

Universitat de Lleida

El conflicto armado en Colombia: marco jurídico internacional y acción de las Organizaciones internacionales

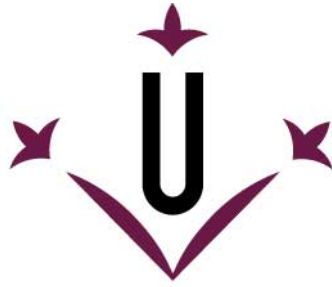
Déborah Presta Novello

<http://hdl.handle.net/10803/665833>



El conflicto armado en Colombia: marco jurídico internacional y acción de las Organizaciones internacionales està subjecte a una llicència de [Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 No adaptada de Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

(c) 2018, Déborah Presta Novello



Universitat de Lleida

TESIS DOCTORAL

**El conflicto armado en Colombia: marco jurídico internacional y
acción de las Organizaciones internacionales**

Déborah Presta Novello

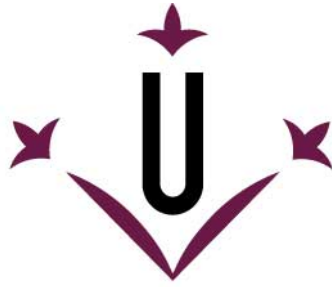
Memoria presentada para optar al grado de Doctor por la Universidad de
Lleida

Programa de Doctorado en Derecho y Administración de Empresas

Director

Antonio Blanc Altemir

2018



Universitat de Lleida

TESI DOCTORAL

**El conflicte armat a Colòmbia: marc jurídic internacional i acció de les
Organitzacions internacionals**

Déborah Presta Novello

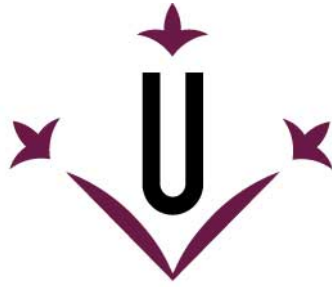
Memòria presentada per optar al grau de Doctor per la Universitat de
Lleida

Programa de Doctorat en Dret i Administració d'Empreses

Director

Antoni Blanc Altemir

2018



Universitat de Lleida

DOCTORAL THESIS

**The armed conflict in Colombia: international legal framework and
International Organizations action**

PhD. submitted by Déborah Presta Novello

PhD. Programme in Law and Business Administration

Supervisor:

Antoni Blanc Altemir

2018

A Faiver, el amor de mi vida y el compañero de mis días.

A Lluc y Èlia, quienes me han enseñado a amar.

*“Yo creo que todavía no es tarde para construir una utopía que nos permita compartir
la tierra”*

La mala hora. Gabriel García Márquez.

AGRADECIMIENTOS

Quiero mostrar mi más sincera gratitud a la Universitat de Lleida, institución que me ha permitido soñar con este día, al concederme en 2014 la Ayuda para personal predoctoral de la UdL en formación. Sin duda, la vinculación con la Universidad, concretamente con el Departamento de Derecho Público, ha facilitado y promovido mi aprendizaje y crecimiento académico, así como personal.

En la vida nos cruzamos con personas que dejan huella en nuestro camino. El Dr. Antonio Blanc Altemir es, indiscutiblemente, una de ellas. Desde el día en que, amablemente, aceptó dirigir y guiar la presente tesis doctoral, sus conocimientos y apoyo han permanecido a mi lado. Me siento privilegiada de que aceptara ser mi mentor y de que haya encaminado mi investigación. He aprendido de la rigurosidad y precisión con la que trabaja, de la diplomacia y distinción con la que se desenvuelve, y de la solicitud y responsabilidad con la que transmite su conocimiento. Gracias por creer en mí y por respaldar este proyecto. Agradezco también a mi compañera de trabajo, la Dra. Eimys Ortiz Hernández, quien, además de enseñarme un sinfín de cosas, ha hecho que estos años de investigación sean agradables e incluso divertidos.

Sin embargo, el pilar que me ha sustentado durante estos años de esfuerzo y dedicación ha sido mi familia. Gracias doy por mi maravilloso marido, a quien amo con locura, y quien me ha apoyado incondicionalmente, así como animado a sacar lo mejor de mí. Sin su ayuda y paciencia no habría sido posible cumplir con este propósito. Gracias infinitas doy a mis padres, quienes con su presencia y cariño me han sostenido. Gracias doy por mis hermanas, quienes hacen que mis días tengan color. Y gracias doy por mis hijos, quienes me recuerdan al final del día que soy inmensamente amada y que todo lo demás pierde importancia.

El recorrido hacia la consecución de esta tesis doctoral ha sido como el viaje a Ítaca, un camino largo, lleno de aventuras y lleno de conocimientos. Las riquezas ya las he ganado en el camino, y doy gracias a mi Dios incomparable por ello.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	9
ÍNDICE.....	11
LISTA DE ABREVIATURAS.....	21
RESUMEN	27
RESUM	29
SUMMARY	31
INTRODUCCIÓN.....	33
INTRODUCTION.....	39

CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO SOCIAL EN COLOMBIA. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DEL CONFLICTO ARMADO 43

I. BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE LA HISTORIA PREVIA AL CONFLICTO ARMADO.....	45
1. La violencia política tras la independencia de Colombia.....	45
2. Los inicios del siglo XX y las luchas campesinas.....	47
II. ACTORES IMPLICADOS EN EL CONFLICTO ARMADO MÁS LARGO DE AMÉRICA LATINA	50
1. El nacimiento de la lucha armada.....	50
2. Los grupos guerrilleros al margen de la ley	53
A. <i>El modus operandi de la guerrilla</i>	53
B. <i>Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo..</i>	54
a. <i>De autodefensa comunista a ejército revolucionario.....</i>	54
b. <i>El aniquilamiento de la Unión Patriótica</i>	59
C. <i>Breve referencia al Ejército de Liberación Nacional</i>	61
3. Los grupos paramilitares: Las Autodefensas Unidas de Colombia.....	63
A. <i>Aparición en el conflicto y desarrollo histórico.....</i>	63
B. <i>El proceso de desmovilización paramilitar.....</i>	67
4. La Fuerza Pública: ¿actor armado legal?	69
A. <i>Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.....</i>	69

B. <i>La estrategia en el conflicto armado</i>	70
5. Nuevos grupos armados: Las Bandas Criminales	73
A. <i>Aparición del fenómeno</i>	73
B. <i>Una amenaza para la seguridad ciudadana</i>	75
C. <i>Un desafío para la paz</i>	77
III. HUELLAS DEL CONFLICTO EN LA SOCIEDAD. LA LUCHA POR EL TERRITORIO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	79
1. Datos sobre el desplazamiento forzado en Colombia.....	79
2. Definición y realidades del fenómeno.....	81
A. <i>Concepto y tipificación nacional e internacional</i>	81
B. <i>Causas de desplazamiento</i>	83
3. Impacto social y humano.....	85
4. Tierras abandonadas y despojadas	89
A. <i>La magnitud del fenómeno del abandono y despojo de tierras</i>	89
B. <i>La relación entre el abandono y el despojo</i>	91
C. <i>Causas de despojo</i>	93
5. Medidas estatales encaminadas al reconocimiento de las víctimas y a la restitución de tierras	95
A. <i>La Ley de víctimas y restitución de tierras</i>	95
a. <i>Orientación y concepto de víctima</i>	95
b. <i>Derechos reconocidos</i>	97
B. <i>Expectativas de retorno y reparación con soluciones duraderas</i>	98
a. <i>Limitaciones en la aplicación de los derechos</i>	98
b. <i>La política de restitución de tierras</i>	99
c. <i>La obligación del Estado de ofrecer garantías</i>	102
6. El cuerpo de la mujer como terreno de batalla	104
A. <i>La violencia sexual en el conflicto</i>	104
a. <i>Una cultura de violencia machista arraigada en la sociedad</i>	104
b. <i>Las violaciones sexuales estratégicas y las violaciones oportunistas</i>	106
B. <i>La triple discriminación: ser mujer, pobre y desplazada</i>	108
C. <i>La lucha por la memoria histórica y por los derechos de las mujeres</i>	110
a. <i>Las mujeres contra la guerra</i>	110
b. <i>Medidas nacionales</i>	111
IV. PROCESOS FALLIDOS DE NEGOCIACIÓN ENTRE LOS ANTERIORES GOBIERNOS COLOMBIANOS Y LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES.....	113
CAPÍTULO 2. LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS Y LAS FARC-EP PARA PONER FIN AL CONFLICTO. LOS ACUERDOS DE LA HABANA	119

I.	CLIMA PREVIO A LOS ACUERDOS DE LA HABANA	121
1.	Debilitamiento insurgente y oportunidades para la paz	121
2.	La fase exploratoria y el consenso sobre un acuerdo general como punto de partida	124
	A. <i>La fase exploratoria como estrategia de acercamiento</i>	124
	B. <i>El consenso sobre las bases de negociación del futuro Acuerdo</i>	126
II.	ASPECTOS CLAVE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE PAZ	128
1.	Particularidades del proceso de paz.....	128
2.	El territorio: piedra angular en la búsqueda de una salida negociada y eficaz al conflicto.....	129
3.	Los retos de la paz en materia de institucionalidad, seguridad y democracia	134
	A. <i>El ideal de la paz</i>	134
	B. <i>La necesidad de reconstruir la confianza en las instituciones</i>	135
	C. <i>La incidencia de la participación ciudadana como reivindicación democrática</i>	138
III.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE PAZ: IMPLICACIONES DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA	142
1.	Las fases y los acuerdos del proceso de paz.....	142
2.	La política de desarrollo agrario integral como raíz del conflicto.....	145
	A. <i>El conflicto agrario como eje de las negociaciones</i>	145
	B. <i>Los principios reguladores para un cambio en la realidad rural</i>	147
	C. <i>Los cuatro pilares fundamentales</i>	148
	D. <i>Síntesis de la reforma rural integral</i>	149
3.	La participación política, exigencias guerrilleras	151
	A. <i>Los pilares para una apertura democrática</i>	151
	B. <i>Lecciones aprendidas</i>	153
4.	La utopía de una solución al problema de las drogas ilícitas	154
5.	Las víctimas, el desastre humanitario de Colombia	156
	A. <i>El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición</i>	156
	B. <i>Los cinco mecanismos para implementar el SIVJNR</i>	157
	C. <i>El compromiso con los derechos humanos de las víctimas</i>	160
6.	El prometido fin del conflicto	163
	A. <i>Cese al fuego y de hostilidades, y dejación de armas</i>	163
	B. <i>Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales</i>	166
	C. <i>Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil</i>	167
	D. <i>La firma oficial del fin del conflicto</i>	168
7.	La implementación, verificación y ratificación de los Acuerdos	169
IV.	LA RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ Y LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL ACUERDO FINAL.....	171

1. Escenario jurídico tras el resultado del plebiscito que sometió a referéndum el Acuerdo Final.....	171
2. Consideraciones sobre la pertinencia del referéndum y el resultado del mismo...	174
3. Modificaciones en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	176
A. <i>Los esfuerzos por conseguir un Acuerdo de paz definitivo</i>	176
B. <i>La reforma rural integral</i>	179
C. <i>La participación política</i>	181
D. <i>El fin del conflicto</i>	182
E. <i>La solución al problema de las drogas ilícitas</i>	184
F. <i>Las víctimas del conflicto</i>	185
G. <i>La implementación y verificación del Acuerdo de paz</i>	187
H. <i>Modificaciones en cuestiones transversales</i>	189
V. EL CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ.....	190
1. Retos del posconflicto y la construcción de la paz en Colombia	190
A. <i>¿En qué momento se puede hablar de posconflicto?</i>	190
B. <i>El reto de la paz</i>	192
2. La justicia transicional en Colombia	195
A. <i>Algunas reflexiones sobre justicia, paz y transición</i>	195
B. <i>El modelo colombiano</i>	197
C. <i>La Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición</i>	199
a. <i>Objetivos de la Comisión</i>	199
b. <i>Bases jurídicas de la Comisión</i>	201
D. <i>La Jurisdicción Especial para la Paz</i>	203
a. <i>El componente de justicia</i>	203
b. <i>Singularidades del modelo</i>	205
c. <i>Puesta en marcha de la JEP</i>	206
VI. BREVE REFERENCIA A LOS DIÁLOGOS PARA LA PAZ CON EL ELN	207
1. El Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el ELN	207
2. Los ciclos de los diálogos para la paz	209
3. La cooperación internacional	210

CAPÍTULO 3. ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO UNIVERSAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA. EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

213

I. MARCO GENERAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ.....	215
1. La cooperación internacional institucionalizada	215

2. La prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.....	217
3. La acción de las OOII en materia de ayuda al posconflicto y consolidación de la paz	221
A. <i>Dimensiones del posconflicto y de la consolidación de la paz</i>	221
B. <i>La institucionalización de la consolidación de la paz a través de Naciones Unidas</i>	223
a. <i>El papel de pacificación en el contexto internacional</i>	223
b. <i>La Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas</i>	224
II. LAS RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y COLOMBIA. LA PREOCUPACIÓN POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	226
1. Contexto e historia de las relaciones bilaterales. La presencia de Colombia en Naciones Unidas.....	226
2. La protección de los derechos humanos en el Sistema Universal de Derechos Humanos. La presencia de la ONU en Colombia	230
A. <i>Incorporación e integración del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia</i>	230
B. <i>El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: los derechos humanos a examen</i>	232
a. <i>El Examen Periódico Universal</i>	232
b. <i>Los Ciclos del EPU de Colombia</i>	233
1. <i>Primer Ciclo del EPU de Colombia</i>	233
2. <i>Segundo Ciclo del EPU de Colombia</i>	237
3. <i>Tercer Ciclo del EPU de Colombia</i>	241
C. <i>La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</i>	244
a. <i>Las violaciones de derechos humanos en Colombia y la pertinencia del establecimiento de una Oficina del ACNUDH</i>	244
b. <i>Evolución de la situación de los derechos humanos a través de la primera década de Informes anuales del ACNUDH sobre la situación en Colombia (1997-2006)</i>	247
c. <i>Recorrido y avances en la protección de los derechos humanos a través de la segunda década de Informes anuales del ACNUDH sobre la situación en Colombia (2007-2016)</i>	253
3. La cooperación al desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Colombia. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia	258
A. <i>Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia 2008-2012</i>	258
B. <i>Revisión y extensión del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2014</i>	260
a. <i>Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo</i>	260
b. <i>Áreas de cooperación del UNDAF</i>	261

C. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia 2015-2019.....	263
III. IMPLICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA	265
1. La Misión de la ONU en Colombia.....	267
A. La implementación del mandato de la Misión de la ONU en Colombia.....	267
a. El establecimiento de la Misión en el marco de las negociaciones	267
b. Las primeras tareas de la Misión.....	270
B. Valoraciones e informes sobre el Mecanismo de Monitoreo y Verificación. 273	
C. Balance de las actividades llevadas a cabo durante el mandato de la Misión	276
2. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia.....	278
A. El Mandato de la segunda Misión política de la ONU	278
B. Transcurso del primer trimestre de la Misión de Verificación de la ONU... 280	
3. Participación del Sistema de Naciones Unidas en el componente de acompañamiento internacional.....	283
A. La red de países y entidades internacionales designadas para colaborar en la implementación del Acuerdo de paz.....	283
B. Primer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia	286
4. Labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tras la firma del Acuerdo Final	290
A. Funciones asignadas para la implementación del Acuerdo de paz	290
B. Informes anuales sobre la situación de derechos humanos en Colombia a partir de 2016.....	291
a. Análisis de la situación de derechos humanos durante 2016.....	291
b. Análisis de la situación de derechos humanos durante 2017.....	292
IV. COLOMBIA ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL	295
1. El Estatuto de Roma y la competencia de la Corte	295
2. La jurisdicción de la Corte en los crímenes cometidos en Colombia.....	296
A. Competencia material de la Corte	296
B. El examen preliminar de los delitos en Colombia.....	298
a. Situación de la fase de examen preliminar sobre Colombia.....	298
b. Procedimientos relativos a los casos de falsos positivos	299
c. Procedimientos relativos a desplazamientos forzosos	300
d. Procedimientos relativos a crímenes sexuales y por motivos de género .. 301	
C. La posición de la Fiscalía de la CPI respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz	301
D. La necesidad de dar un salto hacia la fase de investigación	302
V. VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.....	304

1. El gran reto de la impunidad	304
2. La desprotección de los defensores de derechos humanos.....	305

CAPÍTULO 4. ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE CARÁCTER REGIONAL EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA

..... **309**

I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES REGIONALES EN LOS PROCESOS DE PAZ..... 311

1. La regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz.....	311
A. <i>Características de la participación de las Organizaciones regionales en la seguridad internacional</i>	311
B. <i>El proceso de regionalización</i>	313
2. Los acuerdos regionales. Previsión y competencias según la Carta de las Naciones Unidas	315
3. La participación histórica de las Organizaciones regionales en los procesos de paz en Colombia.....	317
A. <i>La participación incipiente de las Organizaciones regionales</i>	317
B. <i>La internacionalización de la resolución del conflicto</i>	317

II. LA ACCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA- DURANTE EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA..... 320

1. Contextualización histórica de las relaciones entre la OEA y Colombia.....	320
2. Marco jurídico de la OEA en materia de paz, seguridad y defensa.....	321
3. Programas y proyectos de la OEA en Colombia.....	323
A. <i>Democracia</i>	324
B. <i>Derechos humanos</i>	324
C. <i>Seguridad</i>	325
D. <i>Desarrollo integral</i>	326
4. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA.....	326
A. <i>Mandato inicial y funciones de la MAPP/OEA</i>	326
B. <i>La MAPP/OEA y el proceso de desmovilización de las AUC</i>	327
C. <i>La ampliación de las funciones de la MAPP/OEA a través del quinto protocolo adicional</i>	331
D. <i>Líneas de acción de la MAPP/OEA en relación con el proceso de paz con las FARC-EP</i>	333
E. <i>El monitoreo en los territorios durante la implementación de los Acuerdos</i>	334
F. <i>El difícil camino hacia la reparación integral a las víctimas</i>	336
G. <i>La baja ejecución en materia de restitución de tierras</i>	337
H. <i>Recomendaciones de la SG/OEA en relación con el proceso de implementación de los Acuerdos</i>	338

5. La protección y promoción de los derechos humanos en Colombia a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	340
A. <i>La contribución del SIDH a la protección de los derechos humanos</i>	340
B. <i>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>	342
a. <i>Aproximación a la CIDH</i>	342
b. <i>Las visitas in loco de la Comisión a Colombia</i>	344
c. <i>Peticiones individuales contra el Estado colombiano</i>	346
d. <i>El asesoramiento de la CIDH a la MAPP/OEA</i>	348
C. <i>La responsabilidad internacional del Estado colombiano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	350
a. <i>Aproximación a la Corte IDH</i>	350
b. <i>El respeto a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos</i>	351
c. <i>La responsabilidad internacional de Colombia</i>	352
III. LA LABOR DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA....	355
1. La importancia de la educación en la transición del conflicto a una cultura de paz.....	355
2. La preocupación de los Estados Iberoamericanos por la Educación.....	358
A. <i>La OEI y los desafíos en la educación iberoamericana</i>	358
B. <i>Las metas educativas para cumplir en 2021</i>	360
3. El acompañamiento de la OEI en la implementación del Acuerdo de paz.....	362
A. <i>Análisis de los avances a través del primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final</i>	362
B. <i>La importancia del avance sobre la reforma rural integral</i>	364
C. <i>El progreso en la apertura democrática de Colombia</i>	366
D. <i>El cese al fuego y la dejación de armas de las FARC-EP como escenario para el éxito de la implementación</i>	368
E. <i>Los problemas en la sustitución de cultivos ilícitos</i>	370
F. <i>La necesidad del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas</i> .	371
G. <i>El seguimiento en la verificación y la necesidad del acompañamiento internacional</i>	373
IV. EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A UNA SALIDA NEGOCIADA AL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA.....	374
1. Relaciones interregionales. La UE y América Latina y el Caribe.....	374
A. <i>Los orígenes de la relación interregional entre la UE y ALyC</i>	374
B. <i>La CELAC como socio estratégico para la UE en el siglo XXI</i>	376
2. La evolución de la acción exterior de la UE.....	380
A. <i>Determinación de su capacidad de acción</i>	380
B. <i>La Estrategia de Seguridad Europea</i>	383

a.	<i>Los inicios de la Estrategia de Seguridad Europea</i>	383
b.	<i>La Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016</i>	385
C.	<i>La cooperación internacional y al desarrollo de la Unión Europea</i>	387
a.	<i>La posición de la UE durante los años de conflicto armado interno en Colombia y su enfoque para la consolidación de la paz</i>	387
b.	<i>Breve referencia a los Laboratorios de Paz. Las primeras acciones de la cooperación europea en Colombia</i>	392
3.	<i>El papel de la Unión Europea durante las negociaciones del Acuerdo de paz y en su posterior implementación</i>	396
A.	<i>La cooperación europea en el contexto de las negociaciones de paz</i>	396
a.	<i>Los esfuerzos de la UE en la construcción de la paz en Colombia</i>	396
b.	<i>La estrategia europea para Colombia en el periodo 2007-2013</i>	399
c.	<i>La cooperación europea en el marco del Programa Indicativo Plurianual 2014-2017</i>	400
B.	<i>La ayuda económica al posconflicto. El Fondo Fiduciario para la paz en Colombia</i>	404
a.	<i>Objetivos del Fondo Fiduciario</i>	404
b.	<i>Actividades financiadas por el Fondo Fiduciario</i>	406
c.	<i>La estrategia del Fondo Fiduciario en el contexto de posconflicto</i>	407
d.	<i>Seguimiento a los proyectos aprobados en el marco del Fondo Fiduciario</i>	409
V.	ANÁLISIS CRÍTICO A LA COOPERACIÓN REGIONAL DURANTE EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y EN LA POSTERIOR ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ	411
1.	<i>La OEA y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos</i>	411
2.	<i>La apuesta por la cultura de paz de la OEI</i>	413
3.	<i>El posicionamiento de la UE como promotora de paz</i>	415
	CONCLUSIONES	417
	CONCLUSIONS	429
	BIBLIOGRAFÍA	439
I.	<i>Monografías y libros colectivos</i>	439
II.	<i>Artículos de revista y contribuciones en obras colectivas</i>	445
III.	<i>Documentos e informes de organismos nacionales e internacionales</i>	463
1.	<i>Organismos nacionales. Colombia</i>	463
2.	<i>Organismos internacionales</i>	467
IV.	<i>Jurisprudencia</i>	476
1.	<i>Corte Constitucional de Colombia</i>	476

2. Jurisdicción Especial para la Paz.....	476
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	476
V. Sitios web consultados	477

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADO	Movimiento Autodefensa Obrera
AEI	Artefactos explosivos improvisados
AI	Amnistía Internacional
AICMA	Programa de Acción contra Minas Antipersonal
ALyC	América Latina y el Caribe
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
CAEL	Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CE	Comunidad Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición
CFBTN	Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional
CFHBD	Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CNR	Consejo Noruego para los Refugiados
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPE	Cooperación Política Europea

CPI	Corte Penal Internacional
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
CSVV	Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias
DA	Dejación de Armas
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDHH	Derechos Humanos
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
ECOMUN	Economías Sociales del Común
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EEUU	Estados Unidos de América
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPU	Examen Periódico Universal
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
ESE	Estrategia de Seguridad Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo
FGN	Fiscal General de la Nación
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delictivos Organizados
GPAAC	Grupo de países de apoyo, acompañamiento y cooperación
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
ICMP	Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional

IDMC	Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno
IESUE	Instituto Europeo de Estudios de Seguridad
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INFIVALLE	Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca
IS	Organización Internacional Socialista
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LP	Laboratorios de Paz
M-19	Movimiento 19 de abril
MAP	Minas antipersona
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA
MASCAPAZ	Macarena Sostenible con más Capacidad para la Paz
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MUSE	Municiones sin explotar
MV&V	Mecanismo de Veeduría y Verificación
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
NNUU	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCLAE	Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Cultura y la Ciencia
OIDHACO	Oficina Internacional para los Derechos Humanos. Acción Colombia
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador
OOII	Organizaciones Internacionales

OPS	Organización Panamericana de Salud
OR	Organización Regional
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDP	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
PDPMM	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIP	Programa Indicativo Plurianual
PISDA	Planes de Desarrollo con Participación de las Comunidades
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPT	Puntos de Preagrupamiento Temporal
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PTN	Puntos Transitorios de Normalización
REG	Restos explosivos de guerra
RRI	Reforma Rural Integral
RTDA	Registro de Tierras
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia
RUPD	Registro Único de la Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Territorios y Predios Abandonados
RUV	Registro Único de Víctimas
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SISREDH	Sistema de Recomendaciones sobre Derechos Humanos
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNODC	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
UP	Unión Patriótica
URT	Unidad de Restitución de Tierras
UTC	Unidades Tácticas de Combate
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

RESUMEN

El conflicto armado interno en Colombia se ha caracterizado por tener unas profundas raíces que trascienden al surgimiento de los grupos armados que lo han protagonizado, encontrándose el origen profundo del conflicto en los enfrentamientos históricos padecidos en el país durante muchos años. Las luchas campesinas, que con el tiempo fueron adquiriendo un sentido político, justifican que el núcleo existencial del conflicto armado interno sea considerado de carácter agrario. La complejidad y diversidad de este conflicto han repercutido en la imposibilidad durante muchos años, y muchos gobiernos, de llegar a una solución negociada que le ponga fin y permita pasar a una etapa de posconflicto y construcción de la paz. Es por ello que la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), también conocido como los *Acuerdos de La Habana*, se constituye como un momento histórico de grandes repercusiones a nivel nacional e internacional.

La presente tesis doctoral desarrolla un análisis de la coyuntura actual tras la firma de los Acuerdos de La Habana en Colombia y la labor de las Organizaciones internacionales en la implementación de dichos Acuerdos. De acuerdo con los criterios de ordenación sistemática, esta tesis doctoral contiene cuatro capítulos. El primer capítulo se destina al estudio del contexto social en Colombia, a través del cual se pretenden vislumbrar los orígenes y evolución de la violencia y del conflicto armado interno que ha azotado al país durante más de medio siglo. El segundo capítulo está dedicado a las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano, presidido por Juan Manuel Santos, y las FARC-EP para poner fin al conflicto armado interno.

Los capítulos tercero y cuarto se dedican a la acción de las OOII en la construcción de la paz en Colombia. Para ello se ha elegido, en primer lugar, a la Organización de Naciones Unidas, por su clara vocación de universalidad y su papel imperante en la cooperación internacional institucionalizada, y, en segundo lugar, Organizaciones Regionales como la Organización de Estados Americanos, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Europea, por su activa participación en la implementación y seguimiento de los Acuerdos de La Habana.

RESUM

El conflicte armat intern a Colòmbia s'ha caracteritzat per tenir unes profundes arrels que transcendeixen al sorgiment dels grups armats que l'han protagonitzat, trobant l'origen profund del conflicte en els enfrontaments històrics patits al país durant molts anys. Les lluites camperoles, que amb el temps varen anar adquirint un sentit polític, justifiquen que el nucli existencial del conflicte armat intern sigui considerat de caràcter agrari. La complexitat i diversitat d'aquest conflicte han repercutit en la impossibilitat durant molts anys, i molts governs, d'arribar a una solució negociada que li posi fi i permeti passar a una etapa de posconflicte i construcció de la pau. És per això que la firma de *l'Acord final per a la terminació del conflicte i la construcció d'una pau estable i duradora* entre el Govern colombià i les Forces Armades Revolucionàries de Colòmbia, Exèrcit del Poble (FARC-EP), també conegut com els *Acords de l'Havana*, es constitueix com un moment històric de grans repercussions a nivell nacional i internacional.

La present tesi doctoral desenvolupa un anàlisi de la conjuntura actual després de la firma dels Acords de l'Havana entre el Govern de Colòmbia i les FARC-EP, al temps que analitza la tasca de les Organitzacions internacionals en la implementació d'aquests Acords. Els criteris d'ordenació sistemàtica ens han portat a dividir aquesta tesi doctoral en quatre capítols. El primer capítol es destina a l'estudi del context social a Colòmbia, a través del qual es pretenen albirar els orígens i evolució de la violència i del conflicte armat intern que ha assotat al país durant més de mig segle. El segon capítol està dedicat a les negociacions de pau entre el Govern colombià, presidit per Juan Manuel Santos, i les FARC-EP per a posar fi al conflicte armat intern.

Els capítols tercer i quart es dediquen a l'acció de les Organitzacions internacionals en la construcció de la pau a Colòmbia. Per aquest motiu, s'ha elegit, en primer lloc, a la Organització de les Nacions Unides, per la seva clara vocació d'universalitat i el seu paper imperant a la cooperació internacional institucionalitzada, i, en segon lloc, Organitzacions regionals com la Organització d'Estats Americans, l'Organització d'Estats Iberoamericans per a l'Educació, la Ciència i la Cultura, i la Unió Europea, per la seva activa participació a la implementació i seguiment dels Acords de l'Havana.

SUMMARY

Colombia's internal armed conflict is known for having historic roots that go beyond the emergence of the armed groups that have participated in it. Throughout Colombia's history, armed confrontation has been a common conflict resolution method to political and social problems, finding its deep roots in the historical clashes suffered by the country for many years. The guerrilla wars in rural areas, which became politicized with time, show that the existential core of the armed conflict is regarded as agrarian in nature. The complexity and diversity of this strife has, for many years and throughout many governments, made the possibility of reaching a negotiated solution and moving forward to a new post-conflict era extremely difficult. It is because of this, that the signing of the Final Agreement between the Colombian government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia, the People's Army (known by its Spanish acronym FARC-EP), also known as the Havana Agreements, is a remarkable and important feat that has great national and international repercussions.

The present doctoral thesis develops an analysis of the current juncture after the signature of the Havana Agreements in Colombia and the work carried out by international Organizations in the implementation of these Agreements. In order for systematic order, this doctoral thesis has four chapters. The first chapter is dedicated to the study of the Colombian social context, which is used as a lens to try and discern the origins and evolution of the violence and of the internal armed conflict that afflicted the country for more than half a century. The second chapter is dedicated to the peace negotiations between the Colombian Government, headed by Juan Manuel Santos, and the FARC-EP to put an end to the internal armed conflict.

