

# Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP o la paz esquiva

## Introduction: The Peace Agreement between the Colombian government and the FARC-EP, or the elusive peace

### Farid Samir Benavides Vanegas

Profesor asociado, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales, Universitat Ramon Llull-Blanquerna (Barcelona). [faridsamirbv@blanquerna.url.edu](mailto:faridsamirbv@blanquerna.url.edu)

### Sandra Borda Guzmán

Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes (Bogotá). [sborda@uniandes.edu.co](mailto:sborda@uniandes.edu.co)

**Resumen:** El Acuerdo de Paz o Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP ha dado fin al conflicto armado con esta organización guerrillera. Este acuerdo se ha convertido en un modelo por los diferentes elementos que contiene: desde una perspectiva de género y étnica hasta una metodología de negociación en medio del conflicto, entre otros. Este artículo introductorio quiere presentar los antecedentes del proceso de paz y las principales líneas del acuerdo alcanzado, así como el balance preliminar del cumplimiento de los acuerdos (a fecha de abril de 2019) y las perspectivas de su éxito. Ello permite ofrecer un contexto general a los artículos incluidos en este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals dedicado al proceso de paz en Colombia y, de esta manera, comprender el marco dentro del cual sus contenidos deben ser interpretados.

**Palabras clave:** Colombia, procesos de paz, conflicto armado, justicia transicional, perspectiva diferenciada

**Abstract:** *The Peace Agreement or Final Agreement between the Colombian government and the FARC-EP brought the armed conflict with the guerrilla organisation to an end. The agreement is seen as a model due to several of its features: among others, its gender and ethnic perspective, and its methodology of negotiation in the midst of conflict. This introductory article seeks to present the background to the peace process and the main lines of the agreement reached. It also makes a preliminary assessment of compliance with the accords (as of April 2019) and the prospects of success. A general context is thereby provided to the papers included in this issue of Revista CIDOB d'Afers Internacionals, which is dedicated to the peace process in Colombia, and to understanding the framework within which its contents should be interpreted.*

**Key words:** *Colombia, peace processes, armed conflict, transitional justice, differentiated perspective*

## Introducción: el largo camino hacia la paz

El 24 de noviembre de 2016, tras varios años de negociaciones y muchos intentos fallidos para alcanzar los consensos necesarios, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el comandante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), Rodrigo Londoño Echeverry, firmaron el Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) que daba fin a cerca de 50 años de enfrentamientos entre el grupo guerrillero y las Fuerzas Armadas del Estado colombiano. Si bien se trata de un conflicto de larga duración, lo cierto es que este no ha sido uniforme ni homogéneo, ya que en el transcurso de su desarrollo las FARC-EP han cambiado de estructura varias veces: inicialmente fueron una guerrilla campesina que practicaba la guerra en el campo, muy alejada de la ciudad. De hecho, cabe recordar que el M-19 surgió de la salida de Jaime Bateman y de Álvaro Fayad de esa organización por promover la guerra urbana (Villamizar, 1995 y 2002). Posteriormente, hizo un tránsito que le llevó a desarrollar más actividades en las ciudades, siguiendo la doctrina de Marulanda de trasladar la guerra del campo a la ciudad y, posteriormente, sufrió una transformación radical al convertirse en un ejército que preparaba la toma final del poder (Pizarro, 1991; Villamizar, 2013), infligiendo derrotas militares al Ejército colombiano.

Diferentes explicaciones teóricas han sido esgrimidas para dar cuenta del conflicto: desde la teoría de Galtung sobre la violencia estructural (Bejarano, 1995), pasando por la de Durkheim sobre la anomia (Hobsbawm, 2010; Guaquetá, 2003), la de Collier sobre el carácter racional de los reclamos de los actores –conocida como la tesis de la avaricia y de los reclamos (*greed and grievance*) (ibídem)–, hasta la de la economía del conflicto, que reconoce que el caso colombiano está mediado por reclamos ideológicos y políticos, por lo que reducir este conflicto a una mera cuestión de guerra económica o de guerra por los recursos es, cuando menos, una opción equivocada (Richani 2002). Sin embargo, ninguna de estas teorías da cuenta suficiente de la complejidad del conflicto colombiano y, sobre todo, desde ninguna de ellas era posible predecir el final de la guerra con las FARC-EP.

