese de hostilidades ha dado al traste con varios procesos de paz, como argumentó Carlo Nasi en un conversatorio llevado a cabo en la Universidad de los Andes en 2013.<sup>3</sup> El fallido cese unilateral de hostilidades decretado por las FARC en diciembre de 2013 y la posterior recriminación por parte de los negociadores del grupo es indicativo de las dificultades que tendría la organización para implementar el cese y confirma los hallazgos de Akebo (2013).

Según Wallensteen (2007, citado por Akebo 2013: 8), existe controversia sobre cuál es el mejor momento de un proceso de paz para acordar el cese al fuego. El texto del quinto punto de la agenda sugiere que los negociadores ven el cese al fuego como el primer paso hacia la implementación del Acuerdo, previo al desarme y la desmovilización. Este primer paso podría darse justo cuando los negociadores logren un acuerdo sobre todos los puntos de la agenda, es decir, antes del referendo aprobatorio (ver sección 1.6). Sin embargo, por las razones ya expuestas, esto haría vulnerable el acuerdo mismo, especialmente si se considera que en ese período estarían en marcha las campañas políticas por el 'sí' y el 'no' y cualquier infracción al cese podría alimentar la oposición al acuerdo. Aún más grave, un cese de hostilidades en este período aumentaría los riesgos para la población civil, pues sectores opuestos al acuerdo podrían acudir a la violencia, e incluso a un ataque terrorista, para desacreditarlo y provocar su rechazo en las urnas. En síntesis, un cese al fuego antes del referendo sería riesgoso e inconveniente.

Si, por el contrario, el cese al fuego se planea como un *resultado* del referendo, crearía un fuerte incentivo para que los votantes aprobaran el acuerdo en las urnas. Una vez aprobado el acuerdo en referendo, se entiende que las partes han recibido el mandato de implementar el acuerdo para la terminación del conflicto por lo que un cese al fuego sería no sólo deseable sino obligatorio pues, de lo contrario, las partes estarían desacatando el

---

<sup>3</sup> La grabación del conversatorio puede verse en Youtube en <http://youtu.be/BUdNhfNBgxE>

mandato popular. Dicho cese al fuego estaría vigente hasta la desmovilización colectiva de los miembros de la insurgencia, cuando estos perderían su estatus de combatientes y la organización insurgente se dismantelaría.

En este escenario, es necesario tener en cuenta que uno de los parámetros fijados por la Corte para la aplicación del Marco Jurídico para la Paz (Sentencia C-579 de 2013) es que los instrumentos de justicia transicional sólo se justifican si hay un 'desarme total', una 'desarticulación absoluta' y 'desmantelamiento completo' de la organización armada. Una interpretación rígida de este parámetro es que cualquier ruptura del cese al fuego antes de la desmovilización, cuando la organización aún no ha sido desarticulada, implica una falla de la organización como un todo. Tal interpretación pondría en riesgo el proceso mismo y, de nuevo, sería una invitación al sabotaje. Por lo tanto, en este escenario es esencial que la responsabilidad de las infracciones del cese al fuego sean *individualizadas* de manera que conduzcan a sanciones contra los perpetradores y no a una suspensión en la implementación del acuerdo. Si dichos individuos fueran miembros de las fuerzas armadas, las sanciones serían las previstas en la ley; si fueran insurgentes, la sanción sería su exclusión de los beneficios previstos en los instrumentos de justicia transicional. Lo anterior no implica que la cúpula del movimiento quede exonerada de responsabilidad sobre los incidentes que ocurran durante el cese al fuego pues, de todas maneras deben jugar un papel en el esclarecimiento de los hechos y mantienen la obligación de contribuir a la verdad en el marco de los instrumentos de justicia transicional.