The third and fourth chapters are dedicated to the actions of the international Organizations towards the development of peace in Colombia. Firstly, the United Nations was chosen because of its clear ethic for universality and its prevailing role in institutionalized international cooperation. Secondly, regional organizations were also chosen, including the Organization of the American States, the Organization of Ibero-american States for the Education, Science and Culture and the European Union, for their active participation in the implementation and monitoring of the Havana Agreements.

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado interno en Colombia se ha caracterizado por tener unas profundas raíces que trascienden al surgimiento de los grupos armados que lo han protagonizado. A lo largo de la historia colombiana se ha hablado de confrontación armada como medio común para resolver los problemas políticos y sociales, encontrándose el origen profundo del conflicto en los enfrentamientos históricos padecidos en el país durante muchos años. Las luchas campesinas, que con el tiempo fueron adquiriendo un sentido político, justifican que el núcleo existencial del conflicto armado interno sea considerado de carácter agrario.

La complejidad y diversidad de este conflicto han repercutido en la imposibilidad durante muchos años, y muchos gobiernos, de llegar a una solución negociada que le ponga fin y permita pasar a una etapa de posconflicto y construcción de la paz. Es por ello que la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, también conocido como los *Acuerdos de La Habana*, se constituye como un momento histórico de grandes repercusiones a nivel nacional e internacional.

La presente tesis doctoral desarrolla un análisis de la coyuntura actual tras la firma de los Acuerdos de La Habana en Colombia y la labor de las Organizaciones internacionales en la implementación de dichos Acuerdos. La comunidad internacional tiene un papel fundamental en la salida negociada de conflictos armados a través de los denominados procesos de paz. El éxito de las negociaciones viene, en muchas ocasiones, influenciado por esta implicación internacional, la cual deriva en un impacto diplomático y político, tanto a nivel interno como internacional. La comunidad internacional institucionalizada, tanto en su nivel universal a través de las Naciones Unidas, como en su nivel regional, a través de las Organizaciones regionales, ha facilitado el proceso de negociación y de implementación del Acuerdo de paz, a la vez que lo ha legitimado internacionalmente y entre las mismas partes del conflicto.

Tampoco podemos obviar que la participación internacional legitima los puntos acordados frente a la población civil, que viene condicionada históricamente por la

violencia sufrida y la esperanza de una paz definitiva, a la vez que convive con el escepticismo y temor de un fracaso o una vuelta encrudecida a la violencia. Una vez conseguido el casi inalcanzable reto de llegar a una salida negociada del conflicto armado más largo de América Latina, el momento de implementar lo pactado es extremadamente frágil y sensible. El éxito de la implementación de los Acuerdos de paz depende de innumerables factores, y la cooperación internacional institucionalizada deviene una pieza clave para lograr que el rompecabezas logre encajar correctamente.

La motivación para llevar a cabo la presente investigación surgió a raíz de la realización del Máster en desarrollo y cooperación internacional en la misma Universitat de Lleida. En este contexto, la doctoranda realizó una estancia de prácticas en una ONG radicada en Cartagena de Indias, Colombia, a través de la cual tuvo la oportunidad de conocer de cerca la realidad de la población desplazada por el conflicto armado interno en el país. Las vivencias transmitidas en primera persona por la población, en especial por las mujeres, impactaron en gran manera mi visión sobre la cooperación internacional y sembraron un interés profundo en conocer las raíces del conflicto y analizar las posibles salidas al mismo.

Cabe comentar que, al inicio del presente trabajo, el Gobierno de Colombia estaba iniciando las negociaciones de paz con las FARC-EP, y las dificultades que se iban sucediendo no transmitían la esperanza de que el proceso fuera a concluir con éxito. Con enorme satisfacción, podemos constatar que, a la finalización de esta tesis doctoral, la culminación de las negociaciones y el fin del conflicto armado en Colombia, son un hecho.

Para desarrollar la investigación se han utilizado fuentes doctrinales, normativa interna colombiana, tratados internacionales, derecho originario y derivado de la Unión Europea y jurisprudencia de organismos nacionales colombianos e internacionales. Se ha empleado una metodología jurídica e interdisciplinar, en la cual la investigadora comienza su labor adquiriendo conocimiento de teorías y conceptos, utilizando la razón de manera deductiva, yendo de la teoría al fenómeno. El objetivo perseguido a través de dicha metodología ha radicado en establecer relaciones causales que verificasen el efecto de la acción de las OOI en la implementación de los Acuerdos de La Habana. Además de proceder al vaciado de varias bibliotecas nacionales e internacionales, también se ha realizado una estancia de investigación en la Universidad de los Andes, Colombia, que

ha permitido discutir el objeto de análisis con investigadores y funcionarios del Gobierno, lo cual ha enriquecido el resultado del presente trabajo.

De acuerdo con los criterios de ordenación sistemática, esta tesis doctoral contiene cuatro capítulos. El primer capítulo se destina al estudio del contexto social en Colombia, a través del cual se pretenden vislumbrar los orígenes y evolución de la violencia y del conflicto armado interno que ha azotado al país durante más de medio siglo. Se observa cómo el conflicto agrario fue el detonador para la aparición de los grupos armados ilegales y en qué manera el narcotráfico mutó la dinámica de la confrontación armada al inmiscuirse en el conflicto. Para ello, se analiza el *modus operandi* de los grupos implicados en el conflicto y las profundas consecuencias que el mismo ha provocado en la población civil. Entre éstas, se observa en particular cómo la lucha por el territorio se ha visto reflejada en el trágico fenómeno del desplazamiento forzado interno y las medidas nacionales encaminadas al reconocimiento de las víctimas y a la restitución de tierras. Para finalizar, se detallan los procesos fallidos de negociación entre los anteriores gobiernos colombianos y los distintos grupos armados ilegales.

El segundo capítulo está dedicado a las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano, presidido por Juan Manuel Santos, y las FARC-EP para poner fin al conflicto armado interno. Para ello se observa el clima previo a las negociaciones, marcado por el debilitamiento insurgente y las oportunidades de paz que hicieron posible que se llevara a cabo una fase exploratoria entre las partes negociadoras. En junio de 2016 el Gobierno y las FARC-EP firmaron los Acuerdos de La Habana, por lo que ha sido posible estudiar cada uno de los seis puntos acordados: la reforma rural integral; la participación política; el fin del conflicto; la solución al problema de las drogas ilícitas; las víctimas, y la implementación, verificación y ratificación de los Acuerdos.

A pesar de la firma del Acuerdo de paz, el texto no pasó la aprobación del pueblo colombiano en el plebiscito que lo sometió a referéndum. Se analiza así el escenario jurídico tras el resultado de dicho plebiscito y las modificaciones efectuadas por las partes negociadoras que se introdujeron para rehacer el texto en un nuevo Acuerdo Final firmado en noviembre de ese mismo año. Tras la firma de este Acuerdo, observamos que Colombia, efectivamente, pasa a una etapa de posconflicto y construcción de la paz, motivo por el cual se procede a un estudio de la aplicación de mecanismos de justicia transicional en este periodo.

Los capítulos tercero y cuarto se dedican a la acción de las Organizaciones internacionales en la construcción de la paz en Colombia. Para ello se han elegido, en primer lugar, a la Organización de Naciones Unidas, por su clara vocación de universalidad y su papel imperante en la cooperación internacional institucionalizada, y, en segundo lugar, Organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Unión Europea (UE), por su activa participación en la implementación y seguimiento de los Acuerdos de La Habana.

Concretamente, el capítulo tercero aborda el papel de las NNUU durante la vigencia del conflicto armado, cobrando especial importancia la preocupación sobre la situación de los derechos humanos en el país, a través del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asimismo, el Acuerdo de paz otorga a la Organización funciones de seguimiento y verificación de los puntos acordados, de tal manera que llevamos a cabo un estudio de las acciones emprendidas para cumplir con este mandato.

Finalmente, el capítulo cuarto se dirige al análisis de la acción de las OOII de carácter regional durante las etapas de conflicto y posconflicto que ha atravesado el país andino. La elección, en este caso, ha venido motivada por la presencia de tales organizaciones en las disposiciones de los Acuerdos de La Habana. De este modo, la OEA ha estado activa durante los años de conflicto armado, así como en anteriores negociaciones de paz a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA), y ostenta un papel importante en el monitoreo en los territorios durante la implementación de los Acuerdos.

En relación con la protección y promoción de los derechos humanos, se lleva a cabo un estudio sobre la contribución de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la responsabilidad internacional del Estado colombiano. La OEI tiene el encargo de llevar a cabo el seguimiento de la implementación del Acuerdo de paz a través de informes periódicos. Y, por último, la presencia de la UE en el territorio colombiano ha sido visible desde los primeros intentos de negociación entre los grupos armados ilegales y el Gobierno de Colombia. Hemos considerado pertinente realizar un análisis de las relaciones de la Unión

con el país durante el conflicto, así como de su papel durante las negociaciones del Acuerdo de paz con las FARC-EP y, en especial, su cooperación económica al posconflicto.

INTRODUCTION

Colombia's internal armed conflict is known for having historic roots that go beyond the emergence of the armed groups that have participated in it. Throughout Colombia's history, armed confrontation has been a common conflict resolution method to political and social problems, finding its deep roots in the historical clashes suffered by the country for many years. The guerrilla wars in rural areas, which became politicized with time, show that the existential core of the armed conflict is regarded as agrarian in nature.

The complexity and diversity of this strife has, for many years and throughout many governments, made the possibility of reaching a negotiated solution and moving forward to a new post-conflict era extremely difficult. It is because of this, that the signing of the Final Agreement (*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*) between the Colombian government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia, the People's Army (known by its Spanish acronym FARC-EP), also known as the Havana Agreements, is a remarkable and important feat that has great national and international repercussions.

The present doctoral thesis develops an analysis of the current juncture after the signature of the Havana Agreements in Colombia and the work carried out by international Organizations in the implementation of these Agreements. The international community has a fundamental role in the negotiated termination of the armed conflicts through the so-called peace processes. The success of the negotiations was often influenced by these international implications, causing political and diplomatic impacts on national and international levels. The institutionalized international community, on both its universal level through the United Nations (UN) and on its local level through the regional Organizations (RO), has facilitated the negotiation and implementation processes of the Peace Agreement, legitimizing it internationally as well as between all parties involved in the conflict.

It must also be acknowledged that international participation legitimizes the terms which were agreed upon before the civilian population. Having been conditioned from its suffering of past violence and the hope of lasting peace, it is at the same time skeptical

and fearing failure or a return to worse violence. Once the almost unreachable goal of a negotiated end to the longest Latin American conflict has been reached, its implementation is extremely fragile and sensitive. The success of the Peace Agreement relies on innumerable factors with the cooperation of the institutionalized international being a key part.

The motivation for conducting the following research is rooted in the completion of a Master's degree in Development and International Cooperation in the same University of Lleida. In this context, the PhD applicant carried out an internship with an NGO located at Cartagena de Indias, Colombia, through which she had the opportunity to learn firsthand the reality of the displaced population because of armed conflict in the country. The experiences shared by the rural people, especially the women, had a great impact on her view of international cooperation, and sparked a profound interest to research the origins of the conflict and analyze its possible solutions. It's also worth mentioning that, at the time of starting the present thesis, The Colombian Government was initiating the peace negotiations with the FARC-EP, but with an increasing number of difficulties, its success was not guaranteed.

Therefore, it is very satisfying to report that, at the time of finishing the dissertation, negotiations have been culminated and the end of the Colombian conflict is indeed a reality.

Doctrinal sources were used in the development of this research, as well as internal Colombian regulation, international agreements, primary and secondary European Union legislation and also jurisprudence from both international and national Colombian bodies. Interdisciplinary and legal methodology has been used throughout this thesis, in which the researcher started by becoming knowledgeable in the theories and concepts, using reason in a deductive manner, going from theory to the concretion. This methodology is aimed at establishing causal relations that could verify the effect of the actions of the IO in the implementation of the Havana Agreements. In addition to the thorough research conducted in both national and international libraries, a research stay carried out in the University of the Andes, Colombia, allowed the discussion of the thesis' analysis focus with researchers and Colombian Government officials, which greatly enriched the final result of the present works.

In order for systematic order, this doctoral thesis has four chapters. The first chapter is dedicated to the study of the Colombian social context, which is used as a lens to try and discern the origins and evolution of the violence and of the internal armed conflict that afflicted the country for more than half a century. It analyzes how rural conflict was the detonating spark for the formation of the illegal armed groups, and how drug trafficking changed the confrontation's dynamic when it started to seep into it. To that end, an analysis is carried out on the *modus operandi* of the groups that were involved in the conflict, and the profound consequences that it imposed on the civilian population. Amongst them, the fight for land that was seen in the tragic forced internal displacement and in the national measures directed to the recognition of the victims and the restitution of the land. Lastly, there's a detailed explanation of the failed negotiation processes between the previous Colombian governments and the different armed groups.

The second chapter is dedicated to the peace negotiations between the Colombian Government, headed by Juan Manuel Santos, and the FARC-EP to put an end to the internal armed conflict. To achieve this, particular attention is given to the climate prior to the negotiations, marked by the weakening of the insurgents and the peace opportunities that made an exploratory phase possible between the two parties. In June 2016, the Government and the FARC-EP signed the Havana Agreements, which made it possible to pay close attention to the six points that were agreed upon: the integral rural reform, political participation, the end of the conflict, a solution to the illegal drugs problem, the victims and the implementation, check and ratification of the Agreements.

In spite of the Agreement being signed, it did not receive the Colombian people's approval following the plebiscite which resulted in a referendum. The legal scenario after the negative result is therefore analyzed, and the modifications by negotiating parties to develop the text into a new Final Agreement which was finally signed in November of that year. After its ratification, Colombia did indeed move forward to a new post-conflict era upon which peace could be built, motivating a study conducted on the application of the mechanisms of transitional law in this period.

The third and fourth chapters are dedicated to the actions of the international Organizations (IO) towards the development of peace in Colombia. Firstly, the United Nations was chosen because of its clear ethic for universality and its prevailing role in institutionalized international cooperation. Secondly, regional organizations were also

chosen, including the Organization of the American States (OAS), the Organization of Ibero-american States for the Education, Science and Culture (OEI) and the European Union (EU), for their active participation in the implementation and monitoring of the Havana Agreements.

Specifically, the third chapter tackles the role of the UN during the time of the armed conflict, focusing on the concern about human rights in the country with the Human Rights Council of the United Nations (HRC) and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Furthermore, the Peace Agreement gives the organization a monitoring and verification role for the agreed upon terms, so a study is conducted on the actions taken to enforce this mandate.

Finally, the fourth chapter is aimed at the analysis of the actions of the regional IO during the conflict and post-conflict eras in the Andean country. This choice was motivated by the presence of such organizations in the terms of the Havana Agreements. The OAS was active during the armed conflict years, as well as in previous peace negotiations attempts through the Peace Process Support Mission, (Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, MAPP/OEA), and it holds relevant monitoring responsibilities during the implementation of the Agreement.

In relation to the protection and promotion of human rights, a study is carried out on the contribution of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) reports and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (Inter-American Court), which addressed on many occasions the international responsibility of the Colombian State. The OEI was charged with the task of keeping track of the implementation of the Peace Agreement through periodical reports. Lastly, EU presence in the Colombian territory has been visible from the very beginning of the negotiation attempts between the illegal armed groups and the Colombian Government. It has been deemed relevant to analyze the relationships between the Union with the country in times of conflict, as well as its role during the negotiations of the Peace Agreement with the FARC-EP and, specifically, its monetary cooperation post-conflict.

**CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO SOCIAL EN COLOMBIA.
ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DEL
CONFLICTO ARMADO**

I. BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE LA HISTORIA PREVIA AL CONFLICTO ARMADO

1. La violencia política tras la independencia de Colombia

Las raíces del conflicto armado colombiano son profundas en sus dimensiones y extensas en el tiempo. Varios sectores de la sociedad colombiana e internacional se han referido a la confrontación armada en Colombia como un conflicto que ha perdurado durante más de 50 años, pero lo cierto es que a lo largo de la historia colombiana se ha hablado de confrontación armada como medio demasiado común para resolver los problemas políticos y sociales, encontrándose el origen profundo del conflicto en los enfrentamientos históricos padecidos en el país durante muchos años¹. Sin lugar a dudas, se requiere de un análisis complejo de la historia de la violencia política en Colombia para aproximarnos a los orígenes de este conflicto. Sin ser este el objetivo de este trabajo, es conveniente precisar algunos hechos históricos que pueden arrojar luz al recorrido violento del país y de la política durante los últimos años.

El 19 de agosto de 1819, las revoluciones burguesas llevaron a la independencia del país y a la creación de la República de Colombia, aunque conviene señalar que esta nueva situación política no trajo consigo la paz. Por el contrario, la nueva República vivió grandes confrontaciones y cambios para conseguir adaptarse a la nueva realidad política. El siglo XIX se caracterizó por una sucesión constante de guerras civiles nacionales y de conflictos regionales y locales. A partir de 1821, Colombia aparece como un nuevo Estado, con ocasión de la Constitución de Cúcuta². Tanto en la Constitución de 1821 como en constituciones posteriores³, el Estado de Colombia se configura como un Estado de Derecho, cimentado en los principios democráticos y consagrando derechos y

¹.- Algunos autores opinan que hoy en día el conflicto existente es la continuación de un largo camino de violencia. En este sentido, Alape expone que “*seguramente la circunstancia histórica de haber tenido que romper el coloniaje español en una guerra de más de 10 años predeterminó esa facilidad hacia la lucha*”. ALAPE, A.: *La Paz, la Violencia: Testigos de excepción*, Editorial Planeta, Bogotá, 1985, p. 13.

².- Cúcuta actualmente es la capital del Departamento del Norte de Santander. La Constitución de Cúcuta fue sancionada el 6 de octubre de 1821, y es la primera Constitución Nacional, ya que las anteriores constituciones de 1811 y 1812 sólo se adoptaron para el Estado de Cundinamarca. *Vid.* en este sentido TASCÓN, T. E.: *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 68.

³.- Concretamente en las Constituciones de 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886.

libertades a favor de los ciudadanos⁴. A nivel político y a lo largo de la historia del país, los dos grandes partidos políticos que han marcado un sinfín de disputas han sido el Partido Liberal y el Partido Conservador⁵. En 1848, José Ezequiel Rojas elaboró el programa del Partido Liberal, y al año siguiente, Mariano Ospina Rodríguez y Josué Eusebio Caro redactaron el programa del Partido Conservador. A partir de estas fechas, quedaban oficialmente constituidos los dos partidos políticos imperantes en la historia colombiana, cuyos continuos enfrentamientos marcarían las guerras civiles partidistas que sufriría el país⁶.

El siglo XIX terminó con una devastadora guerra llamada la *Guerra de los Mil Días* (1899-1903). En esos momentos el Partido Conservador se encontraba en el Gobierno, y los liberales se enfrentaron a ellos. Ésta ha sido, para muchos autores, la guerra más dañina y desastrosa que vivió Colombia en el siglo XIX⁷. Se caracterizó por un enfrentamiento irregular entre el Ejército gubernamental (del Partido Conservador), bien organizado, y un Ejército de guerrillas (liberales), mal entrenado y anárquico. El reclutamiento forzado, una característica de ambos bandos, obligó a muchos niños a entrar en las filas de los respectivos ejércitos. La guerra finalizó con la derrota de las guerrillas liberales en 1902, protocolizada en los tratados de Neerlandia y Wisconsin⁸, en los que quedó también oficializada la separación de Panamá (hasta ese momento, un departamento de Colombia), hecho que estuvo acompañado de la apropiación de los Estados Unidos del Canal interoceánico que allí se construyó. Sólo después de cien años, en 1999, la zona del Canal fue devuelta al control de los panameños.

⁴- Osorio hace un análisis de los principales rasgos característicos de la estructura del Estado colombiano, exponiendo los elementos básicos de la organización, funcionamiento y naturaleza de los órganos del poder público y hace un seguimiento de las características de las sucesivas constituciones colombianas. OSORIO MORENO, N. D.: <<Estructura del Estado en Colombia: una visión general>>, en CASTRO JOVER, A. y MAYA BARROSO, D.E. (Dir.): *Derechos humanos, minorías culturales y religiosas en Colombia y España*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Zarautz, 2008, pp. 13-27.

⁵- Existe la teoría, poco respaldada, de que su nacimiento fue la consecuencia del primer intento de golpe de estado en un contexto de independencia, protagonizado en 1839 por los partidarios de Simón Bolívar “El Libertador” a los santanderistas –partidarios de Francisco de Paula Santander-.

⁶- Algunos autores como Alape, aseguran que durante veinte años se mantuvieron activos 54 conflictos civiles, incluyendo las guerras internas de los propios partidos. ALAPE, A.: *La Paz, la Violencia...*, *op.cit.*, p. 13.

⁷- Entre 1899 y 1902 hubo casi mil muertos, aproximadamente el 2% de la población de la época. RAMSEY, R.: *Guerrilleros y Soldados*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1981.

⁸- Primero se firmó el Tratado de paz en la hacienda Neerlandia (en la zona bananera del Magdalena), el 24 de octubre de 1902. Posteriormente, el Tratado de paz definitivo se firmó en Wisconsin (Estados Unidos) el 21 de noviembre de 1902.

2. Los inicios del siglo XX y las luchas campesinas

El siglo XX empezó con aparente calma, aunque en torno a la mitad del mismo se produjo la aparición de nuevos grupos armados caracterizados por su ascendencia campesina. Las reivindicaciones principales de estos grupos eran de carácter social relacionadas con el derecho a la tierra y la implementación de una reforma agraria. El objetivo de ésta era evitar que los latifundistas siguieran acumulando la propiedad de la tierra, y proceder a una redistribución de la misma en interés y beneficio de las comunidades. Los arrendatarios reclamaban mejores condiciones en sus contratos y el derecho a sembrar café en sus lotes⁹, mientras que los indígenas reclamaban la devolución de sus tierras comunales. Al mismo tiempo, miles de campesinos en las regiones de frontera invadían las haciendas recién formadas, reclamando las tierras públicas que habían perdido¹⁰.

Estas luchas de origen campesino, fueron adquiriendo con el paso del tiempo un sentido político, por lo que se considera que el núcleo existencial del conflicto armado interno es de carácter agrario. Pero a mediados del siglo XX, el período denominado *La Violencia* (1948-1964)¹¹ sobrepasa estos levantamientos agrarios dando lugar a más de dos décadas de confrontación extremadamente violenta y sangrienta entre los Partidos Liberal y Conservador¹². Este período, que se mantuvo durante los años cincuenta y principios de los sesenta, está estrechamente relacionado con el origen de los dos principales grupos guerrilleros¹³, siendo la confrontación vivida de carácter marcadamente partidista, con

⁹.- Parcela procedente de la división de un terreno destinado a la edificación.

¹⁰.- LEGRAND, C.: *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia: 1850 – 1936*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1986.

¹¹.- La violencia duró cerca de dieciséis años (1948-1964) y se destacó por su magnitud, su cariz fratricida y por la impunidad que rodeó los actos atroces que se cometieron durante esos años. Como corolario dejó una enorme cantidad de hombres muertos, mujeres violadas y niños huérfanos. Fue una confrontación que, aunque permitió que las tierras cambiaran de manos mediante la expulsión de sus aterrorizados dueños, en lo fundamental no alteró la estructura agraria que venía prevaleciendo, ni la distribución general de la riqueza, ni las condiciones de la dominación política. URIBE-CALDERÓN, M.: *Salvo el poder, todo es ilusión. Mitos de origen de los Tigres Tameses de Sri Lanka (LTTE), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Provisional Irish Republican Army de Irlanda del Norte (IRA)*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007, p. 73.

¹².- El enfrentamiento, legendariamente sangriento, entre liberales y conservadores ha hecho perder de vista el núcleo agrario de la lucha por la tierra, nublado por el relato de sectarismos entre los partidos políticos. (...) La tensión entre terratenientes y campesinado, unos y otros adscritos de manera polarizada al bipartidismo de la época, originó el levantamiento en armas de ambos sectores, invocando la defensa personal y de la propiedad. Cfr. OLAVE, G.: <<El eterno retorno de Marquetalia: sobre el mito fundacional de las Farc-EP>>, *Universidad Pedagógica Nacional. Facultad de Humanidades. Folios* No 37, primer semestre, 2013, p. 152.

¹³.- Como afirma Rangel, “de hecho, las FARC fueron en su origen un grupo de autodefensa campesina conformado espontáneamente a comienzos de los años cincuenta para resistir la represión oficial de un

actos masivos de violencia. En esos momentos estaba en la Presidencia el Partido Conservador, y junto con las Fuerzas Armadas y otros grupos paramilitares, perseguían a los campesinos insurrectos. Los campesinos se fueron desplazando a lo largo del país en grupos nómadas y algunos de ellos se unieron a la convocatoria para organizar la autodefensa realizada por el Partido Comunista Colombiano en 1949¹⁴.

Con el golpe de Estado del general Gustavo Rojas Pinilla en 1953, aparecieron nuevas perspectivas de paz en el conflicto bipartidista, pero no todos los grupos comunistas se acogieron a las nuevas instrucciones, sino que se reinventaron y unieron a modo de guerrillas móviles. En aras a conseguir la tan esperada paz, en 1957 se firmó el acuerdo bipartidista conocido como el *Frente Nacional*¹⁵, acuerdo que tan sólo contemplaba el reparto de poder entre los dos grandes partidos, el Liberal y el Conservador.

El acuerdo llevado a cabo con el Frente Nacional consiguió frenar la ola de violencia y lucha armada que venía produciéndose pero, desafortunadamente, no logró eliminar los grupos guerrilleros, ya que con este pacto bilateral se estaba dejando a todos los demás movimientos políticos sin la posibilidad de acceder a las elecciones¹⁶. Esta exclusión de los demás partidos, unida a la influencia del estallido de la Revolución cubana, desencadenó más y más violencia. Las guerrillas que seguían armadas se desplazaban por la cordillera oriental considerándose la voz de los campesinos excluidos del acuerdo

régimen conservador minoritario.” RANGEL, A.: <<Las negociaciones de paz en Colombia>> en HARRIS, P., REILLY, B. y ZOVATTO G., D.: *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*. IDEA, Universidad Javeriana, Estocolmo-Bogotá, 2001, p. 177.

¹⁴- La autodefensa, de modo general, es caracterizada por sus promotores comunistas como una forma de defender los intereses del campesinado en la lucha por la preservación de la paz y para trabajar y desarrollarse en un ambiente pacífico. La composición social es heterogénea, pues aun cuando la mayor parte la integran campesinos pequeños y medianos, en ocasiones participan campesinos ricos. PIZARRO LEONGÓMEZ, E.: <<Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966)>>. *Revista Análisis político, de la Universidad Nacional de Colombia*, nº7, mayo a agosto 1989 (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI), p. 8.

¹⁵- El acuerdo entre el Partido Liberal y el Partido Conservador tenía como objetivo principal terminar con la etapa conocida como “La Violencia”. A pesar de ello, este acuerdo cerró las puertas a todos los demás grupos, partidos o movimientos que no pertenecieran a alguno de los dos grandes partidos mencionados, por lo que la estabilidad fue relativa.

¹⁶- Como afirma Salamanca, “*este acuerdo, conocido como el Frente Nacional y que no era más que una componenda de alternancia en el poder, hizo evidente que la participación política en Colombia era una entelequia y una cuestión meramente de elites. Ello acabó de justificar la existencia de grupos armados al margen de la ley que, con el tiempo, se transformarían dando pruebas de su altísima capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias.*” SALAMANCA, M.E.: <<Un ajedrez del conflicto armado colombiano>>, en GÓMEZ ISA, F. (Dir.): *Colombia en su laberinto. Una mirada al conflicto*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008, p. 20.

bipartidista¹⁷.

Por su parte, el Gobierno de Alberto Lleras Camargo adoptó la Ley 135 de 1961 o Ley de Reforma Social Agraria. Con esta ley, se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) que contemplaba, entre sus funciones, la compra de tierras para su distribución entre la población campesina¹⁸. La decepción social por el fracaso de la distribución de las tierras, así como sucesivas reformas agrarias infructuosas, serán el fundamento principal en las reivindicaciones guerrilleras.

Haciendo una rápida y superficial lectura de estos pocos datos, en absoluto exhaustivos y a su vez sintetizados, podemos apreciar que la violencia aparece como un común denominador a lo largo de la historia colombiana. Como explica el Centro Nacional de Memoria Histórica en su Informe de 2013, en el siglo XIX y principios del XX, con el fin de disolver los problemas generados por la lucha por el poder, los partidos políticos recurrieron al uso continuado de la violencia, pasando a ser esta manera de actuar “una constante histórica de varias décadas”¹⁹.

La historia muestra que durante los años sesenta y setenta se vivió un período de conflicto de baja intensidad en los que las guerrillas y el Ejército mantuvieron combates constantes, con acciones urbanas y una estrategia de desgaste por parte de los grupos insurgentes. Los ochenta marcaron un repunte de la violencia, que fue adoptando la forma de una verdadera confrontación armada. A pesar de este clima de confrontación, con la

¹⁷.- El precedente de este largo período de insurgencia campesina es reconocido por las FARC-EP y reclamado como deuda social del Estado. Las primeras guerrillas comunistas y la posterior conformación de la guerrilla fariana comparten esa definición como movimiento anti-estatal y anti-oligárquico, que reclamaba el abandono del régimen político en torno a la distribución inequitativa de la riqueza y de la tierra. OLAVE, G.: <<El eterno retorno de Marquetalia: ...>>, *op.cit.*, p. 153.