En estos 50 años, se han celebrado diversas negociaciones de paz entre los diferentes actores involucrados en el conflicto armado colombiano. En la década del cincuenta del siglo pasado, el Gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) tuvo dos procesos de paz con las guerrillas liberales, con el fin de obtener su desmovilización y eliminar la violencia que se había desatado con la muerte del líder del Partido Liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, y que había producido un alto número de víctimas, sobre todo civiles. Posteriormente, en los años ochenta, se dio una segunda ola de procesos de paz con diversos grupos guerrilleros que, aunque terminaron en

algunos acuerdos, ninguno provocó la desmovilización de los actores del conflicto. No fue hasta la década de los noventa, bajo el Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) –aunque como consecuencia de procesos iniciados bajo el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)– que se llevaron a cabo varias negociaciones de paz exitosas con las guerrillas colombianas. Como consecuencia de tales negociaciones, se desmovilizaron los grupos guerrilleros Movimiento 19 de abril de 1970 (M-19), una facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN) –conocida como Corriente de Renovación Socialista (CRS)–, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Manuel Quintín Lame (MAMQL), así como una facción del Ejército Popular de Liberación (EPL) (Pizarro, 2017). Hasta el proceso con las FARC-EP, esta había sido la única negociación de paz que había sido exitosa, pues no solo había logrado la desmovilización de los actores armados, sino que abrió paso a una reforma del Estado colombiano que eliminaba algunas de las razones para la violencia de grupos como el M-19.

La elección de Álvaro Uribe en 2002 como presidente de Colombia fue, en parte, el resultado del desencanto con la paz que había dejado el proceso del Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Así, bajo la administración de Uribe, empezó la desmovilización masiva de varios miles de combatientes que formaban parte de los grupos paramilitares colombianos y se inició lo que se ha considerado como un proceso de reconciliación y de reconstrucción de la memoria histórica. Este fue un proceso que, en apariencia, resultó ser exitoso en cuanto a la desmovilización de miles de combatientes, al juzgamiento y sanción de varios de sus líderes, así como a la extradición de varios de ellos a los Estados Unidos por delitos de narcotráfico. Sin embargo, la presencia paramilitar no disminuyó en muchas zonas, surgieron nuevos grupos armados, las víctimas no fueron totalmente reparadas y los derechos a la verdad y la garantía de no repetición no parecieron realizarse con posterioridad a los acuerdos de paz del Gobierno con los grupos paramilitares. Además, las extradiciones de los líderes de los grupos paramilitares detuvieron el proceso que se estaba produciendo y que estaba permitiendo que se conocieran los nexos de los grupos paramilitares con miembros de la clase política y del propio Gobierno colombiano (Valencia, 2008).

Pero con el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) se logró, después de muchos obstáculos, alcanzar un acuerdo final con las FARC-EP, así como el desarme y la desmovilización de los miembros de dicha organización. Los guerrilleros desmovilizados se agruparon bajo el paraguas de un partido político –la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)– que tuvo un desempeño muy pobre en las elecciones presidenciales de Colombia de del 2018; pese a ello, el grupo ha continuado con la consolidación del proceso de paz firmado en 2016.

Esta introducción quiere presentar los antecedentes del proceso de paz y las principales líneas del acuerdo alcanzado, así como el balance preliminar del cumplimiento de los acuerdos (a fecha de abril de 2019) y las perspectivas de su éxito. Ello permitirá dar un contexto general a los artículos incluidos en este número de *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals* dedicado al proceso de paz en Colombia y, de esta manera, comprender el marco dentro del cual sus contenidos deben ser interpretados.