En cualquier caso, el acuerdo de cese al fuego debería prever una etapa de distensión, en la que cesan las operaciones militares y las partes toman distancia física para minimizar la posibilidad de choques así como un cronograma de implementación y un mecanismo de investigación y verificación, cuyo diseño, financiación y montaje deben definirse y completarse con la debida anticipación, de manera que esté listo para entrar en operación cuando el cese al fuego entre en vigencia. Dicho mecanismo usualmente consiste en una comisión que puede estar conformada solamente por las partes del acuerdo de cese al fuego, por delegados de organizaciones internacionales y/o otros países, o mixta (Public International Law & Policy Group 2013). La experiencia internacional indica que las comisiones del primer tipo no son muy efectivas pues pueden convertirse en una nueva arena de confrontación. La comisión no debería ser numerosa pero sí debería contar con capacidad operativa para monitorear e investigar incidentes en campo de manera ágil y creíble. Finalmente, el cese al fuego también debería prever el cese de actividades conexas como ataques a población y bienes civiles (incluyendo el reclutamiento de menores) y la adquisición de material bélico por parte de la insurgencia (Chounet-Cambas 2011; Public International Law & Policy Group 2013).

**1.5.2 Desarme, desmovilización y reintegración (DDR).** Aunque la evidencia empírica no siempre es robusta, existe un amplio consenso entre académicos y formuladores de política sobre la importancia de los programas de DDR como requisitos para poner fin a la guerra, reducir la violencia y sentar las bases de una paz duradera. Con algunas excepciones, el desarme es el paso que antecede a la desmovilización de los combatientes (Shibuya 2012: 114). El desarme tiene un importante efecto simbólico, que ayuda a la construcción de confianza entre las partes y a que la sociedad perciba que la implementación del acuerdo avanza y es irreversible. Igualmente importante es la colaboración de los desmovilizados para localizar y dismantelar campos minados.

El desarme comprende cuatro pasos: planeación, recolección de armas, almacenamiento, y destrucción (UN 2010). Tanto la Agenda Común como el Marco Jurídico para la Paz emplean el término 'dejación de las armas'; el Marco Jurídico indica que ésta una de las condiciones para acceder a los mecanismos de justicia transicional. Existe controversia sobre el alcance de este término y algunos autores han sugerido con alarma que la 'dejación' no implica la entrega o destrucción total de las armas (Pardo 2014). Este es uno de los aspectos que deberán definir las partes en lo que resta de la negociación; el gobierno ha advertido que 'no hay la menor

posibilidad de que lleguemos a un acuerdo en donde la guerrilla se quede con las armas' (*El Colombiano* 11 de junio de 2014). En cualquier caso, es importante tener presente que si bien el desarme reduce la disponibilidad de armas, cuando existen fronteras porosas y mercados ilegales que facilitan su adquisición, su impacto en la seguridad puede ser insignificante.

La desmovilización es una de las prioridades en la implementación de cualquier acuerdo de paz (Stedman 2002; 2003). La desmovilización puede orientarse a dispersar a los ex combatientes y desarticular sus jerarquías y redes sociales. Alternativamente, puede aprovecharlas como capital social para que los desmovilizados busquen fines políticos y económicos por medios legales y pacíficos, facilitando su reintegración (Schulhofer y Sambanis 2010). Sin embargo, esta segunda alternativa acarrea riesgos pues los desmovilizados pueden usar las nuevas estructuras legales como fachada para continuar delinquiendo, como aparentemente ocurrió en Medellín (Guáqueta y Arias 2011: 492).

Por otro lado, Atlas y Licklider advierten que las tensiones políticas del post-conflicto suelen originarse no en discordias entre enemigos sino entre antiguos aliados (1999: 37). Por ejemplo, algunas unidades insurgentes pueden considerar que el acuerdo no las beneficia o que amenaza sus intereses y valores, lo cual puede conducir a luchas intestinas que pueden incluir el uso de la violencia y la formación de nuevas agrupaciones armadas. En el caso colombiano, la experiencia de la desmovilización del EPL evidencia las dificultades que se presentan cuando el grupo no está completamente cohesionado. Según Uribe, el acantonamiento de tropas que precede la desmovilización genera en los combatientes 'una tremenda desconfianza y temor porque creen que los están agrupando para liquidarlos. Por lo tanto, es frecuente que algunos se insubordinen a las órdenes que imparten a los jefes, incurriendo en demostraciones de fuerza, y otros opten por desertar del proceso y volver a la lucha armada. Los jefes también se sienten inseguros y muchas veces no saben cómo responderle a los soldados rasos cuando éstos manifiestan su desconfianza' (Uribe 1994: 42).