¹⁸.- A comienzos de 1960, al igual que otros países latinoamericanos, Colombia adopta un programa de reforma agraria que tiene el propósito definido de corregir las más estridentes desigualdades en el acceso a la tierra, aclarar el régimen de propiedad y de uso de la tierra no ocupada aún, estabilizando el proceso colonizador y proveyendo obras de infraestructura en zonas en donde el riego y la adecuación de las tierras fueran un obstáculo para su uso. Diez años después, el balance que un Comité creado por iniciativa gubernamental hizo de las realizaciones de la ley de Reforma Agraria promulgada en 1961, no pudo ser más modesto. Según el Informe Evaluador de la Reforma Agraria, a diez años de promulgada, la ley sólo había afectado el 1% de las superficies legalmente afectables, y sólo había alcanzado al 1,8% de familias catalogadas como “muy pobres” a las que debería llegar. CUBIDES C., F.: <<La participación política del campesinado en el contexto de la guerra: el caso colombiano>> en GRAMMONT, H. C.: *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006, p. 139.

¹⁹.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2013, p. 112.

Constitución de 1991 el Estado de Colombia se define como un Estado social de Derecho, unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático pluralista y garante de la dignidad humana²⁰.

II. ACTORES IMPLICADOS EN EL CONFLICTO ARMADO MÁS LARGO DE AMÉRICA LATINA

1. El nacimiento de la lucha armada

A pesar de sus respectivas fechas de creación, los grupos armados (legales e ilegales) que han sido actores activos del conflicto armado colombiano actual, tienen diversos y profundos orígenes. Como hemos podido ver, los sucesos políticos y sociales han ido avanzando a lo largo de la historia colombiana dejando a su paso la huella de la violencia. Después del período, propiamente llamado *La Violencia* y con el pacto del Frente Nacional²¹, el nivel de confrontación armada y la cantidad de muertes y actos sanguinarios disminuyó considerablemente. El acuerdo bipartidista, comprendido entre 1958 y 1974, fue una estrategia política que intentó reducir la competencia entre los Partidos Liberal y Conservador mediante su alternancia en el poder y la paridad en el reparto burocrático. Aun así, la ofensiva militar no cedió en este período ya que, durante la coalición se pusieron en marcha distintas estrategias para contener el comunismo, que combinaron la represión militar a los grupos insurgentes con el reformismo social²².

Si bien con el Frente Nacional se logró superar la violencia bipartidista y ampliar la

²⁰- El artículo 1º de la Constitución de 1991 lo redacta de la siguiente manera: “*Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”.

²¹- Aunque en su origen el conflicto armado contemporáneo en Colombia está imbricado con la llamada violencia bipartidista y el Frente Nacional, también está relacionado con las inequidades que se derivaron de este último. Los intentos fallidos de reforma a la estructura de la tenencia de la tierra, de una parte, y la limitada capacidad de incidencia de los actores disidentes que cuestionaban el acuerdo bipartidista, son, tal vez, los fenómenos políticos más notables asociados a esta época. Cfr. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA.: *¡Basta ya! Colombia: ..., op.cit.*, p. 112.

²²- Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno, su accionar es profundamente deficitario. En 1960, el país se hallaba una vez más inmerso en una ola de violencia generalizada y de creciente sectarismo político. De una parte, el bandolerismo político irrumpía nuevamente en la escena como el último coletazo demencial de la guerra civil vivida en el país a partir de 1946. De otra parte, comenzaban a surgir los primeros núcleos guerrilleros inspirados por la revolución cubana, orientados por el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC). *Vid.* en este sentido, PIZARRO LEONGÓMEZ, E.: <<Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia...>>, *op.cit.*, pp. 26-27.

presencia institucional, no se pudo proyectar un impacto significativo en diversos sectores sociales que esperaban la protección del Estado. La insatisfacción social con el sistema político y el desgaste del monopolio bipartidista, permitieron que irrumpieran nuevas fuerzas y movimientos opuestos a la alternancia y que fueran tomando fuerza las ideologías revolucionarias inspiradas en la Revolución cubana²³. A su vez, en distintas zonas del país aparecieron reductos de guerrilla y de autodefensas campesinas, por lo que algunas regiones como Marquetalia, El Pato, Río Chiquito, Guayabero, Sumapaz y la región del Río Ariari, ubicadas en los Departamentos de Cundinamarca, Meta y Tolima, se encontraban bajo el control campesino y la influencia comunista²⁴.

En los años sesenta y setenta, los grupos guerrilleros contaron con una relativa aceptación social en zonas campesinas con poca presencia estatal, así como en sectores urbanos, particularmente estudiantiles, críticos del sistema bipartidista y profundamente influenciados por el pensamiento marxista-leninista, por sus debates y sus tendencias mundiales, y por el redescubrimiento en Colombia de la utilidad del análisis marxista en las ciencias sociales.

Uno de los principales actores armados del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP²⁵), empezaron a operar como grupo guerrillero insurgente hacia la mitad de los años sesenta, época en la que también nacía el Ejército de Liberación Nacional (ELN)²⁶. Otros grupos nacieron en este período como el Ejército Popular de Liberación (EPL)²⁷; el M-19²⁸, como movimiento nacionalista revolucionario; el Movimiento Armado Quintín Lame, de carácter indigenista, y la Corriente de

²³.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*, CNMH, Bogotá, 2014, p. 30.

²⁴.- VÉLEZ, M. A.: <<FARC-ELN: Evolución y expansión territorial>>, *Revista Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes, 2001, n°47, pp. 151-225 (Disponible en <http://economia.uniandes.edu.co>).

²⁵.- Tal y como se explica más adelante, el grupo guerrillero inició su lucha armada bajo el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y más adelante, en 1985 añadieron Ejército del Pueblo (EP) al nombre, autodenominándose entonces FARC-EP.

²⁶.- El ELN estaba formado básicamente por estudiantes universitarios que se habían inspirado en revoluciones como la cubana y el pensamiento político de Che Guevara, con una participación igualmente muy notable de grupos cristianos movidos por la teología de la liberación.

²⁷.- El ELP nació como disidencia de las FARC.

²⁸.- El Movimiento “19 de abril” surgió a raíz del fraude de las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970, en las que ganó Misael Pastrana Borrero, por delante del general Gustavo Rojas Pinilla.

Renovación Socialista, como escisión del ELN²⁹, entre otros.

Un factor incuestionable que se apoderó de la dinámica de la confrontación armada en Colombia fue el fenómeno del narcotráfico. El control por las FARC-EP de las áreas en las que se empezó a concentrar la producción de coca, supuso en la década de los noventa un pilar fundamental en la economía de la guerra colombiana. El conflicto trascendió a otra dimensión con el narcotráfico como motor, condicionando la lucha política y económica a las zonas de paso de las drogas. Zonas como el Magdalena Medio o el suroccidente de Colombia se convirtieron pronto en un recurso por el que competir³⁰.

La lógica de *amigo-enemigo* propia de las situaciones de conflicto armado es difícil de dilucidar en el conflicto armado colombiano. Bajo una lógica de incompatibilidad geográfica se podría interpretar que hay principalmente tres grupos armados que intervienen en el conflicto colombiano: los grupos guerrilleros ilegales, los grupos paramilitares ilegales y el Ejército como grupo armado legal. Los grupos guerrilleros tendrían como objetivo apropiarse de territorios para ejercer sus estrategias y establecer pequeñas zonas independientes, ajenas al dominio estatal; por su parte, los grupos paramilitares pretenderían apropiarse también de territorios para arrebatárselos a las guerrillas y para establecer zonas de control donde los grupos guerrilleros no pudieran avanzar.

En cuanto al Ejército nacional, éste tendría como cometido restablecer la presencia del Estado en zonas donde se hubiera perdido el dominio y combatir los grupos armados ilegales para consolidar la soberanía nacional. Al ser más de dos los grupos armados que intervienen en el conflicto, la confrontación armada colombiana no puede leerse en clave de intercambios entre enemigos, sino que resulta mucho más compleja³¹.

²⁹.- El EPL, el M-19, el Movimiento Armado Quintín Lame y la Corriente de Renovación Socialista se han desmovilizado gracias a distintas negociaciones de paz llevadas a cabo durante los últimos años. Bajo la presidencia de Virgilio Barco se desmovilizaron el M-19 en 1990, el EPL y el MAQL en 1991. Y bajo la presidencia de Cesar Gaviria, el CRS en 1994.

³⁰.- El objetivo era conseguir un dominio territorial en esas zonas fundado en el control por el terror de la población para poder transportar la droga de un lado a otro del país. SALAMANCA, M. E.: <<Un ajedrez del conflicto armado colombiano>>, *op.cit.*, p. 23.

³¹.- Como muy acertadamente afirma Salamanca, “*una idea simple, que redujera la naturaleza de la confrontación a una incompatibilidad geográfica, nos indicaría que actores armados en confrontación compiten por territorios de diversa índole a lo largo de la geografía colombiana en aras de acrecentar sus dominios. Racionalmente, la acción colectiva de grupos armados legales e ilegales podría en este sentido comprenderse en la definición clásica de conflicto: la incompatibilidad manifiesta en la competencia por*

2. Los grupos guerrilleros al margen de la ley

A. *El modus operandi de la guerrilla*

A pesar de haber existido distintos grupos guerrilleros al margen de la ley durante el transcurso del conflicto colombiano, las dos principales guerrillas que han permanecido más tiempo en acción han sido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)³². Las guerrillas o grupos guerrilleros no han operado de manera coordinada entre sí, por el contrario, en algunas zonas hasta han sido enemigos unos de otros. Los principales móviles que han utilizado para justificar su proceder han sido la lucha por la justicia social y la reivindicación de una reforma agraria que lleve a un reparto equitativo de la tierra colombiana. Las FARC-EP, sin duda, han sido el grupo más significativo, tanto por volumen de combatientes como por impacto en el conflicto colombiano.

En los primeros años de gestación de los grupos guerrilleros, éstos estaban conformados por grupos de autodefensa campesina o de guerrillas liberales y comunistas, caracterizándose por su naturaleza defensiva, de resistencia y supervivencia, en respuesta a la violencia oficial³³. Eran políticamente débiles y no disponían de recursos económicos ni capacidad militar suficiente para provocar un gran impacto. Las guerrillas se encontraban situadas en zonas principalmente rurales, despobladas y alejadas de los principales centros urbanos.

A finales de los años setenta, los principales grupos guerrilleros se trasladaron a las ciudades y empezaron a expandir su actividad económica, consiguiendo apoyos de sectores políticos y ocupando progresivamente la autoridad en los lugares donde el Estado no tenía presencia institucional. En los años ochenta irrumpió con fuerza el narcotráfico, factor que aprovecharon los grupos guerrilleros para lucrarse, imponiendo tributos a las personas involucradas en el cultivo de coca y amapola, y en la producción y transporte de

un recurso que se percibe como escaso (...) Sin embargo, el hecho de que los actores de la confrontación que se describe sean más de dos hace que sólo elementos de comprensión compleja sean una herramienta idónea para conseguir una interpretación adecuada de esta dinámica de violencias organizadas que se entrecruzan". Ibid., pp. 24-25.

³².- El Gobierno colombiano presidido por Juan Manuel Santos mantiene un proceso de paz abierto con las FARC-EP desde agosto de 2012. En marzo de 2016, el mismo Gobierno anunció el inicio de negociaciones con el grupo ELN.

³³.- PIZARRO LEONGÓMEZ, E.: *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá, 2004, p. 21.

la droga³⁴.

B. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

a. De autodefensa comunista a ejército revolucionario

Como se mencionaba anteriormente, las FARC-EP iniciaron su andar como un grupo de autodefensa campesina a principios de los años 50 y fueron evolucionando a medida que establecían relaciones con el Partido Comunista, que les dio una ideología marxista leninista que les ha caracterizado hasta la actualidad, a pesar de haberse desligado de los lazos que le unieron en su momento con este partido desde ya hace muchos años.

A finales de los años 50 la escalada de violencia y el deterioro del orden político generaron la sensación de derrumbe institucional, la propagación de la anarquía y la certidumbre de que las autoridades no estaban cumpliendo con su obligación de garantizar el orden y amparar la vida y los bienes de los colombianos que no profesaban la misma filiación política del partido de Gobierno. Frente a ello, en distintos lugares del país, y junto a las respuestas individuales de los afectados, se produjo el agrupamiento de los liberales, dispuestos a enfrentar a la Fuerza Pública. Los campesinos liberales hicieron pública la denuncia por la violación de sus derechos, la convicción de estar defendiendo una causa justa y la pretensión de reasumir la autoridad de un pueblo que no quería ser gobernado por autoritarios y opresores.

En líneas generales, tanto liberales como comunistas esbozaron el mismo argumento de fondo: la resistencia armada contra el terrorismo de Estado. Con ello, no hicieron otra cosa que apoyarse en la legitimidad de la violencia de respuesta, fuertemente arraigada en la mentalidad colectiva de esa época, que se expresaba en el uso jurídico de la figura de la *legítima defensa*, justificada como una ineludible exigencia moral dirigida a neutralizar una agresión violenta, injusta y en ocasiones institucionalizada³⁵. Las zonas controladas por los campesinos, donde se habían asentado las guerrillas, empezaron a ser llamadas *Repúblicas Independientes*. El Estado no tenía control sobre ellas, por lo que su

³⁴.- Cfr. RANGEL, A.: <<Las negociaciones de paz en Colombia>>, *op.cit.*, pp. 177-187.

³⁵.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*, *op.cit.*, p. 43.

objetivo principal fue destruirlas. Marquetalia, ubicada en el suroccidente del departamento de Tolima, fue uno de estos objetivos militares y fue atacada el 27 de mayo de 1964 a través de la *Operación Marquetalia*³⁶.

Cuando los militares se retiraron, estos grupos de resistencia campesina se reorganizaron y convocaron la Primera Conferencia Guerrillera, identificándose con el nombre de “Bloque Sur”, apoyados por el Partido Comunista. Un año más tarde, en 1966, tras la Segunda Conferencia Guerrillera, el grupo pasó a identificarse formalmente como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC³⁷). Por lo tanto, el nacimiento de las guerrillas campesinas de las FARC-EP en los 60 se remonta a la creación de las ligas campesinas, contra las cuales también hubo represión estatal. Por ello, tiene sentido que la guerrilla surgiera en las zonas donde era más fuerte el movimiento agrario y donde existía más frustración por el fracaso de la reforma agraria. Además, el enfrentamiento partidista continuó motivando la lucha y la confrontación de los grupos³⁸.

Según la propia organización, ellos surgen como una organización que recogía la tradición de luchas agrarias colombianas desde los años 20³⁹. El motivo principal del surgimiento y de la posterior forma de actuar de este grupo insurgente, se puede circunscribir a conseguir una distribución más equitativa de la tierra y la legalización de la situación de los predios rurales de la población rural que formaba parte de su organización⁴⁰. En esta dirección, la resistencia operada por la población de Marquetalia ante el ataque de la fuerza pública, fue elevada a símbolo de la lucha guerrillera y ha sido un referente histórico con el que las FARC-EP se han identificado para justificar su existencia.

³⁶.- 1964 es el año que las FARC-EP toman como referencia para su fundación.

³⁷.- El término “EP” se añadió posteriormente.

³⁸.- PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: *Las FARC 1949-1996: de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991, pp. 187-202.

³⁹.- En palabras de las FARC-EP “...El 20 de julio de 1964, en medio de las contingencias de la lucha, los combatientes de Marquetalia proclamaron el “PROGRAMA AGRARIO DE LAS GUERRILLAS”, que con el tiempo se convertiría en nuestro programa agrario. En dicho programa planteábamos la lucha por una reforma agraria revolucionaria que liquidara las bases de la propiedad latifundista y entregara la tierra al campesino garantizando las condiciones para su explotación económica. Señalábamos, además, la necesidad de forjar un frente único de todas las fuerzas democráticas, progresistas y revolucionarias del país para la realización de los cambios democráticos...” FARC-EP: *Las FARC-EP: 30 años de lucha por la paz, la democracia y la soberanía*, 1994. (Disponible en: <http://www.farc-ep.co>)

⁴⁰.- PINO MONTOYA, J.W.: <<Las FARC-EP: de movimiento social a grupo armado>>, *Katharsis, Revista de Ciencias Sociales*, Institución Universitaria de Envigado, N°17, 2014, p. 156.

La operación contra Marquetalia se convirtió en un hito fundador de las FARC-EP, motivada por la existencia de una confrontación desigual, debido a que los guerrilleros se enfrentaron al Ejército, a que la toma de la región por el Ejército se convirtió en una toma simbólica y a que en medio de la operación, el 20 de julio de 1964, una asamblea general de guerrilleros lanzó el *Programa Agrario*, compuesto por siete puntos y que se constituyó en el documento declarativo que antecedió a la creación formal de las FARC-EP. Desde entonces, el recuerdo de Marquetalia formó parte de los relatos y de los discursos, de las canciones y de las charlas educativas a los nuevos militantes. El culto insurgente ha conmemorado este episodio, cada 27 de mayo, como el día en que se dio inicio a la agresión por parte del Ejército⁴¹.

En la segunda Conferencia Guerrillera, las FARC-EP ya promovían y planificaban la expansión guerrillera a todo el país, y pasaron de mantener una posición defensiva a una acción ofensiva. En su creación, las FARC-EP realizaron dos propuestas: el Programa Agrario emitido dos años antes de la realización de la II Conferencia del Bloque Sur y el que suscribió en esta ocasión, titulado como Plataforma de Lucha Inmediata de las FARC. El primero prometía una reforma agraria que beneficiaría a los campesinos pobres sobre la base de aspectos esenciales como la confiscación de la propiedad latifundista; el respeto a la propiedad de los campesinos ricos que trabajaran personalmente sus tierras; la protección de las tierras de las comunidades indígenas y la devolución de las expropiadas por los terratenientes, o la entrega de títulos sobre las tierras explotadas por colonos, ocupantes, arrendatarios, etc. Entre otros objetivos, se proclamaba la necesidad de establecer en el campo una unidad mínima de explotación campesina de entre diez y veinte hectáreas; la anulación de todas las deudas o créditos que pesaran sobre las propiedades campesinas; la garantía de un precio básico de sustentación sobre los productos agropecuarios, o la asistencia técnica y atención de las necesidades básicas de los trabajadores del campo⁴².

En la Plataforma de Lucha Inmediata, se volvía a aludir a la necesidad de dar solución al problema agrario, al solicitar aspectos como la entrega gratuita de tierras; el respeto a las ocupaciones de tierras; la abolición del sistema de compra y venta de tierras a través del

⁴¹.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013, op.cit.*, p. 54.

⁴².- FARC: *Programa agrario*, 20 de julio de 1964.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA); la condonación de deudas contraídas por los campesinos, y la sustentación de precios para productos como el café, la papa o las frutas, entre otros⁴³. La Sexta Conferencia, realizada en 1978, fue clave para la reorganización del grupo guerrillero, pues allí se definieron aspectos relacionados con su estructura interna y organizativa. También se instituyó el impulso a la realización de planes por cada Frente, de acuerdo con la importancia del área y de su valor estratégico. A diferencia de los anteriores eventos, en esta conferencia apareció más clara la meta de dar el salto de una guerrilla regional a una guerrilla con presencia nacional, planteándose, por primera vez, el propósito de formar un *ejército revolucionario*⁴⁴.

El grupo guerrillero fue creciendo con el tiempo de manera moderada, concentrándose en los departamentos de Tolima, Cauca, Meta, Huila, Caquetá, Cundinamarca, la zona de Urabá y en el Magdalena Medio⁴⁵. Ya a finales de los 70, en las FARC se computaban unos mil hombres, y en 1982, el grupo pasó a añadir a su denominación el término *Ejército del Pueblo*, quedando por lo tanto su nombre completo como Fuerzas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP), como ya se ha avanzado anteriormente. Tras la realización de varias conferencias y durante el desarrollo de la Séptima Conferencia Guerrillera, el grupo dio un giro estratégico a sus mecanismos y objetivos llegando a abrir cuarenta frentes en todo el país⁴⁶. A partir de este momento, este grupo aumentó su crecimiento de un modo acelerado. En 1993, las FARC-EP realizaron su Octava Conferencia, haciendo un balance de la lucha transcurrida desde el año 1982, y determinando puntos estratégicos para avanzar hacia la capital del país⁴⁷. Ya

⁴³.- FARC: *Plataforma inmediata de las FARC, II Conferencia de las Guerrillas del Bloque Sur*, 5 de mayo de 1965.

⁴⁴.- ARENAS, J.: *Cese al fuego*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1985, p. 93.

⁴⁵.- La guerrilla se sostenía con contribuciones forzosas de hacendados y con secuestros efectuados en las zonas de expansión territorial.

⁴⁶.- Como la misma organización explica: "...Al despuntar la década de 1980, en un ambiente favorecido por el ascenso de las fuerzas revolucionarias en Centroamérica y un repunte de las luchas populares en el país, nuestro movimiento que, para entonces, se ha erigido en una sólida organización guerrillera, con una estrategia política y militar hacia la toma del poder, declara en su séptima conferencia (mayo de 1982), su decisión de convertirse en Ejército del Pueblo (FARC-EP). Lo que significa un profundo replanteamiento de nuestro accionar militar: por primera vez, desde que surgió en Marquetalia nuestra guerrilla revolucionaria, La Séptima Conferencia le dio al movimiento una clara concepción operacional y estratégica para un ejército revolucionario, lo que marcó un reajuste de todos sus mecanismos de dirección y mando...". PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: *Las FARC 1949-1996...*, op.cit., pp. 187-202.

⁴⁷.- VÉLEZ, M. A.: <<FARC-ELN: Evolución y expansión territorial>>, op.cit., pp. 166.

para los años 2000, el grupo guerrillero contaba con 63 frentes rurales y cuatro frentes⁴⁸ urbanos, distribuidos en bloques a lo largo de todo el país⁴⁹.

Es común, la opinión de que las FARC-EP nacieron como un grupo de autodefensa campesino, orientado por el Partido Comunista y con la reivindicación de la tenencia de la tierra como primer objetivo. No obstante, a partir de los años 80, su dinámica de actuación cambió radicalmente, adoptando nuevas estrategias militares y económicas. Además, los fracasos sistemáticos de los diferentes procesos de paz con el Gobierno, y el éxito de la financiación basada en la extorsión, los secuestros y las alianzas con los cárteles del narcotráfico, fueron influenciando en la expansión y fortalecimiento de las FARC-EP⁵⁰. Con el tiempo, la motivación política de las FARC-EP perdió su norte y la guerra que libraban pasó a ser una estrategia para conseguir territorios que generaban casi la mitad de los recursos que sostenían su lucha. Este grupo guerrillero controlaba gran parte de los cultivos de coca y además empezó a cobrar impuestos a las personas que tuvieran áreas cultivadas, llegando a construir sus propios laboratorios⁵¹.

Después de varios intentos de negociaciones de paz con distintos gobiernos de Colombia, en el año 2016, el Gobierno colombiano, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, firmó un Acuerdo de paz con las FARC-EP, para así poner fin al conflicto armado con dicho grupo insurgente y empezar un proceso hacia la construcción de una paz estable y duradera. Las negociaciones duraron más de cuatro años, y no tuvieron un final fácil. La ratificación de los acuerdos, conocidos como *Los Acuerdos de la Habana*, fue sometida a un plebiscito el 2 de octubre de 2016, en el que el 50,2% de los votos dio la victoria al *NO*, frente al 49,7% que había apostado por el *SÍ*. Tras poco más de un mes y recogiendo las recomendaciones emitidas por los sectores contrarios al primer acuerdo, se rehízo el texto final, anunciado como *Nuevo Acuerdo* el 12 de noviembre del mismo año,

⁴⁸.- Con la multiplicación de sus frentes, las FARC-EP pudieron materializar su doble estrategia de manera simultánea: extender la confrontación armada a los lugares apartados de la geografía colombiana, mientras dispersaban al Ejército, y a su vez, concentrar su actividad en zonas que tenían un potencial económico y eran militarmente estratégicas.

⁴⁹.- El Bloque Caribe, en la Costa Atlántica; el Bloque Central, en Tolima, Huila y Cundinamarca; el Bloque Sur, en Nariño, Putumayo y Caquetá; el Bloque Oriental, en el Meta, Vichada y Guaviare, y el Bloque José María Córdoba, en el Urabá y Antioquia. VÉLEZ, M. A.: <<FARC-ELN: Evolución y expansión territorial>>, *op.cit.*, p. 167.

⁵⁰.- GÓMEZ BUENDÍA, H.: <<La Violencia Contemporánea en Colombia, un Punto de Vista Liberal>> en PEÑARANDA, R. y SÁNCHEZ, G. (Compiladores): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1991, pp. 375-386.

⁵¹.- SALAMANCA, M. E.: <<Un ajedrez del conflicto armado colombiano>>, *op.cit.*, p. 22.

refrendado en esta ocasión por el Senado y el Congreso de la República de Colombia.

b. *El aniquilamiento de la Unión Patriótica*

El Gobierno presidido por Belisario Betancur (1982-1986) impulsó la apertura democrática y la negociación con la guerrilla. Concretamente con las FARC-EP, se llevó a cabo el acuerdo de La Uribe, negociando una tregua y el cese al fuego a partir del 28 de mayo de 1984, con el compromiso del grupo insurgente de eliminar la práctica del secuestro a la vez que el Gobierno impulsaba reformas políticas, sociales y económicas. En este contexto surgió la Unión Patriótica (UP) en mayo de 1985, presentada como movimiento político amplio, democrático y de oposición a los partidos tradicionales.

En su plataforma, la UP presentó propuestas que coincidían con las llevadas a cabo inicialmente por las FARC-EP, tales como: la eliminación del monopolio bipartidista; la elección popular de alcaldes y gobernadores; la abolición de las normas constitucionales que sustentaban la declaratoria del estado de sitio; la vigencia del principio de soberanía popular, o la consulta popular a través de mecanismos como el plebiscito y el referendo. Entre otros aspectos, el partido político planteaba la necesidad de la desmilitarización y eliminación de los grupos paramilitares; la nacionalización de la banca, los monopolios y de varios recursos mineros (petróleo, carbón, gas y níquel); la reforma agraria, urbana y educativa; el respeto por los derechos de las comunidades indígenas; la defensa del medio ambiente, y el impulso a una política internacional independiente y ajena a la influencia de los Estados Unidos⁵².

En medio de este proceso de paz, la gran apuesta política de las FARC-EP se centró en la Unión Patriótica. A pesar de que hubo guerrilleros electos por la UP⁵³, la pretensión fue que el movimiento político debía diferenciarse de la guerrilla de las FARC-EP y del Partido Comunista. Desde su surgimiento, la UP fue vista de manera esperanzadora por aquellos que la consideraron como una posibilidad de lograr que la guerrilla pudiera incorporarse a la vida civil. Para otros, en cambio, ese nuevo movimiento fue una simple

⁵².- ARENAS, J.: *Cese al fuego*, op.cit., p. 11. Y FARC-EP: *Estado Mayor Central. Exposición de motivos de la plataforma de lucha de las FARC-EP para el pueblo colombiano*, 10 de mayo de 1984.

⁵³.- Como Iván Márquez y Braulio Herrera.

fachada de la subversión. Esta segunda perspectiva convirtió a la UP rápidamente en blanco de ataques de diferentes orígenes políticos, por lo que tan solo en el primer año de su vida legal registró 300 militantes asesinados⁵⁴.

A pesar de ello, la UP consiguió un auge electoral que logró sobreponerse a la represión y a la oposición política de distinto signo. La primera incursión electoral de la UP en marzo de 1986 se convirtió en un éxito sin precedentes dentro de las participaciones electorales de la izquierda democrática⁵⁵. El éxito electoral y el miedo de varios sectores políticos tradicionales a perder caudales electorales, o a que se generara la posibilidad de avanzar en el proceso de paz y se produjeran reformas sociales, condujo a que se intensificaran los ataques contra las FARC-EP. A su vez, se desató una sistemática arremetida contra la militancia de la UP, proveniente del renovado auge de las organizaciones paramilitares, del crimen organizado al servicio del narcotráfico y de miembros de la Fuerza Pública⁵⁶. A finales de 1986, las FARC-EP dieron por terminada la tregua y ordenaron que los líderes que habían dispuesto para el trabajo político dentro de la UP, regresaran a los frentes de la lucha armada.

En el 5º pleno de la UP, realizado en abril de 1987, el partido político decidió desvincularse de la guerrilla. En 1988, las FARC-EP retomaban su camino a la lucha armada, mientras la UP había iniciado un camino propio e independiente de la guerrilla. A pesar de que la UP hizo público su rechazo contra la lucha armada y las prácticas de guerra, las FARC-EP no tenían la intención de abandonar a la UP. En 1989, en el Pleno del Estado Mayor de las FARC-EP, el grupo guerrillero afirmó que daría todo su apoyo para que en la campaña electoral que estaba en curso, el programa de la UP tuviera la mayor difusión y para que los candidatos que surgieran de su política aliancista alcanzaran sus mejores resultados. Por otra parte, decidieron no renunciar a continuar influyendo en las propuestas y el trabajo del partido político⁵⁷.

⁵⁴.- RAMÍREZ, S. y RESTREPO, L.A.: *Actores en conflicto por la paz*, Editorial Presencia, Bogotá, 1988, p. 266.

⁵⁵.- La UP logró obtener 329.000 votos, lo que le significó la elección de cinco senadores, 9 representantes, 14 diputados, 23 alcaldes y 351 concejales. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*, op.cit., p. 134.

⁵⁶.- Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Sentencia del 26 de mayo del 2010, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*.

⁵⁷.- FARC-EP: *Conclusiones generales del pleno del Estado Mayor de las FARC*, 10-17 de mayo de 1989.

El aniquilamiento de la UP se inició tras la ruptura de los acuerdos de paz entre el Estado y las FARC-EP. A partir de este momento, no solo se suprimió cualquier posibilidad de una salida negociada al conflicto, sino que también se dio vía libre a un proceso de eliminación sistemática contra los militantes de la UP. Si bien, como hemos visto, el inicio de los hostigamientos y atentados contra los militantes de la UP se había iniciado desde 1984, fue a partir del fin de los diálogos de paz que el exterminio de este movimiento se manifestó de una forma más abierta y frontal⁵⁸.