## **Estrategia del proceso: negociar en medio del conflicto**

El modelo de negociación de la paz entre las guerrillas y el Gobierno colombiano se había caracterizado por realizarse mediante comisionados de paz o negociadores nombrados directamente por el Gobierno –a fin de adelantar las negociaciones– y por carecer de una agenda orientadora de las negociaciones elaborada con antelación a su comienzo (Pizarro, 2017). Eran muy propios de estas negociaciones los siguientes elementos:

- Un grupo de notables actuaba en representación del presidente, al que le presentaban sus informes sobre el desarrollo de la negociación. Si bien tenían su apoyo, no eran funcionarios del Gobierno y solían ser cambiados durante la negociación o de un Gobierno a otro. En algunos casos, su elevadísimo número –casi 60 en el mandato de Belisario Betancur, por ejemplo–, lo hacían prácticamente inmanejable. Así, se dejaba en manos de representantes de la sociedad civil el proceso de negociación o de acercamientos durante la misma, con lo que la responsabilidad del Estado o su propio compromiso con el proceso quedaban ciertamente limitados.
- La agenda de negociaciones se iba construyendo durante las propias conversaciones, y su carácter abierto llegaba incluso al mismo procedimiento para alcanzar acuerdos, con lo cual todo se convertía en objeto de discusión durante el proceso. En muchos casos no se avanzaba en los temas sustanciales porque las partes se quedaban en la fase de discusión meramente procedimental, tal y como ocurrió en el proceso del Gobierno Pastrana con las FARC-EP.
- La paz se negociaba entre los civiles y no se tenía en cuenta el papel de las Fuerzas Armadas y/o su opinión al respecto. Esto hacía que estas se convirtieran en unos saboteadores (*spoilers*) de la paz, pues no veían reflejados sus intereses en los acuerdos resultantes. En todo caso, cabe tener en cuenta

que el modelo de amnistías e indultos hacía imposible una reflexión sobre las causas de la violencia o sobre la responsabilidad del Estado en la misma, dado que a cambio del desarme se otorgaba un olvido jurídico del pasado (Orozco Abad, 1992).

- Las víctimas de los crímenes cometidos en relación con el conflicto eran sujetos ausentes y sólo eran reconocidas las víctimas de la arbitrariedad estatal, esto es, al delincuente político. Dado que las guerrillas se veían a sí mismas como un actor que luchaba contra un Estado tirano, su condición de víctima de ese Estado no estaba bajo discusión. Por ello, es difícil que reconocieran que también eran victimarios, pues se veían a sí mismos como luchadores por la libertad y como representantes del pueblo. La ley penal colombiana preveía una suerte de amnistía o indulto anticipado al miembro de una organización guerrillera, pues el artículo 128 del Código Penal de 1980 excluía de pena a quien cometiera crímenes en conexión con el delito político, excluyendo los actos llamados de barbarie, que en la práctica era los que hoy conocemos como crímenes internacionales. En pocos casos, que fueron tratados de manera individual, hubo condena por crímenes de barbarie y en ellos la reparación de las víctimas estuvo a cargo, si la hubo, de la persona condenada.
- Una vez firmado el acuerdo de paz, se producía la desmovilización de los rebeldes, aplicándose los procedimientos de amnistías e indultos contenidos en la Ley. La agenda de negociación no incluía puntos relativos a transformaciones del Estado, pues se trataba más bien de un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).
- No se daba un proceso de construcción de paz en el postconflicto y mucho menos –por estar ausente del ámbito académico– un proceso de justicia transicional. Por tanto, no había cuestionamientos acerca de la verdad del conflicto, de la reparación para las víctimas, de la memoria del pasado, de la depuración de las fuerzas represivas del Estado, etc.