Ince (2013a) considera que el mayor obstáculo para el éxito del actual proceso de paz es la posible fragmentación de las FARC, la cual podría producirse incluso antes de que el eventual acuerdo sea refrendado en referendo. Pero incluso si el acuerdo se materializa y refrenda, algunas unidades de las FARC, o al menos una fracción de sus integrantes, podrían desacatar el acuerdo, crear nuevas organizaciones o unirse a otras ya existentes, sea por motivos económicos o ideológicos. Las dificultades de la organización para implementar un cese al fuego unilateral a finales de 2012 y, nuevamente, a finales de 2013 son un preocupante reflejo de la fragilidad de su cadena de mando. Una alternativa que ya se empleó en Colombia en el pasado es la desmovilización escalonada de frentes, que tiene la ventaja de permitir que 'facciones específicas de un grupo armado que estén a favor de la paz convenzan a grupos más renuentes' (Guáqueta y Arias 2010: 508). Además esta alternativa tiene beneficios operativos para la implementación de la desmovilización y la reintegración pues permite al gobierno 'alinear instrumentos legales, burocracias y presupuestos' (Guáqueta y Arias 2011: 508) y facilita un proceso de aprendizaje entre todas las partes involucradas, que permite reducir errores a medida que avanza el proceso y se desmovilizan nuevos frentes.

En cualquier caso, la experiencia recomienda que los compromisos de desarme y desmovilización incluidos en el acuerdo de paz se especifiquen de manera muy precisa en términos de tiempos, lugares y número de combatientes y armas, de manera que se reduzca la posibilidad de costosos malentendidos, se facilite el trabajo de las organizaciones que encargadas del monitoreo y se puedan resolver fácilmente eventuales disputas (Bell 2006: 396).

La reintegración es el proceso mediante el cual los ex combatientes se convierten en civiles y acceden a empleo e ingresos de manera sostenible. Es un proceso social y económico de duración variable y aunque se

materializa a escala local, requiere medidas del gobierno nacional y, a menudo, apoyo internacional (United Nations 2010: 157). La reintegración ‘comprende la totalidad de los procesos asociados con la reinserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente’; dichos procesos contemplan ‘la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil y legal del país’ (Decreto 3445 de 2010, art. 6).

Desde un punto de vista pragmático (por no decir cínico), podría pensarse que una vez concluida la desmovilización y desmantelamiento de las organizaciones armadas, poco importa la suerte de sus antiguos integrantes. Sin embargo, la literatura económica sugiere que las pobres perspectivas económicas que enfrentan los desmovilizados, puede hacer que la delincuencia se convierta en una alternativa de ocupación. De hecho, es común observar un incremento del crimen, común y organizado, en otros casos de post-conflicto como El Salvador, Suráfrica y Mozambique, para mencionar sólo tres (Schulhofer y Sambanis 2010). En casos como Uganda, se encuentra que los desmovilizados que no tenían acceso a tierra contribuyeron a que empeorara la inseguridad (Collier 1994).

Colombia cuenta con una larga experiencia en el diseño e implementación de programas de reintegración de desmovilizados. Sin embargo, como en otras áreas de política pública, con frecuencia se olvida evaluar su impacto y se insiste en ejecutar programas de dudosa efectividad. Por ejemplo, en la ejecución de proyectos productivos para la reintegración de las autodefensas se encuentran frustraciones similares a las observadas diez años antes en el caso del EPL (López 1999: 164; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación 2010: 83). Lo mismo ocurre con la pobre coordinación interinstitucional y el desinterés de los gobiernos locales, fallas que se repetían sistemáticamente al menos hasta 2010. Sobre este último aspecto, es necesario introducir reglamentación y/o incentivos que permitan que los gobiernos locales contribuyan a solucionar los problemas creados por el conflicto, por ejemplo canalizando transitoriamente recursos de regalías a la financiación de programas a desmovilizados y desplazados.

El balance de la reintegración social y económica es mixto: según una encuesta de la Fundación Ideas para la Paz, tres de cada cuatro eran jefes de hogar (comparados con sólo uno de cada tres antes en el momento de la desmovilización) (Palou y Méndez 2012: 373). Además, el nivel de consumo (monetario) de dichos hogares parecía superar ampliamente la línea de pobreza. Pero la tasa de desempleo al cabo de tres a cinco años de la desmovilización rondaba el 40 por ciento y, según los investigadores, el programa parecía estar ‘más preocupado por emplear a los desmovilizados pero sin la suficiente consideración sobre sus preferencias y capacidades’ (Palou y Méndez 2012: 375).