Posteriormente, lo que se había convertido en una victoria histórica de la UP por su éxito en las elecciones, significó paradójicamente su desgracia. En una década, la UP perdió 145 concejales, todos asesinados en la campaña de exterminio. Además de esto, 15 alcaldes en ejercicio, 9 candidatos a alcaldías, 11 diputados, 12 candidatos a asambleas, 3 representantes a la Cámara, 3 senadores de la República y 2 candidatos presidenciales fueron asesinados durante esta etapa⁵⁹. Además de los crímenes contra sus líderes políticos, miles de simpatizantes de la UP se vieron obligados a abandonar sus tierras en un desplazamiento forzado para salvar sus vidas. Ante esta situación, el Gobierno guardó silencio y en cierta manera, justificó esta situación al relacionar el movimiento con el brazo político de la subversión⁶⁰.

C. Breve referencia al Ejército de Liberación Nacional

En la misma época del surgimiento de las FARC-EP (1965) aparecieron el Ejército de Liberación Nacional –ELN– (1962) y el Ejército Popular de Liberación –EPL– (1967). Sus orígenes se identifican con las reuniones de jóvenes formados y radicalizados en base a la ideología de las revoluciones cubana y china, y de jóvenes procedentes de antiguas guerrillas, la mayoría campesinos descontentos con las restricciones de participación política del Frente Nacional. Las luchas agrarias de esta época se caracterizaron por su contenido social reivindicativo y, cuando adquirían una expresión política, lo hacían de

⁵⁸.- MORA HERNÁNDEZ, Y.: <<La Unión Patriótica: memorias para la paz y la democracia>>, *Panorama*, Vol. 10, Nº 18, 2016, p. 32.

⁵⁹.- Cfr. ROMERO, R.: *Unión Patriótica: expedientes contra el olvido*, Centro de Memoria Paz y Reconciliación, Bogotá, 2011.

⁶⁰.- MORA HERNÁNDEZ, Y.: <<La Unión Patriótica: memorias para la paz y la democracia>>, *op.cit.*, p. 33.

manera antagónica al régimen bipartidista⁶¹. Pero a diferencia de las FARC-EP, ninguno de éstos adquiere un motivo concreto que ampare en su relato fundacional el levantamiento de armas como un acto de defensa frente a la injusticia o la ilegalidad proveniente de una acción u omisión del Estado.

El ELN apareció como un movimiento armado inspirado en la revolución cubana y el pensamiento del Che Guevara. El núcleo inicial estuvo formado por 16 jóvenes que empezaron a operar en 1962, aunque en 1965 es cuando lanzaron su primer ataque contra un puesto de policía de la población de Simacota, presentándose con el nombre de Ejército de Liberación Nacional⁶². Su objetivo principal era obtener el poder para las clases populares, y derrotar la oligarquía nacional, las fuerzas armadas que las sostenían y los intereses económicos, políticos y militares del imperialismo norteamericano. En la década de los 70, el ELN se extendió a zonas de producción minera y agro exportación, como el norte de Santander, Arauca, Casanare, Urabá, Oriente antioqueño y el Sur de Bolívar, nutriéndose de estudiantes universitarios y sacerdotes de ideología revolucionaria.

El ELN siempre se ha decantado por la lucha insurreccional y por el objetivo de influenciar políticamente al movimiento de masas⁶³, inicialmente con la propuesta del Frente Unido, movimiento conducido por el sacerdote Camilo Torres Restrepo y después con la organización política social *¡A Luchar!*, en 1984. El grupo siempre ha buscado los consensos que puedan definirse como cambios sociales, económicos, culturales y políticos que necesita el país. En los años 80 el ELN se fue extendiendo y llegó a ser el

⁶¹.- ZAMÓSC, L.: <<Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: Un balance retrospectivo (1950-1990)>>, *Análisis Político*, 15, 1992, pp. 7-45.

⁶².- “*En el ELN, el relato fundacional está centrado en la creación de la “Brigada José Antonio Galán” y en la primera marcha como ELN, pero sobre todo en su primer acto de guerra, es decir la toma de Simacota, el 7 de enero de 1965. Aunque el nombre de la brigada y la idea de presentarse como continuadores de un pasado de alzamientos populares en el departamento de Santander les permitía mostrar alguna dosis de legitimidad, poco a poco en el relato de ELN se ha hecho fuerte la invocación del combate de Simacota como su gran episodio fundacional. No es un combate en el que el ELN se precie de haber defendido, como las FARC en Marquetalia, una lucha por la tierra o los derechos conculcados de los campesinos, sino un combate definido al iniciar el nuevo tipo de guerra que se libraría en Colombia: la guerra clasista por la toma del poder distinta de la simple lucha de resistencia o de la autodefensa*”. AGUILERA PEÑA, M.: <<La memoria y los héroes guerrilleros>>, *Análisis Político* n° 49, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, mayo-agosto 2003, p. 10.

⁶³.- “*...Las guerrillas colombianas constituidas a mediados de los años sesenta como el ELN y el EPL, tienen en común un extremo voluntarismo, manifiesto en su interés por definirse como “Minorías activas”, pero que privilegia al mismo tiempo ciertos sectores del campesinado, sobre la base del proyecto de romper brutalmente con las antiguas estructuras, en nombre de una modernidad concebida de acuerdo con los diversos esquemas marxistas*”. PÉCAUT, D.: *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Editorial Norma, Bogotá, 2006, p. 531.

segundo grupo guerrillero más grande del país después de las FARC-EP, tanto en el número de hombres como en el número de acciones perpetradas.

Al inicio de los años 2000, el ELN contaba con cinco frentes de guerra: el nororiental (con Bucaramanga como ciudad eje), el frente norte (con Barranquilla), el noroccidental (con Medellín), el suroccidental (con Cali) y el central (con Bogotá). A su vez, estos cinco frentes están compuestos por 45 sub-frentes (de 80 a 200 hombres cada uno), presentes en 23 departamentos⁶⁴.

El Gobierno de Juan Manuel Santos inició una fase exploratoria de diálogos de paz con el ELN en enero de 2014. El 30 de marzo de 2016, ambas delegaciones llegaron a un acuerdo exploratorio de diálogo, mediante el cual se decidió instalar una mesa pública de conversaciones y dar a conocer la agenda común que prevé seis puntos a negociar: la participación de la sociedad en la construcción de la paz; la democracia para la paz; transformaciones para la paz; víctimas; fin del conflicto armado, e implementación⁶⁵. Los diálogos por la paz continúan en el momento de realizar el presente trabajo.

3. Los grupos paramilitares: Las Autodefensas Unidas de Colombia

A. Aparición en el conflicto y desarrollo histórico

En la década de los 80, tras varios intentos de políticas y diálogos de paz fracasados, aparecieron diversos grupos de autodefensas patrocinados y financiados por propietarios de tierras que conformaban un ejército de alrededor de mil hombres⁶⁶. Los primeros

⁶⁴- Principalmente en Arauca, los Santanderes, Cesar, Magdalena Medio y el oriente de Antioquia. VÉLEZ, M.A.: <<FARC-ELN: Evolución y expansión territorial>>, *op.cit.*, pp. 176.

⁶⁵- GOBIERNO NACIONAL –ELN: *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, Marzo 2016. (Disponible en: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20180125-dialogos-por-la-paz/docs/Acuerdo-Gobierno-ELN.pdf>)

⁶⁶- La definición de Fernando Cubides puede servir como punto de partida. Según este autor, los grupos paramilitares colombianos eran “*grupos armados que, al margen de las normas y convenciones del derecho de guerra, combaten a la insurgencia persuadidos de que las armas y los recursos del estado no lo pueden hacer con eficacia*”. CUBIDES, F.: <<Los paramilitares y su estrategia>>, en DEAS, M. y LLORENTE, M.C. (Eds.): *Reconocer la guerra para reconstruir la paz*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1999, pp. 151-199. Otro elemento a tener en cuenta es el identificado por Kalyvas y Arjona: “*Los paramilitares son grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales, conformados por el Estado o tolerados por ése, pero que se encuentran por fuera de su estructura formal*”. KALYVAS S. y ARJONA, A.: <<Paramilitarismo: una perspectiva teórica>>, en RANGEL, A. (Ed.): *El poder paramilitar*, Fundación Seguridad y Democracia, Planeta, Bogotá, 2005, p. 29.

grupos paramilitares nacieron como una respuesta del sector ganadero y del narcotráfico a las amenazas y actividades violentas de la guerrilla y a la incapacidad del Gobierno para ofrecer seguridad en el territorio de todo el país. En poco tiempo pasaron a atacar a la guerrilla y a asesinar a líderes de la izquierda, así como a los *amigos de la guerrilla*⁶⁷.

En 1994, se fundaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, bajo el mando de Carlos Castaño, y con el tiempo, la influencia de éste sobre los grupos paramilitares fue tomando fuerza en su lucha contra la guerrilla y sus presuntos colaboradores, exportando el modelo a varias regiones. El paramilitarismo aparece en ese momento como una fuerza punitiva en la cual se armonizaban los intereses de las élites locales con ciertas prioridades del Gobierno, partiendo de un objetivo común: la lucha contrainsurgente⁶⁸. Los paramilitares se pasaron a llamar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁶⁹, consolidándose como una organización contrainsurgente que empezó a actuar en zonas dominadas por la guerrilla como Urabá (departamento de Antioquía), y los departamentos de Córdoba, Meta y Putumayo, con la aspiración de crear un frente de las autodefensas donde existiera un frente guerrillero.

Al inicio de la década de los ochenta, la irrupción del paramilitarismo en zonas de Córdoba y Urabá, Valle del Cauca, Nordeste Antioqueño y Magdalena Medio se caracterizó por las masacres y los asesinatos selectivos de líderes sociales y sindicales, políticos locales, regionales y campesinos, a los cuales dichos grupos señalaban como auxiliares o pertenecientes a los grupos guerrilleros. Especialmente en Urabá y el Magdalena Medio, el paramilitarismo cobró fuerza gracias al apoyo de algunos sectores sociales que habían sufrido los ataques de la guerrilla, como ganaderos o narcotraficantes. Esto permitió coaliciones regionales que actuaban como apoyo social y económico a los grupos paramilitares, creadas en un inicio con la idea de proteger y proveer seguridad a

⁶⁷.- CUBIDES, F.: <<Los paramilitares y su estrategia>>, *op.cit.*, pp. 194-197.

⁶⁸.- En el Informe de Crisis Group sobre este tema se afirma que los paramilitares no fueron una organización homogénea, sino más bien un matrimonio de intereses entre poderosos caudillos locales, jefes del narcotráfico, crimen organizado, miembros de élites políticas y económicas locales y grupos de contrainsurgencia. Los intentos de unificar a esta multiplicidad de actores bajo un solo mando con identidad política empezaron a comienzos de la década de 1990. Durante los siguientes quince años, la federación paramilitar fue expandiendo masivamente su poder en el país, en todos los sectores de la sociedad. CRISIS GROUP: *Los nuevos grupos armados de Colombia. Informe sobre América Latina* n°20, 10 de mayo de 2007, p. 3.

⁶⁹.- Las AUC surgen cuando se suman los grupos paramilitares del Magdalena Medio y de los Llanos Orientales a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), en 1997.

esos grupos sociales y económicos que habían sido objetivo de los ataques de la guerrilla⁷⁰. De este modo, estos grupos veían la justificación de sus actos por la existencia de la guerrilla, presentándose como el enemigo lógico de los grupos guerrilleros.

En la década de los 90, las AUC fueron creciendo de manera extraordinaria, dispersándose por todo el territorio nacional. Su *modus operandi* se ha caracterizado por una gran violencia, por asesinatos selectivos y masacres dirigidos a intimidar a la población y despojar a la guerrilla de su apoyo⁷¹. A la financiación de este grupo armado han contribuido muchos terratenientes, ganaderos y ejecutivos urbanos protegidos por las AUC, transformando este grupo en un grupo armado ilegal de carácter nacional. Del mismo modo, el narcotráfico también ha estado constantemente interrelacionado con la financiación y correspondiente protección de los cultivos⁷². La relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico ofreció a los narcotraficantes dotarse de un aparato militar que les ofrecía seguridad para llevar a cabo sus actividades delictivas y verse públicamente como un actor de peso, armado e ilegal y además con finalidad política. El control de gran parte de las zonas de cultivo por parte de las FARC-EP convertía a esta guerrilla en un enemigo directo de los cárteles de la droga, por lo que los paramilitares tenían otra motivación común para combatirlos.

⁷⁰- PRIETO, C. A. y ZULETA, S.: <<Nuevas dinámicas del conflicto armado en Colombia: el caso de las Bacrim, continuidades y rupturas>>, en *Estado y ciudadanía para la paz*, Serie documentos para la paz, n°1, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Observatorio de Construcción de Paz, Bogotá, 2011, pp. 162-163.

⁷¹- “*Los grupos ilegales de autodefensa tienen como principal forma de acción la utilización del terror contra la población que, según ellos, sirve de apoyo activo o pasivo a los grupos guerrilleros en las zonas rurales. Por medio del asesinato selectivo o de la masacre indiscriminada buscan generar terror para que tanto las personas guerrilleras, como aquellas que efectivamente tienen esos vínculos, se sientan en peligro inminente de ser víctimas de la acción criminal de los grupos de autodefensa. El propósito ulterior de estos grupos de autodefensa es provocar el desplazamiento masivo de la población del lugar hacia otros sitios, con el fin de, según su propia jerga, “limpiar” la zona, antes de proceder a reprobala muchas veces con personas de su entera confianza, procedentes de otros sitios y que empiezan a actuar en la región como cadenas de informantes al servicio de esos grupos de autodefensa*”. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, República de Colombia: *Los Grupos ilegales de Autodefensa en Colombia*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre de 2000, p. 15.

⁷²- En este sentido, Gutiérrez y Barón afirman que “...los narcotraficantes proveyeron a la coalición no sólo su conocimiento militar y su audacia, sino también una red nacional y global de mercados ilegales, partidarios políticos y aliados, de los cuales carecían los ganaderos en su proverbial localismo y aislamiento”. GUTIÉRREZ, F. y BARÓN, M.: <<Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia: notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004>>, en GUTIÉRREZ, F., WILLS, M. y SÁNCHEZ, G. (Eds.): *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 2006, p. 281.

El modo de actuar de los paramilitares también ha fortalecido, desde su origen mismo, las relaciones con las Fuerzas Armadas colombianas y sectores políticos con fuerte presencia y poder político regional⁷³. Ya a día de hoy son públicas y conocidas las evidencias que muestran que los paramilitares han sido una fuerza de combate paralela y alterna a las Fuerzas Armadas Estatales, considerados como una fuerza contrainsurgente que históricamente ha actuado en complicidad con agentes del Estado.

A lo largo de los años, denuncias de Organizaciones No Gubernamentales y las propias investigaciones de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación, han demostrado la colaboración no sólo a nivel operativo, sino logístico, de inteligencia y concepción de confrontación contra un enemigo común (la subversión) entre el paramilitarismo y las instituciones militares de Colombia. Según la propia Amnistía Internacional, las Fuerzas Armadas en Colombia actuaban en ocasiones conjuntamente con los grupos paramilitares, en sus enfrentamientos con los grupos guerrilleros, dentro del conflicto armado interno⁷⁴. Ésta ha sido una característica del paramilitarismo, en el sentido de que en la guerra contra la subversión, los paramilitares devenían aliados del Estado, pero en cambio, en la guerra contra las drogas, aquellos se convertían en sus enemigos⁷⁵.

De este modo, la lógica del conflicto siguió mutando, y la población civil devino también un objetivo para los grupos paramilitares. Al utilizar acciones violentas contra los civiles, estos grupos encontraron una manera de consolidar su control social sobre las poblaciones que eran sometidas al poder y control de las guerrillas.

⁷³.- Las AUC no sólo contaban con apoyos de los sectores del narcotráfico y ganaderos, sino también con el respaldo de sectores políticos locales y regionales que veían en la capacidad punitiva de este grupo una oportunidad para enfrentar el control que las guerrillas ejercían en muchas regiones de Colombia, y así poder asegurar el poder político y las rentas económicas que provenían de ciertas zonas.

⁷⁴.- Según esta Organización No Gubernamental, “*hace ya casi medio siglo que el conflicto armado interno de Colombia enfrenta a las fuerzas de seguridad, que actúan solas o junto con grupos paramilitares, con un abanico de grupos guerrilleros de izquierdas. Los ataques contra civiles son la marca del conflicto. Todas las partes enfrentadas son responsables de crímenes del derecho internacional y de violaciones de derechos humanos. Millones de mujeres, hombres y menores han sido objeto de desplazamientos forzados, homicidios ilegítimos y torturas (incluidas violaciones y violencia sexual), sometidos a cautividad o víctimas de desapariciones forzadas*”. AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Esto es lo que nosotras exigimos. Que se haga justicia. Impunidad por actos de violencia sexual cometidos contra mujeres en el conflicto armado de Colombia*, Madrid, 2011, p. 8.

⁷⁵.- GUTIÉRREZ, F. y BARÓN, M.: <<Estado, control territorial paramilitar...>>, *op.cit.*, p. 280.

B. El proceso de desmovilización paramilitar

En el año 2002 los paramilitares iniciaron un proceso de negociación con el Gobierno de Álvaro Uribe. En el período comprendido entre noviembre de 2003 y abril de 2006 se computaron desmovilizados más de 30.000 integrantes de 25 bloques que conformaban la estructura armada de las AUC⁷⁶, gracias a las negociaciones con el Gobierno del Presidente Uribe⁷⁷. Para ese entonces, varios organismos internacionales⁷⁸ hicieron recomendaciones sobre la necesidad de adoptar un marco legal donde se establecieran condiciones claras para la desmovilización de los paramilitares, respetando los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto⁷⁹.

Oficialmente, se declaró realizado el proceso de desmovilización de las AUC con la Ley de Justicia y Paz⁸⁰ aprobada en junio de 2005, y con éste la desactivación total de las autodefensas⁸¹. Esta Ley fue objeto de varias demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional de Colombia⁸². El 18 de mayo de 2006 la Corte Constitucional se

⁷⁶.- Durante la negociación entre el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre los años 2003 y 2006, se oficiaron 37 ceremonias de desmovilización colectivas. Se estima que el desarme afectó aproximadamente a 32.000 combatientes, incluidas redes logísticas, de apoyo y de inteligencia, y se dejaron fuera del conflicto cerca de 18.000 armas (cortas, largas y de apoyo).

⁷⁷.- El 15 de julio de 2003, mediante el llamado “Acuerdo de Santa Fe de Ralito” las AUC se comprometieron a desmovilizar sus estructuras armadas y reincorporarlas a la vida civil. GOBIERNO NACIONAL –AUC: *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia*, de 15 de julio de 2003.

⁷⁸.- Entre ellos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ver CIDH, Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia, OEA/Sr.I/V/II.120 Doc.60, 13 de diciembre de 2004); Naciones Unidas (Ver Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, del 28 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/10), o Amnistía Internacional (Ver Comunicado de Prensa del 26 de abril de 2005).

⁷⁹.- CIDH: Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia, OEA: OEA/Ser/L/V/II.125.Doc.15, de 1 de agosto de 2006.

⁸⁰.- Ley 975 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consolidación de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”. La Ley de Justicia y Paz se aprobó el 22 de junio y fue sancionada por el presidente de la República el 25 de julio. Diario Oficial n°45.980, de 25 de julio de 2005.

⁸¹.- Para información sobre el proceso de negociación y desmovilización colectiva de las AUC, ver los nueve informes de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos, MAPP/OEA, (Disponible en: <http://www.mapp-oea.org/>); y el Informe Ejecutivo del Proceso de Paz con las Autodefensas de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, publicado en diciembre de 2006, (Disponible en : www.altocomisionadoparalapaz.gov.co)

⁸².- Se constituyeron grupos por varias organizaciones de derechos humanos que presentaron las demandas ante la Corte Constitucional. Entre ellos, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la Asociación Campesina de Antioquia (ACA), la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), la Asociación de Trabajo Interdisciplinario (AT), o la Asociación Líderes en Acción, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC).

pronunció a favor de la constitucionalidad⁸³ de la Ley 975, y el 13 de julio de 2006 hizo públicos los fundamentos de la decisión⁸⁴.

Se calcula que aproximadamente se desmovilizaron más de 31.600 paramilitares colectivamente, y más de 3.600 de manera individual, llegando a un total aproximado de más de 35.000 desmovilizados. El 89.72% del total de desmovilizados fueron beneficiados con una amnistía *de facto*, a través de la aplicación de distintas normas (como la Ley 782 o el Decreto 128 de 2003), bajo el argumento de que no tenían investigaciones o condenas en su contra por delitos graves. Por ello, no les fue exigido revelar la verdad sobre los crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos en los que participaron o de los cuales tuvieron conocimiento. Se permitió la concesión de autos inhibitorios, cesaciones de procedimiento e indultos, a favor de desmovilizados que no registraban órdenes de captura o investigaciones por crímenes cometidos. En todo este proceso no se pudo determinar la verdad sobre los crímenes cometidos, ni sobre los responsables, mandos, financiadores, promotores o cómplices en la sociedad y en el Estado de tales crímenes⁸⁵.

A pesar de que el proceso se enmarcó en el relativamente reciente campo de la justicia transicional y no en las amnistías incondicionales y la impunidad que caracterizaron todos los procesos de paz anteriores en el país⁸⁶, dicho proceso de desmovilización ha tenido enormes claroscuros. La Ley de Justicia y Paz, como su nombre indica, se propuso

⁸³- La Corte Constitucional declaró constitucional la Ley 975. No obstante, señaló condiciones para que varias de sus disposiciones pudieran ser consideradas constitucionales. A destacar serían los parámetros de interpretación de la Corte destinados a proteger la participación de las víctimas en el proceso y su acceso a una reparación integral. En la sentencia de la Corte se clarificó la obligación de imponer en forma efectiva la pena reducida de prisión prevista y se introdujeron consecuencias legales (como la pérdida de beneficios, en caso de que los desmovilizados que buscan beneficiarse de la aplicación de la Ley oculten información a las autoridades judiciales). Además, la sentencia calificó el paramilitarismo como un delito común. Corte Constitucional, Comunicado de prensa sobre demanda contra la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005, 18 de mayo de 2006. Expediente D-6032 - Sentencia C-370/06.

⁸⁴- La Corte Constitucional concluyó que la Ley 975 de 2005 no debió haberse tramitado como una ley estatutaria. La Ley simplemente crea un procedimiento especial dentro de la jurisdicción ordinaria, que debe surtirse ante la Fiscalía General y los tribunales superiores. Asimismo, la Corte concluyó que los beneficios contemplados en dicha Ley no podían ser considerados como una amnistía o un indulto. COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS: *Anotaciones sobre la ley de justicia y paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas*, CCJ, Bogotá, marzo de 2007, pp. 445-446.

⁸⁵- MOVICE-CCAJAR-CSPP: *Sin justicia y sin paz: verdad fragmentada, reparación ausente*, Capítulo II Análisis de las investigaciones en contra de congresistas y ex congresistas por sus vínculos las estructuras paramilitares y los obstáculos a la aplicación de justicia, Bogotá, octubre 2009, pp. 151-197.

⁸⁶- Cfr. RESTREPO, M. E. y BAGLEY, B. (Compiladores): *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2011.

encontrar un punto de equilibrio entre la justicia y la paz, para lo cual concedió beneficios penales a los paramilitares que se desmovilizaran, con la esperanza de que se produjera un efecto positivo en los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas, y también para el establecimiento de garantías de no repetición. Los aspectos más criticados a escala nacional e internacional han sido el caracterizarse por ser un proceso unilateral, con falta de transparencia en cuanto a las condiciones de la negociación y el no haber existido canales de participación para la sociedad civil y las asociaciones de víctimas⁸⁷, habiendo estado éstas ausentes en dicho proceso⁸⁸.

4. La Fuerza Pública: ¿actor armado legal?

A. *Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional*

Las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional son las instituciones del Estado que han combatido históricamente el conflicto armado interno y conforman la Fuerza Pública del país. Las Fuerzas Militares de Colombia, también llamadas *Fuerzas Armadas*, se encargan de la defensa de la extensión territorial del país a nivel aéreo, terrestre y marítimo, están bajo el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia y se conforman por el Ejército Nacional, la Armada Colombia y la Fuerza Aérea. La Policía Nacional, por su parte, tiene carácter de cuerpo civil armado, adscrita al Ministerio de Defensa, pero a pesar de esta naturaleza civil, la existencia del conflicto armado interno ha llevado a que este organismo se caracterice por tácticas militares para poder cumplir sus objetivos contra la perturbación del orden público.

Estos organismos son la fuerza armada legítima que existe en Colombia. Por su naturaleza, devienen enemigos de todos los grupos armados que operan al margen de la ley, incluyendo de este modo, tanto los grupos guerrilleros como los paramilitares. Dentro de su mandato está el de preservar el orden y la seguridad, pero desgraciadamente han

⁸⁷.- “Las víctimas, por su parte, han sido ignoradas durante todo el trámite parlamentario de la ley, no tienen asegurada su participación activa en los procesos contra sus victimarios y no van a recibir la reparación integral a que tienen derecho de acuerdo con la legalidad internacional aplicable. Y la verdad pública y la memoria histórica de la barbarie y la impunidad tampoco están debidamente garantizadas por la ley.” VALENCIA VILLA, H.: *La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 2005, p. 6.

⁸⁸.- GONZÁLEZ BUSTELO, M.: <<Las encrucijadas de Colombia>>, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 91, 2005, Madrid, p. 133.

salido a la luz evidencias de la colaboración entre las fuerzas legales del Ejército y los grupos paramilitares⁸⁹, cuando han luchado por combatir un enemigo visto como común para ambos, como son los grupos guerrilleros. A pesar de que el brazo armado legal del país también haya combatido los grupos paramilitares, el hecho de que exista esta confusión entre la violencia legal e ilegal supone una degeneración de las prácticas de la ley y de la justicia que impacta de un modo directo en la degradación del conflicto armado⁹⁰.

B. La estrategia en el conflicto armado

En los años sesenta, con el surgimiento de las guerrillas y su influencia creciente en el sector campesino y en los movimientos populares urbanos, el Gobierno colombiano desarrolló una estrategia de carácter contrainsurgente orientada por la Doctrina de Seguridad Nacional⁹¹. Las actuaciones que se llevaron a cabo bajo este sistema se aplicaron de manera indiscriminada tanto contra la población campesina de Colombia como contra los sectores y movimientos populares dentro de las ciudades, a pesar de que el objetivo era derrotar a los grupos guerrilleros, dejando graves violaciones a los derechos humanos.

Del mismo modo que otras fuerzas armadas durante el período de Guerra Fría, las Fuerzas Armadas colombianas se defendían utilizando una estrategia de disuasión por represalia en contra de un enemigo que no debería atacar ya que la represalia debería producir un balance negativo para sus intereses. La estrategia contrainsurgente del Estado colombiano, en sus inicios se centró en un aislamiento político de la guerrilla en relación con la población civil, se inauguraron las contraguerrillas profesionales y se desarrolló

⁸⁹.- Como afirma Vargas Velasques, “*es evidente en todos los manuales de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos parainstitucionales para que adelanten tareas consideradas como “sucias”, pero supuestamente necesarias para combatir eficazmente al denominado enemigo interno o la subversión comunista de otra naturaleza. Pero igualmente es claro en la historia de la violencia en Colombia la recurrencia de este tipo de mecanismo como forma de combatir al enemigo.*” VARGAS VELASQUEZ, A.: <<Lucha contra el terrorismo en Latinoamérica. Antecedentes y cambios>>, IIEE, Ministerio de Defensa, *Cuadernos de Estrategia. Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica* n°158, 2012, pp. 128-129.

⁹⁰.- SALAMANCA, M.E.: <<Un ajedrez del conflicto armado colombiano>>, *op.cit.*, p. 25.

⁹¹.- Esta doctrina cobra fuerza con el Gobierno de Julio César Turbay Ayala, priorizando la confrontación o mano dura y el Estatuto de Seguridad Nacional.

una acción cívico-militar y psicológica sobre la población civil. Durante las últimas décadas, las Fuerzas Armadas han utilizado estrategias de seguridad desarrollando operaciones de paz, de estabilización, de interposición, etc., de modo que puedan actuar cuando surjan focos de inestabilidad evitando que se propaguen⁹².

Durante la época conocida como “La Violencia” y hasta que se instauró el Frente Nacional en 1957, las Fuerzas Armadas se mantenían adscritas a los dos partidos tradicionales, aunque conviene señalar que progresivamente el pensamiento anticomunista fue alimentando la Doctrina de Seguridad Nacional⁹³. Esta doctrina, junto con la autonomía que adquirió el Ejército durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional, impulsó una visión sectaria frente al enemigo interno que serían las guerrillas de izquierda⁹⁴.

La contrainsurgencia es la combinación de respuestas militares, políticas, sociales, económicas, de propaganda y de desarrollo, en especial a nivel local. La Fuerza Pública colombiana ha acumulado experiencia en contrainsurgencia y ha sido éste el tipo de guerra al que se ha orientado durante el conflicto armado interno⁹⁵. En la mayoría de

⁹².- BALLESTEROS MARTÍN; M.A.: <<El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional>>, *Real Instituto Elcano*, ARI n°91/2006, Área Terrorismo Internacional, p. 4.

⁹³.- Como afirma Tokatlian, “*la idea de la seguridad nacional es la expresión de un discurso determinado. Este discurso, invocado tanto en el Norte como en el Sur, en el Este como en el Oeste, es de naturaleza conservadora: busca preservar el estado de cosas existentes dando por sentado que ello es viable, deseable y necesario. Es además un discurso que pretende otorgar certezas: intenta precisar, medir y predecir eficazmente las amenazas, las vulnerabilidades, el tipo, grado, origen, dimensión, foco y alcance del peligro y las estrategias más convenientes y efectivas para superarlo y así evitar el conjunto de riesgos, sorpresas, y dificultades vitales que ponen en entredicho valores precitados para una comunidad dada. Asimismo conjuga un discurso orientado a imágenes: esclarece u oscurece, según el caso, el perfil del adversario, del contrincante, del enemigo y su eventual futuro comportamiento y mediante ello deposita (...) (en determinados órganos) la capacidad de identificarlos y actuar en consecuencia (...) la idea de la seguridad nacional en el contexto hemisférico está asociada a la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional surgida al calor de la Guerra Fría y estimulada (...) (al tenor de ese conflicto) significando el mayor esfuerzo latinoamericano para militarizar el concepto de la seguridad. El gran enemigo externo -el comunismo- pasó a mimetizarse a nivel doméstico y, con esto, el papel de las fuerzas armadas adquirió preponderancia ya que la corporación militar se autoidentificó ideológica y prácticamente como la única institución capaz de salvaguardar los valores nacionales, garantizar la estabilidad política, robustecer el desarrollo social, y facilitar el progreso económico de un país. Este sello doctrinario dependiente y distintivo de la seguridad nacional en América Latina se encuentra en un proceso de redefinición y transformación y aún gravita de modo sobresaliente en diversos casos continentales (...) (ya que ésta (SIC) le puede eventualmente brindar protección y defensa a las clases gobernantes, pero inseguridad e incertidumbre a los ciudadanos)*”. TOKATLIAN, J. G.: *Drogas, Dilemas y Dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1995, pp. 11-15.