Los procesos de los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria modificaron el modelo anterior, sin que se diera, no obstante, una variación en relación con el marco jurídico para obtener la amnistía o el indulto para los rebeldes desmovilizados. Este modelo se caracterizó por la existencia de un Comisionado de Paz con un equipo técnico, al cual se le dio continuidad, y por una concepción de la paz como una política gubernamental que también debía involucrar a las Fuerzas Armadas. Fue, en este sentido, un modelo exitoso, y por ello se produjeron bajo su existencia las desmovilizaciones del M-19, de la CRS y del Quintín Lame, entre otros. Sin embargo, el conocimiento técnico aprendido y la construcción de una política coherente de paz se acabarían desaprovechando bajo el Gobierno de Andrés Pastrana. La propia

forma en la que este llegó a la Presidencia vino a determinar el protagonismo que las FARC-EP alcanzarían durante su Administración. Debe recordarse que tanto el candidato liberal, Horacio Serpa, como el candidato conservador, Andrés Pastrana, pasaron a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales para el periodo 1998-2002. En ese momento, la diferencia entre ambos candidatos era mínima y, por lo tanto, la victoria dependería de algún golpe de opinión que desequilibrara la balanza. Y este golpe ocurrió cuando el asesor de Pastrana, Víctor G. Ricardo, se reunió con el líder de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez, lo que emitió el mensaje que dicho grupo estaba dispuesto a negociar la paz con el candidato Pastrana si este llegaba a la Presidencia.

Una vez elegido presidente, Pastrana se reunió con Marulanda, siendo la primera vez que un presidente electo se reunía con el líder de las FARC-EP. Sin embargo, el nuevo presidente cometió el mismo error que había cometido Betancur con el M-19, esto es, saltarse las instancias de negociación y eliminar la mediación hacia la más alta instancia, dejando poco margen de maniobra para manejar los desacuerdos. Pero lo cierto es que el proceso de paz de Pastrana se hizo dentro de un contexto de falta de voluntad por parte de ambos actores para alcanzar la paz, viéndose solo como una distracción para aumentar la capacidad de combate y derrotar militarmente al adversario. Por eso, las concesiones iniciales que se hicieron a las FARC-EP –con un amplio territorio de distensión–, hicieron que surgieran muchos críticos al proceso, entre los cuales se encontraba el propio ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda. La negativa del presidente a cambiar de rumbo llevó al ministro a presentar su dimisión, junto a la cúpula de las Fuerzas Armadas. Esto creó una crisis política que obligó a Pastrana a viajar directamente a una base militar para reunirse con toda la cúpula militar y acordar la salida de Lloreda y a dar un giro radical al proceso de paz. Las Fuerzas Armadas veían como una humillación su ausencia en la zona de distensión y el uso ilegal que las FARC-EP le estaban dando a esta ventaja.

Sin embargo, el golpe final a esta negociación con las FARC-EP vino dado por el secuestro del exgobernador del Huila, una zona al sur de Colombia con una alta influencia guerrillera. Este acto hizo que las presiones sobre Pastrana se volvieran insostenibles, encontrándose con la necesidad de poner fin al proceso de paz. Lo cierto es que tanto la ausencia de una agenda clara, como el uso de la paz como espectáculo con constantes viajes de diferentes personas a la zona de distensión, así como la falta de voluntad real de alcanzar acuerdos hicieron que la negociación quedara condenada de antemano al fracaso. El desprestigio del proceso de paz de Pastrana llevó a que políticamente la idea de una solución militar al conflicto volviera a adquirir importancia. Así estaba el marco en el que se celebraron las elecciones de 2002 en las que el candidato Álvaro Uribe, con un discurso monotemático concentrado en la autoridad, se convirtió en el nuevo

presidente de Colombia para el periodo 2002-2006<sup>1</sup>.

Bajo el gobierno de Uribe se llevó a cabo la desmovilización de los grupos paramilitares. Sin embargo, el proceso se caracterizó porque el Comisionado de Paz, aunque era la cabeza de las negociaciones, no tenía una agenda clara; por la aparente existencia de promesas de impunidad, que luego no fueron cumplidas; y por la falta de un acuerdo claro entre los diferentes grupos paramilitares, lo que dio paso a disidencias que provocaron la continuación de las operaciones militares de algunos de estos grupos, los cuales adoptaron una identidad mucho más cercana al crimen organizado que a un grupo armado regulado por el derecho humanitario. Aunque uno de los resultados positivos de este proceso de desmovilización fue la creación de una estructura institucional para rendir cuentas del pasado. De este modo, el discurso de la justicia transicional hizo su entrada en la discusión sobre la paz y, por ello, el modelo de amnistías e indultos fue reemplazado por otro en el cual se aplicaba la tríada de la verdad, la justicia y la reparación, a la que se incorporó luego un cuarto elemento que fue el de la memoria del pasado o memoria histórica. En el orden internacional, Colombia ya había ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y había sido uno de los pocos países en aplicar la cláusula que retrasaba en siete años la vigencia de la sanción de los crímenes de guerra con el fin de facilitar las negociaciones de paz<sup>2</sup>. El Estatuto de Roma limitaba la capacidad del Estado para otorgar amnistías e indultos para los crímenes internacionales, con lo que una amnistía total como se había producido en el pasado era impensable en estos momentos por ser claramente inconstitucional.