Uno de los problemas más significativos en los programas de reintegración económica alrededor del mundo es la incapacidad de comprometer de manera efectiva al sector privado (Shibuya 2010: 97). Ahora, como hace diez años, no se ve ‘una cola de industriales o empresarios peleándose para llevárselos [a los desmovilizados] a sus fábricas’ (María Isabel Rueda, citada por Llorente y Palou 2011: 437). La Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010) introduce un descuento en el impuesto de renta y complementarios a empleadores que contraten personas en proceso de reintegración, pero como suele ocurrir con otros incentivos y exenciones tributarias, se desconoce su impacto. Es necesario que el gobierno examine si esta herramienta es efectiva y, si es necesario, proponga nuevos incentivos. Así mismo, es necesario identificar y replicar aquellas experiencias que han mostrado resultados positivos, ya sea mediante la contratación directa de desmovilizados o la subcontratación de empresas o cooperativas creadas por ellos. Aunque la alternativa de emplear desmovilizados en funciones de seguridad y vigilancia no ha sido bien recibida por la opinión pública



PROSPERIDAD  
PARA TODOS



en el pasado (Guáqueta y Arias 2011), no debería descartarse la opción de que puedan contribuir en tareas relacionadas con la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.

Desde los 1990s, el gobierno de Colombia ha creado diferentes organismos que impulsan programas de reintegración. El más reciente es la Agencia Colombiana para la Reintegración que viene operando desde 2011. Según Herrera y González (2013), la Agencia viene aplicando un enfoque 'holístico' de reintegración que incluye acciones de 'reintegración comunitaria' como el 'servicio social' de los desmovilizados a las comunidades. Según Guáqueta y Arias, el programa de desmovilización de la ACR es percibido por expertos internacionales como 'el más desarrollado y mejor financiado que haya habido hasta ahora en el mundo' (2011: 506). Según la Agencia, en 2013 atendió más de 30,000 personas en distintas fases del proceso de reintegración. Teniendo en cuenta que las FARC podrían tener entre 9,000 y 10,000 miembros en el momento de su desmovilización, el Gobierno debería incrementar significativamente el presupuesto y capacidad operativa de la Agencia y ésta debería fortalecer las alianzas que ha desarrollado con el sector privado para ofrecer oportunidades económicas a estas personas. Del mismo modo, es necesario fortalecer la capacidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que en la actualidad está a cargo de la reintegración de menores desmovilizados, así como de la red de hogares que los atienden. Aunque se desconoce el número de niños y niñas que pueden estar vinculados actualmente a las FARC, se sabe que esta práctica se ha incrementado en los últimos diez años. Según cifras del ICBF, entre 2010 y 2013, se desvincularon de las FARC cerca de 900 niños que corresponden, aproximadamente, al 73 por ciento de todos los niños desvinculados de grupos armados ilegales en el mismo período (Observatorio del Bienestar de la Niñez 2014).

## 6. Implementación, verificación y refrendación

Según el texto del Acuerdo, este punto de la agenda comprende los siguientes aspectos:

1. Mecanismos de implementación y verificación, que incluye:
  - a. Sistema de implementación
  - b. Comisiones de seguimiento y verificación
  - c. Mecanismos de resolución de diferencias
2. Acompañamiento internacional
3. Cronograma
4. Presupuesto
5. Herramientas de difusión y comunicación
6. Mecanismo de refrendación de los acuerdos

Esta sección se concentra en los ítems 1, 2 y 6.

*1.6.1 Mecanismo de refrendación de los acuerdos.* El Acuerdo General de agosto de 2012 indica que 'la firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados'. Sin embargo, no es claro que el Acuerdo adquiera fuerza jurídica con su sola firma por la partes; incluso los tratados internacionales están sujetos a aprobación del Congreso y, por otra parte, aunque el Acuerdo indica obligaciones, no está sujeto al régimen aplicable a los contratos estatales.