⁹⁴.- URIBE-CALDERÓN, M.: *Salvo el poder, todo es ilusión. Mitos de origen de los Tigres Tameses de Sri Lanka (LTTE)*, ..., *op.cit.*, p. 84.

⁹⁵.- VARGAS VELASQUEZ, A.: <<Lucha contra el terrorismo en Latinoamérica. Antecedentes y cambios>>, *op.cit.*, pp. 123-124.

países latinoamericanos, el tema de la guerra irregular (concretamente la guerra de guerrillas) ha estado presente en el quehacer de las fuerzas militares y policiales, buscando una adaptación del posible rol de tales fuerzas en relación con este tipo de guerra⁹⁶.

Durante la década de los ochenta, las Fuerzas Armadas en Colombia adquieren protagonismo nacional debido a que el conflicto armado interno sigue creciendo y a que se inician estrategias de búsqueda de una solución negociada. Además, los sectores de las élites civiles demandan que éstas asuman cada vez más la defensa de la democracia, defensa ésta que es percibida casi exclusivamente en una actuación de carácter militar. Durante los noventa, con un crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares, la táctica militar se orienta hacia la consolidación de territorios propios y la disputa de los territorios en poder de la insurgencia.

Con el Gobierno del presidente Andrés Pastrana, entre 1990 y 2002, las Fuerzas Armadas sufrieron una gran reforma y con los dos períodos de presidencia de Álvaro Uribe, del 2002 al 2010, siguieron fortaleciéndose, así como la Policía Nacional, incrementando sus efectivos, su dotación y armamento, así como su capacidad de movilidad, estratégica y operativa, permitiéndoles actuar de manera ofensiva contra las organizaciones guerrilleras y los grupos paramilitares, llegando en este último caso a una desmovilización negociada.

A lo largo de los distintos gobiernos colombianos, las Fuerzas Armadas han sido leales a los mismos, sin haber recurrido a los golpes militares (como había sucedido en países como Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y Perú, entre otros)⁹⁷. El modo de actuar militar de Colombia se ha caracterizado en los últimos tiempos por avanzar en el control del territorio y de las vías de comunicación, por haber realizado golpes a la guerrilla combinando equipo técnico y humano en acciones de aviación y conseguir que gran parte de la población civil rechace los movimientos contrainsurgentes. Por el contrario, y en relación con la lucha contra el narcotráfico, el Ejército no ha logrado efectos positivos ni

⁹⁶- *Ibid.*, p. 122.

⁹⁷- Para un estudio en detalle de la trayectoria de las Fuerzas Armadas en Colombia *vid.* VARGAS VELÁSQUEZ, A.: *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*, La Carreta Política Editores, Medellín, 2010.

exitosos en el objetivo de cortar con la financiación de la insurgencia.

5. Nuevos grupos armados: Las Bandas Criminales

A. Aparición del fenómeno

Las negociaciones entre el Gobierno de Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fueron complejas y generaron un contexto de inseguridad que abrió las puertas a que nuevas formas de organización criminal se crearan para llenar el vacío que dejaron los paramilitares⁹⁸. Después del proceso de desmovilización de las AUC, organizaciones en defensa de los derechos humanos manifestaron su preocupación por el rearme y la aparición de nuevos grupos armados ilegales⁹⁹. Tras estas negociaciones se constató desde 2006 la permanencia de grupos armados ilegales en zonas donde antiguamente habían tenido influencia de las AUC, grupos que, por su apariencia y su lógica de acción, los académicos y políticos han calificado como *neoparamilitares*, *bandas emergentes*, o *bandas criminales* al servicio del narcotráfico, entre otras.

Estos grupos no pueden catalogarse como grupos armados de carácter contrainsurgente, pero tampoco son un simple grupo criminal. Sus actos de violencia presentan un alto

⁹⁸.- En este sentido, Prieto y Zuleta afirman que “...podría afirmarse que el proceso de negociación se caracterizó por su complejidad, improvisación y desarticulación entre los objetivos y las herramientas para alcanzarlos. Esta circunstancia permitió que se crearan los incentivos/desincentivos para que los comandantes paramilitares y narcotraficantes (devenidos en paramilitares) conservaran reductos armados con el fin de asegurar el control territorial y social en algunas zonas del país en caso que no se cumplieran los compromisos pactados con el Gobierno nacional. Fue precisamente bajo este contexto que se presentó el surgimiento de las Bacrim como organizaciones armadas que, debido a su complejidad y origen diverso, difícilmente pueden ser categorizadas como simples organizaciones criminales, similares entre sí en su accionar violento y con objetivos claramente establecidos, o sin incidencia alguna en los ciclos de violencia asociada al conflicto armado colombiano”. PRIETO, C.A. y ZULETA, S.: <<Nuevas dinámicas del conflicto armado en Colombia...>>, *op.cit.*, p. 167.

⁹⁹.- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su preocupación de este modo: “La CIDH nota que poca información se ha dado a conocer al público sobre aquellos desmovilizados que sin participar del proceso de reinserción se han rearmado o formado nuevas bandas persistiendo en el fenómeno de la violencia. Sobre este panorama la información hecha pública en el Sexto, Séptimo y Octavo informa del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos al Consejo Permanente de la Organización ha revelado la existencia de fenómenos de violencia posteriores a las desmovilizaciones que preocupaban a la MAPP, que obedecen a dinámicas diversas: 1) reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas, 2) reductos que no se desmovilizaron, 3) aparición de nuevos actores armados y/o fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas dejadas por grupos desmovilizados”. OEA: *Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004.2007)*, OEA Documentos Oficiales, 2007, pp. 97-98.

grado de especialización, destacando el grado de selectividad que utilizan en sus acciones. El Gobierno colombiano se ha venido refiriendo a ellas como *bandas criminales* o *BACRIM*, considerándolas como un asunto de orden público¹⁰⁰, pero las organizaciones de derechos humanos y sectores académicos colombianos han mantenido la teoría de que son la continuación del paramilitarismo bajo otras estructuras.

Se ha discutido mucho sobre las formas de denominar a estos grupos armados surgidos de la desmovilización de las AUC. La disputa no ha constituido solamente un debate político y académico, ya que también tiene consecuencias prácticas y jurídicas para enfrentar los retos que estos grupos representan en términos de derechos humanos y políticas públicas. La discusión fue en su momento tan traumática que, si bien estos grupos seguían actuando de manera similar a sus antecesores y defendiendo los mismos intereses, su nueva denominación impedía que hubiera reconocimiento estatal hacia las víctimas en las regiones. Este limbo jurídico implicaba vacíos en el tratamiento a las personas menores de edad reclutadas por estas organizaciones, así como en el tipo de asistencia estatal frente a aquellas personas desplazadas y víctimas de estos grupos. Esta situación se vio igualmente reflejada en la ambigua respuesta de la fuerza pública contra esas estructuras, ya que su caracterización como banda criminal o grupo armado dependía de cada unidad encargada de combatirlos¹⁰¹.

Estos nuevos grupos operan con menos fuerza que las AUC en su momento, pero llevan a cabo acciones como ejercer presión armada para mantener control territorial, social, político y de las economías ilegales, en especial del narcotráfico; llevar a cabo extorsiones y *boleto*¹⁰² a comerciantes y empresarios; amenazar, realizar asesinatos selectivos, desapariciones y ocasionar el desplazamiento forzado de personas; y también en ciertas

¹⁰⁰.- Las BACRIM fueron definidas oficialmente por la policía como “*estructuras de crimen organizado, especializadas en narcotráfico, (que) poseen niveles de hostilidad, vinculadas a rentas ilícitas y con alcance nacional y transnacional (pero) carecen de ideología política y contrainsurgente (...), su propósito es el control de la cadena productiva del narcotráfico*”. Corte Constitucional. República de Colombia. AUTO 119 DE 2013. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, p. 5. T-025-04/AUTOS_2013. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

¹⁰¹.- MASSÉ, F., MUNÉVAR, J., ÁLVAREZ, E. y RENÁN, W.: *La evolución de las estructuras armadas post-desmovilización: pasado, presente y futuro*, Tercer Informe del Observatorio de DDR y Ley de Justicia y Paz, Madrid, CITpax, 2010, p. 10.

¹⁰².- El “*boleto*” es una práctica llevada a cabo en Colombia por guerrilleros y criminales que consiste en enviar amenazas a las personas para obligarlas bajo amenaza de muerte o secuestro a entregar determinadas cantidades de dinero. Las amenazas son fuertes y cuando no se obedecen se cometen asesinatos o secuestros de la persona amenazada o de sus familiares.

ocasiones utilizar cierto discurso ambiguo contrainsurgente. Estas organizaciones criminales se conformaron por personas desmovilizadas y no desmovilizadas de las AUC y por personas que no han pertenecido a estas estructuras anteriormente, pero que han estado vinculadas a la delincuencia común, el crimen organizado o simplemente serían nuevos reclutas sin antecedentes criminales.

B. Una amenaza para la seguridad ciudadana

Las Bandas Criminales (BACRIM) han generado distintas cuestiones en materia de seguridad. En su momento pusieron en duda el alcance del proceso de desmovilización y desarme de los paramilitares, la efectividad en la reintegración de sus excombatientes a la vida civil y la voluntad de los exjefes de someterse a los procedimientos jurídicos derivados de la Ley de Justicia y Paz. Además, la presencia de estas organizaciones generó dudas sobre el desmantelamiento definitivo de las estructuras ilegales y del narcotráfico que venían relacionándose con el paramilitarismo, quedando claro que el desmantelamiento parcial del paramilitarismo es el origen del surgimiento de las BACRIM. Las prácticas violentas han venido cuestionando el proceso de fortalecimiento y consolidación de las instituciones del Estado y la población civil en los territorios que más se han visto azotados por la presencia histórica de las AUC¹⁰³.

Hay factores fundamentales que hicieron posible la aparición de las BACRIM como un nuevo actor de la confrontación armada en Colombia. Uno de ellos es que el desmantelamiento del aparato militar fue el objetivo principal de las negociaciones con las AUC, implicando el desarme y desmovilización de más de 30.000 combatientes y una automática reducción en los indicadores de violencia e inseguridad humana en una gran parte del país. Pero las estructuras políticas y económicas de las AUC continuaron operando, y se abrieron las puertas a que combatientes paramilitares que se sentían más cercanos al narcotráfico y al crimen organizado, retomaran las estructuras del paramilitarismo y se propusieran el control violento de territorios, poblaciones y en especial, los flujos de mercancías con capacidad de generar un ingreso económico. Por

¹⁰³.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Rearmados y reintegrados. Panorama posacuerdos con las AUC*, CNMH, Bogotá, 2015, pp. 39-40.

otro lado, en las negociaciones existió mucha incertidumbre para ambas partes. El Gobierno colombiano desconoció la extensión exacta del paramilitarismo en el país y todas sus consecuencias, y las AUC nunca establecieron unas reglas de juego claras y previamente establecidas¹⁰⁴.

A pesar de la desmovilización de combatientes, no se acabó con las estructuras del narcotráfico, por lo que asumieron esta nueva forma de violencia los paramilitares que nunca se desmovilizaron u otros que sí lo habían hecho, pero a pesar de ello retomaron los actos de violencia en las zonas donde habían estado presentes las AUC. Los medios de comunicación, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil empezaron a hacer públicas las denuncias sobre incidentes operados por grupos de no desmovilizados de las AUC, otros por mandos medios y combatientes desmovilizados que continuaron realizando acciones criminales y otros grupos de nueva creación relacionados con el narcotráfico y otras actividades ilegales como el contrabando o la extorsión.

Las BACRIM empezaron a amenazar la seguridad ciudadana desde su aparición. Entre 2002 y 2006 los grupos paramilitares tenían como principal actividad los combates (42%), las incursiones armadas (27%) y las masacres (8%); y ya para el período 2006-2008 estos grupos armados sustentaron su actividad en amenazas (53%), combates (23%) e incursiones (8%)¹⁰⁵. En el año 2013 se registró la presencia de las bandas conocidas como los Urabeños, los Rastrojos y dos disidencias del Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC): el Bloque Meta y Libertadores del Vichada en los departamentos de Chocó, Córdoba, Antioquia, Vichada, Meta, Guaviare, Cesar, Valle del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Santander¹⁰⁶. Además, se constataron acercamientos y acuerdos territoriales y económicos entre los grupos guerrilleros de las FARC-EP y el ELN, y entre estos grupos y las bandas criminales debido a la necesidad de las FARC-EP de vender a estas bandas la pasta de coca comprada a los campesinos y a la pretensión de eliminar los enfrentamientos, o al menos, de disminuir la violencia entre

¹⁰⁴.- PRIETO, C. A. y ZULETA, S.: <<Nuevas dinámicas del conflicto armado en Colombia...>>, *op.cit.*, p. 165.

¹⁰⁵.- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ: <<¿Para dónde va el paramilitarismo en Colombia?>>, *Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis*, Número 58, enero 2010, p. 4.

¹⁰⁶.- PÉREZ SALAZAR, B. y MONTOYA CELY, C.: <<Las BACRIM después de 2013: ¿Pronóstico reservado?>>, *Fundación Paz y Reconciliación*, Bogotá, 16 de diciembre de 2013, pp. 1-20.

dichas organizaciones¹⁰⁷.

Por todo ello, se han mantenido dos factores estructurales que explican la persistencia del fenómeno paramilitar y la actual etapa de las nuevas bandas criminales. De un lado, la incapacidad del Estado para penetrar la sociedad a nivel regional y local; y de otro, la imposibilidad del Estado, y la sociedad en general, para generar un modelo de desarrollo menos desigual y excluyente, con bienes públicos y alternativas económicas que replacen con éxito las economías ilegales¹⁰⁸.

C. *Un desafío para la paz*

Las bandas criminales operan de distintas maneras dependiendo del territorio. En las zonas urbanas sus actividades giran alrededor de la extorsión, el micro-tráfico y el control de rutas de tráfico de drogas y contrabando¹⁰⁹. Además, con frecuencia amenazan y asesinan a miembros de organizaciones de defensa de los derechos humanos, a familiares de víctimas, a mujeres y a población LGBTI. En cambio, en las zonas rurales, sus actividades se orientan a los cultivos ilícitos, la minería ilegal y el control de corredores de tráfico de drogas, armas, contrabando, maquinaria para minería ilegal y otras actividades ilegales¹¹⁰.

El panorama actual en relación con estos grupos es que desde el 2006 la fuerza pública ha desarticulado más de 30 bandas en todo el territorio colombiano, ha neutralizado más de 100 mandos y ha capturado o dado de baja alrededor de 20.000 de sus miembros¹¹¹. En el año 2013 se desarticulaban dos de las bandas más visibles a nivel nacional: la banda

¹⁰⁷.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*, op.cit., p. 292.

¹⁰⁸.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*, CNMH, Bogotá, 2017, pp. 23-24.

¹⁰⁹.- Generando una situación de inseguridad complicada en ciudades como Medellín, Barranquilla, Cúcuta y Cali.

¹¹⁰.- ARÉVALO BENCARDINO, J.: <<Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana>>, *Revista de Economía Institucional*, vol.16, n°30, Primer semestre/2014, pp. 136-137.

¹¹¹.- Entre las capturas más importantes durante el 2013 se registraron la de Héctor Mario Urdinola “Zarco”, jefe de Loa Machos; Francisco José Morela “Negro Sarley”, segundo mando de Los Urabeños; Heber Jhon Peñaña “Guacharaco”, último jefe de la banda Renacer; Jacinto Nicolás Fuentes Germán, alias “Don Leo”, jefe de Los Urabelos en el Bajo Cauca; Carlos Palencia “Viaje”, jefe de Los Urabeños en Norte de Santander; Neutlie Muños “Neo”, jefe de los Rastrojos en Antioquia.

Renacer¹¹² y la banda Los Machos¹¹³. La evolución de las bandas criminales se ha caracterizado por la existencia de confrontaciones o alianzas entre ellas que ha generado la imposición de una de las bandas y un incremento de violaciones de los derechos humanos. Entre 2013 y 2014 tres bandas fueron las más visibles en todo el territorio: Los Urabeños o “Clan Úsuga”, Los Rastrojos y las disidencias del ERPAC (Bloque Meta y Bloque Libertadores del Vichada). Aun así, en muchas zonas del país se registran organizaciones con otras denominaciones oficialmente no reconocidas, que actúan como bandas criminales¹¹⁴.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha advertido estos últimos años de la presencia de estas bandas criminales en hasta 168 municipios de 27 departamentos¹¹⁵. A finales del 2014 se alertaba sobre la expansión de Los Urabeños y la creciente vinculación de las BACRIM con delitos de explotación sexual infantil y de trata de personas¹¹⁶, por lo que éstas continúan siendo un reto a la política de desmovilización y reintegración que utilizó el presidente Uribe con las AUC y que representan una amenaza para la seguridad del pueblo colombiano y un obstáculo para la construcción de la paz.

Sin duda, uno de los mayores retos para la etapa de implementación territorial de los Acuerdos de las FARC-EP y del posconflicto en Colombia es la persistencia de la violencia de las BACRIM. Estos grupos, tras una inicial reducción de su violencia entre 2011 y 2012, presentaron desde 2013 una tendencia al alza¹¹⁷. En la actual etapa, los grupos armados post-desmovilización han concentrado su actividad en la fase de la

¹¹².- Con presencia en municipios del Chocó como Quibdó, Istmina y Tadó.

¹¹³.- Con presencia en municipios de Valle del Cauca como Sarzal, Roldanillo y Sevilla.

¹¹⁴.- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ: <<Tesis No.5. La criminalidad organizada hoy: entre la consolidación de un actor y las expresiones locales>>, *Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*, Informes FIP, núm.23, septiembre de 2014, pp. 35-39.

¹¹⁵.- Se encuentran dispersas las estructuras del “Clan Úsuga” (también llamados “Los Urabeños”, o en algunos sectores, “Autodefensas Gaitanistas”), “Los Rastrojos”, “La Empresa”, los “bloques Meta y Libertadores del Vichada”, “La Oficina de Envigado”, y otros grupos bajo el nombre de las “Águilas Negras” y “Los Paisas”.

¹¹⁶.- Además de la continuidad de actividades como los homicidios selectivos, la extorsión, el reclutamiento forzado o la influencia que ejercen sobre la minería ilegal y el narcotráfico, entre otras. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: “Defensoría advierte presencia de “bandas criminales” en 168 municipios de 27 departamentos”, Comunicado de prensa, 4 de noviembre de 2014.

¹¹⁷.- Esta situación podría estar confirmando la tendencia histórica del fenómeno paramilitar de reactivarse e intensificar su accionar violento a medida que se desarrollan las negociaciones con las guerrillas, tal como ocurrió en los años ochenta y durante los diálogos del Caguán. VÁSQUEZ, T. y BENAVIDES, J.: <<La confrontación armada en medio de los diálogos>>, *Revista Cien Días*, septiembre-noviembre, 2014, N° 83, pp. 8-15.

economía cocalera que genera mayor capital, en concreto en su comercialización y también en el disfrute del capital acumulado en zonas más integradas. De este modo han adaptado su estructura organizativa a las actividades económicas que regulan o monopolizan, especialmente a las economías ilegales¹¹⁸.

III. HUELLAS DEL CONFLICTO EN LA SOCIEDAD. LA LUCHA POR EL TERRITORIO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

1. Datos sobre el desplazamiento forzado en Colombia

A fecha 1 de septiembre de 2018, el número de víctimas generadas por el conflicto armado colombiano recogido en el Registro Único de Víctimas (RUV) asciende a un total de 8.746.541 personas¹¹⁹. Sin lugar a dudas, este conflicto armado ha tenido efectos devastadores en el desarrollo del país a todos los niveles.

La crisis humanitaria generada por el conflicto armado en el país se evidencia de manera particular en el desplazamiento forzado de miles de colombianos, personas que se han visto obligadas a huir de sus casas dejando atrás sus raíces, sus tierras, sus vidas. La situación de pobreza en el país se ve acentuada por el fenómeno del desplazamiento, que repercute en condiciones desfavorables para la vida de los colombianos. A finales del 2014 Colombia contaba con un 12% de su población total registrada como desplazados internos (6.044.200 personas). En cuanto a sus condiciones, más del 63% de desplazados viven por debajo del umbral de la pobreza y el 33% en condiciones de extrema pobreza¹²⁰.

Colombia es uno de los países con el mayor número de víctimas de desplazamiento interno en el mundo. El conflicto armado interno ha alcanzado la cifra de 6 millones de

¹¹⁸.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*, op.cit., pp. 102-103.

¹¹⁹.- Todas aquellas personas que se consideren víctimas del conflicto armado en Colombia pueden inscribirse en el Registro Único de Víctimas (RUV). Este registro se regula en el capítulo II del Título V, dedicado a la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas, artículos 153 a 158, de la ley 1448. Registro Único de Víctimas. (Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>) . Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2018.

¹²⁰.- IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre: *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, mayo 2015, p. 18.

personas en situación de desplazamiento forzado interno alrededor de todo el país¹²¹. Todos los departamentos de Colombia se han visto afectados por este fenómeno, ya sea como territorios de los que han sido expulsados los desplazados o como territorios receptores. La mayoría de personas desplazadas provienen de zonas rurales, y esto tiene sentido al ser en el campo donde el conflicto armado ha cobrado más fuerza y donde las apropiaciones de la tierra han tenido mayor trascendencia.

En cuanto al número de desplazados en Colombia, las cifras pueden ser dispares según cuál sea la fuente consultada. Es importante conocer que el reconocimiento y registro de las personas desplazadas ha sido un asunto problemático al presentarse desde su comienzo dificultades por parte de las instituciones del Estado. Por lo tanto, desde sus inicios los datos sobre el número de personas desplazadas en el interior de Colombia han sido dispares y han generado debates. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en 2013, el número de desplazados en Colombia ascendía a 5.921.229¹²². Según el Informe Global 2016 sobre el desplazamiento, elaborado por el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR) y el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), y publicado en mayo de 2016 por ACNUR¹²³, se habían registrado en Colombia 6.3 millones de desplazados internos¹²⁴.

Datos del último trimestre de 2015 muestran una disminución considerable en nuevos casos de desplazamiento forzado¹²⁵, en gran parte justificados por los inicios en esas fechas de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, aun así, esta práctica no ha cesado. A pesar de que el desplazamiento se ha evidenciado en casi la totalidad del

¹²¹.- Según CODHES, desde los años 1985 a 2013 el número de personas en situación de desplazamiento, a nivel nacional, asciende a 5.921.229. Y según el IDMC, a finales del 2014 Colombia tenía 6.044.200 desplazados internos, suponiendo el 12% de la población. IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre: *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence, op.cit.*, p. 16; CODHES: *El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz, Informe Desplazamiento 2013*, p. 3.

¹²².- Estadísticas nacionales de Codhes. *Íbidem*.

¹²³.- CENTRO DE MONITOREO DE DESPLAZAMIENTO INTERNO (IDMC) y CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS (NRC): *Informe global 2016: desplazados internos por conflicto y violencia*. Disponible en www.acnur.org

¹²⁴.- Hay que tener en cuenta que estos datos son acumulativos, pues se trata del número de víctimas reconocidas por el Gobierno colombiano desde 1985 en el Registro Único de Víctimas, por lo que no se diferencian las personas que aún permanecen en esta situación de desplazamiento.

¹²⁵.- El final del año 2015 registró 1047 víctimas de desplazamiento forzado por eventos de índole masivo y múltiple. El departamento con más desplazados en este período fue Chocó. CODHES: *Informe sobre desplazamiento múltiple y masivo en Colombia*, Octubre y Diciembre de 2015, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, Informe número 88.

territorio nacional, hay ciertas regiones donde ha sido más intenso. La tendencia sigue siendo de una mayor concentración del desplazamiento en la región del Pacífico.

2. Definición y realidades del fenómeno

A. *Concepto y tipificación nacional e internacional*

Como acabamos de exponer, uno de los principales grupos de víctimas de este conflicto armado en Colombia son las personas desplazadas, que han visto cómo sus vidas enteras desaparecían y quedaban a expensas de un futuro incierto e inseguro. El conflicto armado interno ha sido y sigue siendo la causa inmediata del desplazamiento.

Según Naciones Unidas¹²⁶, se entiende por desplazados a las personas o grupos de personas, que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida¹²⁷.

Es importante destacar que la responsabilidad principal en materia de desplazamiento forzado la ostenta el Estado al cual pertenecen las víctimas de este delito. Por tanto, el Estado se ha visto en la responsabilidad de cumplir con sus obligaciones internacionales y actuar para restablecer los derechos de las víctimas desde una perspectiva de responsabilidad estatal e individual. El Estado debe ejercer un desarrollo normativo en este ámbito y tomar iniciativas en distintos sectores. La sociedad civil y los actores humanitarios internacionales juegan un papel muy importante a la hora de garantizar los derechos de este sector de la población¹²⁸. Cuando el Gobierno responsable de la protección no asume sus obligaciones es cuando aparece el debate sobre la

¹²⁶.- ONU: "Principios rectores de los desplazamientos internos", *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng*, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998, p. 5.

¹²⁷.- Esta definición es la utilizada desde el Informe del Representante del Secretario general sobre Desplazados Internos. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/1991/23 de 1992.

¹²⁸.- URRUTIA ASUA, G.: <<El desplazamiento forzado interno: una constante en la generación de víctimas>>, en GÓMEZ ISA, F. (Dir.), *Colombia en su laberinto...*, op.cit., p. 252.

responsabilidad de la comunidad internacional de ejercer esa protección¹²⁹.

A nivel internacional, el Estatuto de Roma enmarca el desplazamiento forzado como un delito de lesa humanidad¹³⁰ y de guerra. En cuanto a la legislación nacional colombiana, el Decreto 2569 de 2000, el cual reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, define la condición de desplazado, en su artículo 2, como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público¹³¹.

En la misma norma se exige que para recibir los beneficios que ostentan las personas en condición de desplazadas, éstas deberán declarar su situación ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y también solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, copia de la declaración de los hechos anteriormente comentados.

Por otro lado, el Código Penal colombiano tipifica la figura del desplazamiento forzado en los artículos 159¹³² y 180¹³³. El primero, bajo el título de *Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil*, define el delito como la acción de

¹²⁹.- Cfr. ICISS, International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The responsibility to protect*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

¹³⁰.- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo 7: “Se entenderá por “crímenes de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: (...) d) deportación o traslado forzoso de la población”.

¹³¹.- Disponible en <http://www.dpn.gov.co>

¹³².- Título II: “Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”, Capítulo único.

¹³³.- Título III: “Delitos contra la libertad individual y otras garantías”, capítulo Quinto: “De los delitos contra la autonomía personal”.

deportar, expulsar, trasladar o desplazar forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar. El artículo 180, bajo el título de *Desplazamiento forzado*, define el delito como la acción de ocasionar, de manera arbitraria, mediante violencia y otros actos coactivos, que uno o varios de los miembros de un sector de la población cambie el lugar de su residencia.

Posteriormente, se aclara que cuando sea la fuerza pública la que realice un movimiento de la población por razones de seguridad o en el desarrollo de acciones militares, de acuerdo con el Derecho internacional, no se entenderá tal movimiento como desplazamiento forzado. Más adelante, en el artículo 181 del Código Penal se establece que en cinco circunstancias especiales el delito de desplazamiento forzado será agravado. Estas circunstancias son que el autor del delito sea un servidor público; que la víctima sea una persona discapacitada, o menor de dieciocho años, o mayor de sesenta años, o mujer embarazada; que la víctima sea, por razón de su condición, un periodista, un comunicador social, un defensor de derechos humanos, un candidato o aspirante a cargos de elección popular, un dirigente cívico, comunitario, étnico, sindical, político o religioso, o contra quienes hayan sido testigos o víctimas de delitos o faltas disciplinarias; que se cometa utilizando bienes del Estado; y por último, que la víctima sea sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes¹³⁴.

B. Causas de desplazamiento

El desplazamiento es una de las consecuencias más duras y devastadoras que ha acarreado durante décadas el conflicto armado, constituyendo una grave violación de los derechos humanos y causando un grave impacto en términos humanitarios¹³⁵. Como hemos visto, a través del surgimiento de organizaciones paraestatales como los grupos paramilitares, nació también una particular forma de violencia y la llamada guerra sucia. A esto se sumó

¹³⁴.- La pena para el delito de desplazamiento forzado del artículo 180 es de prisión de noventa y seis a doscientos dieciséis meses, multa de ochocientos a dos mil doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de noventa y seis a doscientos dieciséis meses. Para el tipo agravado del artículo 181 la pena se aumentará hasta en una tercera parte. (Código Penal Colombiano “Ley 599 de 2000”)

¹³⁵.- Cfr. FERNANDEZ LIESA, C.R.: <<Reflexiones sobre los derechos humanos y el conflicto colombiano>>, *Tiempo de paz*, N°.110, Bogotá, 2013, pp. 24-30.

el problema de que el enemigo inicial a eliminar por parte de estos grupos, que era la guerrilla comunista, pasó a ampliarse a líderes obreros, campesinos, indígenas, comunales, regionales y nacionales, que devinieron víctimas directas de esta forma de violencia al defender los derechos del pueblo colombiano.