Este es el contexto con el que se encontró el Gobierno de Santos en el año 2010, el cual continuó los contactos ya iniciados bajo el gobierno de Uribe con las FARC-EP. Inicialmente, los acercamientos se habían terminado por el cambio de Gobierno, pero una vez empezada la nueva legislatura, los contactos fueron retomados. La figura del Comisionado de Paz se conservó y se creó un equipo técnico para apoyar el proceso de paz. En un primer momento las conversaciones se dieron de manera secreta, aunque desde el campo del *uribismo* se cuestionaba la posibilidad de las negociaciones, por lo que, hasta lograrse un acuerdo sobre el proceso, no se comunicó a la ciudadanía su existencia. Lo interesante de este proceso fue, por un lado, la capacidad de sigilo que tuvieron

- 
1. Su reelección en 2006 se produjo porque Uribe había promovido en el Congreso de la República una modificación constitucional que permitía su reelección por una sola vez. Pero el intento de reforma para una reelección indefinida fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional colombiana.
  2. En el caso colombiano se ratificó el estatuto en 2002 y la cláusula regía hasta el 2009.

las dos partes activas y, por otro, la ausencia de una voluntad de espectáculo por parte de los actores armados implicados (Acosta, 2016).

El proceso previo a la negociación que llevó a la firma del Acuerdo de Paz en 2016 buscó, en primer lugar, señalar los elementos sustantivos de la agenda de paz. Estos se concretaron en cinco puntos y en dos principios fundamentales, los cuales fueron a) la negociación en medio del conflicto y b) la idea de que nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado, con lo que la negociación final era la que determinaba el éxito o fracaso del acuerdo. De esta manera, la agenda se caracterizó, por una parte, por concentrarse en temas sustanciales y, por otra, por aplazar los temas álgidos hasta llegar a soluciones satisfactorias para las dos partes.

Los cinco puntos mencionados son los siguientes:

1. Una reforma integral del campo colombiano.
2. Apertura democrática para construir la paz y participación política.
3. Acuerdo sobre el cese el fuego y de hostilidades y dejación de las armas; así como un acuerdo sobre las garantías de seguridad.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.

El proceso de paz con las FARC-EP tuvo así una agenda clara de negociaciones y un esquema que permitía saber hacia dónde iban o deberían ir las negociaciones de paz entre los dos actores. Tanto esta agenda como los dos principios permitieron dar comienzo a las negociaciones en Noruega y, luego, continuar las conversaciones hasta el final en La Habana. Como es natural, las negociaciones no estuvieron exentas de momentos de crisis, que llevaron a pensar en la posibilidad de que las partes se levantaran de la mesa. Sin embargo, la clara voluntad de llegar a un acuerdo por parte de ambos actores hizo posible alcanzar consensos sobre los aspectos fundamentales y a que se firmara un acuerdo que conduciría al fin del conflicto entre las partes.