Se ha especulado sobre las condiciones que le dan carácter vinculante a un acuerdo de paz entre un gobierno y una organización armada no estatal; por ejemplo, Bell (2006) ha argumentado que el carácter mismo de las obligaciones, la precisión con que se formulan y la existencia de un tercero que vigila su cumplimiento, ayudan a dar fuerza legal al acuerdo. Sin embargo, el procedimiento de refrendación es determinante; por ejemplo, un acuerdo pueden ser formalizado como parte de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones



PROSPERIDAD  
PARA TODOS



Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider



UNION EUROPEA

Unidas o puede tomar la forma de constitución-acuerdo (Bell 2006). El primer escenario es improbable, no sólo porque las FARC están consideradas en varias jurisdicciones como una organización terrorista sino por el estatus político internacional que ganarían. El segundo escenario ha sido rechazado de plano por el Gobierno nacional. El Acuerdo General prevé que se definirá un ‘mecanismo de refrendación de los acuerdos’ (refrendar, según el diccionario, es corroborar algo afirmándolo). En 2013, el Congreso aprobó una ley estatutaria para la realización de un referendo para aprobar el acuerdo pero esta ley no especifica si el referendo es obligatorio. En cualquier caso, la opción del referendo parece ser la más probable y es la preferida por el Gobierno colombiano pero, como se discute a continuación, no necesariamente es la más acertada.

Dicho esto, la experiencia internacional sugiere que los referendos—en especial aquellos que buscan aprobar o negar *en una sola fecha todo el acuerdo*—son *altamente riesgosos* no sólo para el acuerdo sino para la sociedad misma. Por su misma naturaleza, este tipo de referendos dificulta la deliberación y la negociación política pues sólo ofrece dos opciones categóricas y excluyentes, propiciando un clima de polarización política que eventualmente puede tornarse violento. La polarización puede acentuarse cuando el margen de victoria es estrecho, lo que se presta a acusaciones de fraude y presiones armadas. E incluso un resultado incontrovertible puede incrementar las tensiones políticas: si el acuerdo es negado, el gobierno se verá forzado a lanzar una ofensiva militar contra la insurgencia y ésta podría tomar retaliaciones contra la población civil. Si por el contrario el acuerdo es aprobado, el único camino que queda a los opositores es el sabotaje por medios violentos (Reilly 2003).

Una manera de reducir estos riesgos es que la refrendación ocurra de manera escalonada, en distintos momentos y escenarios, iniciando con un referendo que sólo contenga los acuerdos y principios más generales del acuerdo, pero dejando al Gobierno y al Congreso el margen necesario para definir los detalles más específicos de cada tema a medida que se aprueba la legislación necesaria para implementar el Acuerdo. Además, esta opción permite sincronizar la implementación de manera que los pasos que dan el Gobierno y el Congreso respondan a los avances que hace la insurgencia en sus compromisos, y viceversa.

*1.6.2. Mecanismos de implementación.* El Acuerdo incluye tres ítems: sistema de implementación, comisiones de seguimiento y verificación, y mecanismos de resolución de diferencias. Como se mencionó en la introducción de este documento, la implementación de un acuerdo de paz es mucho más que la ejecución sucesiva de acuerdos. La implementación requiere abordar temas que se omitieron en la negociación y revisar aquellos que sean vagos o confusos, resolver las limitaciones jurídicas y económicas que inevitablemente surgirán y superar los obstáculos que los enemigos de la paz pondrán en el camino. Estas contingencias son inevitables y pueden manejarse de manera improvisada (i.e. ‘apagando incendios’) pero esto puede deteriorar la confianza entre las partes, arriesgar los avances alcanzados, generar brotes localizados de violencia e, incluso, afectar la confianza económica. Por lo tanto, es preferible institucionalizar mecanismos para resolverlas. La frase ‘sistema de implementación’, contenida en la agenda, sugiere la existencia un mecanismo ordenado para tomar decisiones de implementación.

von Hehn (2011: 77) recomienda la creación de un pequeño comité que reúna a las partes, moderado por una persona respetada por ellas, que podría ser originaria de alguno de los países que acompañaron la suscripción del acuerdo. La función principal del comité sería tomar decisiones operativas sobre la implementación del acuerdo y hacer *seguimiento* a su ejecución. Este comité también podría servir como última instancia política de *resolución de diferencias* relacionadas con la observancia de los acuerdos, e.g. cese del fuego.