Este contexto de violencia contiene en sí el éxodo del desplazamiento forzado como estrategia de guerra para la expropiación de las tierras de los campesinos, donde la violencia sociopolítica ha dejado atrás miles de víctimas. Estas víctimas son personas que pueden pertenecer a cualquier clase social, pero en la práctica, el mayor número de ellas han sido campesinos y clases sociales pobres. Las víctimas del desplazamiento han sido los familiares de personas asesinadas y desaparecidas, personas amenazadas y obligadas a trasladarse a otro lugar a causa de bombardeos, ametrallamientos, masacres y minas antipersona. Han sido víctimas de torturas, presos políticos, secuestrados o familiares de secuestrados; han sido personas perseguidas por motivos políticos o pertenecientes al sistema judicial; víctimas de terrorismo, o testigos directos de asesinatos; sindicalistas, miembros de organizaciones populares, religiosos y defensores activos de los derechos humanos; han sido indígenas o afrodescendientes¹³⁶. Las víctimas del desplazamiento han sido personas que han sufrido antes, durante y/o después del mismo muchísimas otras violaciones de sus derechos humanos.

El desplazamiento forzado se ha producido de distintas maneras, ya que las víctimas han tenido que huir de sus casas de manera individual, en familia, en pequeños grupos o hasta colectivamente. El conflicto ha ido evolucionando a lo largo de los años, y las dinámicas del mismo también, pero la provocación forzada del desplazamiento ha sido una constante, a pesar de constatarse una disminución en la cantidad de víctimas de desplazamiento en los últimos años¹³⁷.

Las causas que generan desplazamiento, en ocasiones son amenazas directas de los actores armados y en otras, se trata de amenazas indirectas que terminan generando

¹³⁶.- CASTAÑO, B. L.: *Violencia sociopolítica en Colombia: repercusión en la salud mental de las víctimas*. Corporación AVRE. Grupo Editorial Artes. Bogotá, 1994, p. 24.

¹³⁷.- Esta cuestión, además, ha sido un fenómeno en constante crecimiento, incluso en el contexto colombiano actual, marcado por unas conversaciones de paz. Si bien se está produciendo un decrecimiento del desplazamiento forzado, se sigue expulsando población de diferentes zonas del país. URRUTIA ASUA, G.: <<Las dinámicas en torno a la población desplazada interna en Colombia>>, en CHURRUCÁ MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, Ed. Catarata, Madrid, 2015, p. 25.

desplazamiento. Algunas de las principales causas se dan cuando existen minas antipersona; cuando fumigan para erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca; cuando los grupos armados practican el reclutamiento forzoso; cuando reciben amenazas de asesinato por colaboración con el enemigo; por la apropiación de tierras y de recursos naturales; por el control y limpieza social, o por los choques entre actores armados, por poner algunos ejemplos¹³⁸.

Para ser más exactos, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas clasifica las causas de desplazamiento del siguiente modo (empezando por las causas que han afectado más hogares): amenaza de muerte y/o maltrato psicológico; muerte de un familiar; alteraciones del orden público; enfrentamientos armados o combates; amenaza de reclutamiento forzado; amenaza de reclutamiento forzado a menores; desaparición de un familiar; robo de bienes por actor armado; maltrato físico; atentado terrorista; violencia sexual a mujeres por actor armado; negar o restringir acceso a bienes de supervivencia; minas antipersona; secuestro de un familiar; violencia sexual a menores por actor armado, y fumigaciones¹³⁹.

3. Impacto social y humano

Generalmente, las personas que se han visto sometidas a una situación de desplazamiento coinciden en que antes de que se produjera este hecho, llevaban una vida con relativa normalidad. En la mayoría de los casos, estas personas vivían de una manera tranquila y con sus necesidades básicas cubiertas. Tenían sus trabajos estables y con sus actividades económicas en ocasiones hasta generaban empleo a través de pequeñas o medianas empresas. Con la llegada de los actores armados, su vida se fue volviendo más complicada produciéndose un empeoramiento de sus condiciones de vida. Con la presencia de estos actores, cualquier conducta por parte de la población civil deviene un riesgo para su integridad física o la de su familia. En muchos casos, los actores les demandan colaboración de distintas maneras, poniéndolos en el dilema de enfrentarse a tomar

¹³⁸.- URRUTIA ASUA, G.: <<El desplazamiento forzado interno...>>, *op.cit.*, p. 256.

¹³⁹.- UARIV, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: *Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985 a 1012*, IDMC, Junio 2013, p. 17.

decisiones urgentes que acarrearán consecuencias dramáticas para su vida¹⁴⁰.

Las amenazas de los actores armados producen en las personas una sensación total de inseguridad que se ve reforzada por la ausencia de protección de las instituciones del Estado. Muchas veces, el desplazamiento prolongado es consecuencia de la falta de apoyo para que los desplazados retornen a sus hogares, para que se integren en la nueva localidad o para un apropiado reasentamiento en otro lugar. La decisión de desplazarse se toma finalmente frente a un ultimátum, una amenaza directa o indirecta que pone a las personas en una difícil posición, donde huir es la única salida a su alcance. Pero esta decisión no es sencilla, y lo que viene después de ella mucho menos.

Las consecuencias del desplazamiento son devastadoras. Las personas desplazadas se ven en la necesidad de renunciar a su identidad, origen y nombre al llegar a ciudades desconocidas; allí muchas veces deben inventarse una historia de vida que les permita no ser identificados, ni rechazados, ni expuestos a un próximo desplazamiento. Las personas desplazadas no viven, sobreviven constantemente, diariamente a un presente y futuro lleno de adversidades, injusticias, abandono y desgracias.

Normalmente, estas personas se ubican en las periferias urbanas, carentes de infraestructuras y servicios; se ocupan de tareas propias de la economía informal y, en el mejor de los casos, obtienen empleos de baja calidad y remuneración. También afrontan problemas de hostilidad, discriminación y en no pocas ocasiones de clientelismo para acceder a los servicios a que tienen derecho. En muchas ocasiones, además, el desplazamiento no termina en el primer destino, sino que se vuelve continuo, desplazándose de un lugar a otro. De esta manera, las víctimas del desplazamiento se convierten después en víctimas de otro desplazamiento, conocido como *desplazamiento forzado intraurbano* (DFI¹⁴¹). Estas personas son redesplazadas, revictimizadas; familias

¹⁴⁰.- URRUTIA ASUA, G.: <<El desplazamiento forzado interno...>>, *op.cit.*, pp. 266-268.

¹⁴¹.- Según CODHES, “*El DFI es una tipología del desplazamiento forzado interno que consiste en la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales que buscan ejercer control territorial y social*”. “*El DFI, como tipología del desplazamiento forzado interno, es el hecho de mayor impacto dentro de las expresiones urbanas de la violencia y el conflicto en tanto que es un fenómeno que pone en evidencia problemas socioeconómicos estructurales en los barrios marginales de las ciudades, el reforzamiento mutuo entre la delincuencia común y los grupos armados ilegales, y el giro estratégico de dichos grupos para cooptar las ciudades y establecer sus actividades económica ilegales a partir del control territorial, usando como escudo y base a la población civil*”. CODHES: *Desplazamiento forzado y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*. Bogotá, 2013, pp. 22 y 146.

enteras que después de haber vivido la experiencia traumática del desplazamiento se logran mínimamente estabilizar, vuelven a enfrentarse a otra pérdida absoluta, pero tampoco termina ahí, ya que el área de influencia de los grupos armados se extiende a más barrios de la ciudad, por lo que las víctimas continúan estando en riesgo y se ven obligadas a continuar desplazándose¹⁴².

Los desplazados son personas, campesinos, mujeres, ancianos, niños, todos ellos víctimas de las amenazas, de la angustia, del miedo. Se ven obligadas a abandonar su casa, sus raíces, su gente, lo mucho o poco que habían conseguido con el esfuerzo de su trabajo. Pero, más allá de la injusticia personal que viven estas personas, el desplazamiento conlleva una situación general de caos y violencia generalizada en todo el país, con muchas consecuencias para la población de éste. Casi siempre esta situación genera condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas; provoca rupturas familiares; el corte de lazos sociales y culturales; termina relaciones de empleo sólidas; perturba las oportunidades educativas; niega el acceso a necesidades vitales (alimentación, vivienda, medicina...), y expone a inocentes indefensos a ser víctimas de actos de violencia¹⁴³.

Las personas consideradas como desplazadas internamente, tendrían la consideración de personas refugiadas sólo con haber cruzado la frontera de su país al trasladarse de su lugar de origen al lugar de destino. En el caso de las personas refugiadas, éstas cuentan con un sistema internacional que les brinda protección y asistencia; pero en el caso de que se queden dentro de su propio país, es el Estado quien debe protegerlos y frente a quien deben hacer valer sus derechos¹⁴⁴. Por desgracia, en algunos países como Colombia, los gobiernos no pueden o no tienen la disposición de llevar a cabo esta protección, por lo que la persona desplazada se encuentra vulnerable y desprotegida.

El desplazamiento es una decisión que toman estas personas para protegerse frente a una amenaza, pero al mismo tiempo este desplazamiento deviene en un daño para las personas que lo llevan a cabo. Las consecuencias que derivan de la situación de desplazamiento

¹⁴².- *Íbid.*, p. 25.

¹⁴³.- ONU: "Principios rectores de los desplazamientos internos", *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, doc. cit.*, p. 1.

¹⁴⁴.- PUONG, C.: *The international Protection of Internally Displaced Personas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 13-37.

dejan a las personas desplazadas en un estado de precariedad en todos los niveles de su vida. Su situación socioeconómica es trágica, se frustran sus proyectos vitales con la pérdida de las redes sociales y de su capital social¹⁴⁵, al mismo tiempo que se generan cambios y rupturas en el tiempo social de las personas desplazadas¹⁴⁶. En el momento en que las personas cambian su estatus a la condición de desplazadas, se produce una especie de limbo temporal en sus vidas; se interrumpen sus estudios, su trabajo, la línea en la que iban sus vidas por encontrarse desplazados, pasando a regirse sus tiempos por los plazos y procesos para registrarse como persona desplazada, para solicitar asistencia, etc¹⁴⁷.

En esta población, el desplazamiento genera pobreza y resignación ante una vida sin dignidad y sin justicia, la pérdida de sus grupos de referencia, ya que estas personas pierden la pertenencia a organizaciones sociales, asociaciones o entidades que servían para que se identificaran y ayudaran mutuamente¹⁴⁸, desligándose de las bases de identidad familiar y personal. Colombia vive una tendencia de migración forzada del campo a las ciudades, ya que los desplazados se dirigen generalmente a las capitales de los departamentos huyendo de los actores armados y buscando los servicios de atención para la población desplazada. Existe una fuerte presión del desplazamiento sobre los municipios. A parte del desplazamiento del campo a las ciudades también se produce el desplazamiento forzado dentro de las ciudades, que viene provocado por los actores del conflicto armado o por la delincuencia común. Todo ello ha provocado la creación de concentraciones de poblaciones desplazadas en zonas urbanas marginales, donde los desplazados encuentran espacios para establecer sus viviendas, pero son espacios con las peores condiciones de privación, restricción a los servicios públicos y graves problemas

¹⁴⁵.- URRUTIA ASUA, G.: <<Las dinámicas en torno a la población desplazada...>>, *op.cit.*, p. 32.

¹⁴⁶.- PIAZZINI SUÁREZ, C. E.: <<El tiempo situado: las temporalidades después del giro espacial>>, en HERRERA GÓMEZ, D. y PIAZZINI SUAREZ, C. E. (Eds): *(Des)territorialidades y (No)lugares*. Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, Medellín, 2006, p. 62.

¹⁴⁷.- EGUREN, L. E.: <<Espacios y territorios del desplazamiento forzoso: crítica y búsqueda>>, en CHURRUCÁ MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?, op.cit.*, pp. 64-65.

¹⁴⁸.- Como afirma Luisa Fernanda Hernández, “*uno de los efectos del conflicto armado interno en las zonas rurales ha sido la desarticulación del tejido social, de las redes sociales y comunitarias de la vida cotidiana*”. HERNÁNDEZ MERCADO, L. F.: <<Procesos de retorno de población desplazada a Macayepo. Oportunidad de construcción de paz o posibilidad de revictimización en los Montes de María>>, en UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO. OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ: *Estado y ciudadanía para la paz*, Serie documentos para la paz, n°1, Bogotá, 2011, p. 151.

de seguridad¹⁴⁹.

4. Tierras abandonadas y despojadas

A. *La magnitud del fenómeno del abandono y despojo de tierras*

Un gran problema que genera esta situación de desplazamiento es la cantidad de tierras abandonadas o despojadas existentes y la práctica imposibilidad de precisar su cantidad (los sistemas de registro y catastro son totalmente precarios a este respecto). Según datos oficiales, que no siempre significa que sea sinónimo de veracidad, ni mucho menos de precisión, podemos hacernos una idea a grandes rasgos, de la cantidad de hectáreas abandonadas o despojadas por el conflicto armado interno y las víctimas del mismo. Sin embargo, tanto las instituciones como la sociedad civil han hecho un esfuerzo importante por estimar la cantidad de hectáreas que han sido abandonadas y/o despojadas y las características de la relación que tenían las víctimas con esos predios.

Según datos de ACNUR¹⁵⁰, se calcula que hay alrededor de 6.5 millones de hectáreas abandonadas y/o despojadas (equivalente al 15% de la superficie del país); un porcentaje del 82% de la población desplazada que perdió algún bien a causa del desplazamiento¹⁵¹ y un 40,7% de la población desplazada abandonó sus tierras. Estos cálculos son aproximados, ya que hasta la actualidad el número exacto de hectáreas abandonadas o despojadas no se conoce con precisión, ni tampoco la manera en que se ha ido reconfigurando la estructura de la tenencia de la tierra como consecuencia del conflicto¹⁵².

¹⁴⁹.- VIDAL, R., ATEHORTÚA C. y SALCEDO J.: *Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali*, Proyecto de Brookings, LSE sobre desplazamiento interno, mayo 2013, Bogotá, pp. 1-2.

¹⁵⁰.- ACNUR: *Operación Colombia. Las tierras de la población desplazada. 2012*, UNHCR Colombia, Branch Office Bogotá, 2012, p. 1. (Disponible en: <http://www.acnur.org>)

¹⁵¹.- El desplazamiento de habitantes rurales ocasiona el abandono de las tierras que habitan y los espacios y actividades que realizan en la vida cotidiana. A pesar de que cuando se habla de abandono se piensa principalmente en la tierra, existen otros bienes que también son abandonados y que deben hacer parte de la reparación integral a las víctimas. El abandono puede referirse a bienes materiales y a bienes simbólicos o comunitarios. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, CNMH, Bogotá, 2016, p. 325.

¹⁵².- El XI informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado concluye que, de acuerdo con los datos arrojados por la Segunda Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada-2008 (II ENV-2008), “el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono sería del orden de 5,5 millones de hectáreas, que equivalen al 10,8% de la superficie agropecuaria del país”. ACCIÓN SOCIAL, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación

Es un gran obstáculo a la reparación el hecho de que no existe información fehaciente sobre la cantidad de bienes abandonados sobre su tamaño, ubicación y estrategias para su obtención y *legalización*¹⁵³. No están identificados ni el tamaño de los predios ni el total de las hectáreas desposeídas, estableciéndose un promedio en la extensión de las fincas y parcelas de diez hectáreas. Al no existir suficiente información sobre estos datos tampoco existe una valoración sobre los daños y pérdidas en concepto de las tierras expropiadas y abandonadas por causa de la violencia en el marco del conflicto armado¹⁵⁴. Por tanto, ninguno de los sistemas actuales en Colombia contiene información completa sobre la magnitud del desplazamiento y de las tierras abandonadas o despojadas, ya que todos los sistemas parten de la decisión voluntaria de las víctimas de declarar los hechos de que han sido víctimas y acreditar la documentación exigida por las entidades competentes para ello. De esto se deduce que puede existir un subregistro significativo.

Los únicos registros diseñados específicamente para el tema del abandono y el despojo de tierras, son el Registro Único de Territorios y Predios Abandonados –RUPTA- y el Registro de Tierras –RTDA- de la Unidad de Restitución de Tierras¹⁵⁵. Otra de las fuentes que se acerca a una cuantificación de lo declarado por las víctimas, es la del Proyecto de tierras de la población desplazada de Acción Social. Con base en lo declarado en el Registro Único de la Población Desplazada –RUPD- y en el RUPTA, se estima que existen 6,5 millones de hectáreas abandonadas y despojadas.¹⁵⁶

Internacional: *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - ACCION SOCIAL. La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia. RESUMEN EJECUTIVO*, Bogotá, diciembre 2010, p. 7.

¹⁵³.- Falsificación de documentos y escrituras, fraudes procesales y uso de testaferros, entre otras prácticas.

¹⁵⁴.- SALINAS, Y.: <<El derecho a la restitución de las víctimas>>, en *Tierra y desplazamiento en Colombia. Crisis Humanitaria por el control del territorio*. Taula Catalana per la pau i els drets humans a Colombia, Barcelona, 2006, pp. 123-125.

¹⁵⁵.- El RTDA de la Unidad de Restitución de Tierras es un registro sistemático que permite la cuantificación de hectáreas abandonadas y despojadas declaradas por las personas interesadas en la restitución o indemnización de las mismas. Esta cifra está en construcción y actualización permanente, razón por la cual no puede dar lugar a un estimativo total de las tierras abandonadas y despojadas, puesto que este registro lleva desde octubre de 2011. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, op.cit., p. 325.

¹⁵⁶.- *Íbid.*, pp. 327-331.

B. La relación entre el abandono y el despojo

Es importante precisar la relación del abandono con el despojo. No todo abandono se convierte en despojo. Algunas de las tierras que abandonaron las familias desplazadas siguen estando deshabitadas y sin explotación alguna o han quedado a cargo de algún familiar o vecino. En cambio, existen otras en las que los campesinos o propietarios rurales han perdido la titularidad de sus tierras y las oportunidades de uso y disfrute. Con el despojo, a diferencia del abandono, existe la intención manifiesta de robo, expropiación, privación, enajenación de un bien o de un derecho. También puede estar asociado a la privación y despojo del disfrute y goce de bienes muebles e inmuebles, espacios sociales y comunitarios, hábitat, cultura, política, economía y naturaleza¹⁵⁷.

Como hemos visto, todos los actores armados que forman parte del conflicto han sido responsables de desplazar a poblaciones: los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y las Fuerzas Armadas. El despojo debe verse como un proceso en el que intervienen varios actores a través de distintas actuaciones simultáneas o sucesivas en el tiempo, lo que se puede llamar como la cadena del despojo¹⁵⁸. El despojo de las tierras a los campesinos que ha vivido el país durante el conflicto armado tiene sus propias características, diferenciándose conceptualmente entre abandono y despojo en la medida en que no todo abandono implica despojo, aunque mayoritariamente sí.

Cuando hablamos de abandono, partimos de la base de que la gran mayoría de personas desplazadas eran campesinos que se vieron obligados a abandonar sus tierras¹⁵⁹; pero los culpables del desplazamiento no necesariamente se apropiaron material y legalmente de la tierra que quedaba abandonada. En cuanto al despojo, los responsables que lo propician buscan la desposesión de los ocupantes originales, la ocupación de hecho de las tierras abandonadas y la apropiación ilegal de los títulos. Otro tipo de despojo muy extendido ha sido la compra masiva de parcelas campesinas a bajo precio, y en ocasiones bajo

¹⁵⁷.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, 2009, p. 25.

¹⁵⁸.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica, Ediciones Semana, Bogotá, 2010, p. 46.

¹⁵⁹.- Cfr. IBAÑEZ, A. M.: *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Universidad de los Andes, CEDE, Bogotá, 2008.

amenazas, por nuevas empresas agroindustriales o extractivas. El despojo, en este sentido, podría verse como una cadena de acciones que se extiende en el tiempo incluyendo múltiples modalidades, como la ocupación armada, la reversa de adjudicaciones de reforma agraria, la ocupación y la apropiación del predio, la compraventa a bajo precio y la legalización de la ocupación de manera fraudulenta¹⁶⁰.

También pueden darse, aunque muy excepcionalmente, casos de despojo sin abandono cuando la familia campesina es despojada de sus tierras, pero continúa viviendo en ellas sin tener el usufructo. Pero en general el abandono se da en el mismo momento que el despojo, es decir, simultáneamente, o previo a éste. Por otro lado, las ventas forzosas de tierras producen cuestiones de legalidad en cuanto a la apropiación de las mismas, considerándose como una forma de usurpación¹⁶¹.

Parece interesante valorar la definición hecha por el Centro Nacional de Memoria Histórica, según la cual puede considerarse como despojo aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia y ocupación para la satisfacción de necesidades. El despojo es el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana, con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales¹⁶². El despojo violento está relacionado con el uso de intimidaciones, asesinatos, desapariciones y torturas para lograr el desalojo de predios, generando la coacción en la toma de decisiones para el traspaso de derechos de dominio, la usurpación de parcelas vecinas para ampliar predios y la falsificación en escrituras y certificados de libertad¹⁶³.

En cuanto a los datos, es poca la información que existe sobre la magnitud del despojo.

¹⁶⁰.- MEERTENS, D.: <<Conflictos ocultos en la restitución de tierras. Una mirada de género a la justicia transicional "en acción">>, en CHURRUCA MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, op.cit., p. 182.

¹⁶¹.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*, op.cit., pp. 47-48.

¹⁶².- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*, op.cit., p. 30.

¹⁶³.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*, op.cit., p. 34.

Una de las fuentes que brinda indicios sobre este aspecto es la Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento. En la tercera encuesta consta que el 82,9 por ciento de la población desplazada afirma que abandonó el bien que poseía en el momento del desplazamiento, un 1,8 por ciento señala que fue obligado a entregar el bien, un 7,6 por ciento que lo vendió por la situación de violencia y un poco más del 5 por ciento que lo usa por sus propios medios o a través de terceros. La magnitud del despojo puede crecer abruptamente tras el abandono de las tierras por las personas desplazadas y concentrarse en el periodo posterior al desplazamiento.

Otra fuente para acercarse a la magnitud del despojo es la declaración de las víctimas que presentan la solicitud de restitución del predio ante la Unidad de Restitución de Tierras – URT-. Del total de solicitudes de restitución presentadas hasta 2013, el 33,6 por ciento eran solicitudes en las que las víctimas declaraban que sus predios habían sido despojados, mientras que para el restante 66,3 por ciento los predios solo habían sido abandonados¹⁶⁴.

C. Causas de despojo

Existen muchos estudios, análisis y opiniones sobre el origen del despojo o abandono de las tierras, y pueden variar en algún u otro sentido, pero siempre veremos que existe un componente de violencia e injusticia y conlleva a que una persona, un campesino, con su familia, tenga que verse obligado a cruzar las puertas de su casa, para nunca volver y sin saber a dónde ir. El desplazamiento forzado es una situación que se repite una y otra vez, y que hoy en día sigue siendo la tragedia incesante del pueblo colombiano. La tierra continúa percibiéndose como un recurso especialmente apreciado por los actores armados y por las élites locales en la medida en que esto les permite conservar el control territorial y expandir su poder económico y político.

El factor inmediato del desplazamiento es el conflicto armado, pero existen otros factores generadores, como intereses económicos para el dominio social y político de territorios en los que se desarrollan o se planean acciones de extracción minera; la explotación de

¹⁶⁴.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, op.cit., pp. 352-353.

grandes monocultivos lícitos o ilícitos para exportación; el microtráfico de estupefacientes, y la construcción de obras de infraestructura pública¹⁶⁵. Según un informe de ACNUR¹⁶⁶, se han identificado diversas tipologías con relación a los mecanismos usados para proceder a los despojos (basándose, entre otros, en el Proyecto Tierras del Gobierno nacional y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación): la coerción y violencia a través de amenazas; las violaciones graves a los derechos humanos; la destrucción de documentos y oficinas notariales y de registro de instrumentos públicos; la compraventa forzada; la apropiación de predios del Estado; los actos ilegales de venta entre particulares; las actuaciones arbitrarias de las autoridades que adjudican la tierra; las decisiones judiciales injustificadas; la falsificación de títulos de escrituras públicas, y la compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas.

El reclutamiento forzado también se constituye en un generador de despojo, debido a su relación directa con el desplazamiento. Según la Comisión de Seguimiento, un 3.7% de las familias desplazadas aduce como causa de su movilización la amenaza de reclutamiento forzado de algún miembro de la familia, lo que conllevó al consecuente abandono de la tierra y los bienes. Según Ana María Ibáñez¹⁶⁷, la causa inmediata del desplazamiento son los ataques directos a la población civil. En porcentajes, lo expresa del siguiente modo (los porcentajes no suman el 100%, ya que una sola familia puede ser víctima de varios supuestos): 54,46 % por amenaza directa; 18,94% por intento de homicidio; 34,47% por homicidio; 14,41% por desaparición o tortura; 17,28% por reclutamiento forzado; 21,13% por masacres; 7,58% por secuestro; 35,96% por confrontación armada; 39,13% por violencia indiscriminada, y 29,59% por orden de desalojo.

¹⁶⁵.- CODHES señala que en comparación con décadas anteriores, en esta última se han generado ciertas variaciones como una urbanización del conflicto que conduce a una mayor expulsión desde las ciudades y al incremento del desplazamiento intraurbano; una transformación de los actores armados, concretamente los grupos postdesmovilizados, que reproducen estrategias de extorsión, tortura y dominio territorial aprendidas de los paramilitares, y un aumento de la incidencia de la violencia generalizada como factor del desplazamiento. CODHES: *El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz, ...*, op.cit., p. 17.

¹⁶⁶.- ACNUR: *Operación Colombia. Las tierras...*, op.cit., p. 2.

¹⁶⁷.- Cfr. IBAÑEZ LONDOÑO, A.M.: *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Editorial Kimpres Ltda., 2009, Bogotá, Primera edición.

5. Medidas estatales encaminadas al reconocimiento de las víctimas y a la restitución de tierras

A. *La Ley de víctimas y restitución de tierras*

a. *Orientación y concepto de víctima*

La Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, conocida como *Ley de víctimas*, entró en vigor el 1 de enero de 2012. La Ley de víctimas ha supuesto un avance hacia el reconocimiento por parte del Estado de que existen personas víctimas de graves violaciones de derechos humanos, y hacia la aplicación de una normativa interna que exija su reparación. En materia de desplazamiento forzado y sus víctimas, esta Ley consolida y articula la institucionalidad para atender, asistir y reparar a las víctimas¹⁶⁸. La lucha por la tierra aparece como eje central en el debate¹⁶⁹ y como principal punto de confrontación, al ser el origen de los desplazamientos y de otro tipo de violencia. La Ley visibiliza y reconoce la dignidad de las víctimas y las injusticias a las que han estado sometidas por los hechos ocurridos, al tiempo que se generan compromisos públicos por parte del Estado en materia de reparación y prevención¹⁷⁰.

Dicha Ley mejoró algunas situaciones respecto a la legislación anterior: creó un único Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; unificó el concepto y registro de víctimas; creó un modelo único de atención; definió y articuló las medidas de reparación, e integró disposiciones legales aportando mayor seguridad jurídica. Aunque institucionalmente la Ley, efectivamente implementó estos cambios, la sensación popular no fue exactamente lo que se diría satisfactoria. La entrada en vigor de la Ley no tuvo los resultados esperados y muchos sectores y organizaciones que defienden los derechos de las víctimas, así como las propias víctimas, denunciaron las carencias y limitaciones de la misma, así como las dificultades de aplicación real. A pesar de las debilidades de la Ley, ésta efectivamente ha supuesto avances en el camino hacia el reconocimiento de las

¹⁶⁸.- Aun así, veremos más adelante las limitaciones del concepto de víctima que se incluye en esta Ley.

¹⁶⁹.- En Colombia se ha concebido la restitución de tierras a la población desplazada como un componente esencial en el proceso de justicia transicional. Este proceso se inició con la Ley de Justicia y Paz al reglamentar la desmovilización de los grupos paramilitares y entró en una nueva etapa con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, poniendo énfasis en las víctimas del conflicto, y no en los perpetradores. MEERTENS, D.: <<Conflictos ocultos en la restitución de tierras...>>, *op.cit.*, p. 177.

¹⁷⁰.- URRUTIA ASUA, G.: <<Las dinámicas en torno a la población desplazada...>>, *op.cit.*, p. 31.

víctimas, partiendo, como dijimos, de la constatación de la existencia de un conflicto armado interno, hecho que no se había producido con el anterior Gobierno del presidente Álvaro Uribe. Al producirse este reconocimiento, el Gobierno constata que en Colombia hay víctimas de ese conflicto, y que son titulares de derechos humanos que deben respetarse, incluido el derecho a la reparación integral¹⁷¹.

En cuanto a la orientación de la Ley, ésta define y reconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación integral. Además, garantiza la igualdad real y efectiva de las víctimas mediante la adopción de medidas especiales de protección. Es importante subrayar que todo ello no implica el reconocimiento de responsabilidad del Estado, aunque sienta las bases para la implementación de una política pública para la atención y reparación integral a las víctimas. Uno de los objetivos principales es contribuir al proceso de reconciliación y a la paz nacional. La Ley aplica mecanismos de justicia transicional a pesar de que se aprueba en medio de un conflicto armado sin resolver, y crea un complejo marco institucional combinando mecanismos administrativos y de justicia transicional para otorgar la reparación a las víctimas¹⁷².

En términos generales, según la Ley, víctima será toda aquella persona que hubiere sufrido un daño, como consecuencia de violaciones de los derechos humanos, ocurridas con posterioridad al 1 de enero de 1985 en el marco del conflicto armado¹⁷³. También se considerarán víctimas los miembros de las Fuerzas Armadas que se encuentren en la situación antes referida, los miembros de grupos organizados al margen de la ley cuando

¹⁷¹.- AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Un título de propiedad no basta. Por una restitución de tierras sostenible en Colombia*, Madrid, 2014, p. 21.

¹⁷².- *Íbidem*.

¹⁷³.- En concreto, el artículo 3° de la Ley lo define del siguiente modo: “...VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima...” Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

se hubieran desvinculado de los mismos siendo aún menores y sus familiares¹⁷⁴.