El Gobierno de Santos logró, de este modo, acordar con las FARC-EP una agenda de negociación y que se pudiera dialogar en medio del conflicto. Uno de los lemas que se repitió con frecuencia en el proceso fue que lo que pasara en Colombia no debía afectar a lo que sucedía en La Habana. Por ello, y como resultado de una larga negociación, se logró llegar a un acuerdo que fue objeto de muchas críticas, pero que significó el cierre del conflicto armado con la guerrilla más antigua de América Latina. Por último, y a fin de dotar a los acuerdos de una legitimidad que no requería –ya que le estaba dada por la Constitución política–, el Gobierno de Santos celebró un referendo para que los votantes ratificaran dichos acuerdos. Un referendo cuyo resultado, como ya se sabe, fue



ganado por los opositores al acuerdo y provocó que Santos tuviera que hacer una renegociación relámpago y celebrar un nuevo acuerdo que fue finalmente ratificado por el Congreso de Colombia (Suárez Gómez, 201).

## **Los elementos fundamentales del Acuerdo de Paz**

El Acuerdo de Paz tiene diversos componentes, que incluyen una transformación del acceso a la tierra –con el fin de hacerla más democrática–; una mirada étnica territorial; una cierta perspectiva de género –que se vio disminuida con el segundo acuerdo–, así como un modelo de justicia que combina mecanismos de justicia retributiva con mecanismos de justicia restaurativa. La implementación ha requerido la aprobación de un complejo de leyes por parte del Congreso que, hasta la fecha, no ha llegado a un alto cumplimiento de las mismas. Así, la materialización del acuerdo ha sido baja, ya que la última etapa del Gobierno de Santos mostró una falta de compromiso para lograr el cumplimiento de la palabra empeñada y, en el primer año del Gobierno de Iván Duque, ha quedado en evidencia la intención de quitarle apoyo al proceso y a las instituciones creadas a tal fin. Del lado de las FARC-EP, se sabe que esta guerrilla se ha desmovilizado y está en las zonas de integración a la espera de los programas que permitan a sus componentes reintegrarse a la vida civil ordinaria. Sin embargo, aún se desconocen los activos del grupo y el cumplimiento en materia de reparación a las víctimas.

Mientras tanto, en medio de estos incumplimientos gubernamentales, se han alzado las voces que cuestionan los acuerdos con las FARC-EP y se ha hecho un llamado para que se respeten los resultados del referendo de octubre de 2016, los cuales, según los miembros de los partidos de la oposición, han dado un mandato claro para la renegociación de la paz con el grupo guerrillero. Entre quienes habían llamado a una renegociación se encuentra el actual presidente de Colombia.

## **Reflexiones finales: los retos para el futuro**

El 7 de agosto de 2019 se posesionó el nuevo presidente de Colombia para el periodo 2018-2022, el abogado y exsenador Iván Duque Márquez. En la segunda vuelta, este compitió con el candidato de la izquierda, el exalcalde de Bogotá Gustavo Petro. Se trató de una elección que contó con una alta participación de

la ciudadanía y que, como consecuencia de las alianzas entre diversos sectores de la derecha, le dieron finalmente la victoria al candidato del Centro Democrático. Uno de los mensajes de la campaña fue la necesidad de acabar con el acuerdo con las FARC-EP o de modificarlo radicalmente, de manera que satisficiera a los votantes de su partido político y, en particular, a su jefe político, el expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez.

Al momento de escribir este texto<sup>3</sup>, Duque lleva tan solo ocho meses como presidente de Colombia, un tiempo suficiente para hacer un breve balance de lo que cabe esperar de su Administración. En materia del proceso de paz con las FARC-EP, el Gobierno no ha desarrollado en realidad ninguna medida para acabar con el proceso, pero tampoco ha hecho nada para avanzar en su implementación. Su estrategia parece muy similar a la de la última etapa del Gobierno de Santos, esto es, que la voluntad para alcanzar la paz parece haberse agotado. Mecanismos, como la Justicia Especial para la Paz, están siendo atacados en medio de acusaciones de corrupción; la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar sus tareas; y se hacen ataques a las Fuerzas Armadas por haber tomado parte en el proceso de paz, entre otros. El proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se encuentra en un punto muerto, debido al ataque de esta guerrilla a la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional. Es como si la aplicación de un viejo modelo de negociación y las constantes declaraciones radicales de los negociadores no augurasen un buen final para el proceso.