Por su naturaleza y complejidad, es evidente que la implementación de un acuerdo requiere del concurso de varias entidades estatales, tanto nacionales como locales; sin embargo, la experiencia reciente sugiere que el

Estado colombiano enfrenta enormes dificultades para la ejecución coordinada de políticas a escala territorial (e.g. desplazamiento forzado, consolidación territorial, sustitución de cultivos). Según von Hehn (2011: 75), es recomendable crear un organismo ad-hoc que coordine la implementación del acuerdo. Dicho organismo podría:

- coordinar la acción de los ministerios y otras agencias del gobierno a escala regional y local
- complementar la acción de dichas agencias cuando sus recursos o capacidad administrativa se queden cortas
- identificar necesidades de fortalecimiento técnico, capacidad administrativa o financiación
- desarrollar protocolos para estandarizar ciertas tareas a escala local
- ejecutar directamente algunas tareas cuando ninguna otra entidad pueda ejecutarlas
- identificar áreas en las que se requiere apoyo de la comunidad internacional o la sociedad civil.

Este organismo, que tendría carácter transitorio, debería contar con la autonomía administrativa necesaria para responder de manera ágil y complementar así a los demás organismos del Estado. Si su régimen de presupuesto y contratación es tan lento como el de los demás organismos del sector central no haría mayor diferencia. Por supuesto, es esencial que dicho organismo tenga suficientes recursos financieros y técnicos y, más importante aún, que cuente con apoyo político directo del Presidente de la República. La secretaría técnica de este comité podría estar a cargo del director de la organización mencionada en el párrafo anterior.

Por otro lado, es necesario crear un mecanismo de *seguimiento y verificación* de los acuerdos, que podría ser el mismo encargado de verificar el cese del fuego pero que debería ser independiente del organismo encargado de la implementación (: 30). Como se indicó en una sección anterior, es deseable que dicho mecanismo tenga participación limitada o nula de las partes (gobierno y desmovilizados) de manera que se mantenga su independencia y que no se convierta en una nueva arena de confrontación política. El mecanismo puede estar encabezado por una comisión no muy numerosa de personas escogidas por las partes, incluyendo miembros de la comunidad internacional y/o delegados de la sociedad civil, por ejemplo de la Iglesia Católica. En cualquier caso, debería contar con capacidad técnica, jurídica y operativa para monitorear e investigar incidentes en campo de manera ágil y creíble así como para examinar aspectos más complejos como la implementación de la 'reforma agraria integral'. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA podría servir como punto de partida para organizar este mecanismo. Diseñar y poner en marcha estos mecanismos para que estén listos al menos desde el cese del fuego es uno de los principales retos de la implementación del acuerdo.

Finalmente es importante subrayar que la implementación de *todas y cada una* de las partes del acuerdo es esencial para el éxito pues, debido a la desconfianza entre las partes, las demoras o incumplimientos en la ejecución de cualquiera pueden generar sospechas o desconfianza sobre el compromiso político de la contraparte. Así por ejemplo, en El Salvador, las dificultades técnicas y burocráticas en la ejecución del programa de transferencia de tierras demoraron la desmovilización de los combatientes del FMLN, lo que a su vez frenó la implementación de la reforma a las fuerzas armadas y puso en riesgo *todo* el proceso, obligando a las partes a firmar un acuerdo suplementario (De Soto y del Castillo 1995: 195-6). En particular, es necesario definir la manera en que se sincronizará la implementación de las distintas políticas con la desmovilización de los insurgentes, de manera que se evite la percepción de que una parte está sacando ventaja de la otra, lo cual aumentaría el riesgo de fracaso del proceso.

*1.6.3 Acompañamiento internacional.* Hay evidencia de que los acuerdos de paz en cuya implementación participan otros estados u organismos internacionales en calidad de garantes son más duraderos (Hartzell, Hoddie y Rothchild 2001). Dicho papel puede incluir su intervención directa para proveer seguridad a las partes

más vulnerables al menos en los primeros años posteriores al acuerdo; incluso si esa intervención no se materializa, es esencial que sea creíble de modo que ofrezca garantías de seguridad a quienes dejan las armas.