Aclara que no serán considerados como víctimas quienes estén vinculados a un grupo armado al margen de la ley ni quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común, así como que las víctimas con anterioridad al 1 de enero de 1985, sólo podrán ser beneficiarias de medidas de satisfacción y garantías de no repetición¹⁷⁵.

b. *Derechos reconocidos*

La Ley de víctimas otorga a las personas beneficiarias ciertos derechos, como son en particular: el derecho a la verdad, justicia y reparación; a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario; a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad; a solicitar y recibir atención humanitaria; a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral; a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial; a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar; a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional; a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella; a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas establecidas; a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes, y el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia¹⁷⁶.

Una vez las personas se hayan inscrito en el Registro Único de Víctimas, éstas tienen derecho a determinadas medidas. En primer lugar, destacaríamos la restitución de tierras. La norma crea un procedimiento rápido y sencillo, donde interviene una Unidad Administrativa con el objetivo de restituir la tierra a los despojados. Este apartado podría decir que ha sido el más polémico desde que entró en vigor la Ley. También tienen

¹⁷⁴.- Artículo 3, párrafo II, de la citada Ley 1448 de 2011.

¹⁷⁵.- *Íbid.*, Artículo 3, párrafos II y IV.

¹⁷⁶.- *Íbid.*, Artículo 28.

derecho a una indemnización administrativa, que consiste en la creación de un programa de indemnizaciones, en virtud del cual se entregará una compensación económica. Además, se crea un Programa de Atención Psicosocial para atender las secuelas psicológicas que el conflicto ha producido en las víctimas y se prevé la rehabilitación física. La atención psicosocial deber ser entendida como los procedimientos de acompañamiento que promueven la recuperación de la salud mental de los individuos y la reconstrucción de las bases fundamentales de sus relaciones sociales.

Son importantes las medidas de satisfacción, encaminadas a la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y la implementación de medidas de reparación inmaterial, como exención de prestar el servicio militar, creación del Día Nacional de las Víctimas, entre otras¹⁷⁷. En esta línea, se ha creado el Centro Nacional de Memoria Histórica, encargado de las actividades de reconstrucción de la memoria sobre el conflicto y mantenimiento de un archivo de derechos humanos. Y con las Garantías de No Repetición, el objetivo principal es evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir. Para ello, se crean mecanismos como la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogación de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación social e individual o la participación del sector privado en generación de proyectos productivos.

B. Expectativas de retorno y reparación con soluciones duraderas

a. Limitaciones en la aplicación de los derechos

Se han encontrado varias limitaciones y debilidades en la aplicación de estos derechos reconocidos a las víctimas. La condición de víctima es una de ellas. Las víctimas se

¹⁷⁷.- Dentro de los mecanismos de reparación individual, las medidas de satisfacción que se implementan son principalmente las siguientes: el mensaje estatal de dignificación o carta de dignificación; la exención en la prestación del servicio militar y desincorporación; los procesos de reconocimiento de responsabilidades y solicitudes de perdón público y el acompañamiento a la entrega de cadáveres de las víctimas de desaparición forzada homicidio, que adelante la Fiscalía General de la Nación. Por otro lado, también se llevan a cabo acciones como el apoyo a iniciativas locales de memoria y las acciones de conmemoración, realizadas con organizaciones o grupos de víctimas que tienen un interés común pero que no son reconocidos como sujetos colectivos, al crearse con posterioridad a los hechos victimizantes (organizaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada, organizaciones de desplazados, etc.).

diferencian según la fecha en que sufrieron la experiencia delictiva y esta diferenciación da lugar a grados de victimización distintos, así como derechos y compensaciones distintas. Según el momento en que el desplazamiento forzoso o los abusos contra los derechos humanos sucedieron, es distinta la consecuencia. Si éstos ocurrieron antes de 1985, habrá una reparación simbólica; si ocurrieron entre 1985 y 1991, habrá una compensación económica, y si sucedieron después de 1991, se reconocerá una compensación económica y la restitución de tierras.

Las limitaciones comentadas están acarreado muchas injusticias y dejan a un gran número de personas, víctimas del conflicto armado, excluidas de una verdadera reparación integral de sus vidas. A ello hay que añadir que las víctimas que se incluyen en el último supuesto, se encuentran a su vez con muchos impedimentos y problemas para llegar a recibir la restitución de sus tierras. En principio, la Ley contiene un procedimiento sencillo para que las víctimas sean reconocidas oficialmente y registradas como tales, pero a la hora de la verdad, esta oportunidad se vuelve imposible para muchas de ellas.

b. *La política de restitución de tierras*

Sin lugar a dudas, el aspecto fundamental que cabe analizar de esta Ley es el desarrollo de la política de restitución de tierras¹⁷⁸. Según la Unidad de Restitución de Tierras del Gobierno, en fecha 31 de julio de 2016, se registraban 93.686 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las cuales tan sólo 4.013 han sido resueltas a través de sentencias¹⁷⁹. Un gran problema difícil de solventar aparece con la determinación de la titularidad de las tierras. Existe una realidad muy compleja que amenaza con dejar a muchos campesinos fuera de los derechos de esta norma y millones de hectáreas en manos de personas que se apropiaron indebidamente

¹⁷⁸.- “En el marco de la ley 1448 de 2011, la restitución de tierras es una de las medidas que configuran el ideal de reparación integral de la población en situación de desplazamiento que debió abandonar sus predios o a quienes estos les fueron despojados. En principio no es el eje central de la ley, ni tampoco aplicable a todo el universo de víctimas”. CODHES: *Restitución de tierras. Aprendiendo a reparar el despojo*, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, número 83, Bogotá, julio de 2014, p. 1.

¹⁷⁹.- UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS: Estadísticas de restitución de tierras. Fecha de corte: 31 de julio de 2016, (Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>)

durante el conflicto armado¹⁸⁰.

Colombia corre el gran peligro de que se niegue el derecho a la devolución de las tierras a las víctimas de desplazamiento forzoso que no posean ningún título de propiedad o que no puedan demostrar que se ocuparon las tierras durante el período de tiempo requerido por la Ley a fin de formalizar la posesión. Muchísimos campesinos no poseen ni los datos registrales exactos de las tierras. Algunos porque nunca las han tenido, otros porque perdieron toda la documentación en el momento del despojo, otros porque no pueden arriesgarse a indagar en esa información por miedo a ser asesinados. Además, los que reclaman sus derechos, se enfrentan a períodos muy extensos en el procedimiento¹⁸¹.

Varios son los aspectos que hacen que el goce efectivo de los derechos recogidos en esta nueva norma se dificulten, tales como la lentitud de los procesos que llevan a cabo las instituciones públicas¹⁸² o la dificultad para erradicar las amenazas y homicidios de las que son víctimas los reclamantes, defensores de derechos humanos, activistas y demás¹⁸³. Se han documentado amenazas contra los líderes de las personas que reclaman la restitución de tierras en 25 de los 21 departamentos de Colombia, contando con 600 personas afectadas desde 2012. Se calcula que más de 400 reclamantes y líderes están en riesgo extraordinario a causa de su relación con los procesos de restitución de tierras¹⁸⁴. Por otro lado, está el gran reto presupuestario que requiere la implementación de la Ley de víctimas, debido al enorme volumen de víctimas del conflicto armado que se pretenden

¹⁸⁰.- En este sentido, Amnistía Internacional afirma que : “...Al dejar claro que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sólo se aplica a los 2 millones de hectáreas que se consideran objeto de apropiación ilícita, el Gobierno parece estar omitiendo las tierras que han sido abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzoso y cuyos habitantes no poseen títulos de propiedad oficiales. Muchas de estas tierras son reclamadas de forma colectiva por comunidades indígenas y afrodescendientes...”. AMNISTIA INTERNACIONAL: *Colombia: la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras*, Amnesty International Publications 2012, pp. 11-12. (Disponible en <http://www.amnesty.org>)

¹⁸¹.- El Decreto n° 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, establece un período de 10 años durante el cual éste será de aplicación.

¹⁸².- “...las dificultades inherentes a la política pública y al diseño institucional también suponen que el proceso sea más complejo de lo que debería ser, e incluso magnifican riesgos de seguridad y sostenibilidad”. CODHES: *Restitución de tierras.*, doc.cit., p. 9.

¹⁸³.- CODHES manifiesta el riesgo de reclamantes, líderes y lideresas comunitarias, defensores de derechos humanos y personas asociadas a los procesos de restitución de tierras que están siendo víctimas de amenazas, lesiones, desapariciones y homicidios. Entre 2011 y 2014 se identificaron 91 victimizaciones y 89 víctimas (incluyendo casos de homicidios, amenazas individuales y colectivas, atentados y desapariciones forzadas), hombres y mujeres que participan en el proceso de restitución de tierras, aun sin ser reclamantes directos. *Ibid.* p. 5.

¹⁸⁴.- IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre: *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, op.cit., pp. 18-19.

reparar¹⁸⁵.

Algunas personas desplazadas se plantean la posibilidad de retornar a sus tierras, y de no ser posible, permanecen en la búsqueda de las alternativas que tienen a su alcance para poder continuar con sus vidas en un nuevo destino. En realidad, las personas desplazadas tienen un deseo profundo de volver a sus tierras, a sus casas, a su hogar, de volver a lo suyo. El problema es que muy pocas de ellas tienen la posibilidad real de volver a sus hogares, debido principalmente a los problemas de inseguridad. El riesgo de volver a ser victimizados, por lo tanto, impide una restitución de tierras mientras continúe vivo el conflicto armado. El único contexto en el que se podría valorar esta posibilidad (aunque sin asegurar el éxito de antemano) sería en un contexto de posconflicto. Mientras dure el conflicto armado, las personas desplazadas rememoran las atrocidades y desgracias que provocaron su huida y el terror de enfrentarse nuevamente a la misma situación hace retroceder el deseo de retorno.

Actualmente siguen existiendo muchas dificultades a la hora tanto de restituir las tierras como de reparar los daños a este sector de la población. Las víctimas del desplazamiento deben reconocerse como titulares de derechos, con derecho a la asistencia y a la protección, contraparte de los cuales deviene el Estado, por su responsabilidad ante tal situación. Al proponer un enfoque basado en derechos y no en necesidades, se generan responsabilidades y se aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas¹⁸⁶. La protección que se debe brindar a este colectivo debe garantizar que puedan volver a una vida normal, por lo que se requiere una solución duradera¹⁸⁷, y no una medida de carácter puntual.

¹⁸⁵.- URRUTIA ASUA, G.: <<Las dinámicas en torno a la población desplazada...>>, *op.cit.*, p. 35.

¹⁸⁶.- CHURRUCÁ MUGURUZA, C.: <<Protección y búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento. Retos de la construcción de la paz en Colombia>>, en CHURRUCÁ MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, *op.cit.*, p. 11.

¹⁸⁷.- Se considera que una persona desplazada internamente alcanza una solución duradera en el momento en que no requiere de una asistencia específica ni tiene necesidades de protección en relación con su desplazamiento, y a su vez, puede disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminado por tal situación.

c. *La obligación del Estado de ofrecer garantías*

Dentro de los principios rectores de los desplazamientos internos¹⁸⁸, proponen como soluciones duraderas a esta situación, el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual así como la integración sostenible en las zonas donde las personas internamente desplazadas se refugian o en otra parte del país¹⁸⁹. La población víctima de desplazamiento forzado interno tiene derecho a que las instituciones del Estado le ofrezcan una solución duradera que apoye la superación de las condiciones de vulnerabilidad impuestas por la situación de desplazamiento y que se base en la legislación internacional vigente¹⁹⁰.

El Estado colombiano tiene un deber de acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado interno hasta que se logre una solución duradera a su situación. La solución se alcanza cuando las personas ya no necesitan asistencia ni protección específica por su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos fundamentales sin discriminación por las condiciones que les obligaron a migrar forzosamente¹⁹¹.

Dentro de las medidas para alcanzar una solución duradera están la reintegración sostenible en el lugar de origen, que vendría a ser el regreso; la integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos, que representa la integración local, y la integración sostenible en cualquier otra parte del país, que sería el asentamiento en esa otra parte del país¹⁹². En cualquiera de estos tres casos es esencial

¹⁸⁸.- Estos principios adoptados en 1998 para garantizar los derechos humanos de las personas desplazadas internamente no son vinculantes, pero crearon un marco de protección de los desplazados en todas las fases del desplazamiento que ha sido tenido en cuenta por varias instituciones, incluida la Corte Constitucional de Colombia. Estos principios establecen garantías para el regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad.

¹⁸⁹.- ONU: *Principios rectores de los desplazamientos internos*, doc. cit., p. 14.

¹⁹⁰.- El principio 6 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos estipula que “los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias”. Y en los Principios del 28 al 30 se articula el derecho de los desplazados a una solución duradera, basado en la legislación internacional vigente.

¹⁹¹.- Cfr. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Käñom: Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos*. Consejo de Derechos Humanos, 13^a período de sesiones, tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Febrero de 2010, Doc. A/HRC/13/21/Add.4, pp. 53-105.

¹⁹².- *Ibid.*, pp. 7-8.

que las condiciones de vida sean sostenibles y que las personas puedan construir un nuevo proyecto de vida a la vez que superan las circunstancias que les provocaron su posición de vulnerabilidad. Las soluciones duraderas no responden únicamente a retos humanitarios, sino también a la satisfacción efectiva de los derechos humanos, al desarrollo local y nacional, a la reconstrucción de tejido social y a la consolidación de la paz y la reconciliación en una sociedad¹⁹³.

De este modo, el retorno o reubicación es un derecho de las víctimas del desplazamiento forzado ya que constituye una medida que pretende devolver a la víctima a la situación anterior en la que pueda disfrutar de sus derechos, volviendo a gozar de libertad de circulación y residencia y de los demás derechos que le han sido vulnerados por causa del desplazamiento forzado. El desplazamiento forzado intraurbano (DFI) continúa siendo un reto importante en relación con el logro de las soluciones sostenibles para la población víctima y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia¹⁹⁴.

Sin lugar a dudas, existen también complicaciones burocráticas. El artículo 81 establece la competencia territorial del siguiente modo: “...Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si éstos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda...”. Este procedimiento puede llegar a ser muy peligroso, ya que muchas víctimas tienen miedo de volver a las localidades donde se encuentran sus antiguas tierras por el riesgo que supone que todavía se encuentren allí los sujetos que abusaron de sus derechos humanos. Esta situación limita a muchos campesinos que no se atreven a interponer una reclamación ante el peligro que corren sus propias vidas.

Por último, la Ley de víctimas ha demostrado una falta de garantías en la restitución de tierras al no incluir medidas de restitución del patrimonio, reconstrucción de vivienda, ni restitución del empleo perdido. Con esta situación la eficacia de la restitución queda

¹⁹³.- CODHES: *Desplazamiento forzado y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha, op.cit.*, pp. 28-29.

¹⁹⁴.- Según el ejercicio de monitoreo realizado por CODHES, desde 1996 el FDI ha crecido de manera constante, presentando un incremento dramático en 2012, año en el que al menos 20.490 personas se vieron obligadas a desplazarse dentro de una misma ciudad por la acción de grupos armados ilegales. Esto sucedió en 45 municipios, siendo los más afectados Medellín, con 9.941 personas, Buenaventura, con 6.207, El Tarra, con 1.250 y Suárez, con 1.047. *Íbid.*, p. 15.

supeditada a la falta de garantías suficientes de estabilidad social y económica. Esto se agrava con la inseguridad que viven las víctimas si pretenden volver a sus tierras, ya que éstas siguen en la mayoría de los casos ocupadas por los narcotraficantes o grupos armados que en su momento causaron el despojo¹⁹⁵.

6. El cuerpo de la mujer como terreno de batalla

A. La violencia sexual en el conflicto

a. Una cultura de violencia machista arraigada en la sociedad

El conflicto armado y el desplazamiento impactan de manera directa en la población de Colombia. Las mujeres son, sin duda, uno de los colectivos más afectados en todas sus áreas por las acciones violentas de los actores armados. Según las estadísticas, desde el 2006 casi la mitad de las familias desplazadas estaban encabezadas por mujeres, representando en 2008 un 43,4%, según la Comisión de Seguimiento¹⁹⁶. Las mujeres aparecen en el conflicto armado colombiano como un grupo en gran situación de vulnerabilidad ya que todos los grupos armados, tanto los grupos guerrilleros y paramilitares como las fuerzas de seguridad, han explotado sexualmente a las mujeres en Colombia, tanto a las mujeres civiles como a las mujeres combatientes, sembrando el terror entre la población, abusando de ellas y utilizándolas para conseguir objetivos militares. El cuerpo de la mujer se ha convertido en terreno de batalla en el conflicto armado colombiano¹⁹⁷.

La situación es extrema, ya que las mujeres y las niñas no son solo víctimas del conflicto armado con todos los padecimientos que ello implica, sino que también sufren la discriminación de género que aparece como característica arraigada en la sociedad colombiana. Las mujeres campesinas, especialmente, presentan vulnerabilidades

¹⁹⁵.- Informe de la Comisión Colombiana de Juristas. 16 de junio de 2011. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

¹⁹⁶.- MEERTENS, D.: *Forced Displacement and Gender Justice in Colombia. Between Disproportional Effects of Violence and Historical Injustice*, Julio 2012, International Center for Transitional Justice, Project on Internal Displacement, Case studies on Transitional Justice and Displacement, p. 6.

¹⁹⁷.- AMNISTIA INTERNACIONAL: *Colombia, cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2004, pp. 9-10.

particulares en el ámbito de los regímenes de género que regulan el conflicto armado, y en el de los regímenes de género que imperan en la sociedad rural. La violencia sexual aparece en ambos escenarios como una grave violación a los derechos humanos de las mujeres y representa una infracción al Derecho internacional humanitario¹⁹⁸.

Desgraciadamente, la violencia sexual padecida por las mujeres en el conflicto armado no está desligada de lo que vivían en la vida cotidiana, ya que esta forma de violencia se justifica como método de subordinación y de manifestación del poder masculino dentro de un orden social hegemónico, por lo que es una forma más de humillación que padecían y padecen las mujeres campesinas en Colombia¹⁹⁹.

Además, tanto en el país como en otras sociedades, se ha venido asumiendo históricamente que la violación sexual era inevitable en los conflictos armados porque los campos de batalla propiciaban siempre y en todo lugar ese tipo de abusos. Los hombres armados necesariamente violaban a las mujeres que encontraban a su paso. Así, la violación se asumía como una práctica asociada a instintos masculinos que, en contextos armados, adquirirían un carácter irrefrenable. Por su naturaleza ineludible, la violación sexual no era interpretada como un hecho factible de ser modificado por políticas estatales o sociales, o por iniciativas agenciadas por los mismos actores armados. Transformada en destino o en acto biológico, se la desterraba de la discusión pública y se la convertía en una práctica que la víctima debía aceptar en silencio y con abnegación. Esta opinión, profundamente arraigada en la sociedad, empezó a ser impugnada desde las últimas décadas del siglo pasado, llegando a la conclusión de que la violación, más que ser resultado de un instinto, era producto de un deseo masculino de dominación, es decir, el resultado de un ejercicio de poder.

También se confirmó, en estudios de caso de conflictos armados, que la violación no había sido tan sólo un daño colateral de la guerra, incidental y aleatorio, sino, por el contrario, una práctica masiva que en unos casos respondía a estrategias y cálculos de actores de la guerra, y en otros, a sistemas de abuso sexual producto de un enorme

¹⁹⁸.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*, op.cit., p. 367.

¹⁹⁹.- *Ibid*, p. 370.

desprecio y deshumanización de lo femenino²⁰⁰.

La mujer colombiana siente una gran identificación con la tierra, en especial las mujeres campesinas, indígenas y de clases populares ya que tienen una conexión trascendental con la tierra. Ello le da una especial connotación de gravedad a la violencia ejercida sobre este sector de la población, cuando se utiliza a las mujeres como un territorio a conquistar. En el marco del conflicto se somete a las mujeres a todo tipo de violencias sexuales con distintos objetivos como el de sembrar el terror, el control militar a la población o el de vengarse y humillar al enemigo. Se acumulan las acciones a las mujeres como trofeos de guerra, se las utiliza como esclavas sexuales y se les fuerza a ejercer la prostitución²⁰¹.

b. *Las violaciones sexuales estratégicas y las violaciones oportunistas*

Dentro de las muchas formas que adopta la violencia sexual, una de las más graves es la violación sexual. Se entiende por violación sexual la invasión del cuerpo de una persona mediante una conducta que haya ocasionado la penetración, por insignificante que fuera, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor con un órgano sexual o del orificio anal o vaginal de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo. Esta invasión deberá producirse por la fuerza, o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra ésa u otra persona o aprovechando un entorno de coacción, o que se haya realizado contra una persona incapaz de dar su libre consentimiento²⁰².

²⁰⁰.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, CNMH, Taurus, Bogotá, 2011, pp. 212-214.

²⁰¹.- Betty Puerto, de la Organización Femenina Popular lo explica de esta forma: “...es muy importante resaltar la identificación de la mujer con la tierra, así como la tierra es la madre, dadora de la vida, el lugar donde nos ubicamos y hacemos posible la vida. Para las mujeres, y en particular para las campesinas, indígenas y aquellas de clases populares, la tierra significa el lugar donde llegar a ser. Tanto como mujer, como madre o como sujeta política y social. Pero simbólicamente, el terruño, su casa, es el lugar donde ha crecido, ha aprendido a ser mujer, ha parido sus hijos y ha gozado del universo. En esta relación, la tierra le provee un lugar, protección y alimento; y a su vez, ella –la mujer- protege y alimenta su terruño o su casa, que representa simbólicamente el útero donde goza de sus hijos, los forma, los alimenta, los guarda y protege cuando sea preciso”. PUERTO, B.: <<Desplazamiento, territorio y mujer>>, en *Tierra y desplazamiento en Colombia. Crisis Humanitaria por el control del territorio*. Taula Catalana per la pau i els drets humans a Colombia, Barcelona, 2006, p. 60.

²⁰².- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, op.cit., pp. 214-215.

Se distinguen, en este contexto, las violaciones estratégicas o cometidas en eventos estratégicos, de las oportunistas, ya que esta diferenciación permite develar con claridad cuándo la violación se inscribe en acciones que responden a planes de conquista o disputa territorial o repertorios de dominio que las organizaciones armadas orquestan para consolidar su autoridad; y cuándo la violación se desencadena en situaciones donde hombres, respaldados en la contundencia de las armas y el dominio ejercido por sus organizaciones, abusan de niñas, jóvenes y mujeres adultas en estado de total indefensión en eventos donde lo único que se encuentra en juego es su satisfacción sexual.

La violación estratégica se transforma en sí misma en un mensaje que se inscribe en el campo comunicacional de la guerra. A través de ella, quien la comete busca humillar, descorazonar, desorientar, derrotar, castigar, vengarse de los hombres, las familias, las comunidades, las mujeres o las organizaciones señalados de ser aliados del bando contrario. En estos casos, la violación como mensaje para el campo enemigo queda inscrita en el cuerpo vejado de las mujeres víctimas de estos actos. Además de estas circunstancias, la violación también puede adquirir un sentido planeado, cuando la comandancia considera que sus hombres merecen, por sus proezas militares, una recompensa y convierten el cuerpo de las mujeres de la región en botín de guerra²⁰³.

En cuanto a las violaciones oportunistas, deben ocurrir fuera de eventos planeados por la organización, tales como masacres, combates, tomas de rehenes, etc., y fuera de los escenarios públicos a través de los cuales el grupo armado comúnmente establece su autoridad y hace despliegue de su poder: juicios públicos, reuniones forzosas, castigos ejemplarizantes. En estas violaciones, el responsable saca provecho de la indefensión de la víctima y de la innegable ventaja que le ofrecen ir armado y estar respaldado por toda una organización armada, exclusivamente para satisfacer su deseo sexual y obtener placer. Cuando los hombres de una misma organización cometen violaciones colectivas, pero no se realizan en espacios institucionales ni penales, ni se encuentran relacionadas con acciones o fines estratégicos, ni se cometen frente a terceros, asumen un carácter

²⁰³.- En todos estos casos, la comandancia no necesariamente ordena de manera explícita las violaciones, pero sí construye las condiciones propicias y alienta su ocurrencia con sus actitudes y comentarios. *Íbid.*, pp. 216-218.

oportunista y responden únicamente a un deseo de dominio y vejación de lo femenino²⁰⁴.

B. La triple discriminación: ser mujer, pobre y desplazada

El desplazamiento forzado acentúa las condiciones de discriminación, marginalidad e invisibilidad de las mujeres y además configura lógicas y acciones específicas hacia ellas. Estas lógicas se desarrollan tanto en los nuevos escenarios de poder basados en las armas, el miedo y la coerción en las zonas del conflicto como en los escenarios institucionales, organizativos y cotidianos a partir del desplazamiento²⁰⁵. Las mujeres desplazadas, están en una situación de mayor peligro de ser víctimas de agresiones sexuales y violaciones, además de verse obligadas a practicar la prostitución. Su situación social, psicológica y económica les impide acceder a bienes y servicios en una sociedad que las estigmatiza y condiciona este acceso a la prestación de servicios sexuales²⁰⁶.

De esta forma, las mujeres ven como su subjetividad femenina es destruida y degradada por los actores armados en sus distintas formas de expresión de desprecio e irrespeto por los derechos humanos. A causa del desplazamiento, las mujeres deben afrontar cambios laborales y ocupacionales, perder vínculos sociales, recibir amenazas por ser madres o esposas y ser humilladas mediante actos de violencia sexual²⁰⁷. Está claro que las mujeres desplazadas se encuentran en una situación de desventaja añadida respecto de los hombres desplazados.

El desplazamiento afecta de manera más dura a las mujeres campesinas, tradicionalmente aisladas, que a los hombres pues la ruptura de sus lazos íntimos con los parientes y vecinos, la ausencia de movilidad social y geográfica antes del desplazamiento, y la amenaza de la inminente desintegración familiar representan obstáculos a la reconstrucción de los nuevos proyectos de vida de estas mujeres en un ambiente

²⁰⁴.- *Íbid.*, pp. 219-220.

²⁰⁵.- MEERTENS, D. et al.: *Colombia, Brechas, Diversidad e Iniciativas. Mujeres e igualdad de género en un país en conflicto.*, Embajada de Suecia, ASDI. Bogotá, 2006, p. 43.

²⁰⁶.- AMNISTIA INTERNACIONAL: *Colombia, cuerpos marcados, crímenes silenciados...*, doc. cit., p. 53.

²⁰⁷.- VILLARREAL, N. y RÍOS M. A.: *Cartografía de la Esperanza. Iniciativas de resistencia pacífica desde las mujeres*, Corporación Ecomujer, Colombia, Bogotá, 2006, p. 45.

urbano²⁰⁸.

En un contexto de desplazamiento, en la práctica, es la mujer quien se hace responsable de la supervivencia de la familia una vez llegan a la ciudad de destino, y lo hacen mayoritariamente dedicándose al *rebusque*²⁰⁹. De este hecho se derivan además consecuencias negativas, ya que al iniciarse el proceso de reconstrucción de la vida cotidiana en el sitio de llegada, los hombres se sienten afectados por la repentina pérdida del estatus tradicional de proveedor de la familia, lo cual incide notoriamente en la importancia de la violencia familiar entre la población desplazada²¹⁰.

Muchas de las mujeres desplazadas deben asumir la responsabilidad social y económica de sus familias debido a varios factores, incluyendo en muchos casos el asesinato de sus maridos; rupturas familiares causadas por la tensiones de la violencia y el desarraigo; la carga de una vida anónima en la ciudad de destino; las distintas percepciones de la seguridad rural sobre la mujer y el hombre, y unas nuevas dinámicas de las labores en las ciudades que afectan la división de tareas tradicional de género²¹¹.

El desplazamiento implica la gran pérdida de raíces e identidad, con la consecuente violación de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos, y en ocasiones también civiles y políticos. Todo ello distorsiona la noción de seguridad humana, la intimidad, la propiedad y el derecho a un hábitat digno. Cuando las mujeres toman la decisión de desplazarse ponen por delante la vida de sus hijos y de su familia a los bienes materiales, y al emprender este camino se produce un desprendimiento que arrebató la identidad. Cuando huyen, dejan atrás su historia, sus bienes y todo lo que supone cualquier conexión con el lugar donde nacieron, crecieron y formaron su familia²¹².

Además de la violencia cotidiana y el reclutamiento para sus filas, hay otros costos menos

²⁰⁸.- MEERTENS, D.: <<The Nostalgic Future: Terror, Displacement and Gender in Colombia>>, en MOSER C., CLARK F. (Eds.): *Victims, Perpetrators or Actors*, Zed Books, London, 2001, pp. 133-148.

²⁰⁹ El rebusque viene a ser la manera de buscarse la vida mediante negocios caseros, ventas en cualquier lado, o cualquier otra actividad llena de ingenio, sin ningún tipo de contrato laboral. Hay un dicho popular que dice que “ningún colombiano se muere de hambre”, y es que el colombiano, si no tiene trabajo, se lo inventa.

²¹⁰.- MEERTENS, D.: <<El Género de la Seguridad Humana: paradigmas, políticas y dinámicas sociales en torno al desplazamiento forzado>>, en ARANGO, L.G. y PUYANA, Y. (Comps.): *Género, Mujeres y Saberes en América Latina. Entre el movimiento social, la academia y el Estado*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Estudios de Género. 2007, pp. 219-237.

²¹¹.- MEERTENS, D.: *Forced Displacement and Gender Justice in Colombia...*, *op.cit.*, p. 7.

²¹².- PUERTO, B.: <<Desplazamiento, territorio y mujer>>, *op.cit.*, p. 62.

perceptibles, pero no menos importantes para las sociedades locales, que se concentran en las mujeres y la población juvenil: la prostitución; la situación de las madres solteras; un aumento importante de enfermedades de transmisión sexual y de drogadicción, y en términos generales, una serie de riesgos que amenazan la seguridad personal y comunitaria, pues “el miedo no se ha desmovilizado”²¹³. Efectivamente, en Colombia, las mujeres víctimas del conflicto armado sufren una múltiple discriminación: ser mujer, ser pobre y ser desplazada encabezan la lista. La gravedad de la interrelación entre el desplazamiento y la violencia sexual que viven las mujeres se acentúa ya que éstas sufren diversos riesgos relacionados con esta violencia antes, durante y después del desplazamiento.