Los acuerdos de paz con las FARC-EP y la política de desmovilización de los paramilitares no han dado lugar a una política de seguridad ciudadana. Se sigue tratando la violencia política como predominantemente rural y la violencia común como predominantemente citadina. Tal distinción produce una distorsión en las políticas públicas, que también terminan separando lo local de lo nacional. A continuación, se presentan algunos retos que deja el caso colombiano:

- Las políticas de seguridad ciudadana responden a las necesidades locales. Sin embargo, en algunos fenómenos de criminalidad se observa la ausencia de coordinación entre las políticas locales y la política criminal. Algunas conductas parecen, a primera vista, actos de delincuencia local, pero en un análisis más profundo forman parte de la cadena de actividad del crimen organizado. En estos casos, la política de seguridad se ocupa de lo más visible a nivel local, pero la falta de articulación con la política criminal hace que se pase por alto

---

3. Abril de 2019.

- la necesaria conexión con esta última. No existen documentos o planes de política pública en los cuales se dé la armonización de las dos políticas.
- Existe un déficit de justicia formal en el campo. Por ello, el Estado colombiano debe implementar medidas de justicia formal –con inspectores de policía, jueces y la presencia de la Fiscalía General de la Nación– en combinación con medidas de tipo informal, como la conciliación, los jueces de paz, etc. En todo caso, debe tenerse en cuenta que solo los jueces penales pueden imponer sanciones penales privativas de la libertad, por lo que los mecanismos de justicia informal deben apuntar a evitar el uso de sanciones penales y, en aquellos casos en los que sea posible, estas no pueden afectar el derecho a la libertad de las personas. Esto es, en el postconflicto el reto es el desarrollo de más medidas alternativas, tanto al sistema penal como a la pena privativa de la libertad.
  - Un aspecto de importancia en el postconflicto es el fortalecimiento de la confianza ciudadana. No se trata simplemente de que la ciudadanía recupere la confianza en el Estado, sino que el Estado se haga confiable, esto es, que tanto en los ejes de legitimidad como de eficiencia sea una institución que genere en la ciudadanía una percepción de confianza, lo que exige obviamente el fortalecimiento de la respuesta del Estado a los diferentes fenómenos de criminalidad. La simple acción represiva del Estado puede resultar contraproducente y reforzar los vínculos de las comunidades con las organizaciones y las actividades ilegales. En la medida en que el Estado responde de manera represiva y punitiva, los niveles de confianza en las instituciones se reducen y la legitimidad del Estado se deteriora.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Henry. *El hombre clave: El secreto mejor guardado del proceso de paz de Colombia*. Bogotá: Aguilar, 2016.
- Bejarano, Jesús Antonio. *Una agenda para la paz. Aproximación desde la teoría de resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.
- Guaquetá, Alexandra. «Political economy dimensions of the Colombian conflict .» En *The political economy of armed conflict: beyond greed and grievance*, de Ballentine & Sherman. New York: Lynne Rienner Publisher, 2003.
- Hobsbawm, Eric. *Rebeldes Primitivos*. Buenos Aires: Paidós, 2010.
- Orozco Abad, Iván. *Combatientes, Rebeldes y Terroristas*. Bogotá: Temis, 1992.
- Pizarro, Eduardo. *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981 - 2016)*. Bogotá: Debate, 2017.
- Pizarro, Eduardo. *Las FARC, de las autodefensas a la combinación de todas las*

- formas de lucha (1949-1966)*. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.
- Richani, Nazih. *Systems of Violence: the political economy of war and peace in Colombia*. Albany: State University of New York Press, 2002.
- Suárez Gómez, Andrei. *El triunfo del NO*. Bogotá: Iconos, 2016.
- Valencia, León (ed). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Planeta/Nuevo Arco Iris, 2008.
- Villamizar, Darío. *Aquel 19 Será*. Bogotá: Planeta, 1995.
- Villamizar, Darío. *Jaime Bateman. Biografía de un revolucionario*. Bogotá: Plaza y Janés, 2002.
- Villamizar, Darío. *Las guerrillas en Colombia: una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Debate, 2013