Sin embargo, es posible que la comunidad internacional juegue un papel modesto en la implementación del acuerdo. Según Stedman, la cooperación internacional para la implementación de un acuerdo de paz depende del riesgo que el conflicto en cuestión plantee a una potencia global o regional (2002: 666). Teniendo en cuenta que los focos de tensión política internacional están actualmente en Asia y Eurasia, es posible que el nivel del compromiso de la comunidad internacional en la implementación de un eventual acuerdo de paz en Colombia sea *limitado* en tiempo, recursos y esfuerzo diplomático. Además, la austeridad que caracteriza la política económica de las economías desarrolladas y el hecho de que Colombia sea un país de renta media, con un ingreso per cápita superior al de países como China o Ucrania, reduce la probabilidad de que haya un significativo ingreso de ayuda financiera.

Pese a lo anterior, la comunidad internacional podría jugar un papel importante en aspectos técnicos, diplomáticos y comerciales. La experiencia de las Naciones Unidas y de algunos países en la implementación de acuerdos de paz podría aprovecharse en Colombia. Igualmente importante es su disposición a usar su prestigio político y experiencia diplomática para mediar y facilitar la ejecución de los acuerdos. Estas tareas pueden ser mucho menos costosas que un programa masivo de reconstrucción o ayuda humanitaria pero decisivas para que el acuerdo se consolide. Adicionalmente, distintos gobiernos, agencias multilaterales y ONGs internacionales que operan en el país han venido desarrollando proyectos, acumulado experiencias y construyendo redes sociales que en conjunto constituyen un acervo de capital humano y social con un enorme potencial para la ejecución de proyectos en las diferentes áreas del acuerdo. Finalmente, algunos países podrían adoptar medidas comerciales transitorias que faciliten la generación de oportunidades económicas en sectores económicos como la agricultura, que son decisivos para el éxito del acuerdo.

## Referencias

Akebo, Malin (2013) *The politics of ceasefires: on ceasefires agreements and peace processes in Aceh and Sri Lanka*, Umea, Umea Universitet (PhD dissertation).

Campos, Yezid (2003) *El baile rojo*. Bogotá, Debate.

Chouet-Cambas, Luc (2011) *La negociación del alto el fuego: problemas y opciones para los mediadores*. Ginebra, Centre for Humanitarian Dialogue.

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013) *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*. Bogotá, Comisión Asesora.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010) *La reintegración: Logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*. Bogotá, CNRR.

De Soto, Hernando y del Castillo, Graciana (1995) 'Implementation of Comprehensive Peace Agreements: Staying the Course in El Salvador' *Global Governance* 1(2): 189-203.

Garay, Luis Jorge et al. (2010) 'Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia' En: Forero, Jaime (editor), *El campesinado colombiano*, Bogotá, Universidad Javeriana: 39-56.

Gómez-Suarez, Andrei y Jonathan Newman (2013) 'Safeguarding political guarantees in the Colombian peace process: have Santos and FARC learnt the lessons from the past?' *Third World Quarterly* 34(5): 819-37.



Guáqueta, Alexandra y Gerson Arias (2011) 'Impactos de los programas de desmovilización y reinserción sobre la sostenibilidad de la paz: el caso de Colombia' En: Restrepo, María y Bruce Bagley (comp.) *La desmovilización de los paramilitares en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes: 465-517.

Gutiérrez, Francisco (2013) *Un trancón fenomenal: un análisis de las demoras en el proceso de restitución*. Bogotá, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

Hall, Derek (2013) *Land*. Cambridge, Polity.

Hartzell, Caroline (2003) 'Settling Civil Wars: Armed Opponents' Fates and the Duration of the Peace'. *Conflict Management and Peace Science*. 26(4): 347-365.

Hartzell, Caroline y Matthew Hoddie (2003) 'Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management'. *American Journal of Political Science*. 47(2): 318-32.

Hartzell, Caroline, Matthew Hoddie y Donald Rothchild (2001) 'Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables' *International Organization*. 55 (1): 183-208.

Hoddie, Matthew y Caroline Hartzell (2003) 'Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements'. *Journal of Peace Research*. 40(3): 303-20.

Hoddie, Matthew y Caroline Hartzell (2005) 'Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War'. En: Rothchild, Donald y Philip Roeder (eds). *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, Cornell University Press: 83-106.

Hughes, Caitlin y Alex Stevens (2010) 'What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?' *British Journal of Criminology* 50: 999-1022.

Ince, Matt (2013) 'Defeating Colombia's Oldest Insurgency' *RUSI Journal* 158(1): 20-27.

Ince, Matt (2013) 'Filling the FARC-Shaped Void' *RUSI Journal* 158(5): 26-34.

Jarstad, Anna y Desiree Nilsson (2008) 'From Words to Deeds: The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords' *Conflict Management and Peace Science* 25: 206-23.

Larreamendy, Jorge y María Vence (2011) 'La demanda como drama: la prevención y tratamiento del uso de drogas en Colombia' En: Gaviria y Mejía (comp) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes: 121-45.

Llorente, María V. y Juan C. Palou (2011) 'La reintegración de ex combatientes en Medellín' En: Restrepo, María y Bruce Bagley (comp.) *La desmovilización de los paramilitares en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes: 423-63.

López, Fabio (1999) 'Problemas y retos de los procesos de reinserción: reflexiones generales apoyadas en el estudio de caso del EPL' En: Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero (comp.) *De las armas a la política*. Bogotá, IEPRI: 147-74.

Mansfield, David (2011) *Assessing Supply-Side Policy and Practice: Eradication and Alternative Development*. Ginebra, Global Commission on Drug Policies.

Mejía, Daniel (2011) 'Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia' En: Gaviria y Mejía (comp) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes: 69-60.



PROSPERIDAD  
PARA TODOS



Nasi, Carlo (2010) 'Instituciones políticas para el post-conflicto' En: Rettberg, Angelika (ed) *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá, Ediciones Uniandes: 51-88.

Observatorio del Bienestar de la Niñez (2014). *Boletín Análisis de Tendencias No. 2*. Bogotá, ICBF.

Pardo, Daniel (2014) *Fin del conflicto: desarme, desmovilización y reintegración*. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz (Boletín de Paz No. 33).

Palou, Juan y María Méndez (2012) 'Balance de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración en Colombia 1990-2011' En: Rettberg, Angelika (ed.) *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá, Ediciones Uniandes: 349-82.

Public International Law & Policy Group (2013) *The Ceasefire Drafter's Handbook*. Washington, PILPG.

Putzel, James y Jonathan DiJohn (2012) *Meeting the challenges of crisis states*. Londres, Crisis States Research Centre.

Reilly, Ben (2003) 'Democratic Validation' En: Darby, John y Roger Mac Ginty. *Contemporary Peacemaking*. Basingstoke, Palgrave: 174-83.

Rothchild, Donald y Philip Roeder (2005) 'Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy.' En: Rothchild, Donald y Philip Roeder (eds). *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, Cornell University Press: 29-50.

Shifter, Michael (1999) 'Colombia on the Brink: There Goes the Neighborhood'. *Foreign Affairs*. July/August.

Stedman, S. J. (1997) 'Spoiler Problems in Peace Processes'. *International Security*. 22(2): 5-53.

Stedman, S. J. (2002) *Ending civil wars*. Londres, Lynne Rienner.

Stedman, S. J. (2003). 'Peace processes and the challenges of violence' En: Darby, John y Roger Mac Ginty (editores). *Contemporary Peacemaking*. Basingstoke, Palgrave: 103-13.

Tokatlian, Juan (2013) *Latin America and the drug issue: searching for a change*. s.l., The Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Uribe, María (1994) *Ni canto de gloria ni canto fúnebre: el regreso del EPL a la vida civil*. Bogotá, CINEP.

von Hehn, Arist (2011) *The internal implementation of peace agreements after violent intrastate conflict*. Leiden, Martinus Nijhoff.

Zorro, Carlos (2011) 'Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)' En: Gaviria y Mejía (compiladores) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes: 91-119.

Zuluaga, Jaime (1999) 'De guerrillas a movimientos políticos' En: Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero (compiladores) *De las armas a la política*. Bogotá, Tercer Mundo.

Cider, Universidad de los Andes, junio de 2014.