La violencia sexual es parte de los actos violentos que han causado el desplazamiento forzoso; amenazas de violencia sexual son causa directa de desplazamiento y la violencia sexual continua como una particular vulnerabilidad de las mujeres durante y después del desplazamiento. La violencia sexual sobre las mujeres es utilizada en el conflicto armado colombiano como estrategia de guerra²¹⁴ y su cuerpo deviene un territorio enemigo más a conquistar.

C. La lucha por la memoria histórica y por los derechos de las mujeres

a. Las mujeres contra la guerra

A finales de los ochenta, la sociedad colombiana empezó a expresar su repulsa contra el conflicto armado interno, tras ser cada vez más conocidas las masacres, desapariciones forzadas, asesinatos selectivos y otras formas de violencia enmarcadas en el conflicto armado. Las mujeres lo empezaron a manifestar en su condición de madres, con un

²¹³.- LONDOÑO, L. M. y RAMÍREZ, P.: *La dominación de regreso a casa*. Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, UNIFEM, Gobernación de Antioquia, Accenta, Bogotá, 2007, p. 120.

²¹⁴.- “Sexual violence, mainly although not exclusively directed toward women, has been reported in several cases in Colombia as a clear strategy of war. For instance, when several indigenous women were raped and killed in the Bahía Portete massacre in 2004, the reason was clear: women play a leading role in this matrilineal society. Raping and killing them constituted a direct attack on the community structure and the values of the ethnic group, and it subjugated the group to paramilitary dominance. Another example is the massacre in El Salado in 2000, where peasant women were sexually tortured and killed as punishment for their (and their community's) supposed connections with the guerrillas.” MEERTENS, D.: *Forced Displacement and Gender Justice in Colombia...*, *op.cit*, p. 10.

discurso de defensa de la vida y de los derechos humanos que ponía en el centro de la discusión política, el debate ético sobre el sentido del uso de la violencia. De esta forma, el conflicto armado impulsó en las iniciativas de mujeres una reflexión cualificada sobre la democracia, la cultura cívica, la tolerancia, la resolución de los conflictos por la vía del diálogo, el derecho a la diferencia, la aceptación del pluralismo y el lugar de las instituciones²¹⁵.

Múltiples organizaciones de mujeres han participado a lo largo del conflicto armado en su apoyo a una salida negociada del conflicto, destacando en todo momento que no es posible la paz sin justicia social y equidad de género. De esta manera, las estrategias que las mujeres han impulsado para lograr la resolución negociada del conflicto armado han sido diversas²¹⁶. La memoria histórica de las vivencias de mujeres víctimas del conflicto armado ha sido y sigue siendo una herramienta para luchar contra la impunidad y contra el olvido, para poder garantizar la no repetición de la violencia. El ocultamiento de las voces femeninas se reconoce como una larga e histórica relación de prácticas de dominación masculina basadas en regímenes de género privados y públicos, que han excluido a las mujeres de las posibilidades y recursos para la toma de decisiones²¹⁷.

b. *Medidas nacionales*

La Ley de víctimas, como se comenta anteriormente, tiene como objetivo establecer medidas judiciales y administrativas a favor de los derechos de las víctimas y de su

²¹⁵.- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, op.cit., pp. 312-315.

²¹⁶.- Inicialmente, a través de las asambleas nacionales de mujeres y de audiencias públicas de mujeres donde se debatía con el fin de posicionar al movimiento social de mujeres como interlocutor válido en el proceso de negociación política del conflicto social y armado y de construcción del proyecto de país. Así mismo, por medio de la incidencia en la planeación local, la formación y las movilizaciones, las mujeres han buscado posicionar sus intereses, fortalecerse como actor y exigir el cese del conflicto, el cumplimiento del Derecho internacional humanitario, la liberación de secuestrados y la concreción de una voluntad política de las partes. DÍAZ, S.: *Memorias Audiencia Pública de las Mujeres*, Economía y empleo, Red Nacional de Mujeres, Bogotá, 2001, pp. 3 y 133.

²¹⁷.- El Centro Nacional de Memoria Histórica recoge testimonios de mujeres como ésta: “*Necesitamos dar a conocer estas cosas, porque si nos silencian, ahí sí que nos van a ganar la buena batalla que nosotras estamos peleando. Si nos silencian, si no se dan a conocer estas cosas. Si no pasamos a la historia, es como si no hubiéramos vivido, yo creo que tenemos derecho a pasar a la historia, como guerreras, pero guerreras de paz, guerreras de lucha (...)*”. Mujer adulta, campesina, desplazada, líder, Córdoba, septiembre de 2009. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010. Resumen*, op.cit., p. 61.

efectivo disfrute, al tiempo que promueve igualdad en las oportunidades y la eliminación de todas las formas de discriminación. En relación con la protección de las mujeres, insta medidas que buscan crear igualdad en las oportunidades y protección de los derechos de las mujeres. En primer lugar, se priorizan las mujeres, en especial cuando son cabeza de sus hogares, en los procedimientos administrativos y en el proceso judicial de restitución de tierras. En segundo lugar, se busca proteger a las mujeres manteniendo las buenas condiciones de seguridad para ellas y para sus tierras, aunque no se especifica de qué manera se materializará este objetivo.

Una tercera medida se encarga de asegurar que las mujeres que se encuentran en un proceso de restitución de tierras tengan prioridad en obtener los beneficios como el crédito productivo, o la asistencia técnica, entre otros. Estas tres medidas no representaron ninguna novedad y se mantuvieron en términos de soluciones duraderas, en cambio, una cuarta medida establece que la restitución de las tierras y la formalización de los títulos de tierras deberá ser registrada en todos los casos como títulos de propiedad común de los esposos. Esta medida podría implicar una pequeña contribución para la transformación de la situación de los derechos de las tierras de las mujeres en Colombia²¹⁸.

En el marco de la obligación del Estado de ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley de víctimas, como víctimas de violencia sexual, especialmente las mujeres²¹⁹, en agosto del 2014 el presidente Juan Manuel Santos aprobaba el Decreto 1480 “por el cual se declara el 25 de mayo como el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno” para reconocer la valentía, trabajo y resistencia de miles de mujeres víctimas de violencia sexual, con el objetivo de reivindicar su dignidad y rechazar los delitos relacionados con la violencia sexual. En dicho decreto se hace referencia al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional sobre la protección de los derechos de las mujeres víctimas del

²¹⁸.- *Ibid*, p. 14.

²¹⁹.- El artículo 149 literal d de la Ley 1448 de 2011 establece la obligación del Estado de adoptar garantías de no repetición, incluyendo “*la prevención de violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, para lo cual, ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado*”.

desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, donde se constató el impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia, dados los riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada²²⁰.

IV. PROCESOS FALLIDOS DE NEGOCIACIÓN ENTRE LOS ANTERIORES GOBIERNOS COLOMBIANOS Y LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES

Para poder entender en profundidad el actual proceso de paz desarrollado en Colombia entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP es necesario entender el contexto en el que se han estado desarrollando los diferentes acontecimientos socio-políticos y los diferentes procesos de paz que se han originado en la historia de este país, ya que estos acontecimientos no sólo han originado uno de los conflictos armados más largos de América Latina, sino que también han originado los procesos de negociación más largos de la región²²¹. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación, comentaremos algunos de los procesos de paz, concluidos o no, más significativos acontecidos en Colombia.

El primer proceso de negociación fue conocido como la *Amnistía de las Guerrillas Liberales de 1953*. Cuando el General Gustavo Rojas Pinilla asumió la presidencia, después de un golpe de Estado (el 19 de mayo de 1953), cientos de guerrilleros liberales del llano entregaron sus armas bajo el mando de Guadalupe Salcedo. Rojas Pinilla había tomado el poder y la promesa de lograr la paz y el desarme de los grupos guerrilleros dio sus primeros frutos en los primeros meses de su Gobierno. Se había acordado que su periodo en el Gobierno sería hasta 1958, sin embargo en 1956 el general ya había perdido parte de su apoyo inicial y sus políticas económicas y sociales generaron el crecimiento

²²⁰.- En el Auto 092 de 2008 la Corte Constitucional declara que “...las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres –a saber: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado ...”; y que “...la pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, así como las labores de promoción social, liderazgo político o defensa de los derechos humanos, constituyen factores de riesgo para la vida, integridad personal y seguridad de las mujeres colombianas en múltiples regiones del país...”

²²¹.- CHERNICK, M.: <<Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996)>>, *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, N°36, Edición especial: Seminario sobre procesos de negociación y Paz, octubre-diciembre 1996, pp. 4-8.

de la deuda pública de forma desmesurada y unas políticas cada día más autoritarias y antidemocráticas, generando en la población civil descontento y creando en las masas obreras nuevamente movimientos de protesta que recrudecieron la violencia social²²².

Poco después, Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez firmaron, en nombre de sus respectivos partidos, convocaron el *Plebiscito de 1957*. Este pacto bipartidista de paz suponía una alternación sólo entre presidentes liberales y conservadores durante dieciséis años, y fue aprobado por el pueblo mediante plebiscito, adquiriendo el nombre de Frente Nacional. Pero la naturaleza excluyente (ningún otro partido tenía derecho a postular candidatos a la Presidencia, a los concejos municipales, asambleas departamentales ni al Congreso de la República) así como las constantes pugnas por la posesión de tierras ocasionaron el surgimiento de grupos guerrilleros como las FARC-EP, el ELN, el EPL y el M-19²²³.

El 28 de mayo de 1984, el presidente Betancourt y las FARC-EP firmaron un acuerdo bilateral del cese al fuego, comprometiéndose a la búsqueda conjunta de una salida política al conflicto armado colombiano²²⁴. Este pacto fue suscrito por la Comisión de paz, diálogo y verificación en representación del Gobierno y por el Estado Mayor de las FARC-EP, firmándose en el municipio de La Uribe (Meta), por lo que es conocido como el *Pacto de La Uribe*. Se lograron crear mesas de negociación sobre lo que se consideraron grandes problemas de Colombia y se plantearon grandes reformas políticas sobre puntos tales como la situación agraria, urbana, legislativa y de derechos humanos. Sin embargo en dichas mesas no se definieron metas claras ni fechas concretas para lograr acuerdos como tampoco se estableció la obligación de entrega de armas por parte del grupo guerrillero²²⁵.

Tras la firma de dicho acuerdo en 1985, se promovió la creación de un grupo político

²²².- MELO, J.: *1957: un año movido*, Catálogo Salón de Arte Moderno 1957: 50 años de arte, Biblioteca Luis Ángel Arango, Banco de la República, Bogotá, 1957. (Disponible en <http://www.jorgeorlandomelo.com/1957.htm>)

²²³.- UMAÑA, E.: *Memorial por Colombia: dependencia, miseria, violencia: Plebiscito?*, Ed. Lucía de Esguerra, Bogotá, 1987, p. 96.

²²⁴.- CHERNICK, M.: <<La negociación de la paz entre múltiples formas de violencia>>, en LEAL BUITRAGO, F. (Editor): *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, 1ªEd. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999, p. 8.

²²⁵.- CHERNICK, M.: <<Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996)>>, *op.cit.*, p. 2.

mediante el cual se les diera un espacio de participación política y social a las FARC-EP y se creó la Unión Patriótica (UP). Este partido político integró a miembros del grupo guerrillero, sociedad civil y sindicalistas, entre otros, y rompió con el bipartidismo que existía en Colombia hasta este momento. Dicho partido político generó gran recelo en los sectores más oligarcas y conservadores del país, creando éstos una alianza secreta entre mafias y grupos paramilitares cuyo propósito era la eliminación de todos los militantes de este partido. Esta etapa de violencia trajo consigo para Colombia una nueva etapa de asesinatos sin precedentes, ya que fueron asesinados más de tres mil políticos de la Unión Patriótica, dirigentes del Partido Comunista, y militantes de organizaciones sindicales, populares, comunales y ONGs de oposición al régimen bipartidista. Como resultado de estos acontecimientos la guerrilla retomó su actividad armada en las zonas rurales y se rompió el acuerdo firmado.

El 24 de agosto de 1984, se produjo el llamado *Diálogo Nacional* entre el Gobierno de Belisario Betancourt y los grupos armados M-19, EPL y el ADO (Movimiento Autodefensa Obrera). Pero desde el principio el presidente careció de los apoyos necesarios para desarrollar un pacto de tal envergadura, ya que dentro de los puntos críticos existía la situación agraria del país y la legislación sobre derechos humanos. Además, el solo hecho de plantear sentarse en la mesa con grupos insurgentes ya suponía una contradicción para su propio partido político. Dicha situación de inestabilidad política fue aprovechada por las guerrillas para fortalecerse política y militarmente y después de un año y tres meses de la firma de tal pacto, el 6 de noviembre de 1985, el M-19 tomó el Palacio de Justicia y dos días más tarde se produjo la retoma por parte del Ejército Nacional con un resultado de 11 personas desaparecidas y 95 muertos, con lo cual dicho pacto se dio por finalizado²²⁶.

Durante el Gobierno de Virgilio Barco y después de varias llamadas a la paz, se obtuvo de forma voluntaria la desmovilización del EPL, el movimiento Quintín Lame, el partido revolucionario de los trabajadores y el M-19. Este último, que asumió de forma democrática dicha decisión, manifestó su intención no sólo de reincorporarse a la vida civil sino también de participar en la política nacional. A partir de allí se constituyeron mesas de concertación donde se presentaron diferentes propuestas de reformas en temas

²²⁶.- CHERNICK, M.: <<La negociación de la paz entre múltiples formas de violencia>>, *op.cit.*, p. 10.

políticos, económicos y sociales. Como resultado, se firmó el *Pacto Político por la Paz y la Democracia* en noviembre de 1989, complementado con un acuerdo sobre favorabilidad política y una Ley de Indulto. Este pacto debería concretarse y formalizarse a través de una reforma política que el Congreso debía aprobar. Sin embargo, en esos momentos el Gobierno se enfrentaba a una guerra contra el narcotráfico por lo que vinculó la implementación del Pacto Político por la Paz y la Democracia a una reforma constitucional donde se incluían medidas para combatir el narcotráfico²²⁷. La reforma constitucional se hundió a la hora de votar, principalmente por incluir la institucionalización de la extradición, punto de divergencia entre el Congreso y el Gobierno²²⁸.

En 1991 tuvieron lugar los *Diálogos de paz de Tlaxcala* (México), una serie de encuentros de paz entre las guerrillas de las FARC-EP, el ELN y el EPL y el Gobierno del presidente César Gaviria. En el transcurso de estos diálogos nunca hubo un cese al fuego por lo que los enfrentamientos armados entre el Ejército y las guerrillas continuaron hasta que la negociación se rompió sin ningún logro²²⁹.

Otro intento de negociación fue el que se desarrolló durante el mandato del presidente Andrés Pastrana, proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP que duró de 1998 a 2002 y fue conocido como *Proceso de Paz del Caguán*. Presentaba como principal característica la implementación de una “zona de despeje”, que no era otra cosa que la desmilitarización de los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán. La negociación tuvo lugar en medio de la confrontación militar, exceptuando la zona de despeje. Durante todo el proceso se llegó a definir una Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia, se realizaron audiencias públicas, transmitidas por televisión, y participaron en calidad de observadores y facilitadores, representantes de Gobiernos europeos y americanos.

²²⁷.- Para más información sobre la penetración del narcotráfico en esta época ver: GONZÁLEZ, F.: <<Conflicto violento en Colombia: una perspectiva de largo plazo>>, en GARCÍA DURAN, M. (Ed.): *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*, Ed. Accord, núm.14, Londres – Bogotá, 2004, pp. 13-14.

²²⁸.- Cfr. GRABE LOEWENHERZ, V.: <<Los procesos de paz: 1990-1994>>, en GARCÍA DURAN, M. (Ed.): *Alternativas a la guerra...*, *op. cit.*, pp. 40-46.

²²⁹.- Cfr. GONZÁLEZ POSSO, C.: <<Negociaciones con las FARC: 1982-2002>>, en GARCÍA DURAN, M. (Ed.): *Alternativas a la guerra...*, *op.cit.*, p. 50.

No obstante, a pesar de que fue un proceso con muchas expectativas y en el que la población depositó esperanzas, este proceso siempre se desarrolló en un ambiente de tensión e incertidumbre, con una agenda muy difícil de cumplir. Junto a esto, una serie de acontecimientos, como el asesinato de tres ciudadanos estadounidenses, el incremento de los cultivos ilícitos en la zona de despeje, el impedimento por parte de las FARC-EP para la verificación de dicha zona, la comprobación por parte del Estado colombiano de que la zona estaba siendo utilizada para esconder secuestrados y el desvío y secuestro de una avión en febrero de 2002, originaron que el presidente Pastrana ordenara la cancelación de los diálogos de paz y la retoma de la zona de despeje²³⁰.

Desde diciembre de 2005 hasta agosto de 2007 se llevaron a cabo *Las Rondas de la Habana*, ocho rondas exploratorias entre el Gobierno del presidente Álvaro Uribe y el grupo guerrillero ELN. Se buscaba una negociación para lograr la paz y contó con el acompañamiento de los países de Noruega, España y Suiza. Durante 2006, el ELN decretó un cese unilateral de acciones ofensivas por el período electoral, anunciando una campaña política por la paz. Sin embargo, el Gobierno y el ELN no lograron ponerse de acuerdo en cuanto a la forma de concentrar y verificar los guerrilleros del ELN. El grupo guerrillero no estaba dispuesto a revelar la identidad de sus miembros ni a concentrarse en un lugar que les supusiera desventaja militar, por lo que no se llegó a firmar el Acuerdo Base.

En diciembre de 2007, ambas partes decidieron un nuevo encuentro que no llegó a realizarse a causa de la tensión y crisis diplomática entre Colombia y Venezuela. Esta reunión se fue postergando y en junio de 2008 el ELN declaró que no veía útil continuar los acercamientos con el Gobierno, cerrándose así este ciclo de rondas en búsqueda de una salida negociada al conflicto entre el Gobierno de Colombia y el ELN²³¹.

El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia ha sido comentado anteriormente, aun así, detallaremos para terminar con este apartado los términos en que tuvo lugar el proceso iniciado en el año 2002 durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. En diciembre de este año las AUC declararon un cese de hostilidades nacional y

²³⁰.- *Ibidem*.

²³¹.- Cfr. FISAS, V.: *El proceso de paz en Colombia, Quaderns de Construcció de Pau N°17*, Escola de Cultura de Pau, Noviembre de 2010, pp. 8-14.

el Gobierno designó una Comisión Exploratoria de Paz para adelantar diálogos exploratorios con este grupo armado. En 2003 se suscribió el Acuerdo de Santa Fe de Ralito²³², mediante el cual el Gobierno y las AUC acordaban iniciar una etapa de negociación para lograr la paz nacional, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado.

Las AUC se comprometieron a desmovilizar a todos sus miembros antes de finalizar el 2005, aunque los desarmes colectivos duraron hasta agosto de 2006. Según la oficina del Alto Comisionado de Paz de la presidencia de Uribe, durante este período se desmovilizaron 31.671 combatientes y se entregaron 18.051 armas. Durante este proceso de desmovilización se aprobó la Ley de Justicia y Paz²³³ para facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley. Fue con esta Ley que tomó fuerza la garantía del derecho a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas de estos grupos.

Fue polémico el operativo sorpresa del 13 de mayo de 2008, mediante el cual 14 jefes de las AUC que se habían sometido a dicha Ley fueron extraditados a los Estados Unidos, argumentando el Gobierno su incumplimiento de los requerimientos del proceso. A pesar de la desmovilización de más de 30.000 personas, durante estos años han resurgido estructuras armadas con prácticas similares en las regiones donde anteriormente se encontraban las AUC. La aplicación de la Ley de Justicia y Paz también ha sido muy controvertida, ya que menos del 2% de los excombatientes de las AUC ratificaron su aceptación y solamente dos exparamilitares han sido sentenciados en base a su aplicación.

²³².- THEIDON, K. y BETANCOURT, P.: <<Transiciones conflictivas: combatientes desmovilizados en Colombia>>, *Análisis Político*, núm.58, Bogotá, Septiembre-diciembre 2006, p. 95.

²³³.- Para más información ver LEY 975 DE 2005 (25 julio) por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Diario Oficial 45980 de 25 de julio de 2005.

**CAPÍTULO 2. LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO DE
JUAN MANUEL SANTOS Y LAS FARC-EP PARA PONER FIN AL
CONFLICTO. LOS ACUERDOS DE LA HABANA**

I. CLIMA PREVIO A LOS ACUERDOS DE LA HABANA

1. Debilitamiento insurgente y oportunidades para la paz

Durante más de medio siglo de conflicto armado interno, en Colombia se han visto involucrados diversos grupos insurgentes. Como vimos anteriormente, distintos gobiernos han iniciado conversaciones de paz a lo largo de la historia con varios de dichos grupos armados, logrando la desmovilización de algunos de ellos, como el Movimiento 19 de abril, M-19; el Ejército Popular de Liberación, EPL; el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT; el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL y la Corriente de Renovación Socialista²³⁴. No obstante, los grupos insurgentes más fuertes y consolidados que han operado durante el conflicto armado han sido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo -FARC-EP- y el Ejército de Liberación Nacional -ELN-. Estos dos grupos se han mantenido activos en el conflicto hasta la actualidad, deviniendo fallidos todos los anteriores intentos de negociación.

Cuando en 2010 Juan Manuel Santos asume la presidencia de Colombia²³⁵, reaparece la posibilidad de llegar a un fin del conflicto armado con el principal grupo insurgente, las FARC-EP. Este acercamiento tiene un trasfondo histórico reciente que ha permitido que las condiciones hayan sido las oportunas para dilucidar una salida negociada al conflicto. Cuando las FARC decidieron añadir el término Ejército del Pueblo -EP- a sus siglas, pretendían dar el mensaje de ser un ejército capaz de usar las armas para poder llegar al poder²³⁶.

Durante los años siguientes, las FARC-EP crecieron y se expandieron, lo que produjo una reacción por parte del Estado encaminada a fortalecer las Fuerzas Armadas y a desarrollar una alianza estratégica con Estados Unidos, con el llamado Plan Colombia²³⁷. Este

²³⁴.- ZAMBRANO QUINTERO, L.: <<Retos y oportunidades del proceso de paz en Colombia para la población víctima del desplazamiento>>, en CHURRUCA MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, op.cit., p. 227.

²³⁵.- Juan Manuel Santos fue elegido presidente de Colombia para el período comprendido entre 2010 y 2014, asumiendo la presidencia el 7 de agosto de 2010. El 15 de junio de 2014 volvió a ser elegido como presidente para el período comprendido entre 2014 y 2018.

²³⁶.- Las FARC añadieron el término “Ejército del Pueblo” a su nombre en la VII Conferencia de las FARC, en mayo de 1982, dentro del establecimiento del “Plan Estratégico para la toma de poder”.

²³⁷.- El Plan Colombia también ha sido llamado Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la paz. Consiste en un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos que se inició en 1999 bajo la presidencia colombiana de Andrés Pastrana Arango y la estadounidense de

refuerzo de la fuerza pública condujo a las FARC-EP a retroceder en sus proyecciones estratégicas y a un debilitamiento interno. Las FARC-EP se han enfrentado, en esta última década, a un contexto en el que sostener su proyecto insurgente ha tenido poca viabilidad. Y por su parte, el Estado ha mostrado precariedades para sostener su esfuerzo contrainsurgente a medio plazo²³⁸.

Desde 1998, las FARC-EP se vieron en la necesidad de retornar a la guerra de guerrillas²³⁹ para evitar la concentración de amplias unidades militares a las que se podían ver enfrentadas con el avance de la Fuerza Aérea, por lo que desde esa fecha, el grupo guerrillero no pudo volver a realizar acciones militares de alcance estratégico. Durante los siguientes años, las FARC-EP perdieron la iniciativa táctica que habían conseguido, sufriendo un grave retroceso en distintos planos; fueron perdiendo corredores estratégicos y presencia urbana en áreas históricas de control territorial. Se podría decir que la guerra interna empezó a presentar problemas de sostenibilidad, por lo que tanto el factor temporal internacional como nacional empezaron a correr en su contra²⁴⁰.

Después de que se frustraran las negociaciones del Caguán (1998-2002)²⁴¹, bajo la presidencia de Andrés Pastrana, el grupo guerrillero empezó a dar muestras de

Bill Clinton. Este plan tenía como objetivo generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

En 2016 se cumplieron 15 años del Plan Colombia, y en este aniversario el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y su homólogo Barak Obama hicieron público el denominado “Paz Colombia”, como nuevo capítulo dentro del Plan Colombia. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos con ocasión de los 15 años del Plan Colombia*, Sala de Prensa, Noticias, Washington, jueves 4 de febrero de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-con-ocasion-de-los-15-ahos-del-Plan-Colombia>).

²³⁸.- PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: <<Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?>>, en GUTIÉRREZ, F. y WILLY, M.: *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, 2006, p. 176.

²³⁹.- Según el proyecto estratégico de las FARC-EP la guerra consta de 3 fases, empezando por la guerra de guerrillas, continuando por la guerra de movimientos y finalizando con la guerra de posiciones.

²⁴⁰.- PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: <<Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento...>>, *op.cit.*, pp. 194-197.

²⁴¹.- El proceso de paz conocido como “El proceso del Caguán” o “las negociaciones del Caguán” ha sido uno de los intentos de paz más famosos llevados a cabo entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno colombiano. Se desarrolló en una zona de despeje que comprendía los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, entre 1998 y 2002. Las negociaciones las impulsó el entonces presidente de Colombia, Andrés Pastrana Arango, con en ese momento el máximo dirigente de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez. El escenario en el que se desarrollaron las conversaciones de El Caguán siempre fue muy complejo y tenso. Finalmente, se produjo la ruptura definitiva de este proceso el 20 de febrero de 2002, cuando la columna móvil de las FARC-EP Teófilo Forero, desvió un avión de una aerolínea comercial y le obligó a aterrizar en plena carretera nacional para secuestrar al senador Jorge Gechem, quien iba como pasajero.

debilitamiento: perdió la iniciativa en la confrontación y se vio obligado a replegarse a zonas selváticas y apartadas. Para esta época, los combates por iniciativa de las Fuerzas Militares registraron un crecimiento sostenido, acelerándose de manera significativa a partir del 2002. Por otro lado, las Fuerzas Militares empezaron a combatir a la guerrilla en las zonas donde concentraban más poder militar y económico y también en áreas de gran importancia estratégica. Con la primera presidencia de Álvaro Uribe²⁴², se llevaron a cabo cambios en la dinámica de la confrontación, aumentando los combates de las Fuerzas Militares, principalmente contra las FARC-EP, lo que obligó a esta guerrilla a reducir significativamente sus actividades armadas y su presencia territorial²⁴³.

A nivel interno, el debilitamiento de las FARC-EP se mostraba cada vez más palpable debido al fortalecimiento de las instituciones militares y de la Policía, sumado a la implementación del Plan Colombia²⁴⁴. Mientras las Fuerzas Armadas se fortalecían y aumentaban su capacidad de control territorial, la dispersión extrema de los frentes de las FARC-EP alrededor del territorio colombiano, generó en esta época graves dislocamientos de las líneas de mando y problemas en la disciplina interna, así como dificultades para el suministro de armas y municiones. Debido a estos acontecimientos, a partir de 1998, el conflicto armado colombiano sufrió un punto de inflexión, en clara desventaja de los grupos armados no estatales.

A nivel internacional, en el 2001, las FARC-EP, el ELN y las AUC se incorporaron en las listas de grupos considerados terroristas del Departamento de Estado norteamericano y de la Unión Europea. Unido a esto, la comunidad internacional empezó a mostrar una fuerte intolerancia hacia la violencia como recurso de acción política²⁴⁵. Los grupos guerrilleros se enfrentaban entonces a riesgos significativos, tales como la necesidad de tener recursos internos para el sostenimiento de la dinámica militar. El financiamiento de la guerra interna empezó a verse en peligro y a presentar problemas de sostenibilidad para

²⁴².- Álvaro Uribe ganó las elecciones presidenciales de Colombia en 2002. Su primer período presidencial duró hasta el 2006, año en el que fue reelegido para un segundo período presidencial, hasta el 2010.

²⁴³.- ECHANDÍA CASTILLA, C.: <<La experiencia del Caguán. Punto de partida del debilitamiento de las Farc>>, *Revista Zero* n°28, Bogotá, 2012, pp. 56-59.

²⁴⁴.- Con el Plan Colombia, este país se convierte en el quinto receptor mundial de ayuda militar estadounidense después de Iraq, Afganistán, Israel y Egipto.

²⁴⁵.- Este clima de cero tolerancia aparece como reacción a los atentados terroristas como los de Al Qaeda en Nueva York y Washington, el 11 de septiembre de 2001, o en Madrid el 11 de marzo de 2004.

las FARC-EP²⁴⁶.

Pero a su vez, el Estado colombiano se enfrentó a importantes pérdidas económicas debido a la permanencia de la guerra, por lo que el país se fue acercando a una situación, llamada por los expertos en resolución de conflictos, *empate mutuamente doloroso*²⁴⁷. Esta situación de empate se da cuando un conflicto entra en un período favorable para su solución negociada al existir un reconocimiento compartido entre todos los actores enfrentados de la imposibilidad de alcanzar una victoria por la vía militar, al persistir los costos profundos para ambos²⁴⁸. En este contexto, el Gobierno colombiano, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, vio una oportunidad para realizar los acercamientos oportunos que darían paso al inicio de las negociaciones para poner fin al conflicto armado con el grupo guerrillero las FARC-EP.

2. La fase exploratoria y el consenso sobre un acuerdo general como punto de partida

A. La fase exploratoria como estrategia de acercamiento

Las circunstancias que permitieron que se llegara a la puesta en común de una agenda para el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, desembocaron en los primeros encuentros del presidente Santos con el empresario del Valle para buscar un enlace con las FARC-EP en noviembre de 2010. Dos meses más tarde, en enero de 2011, el entonces jefe máximo del grupo insurgente, Alfonso Cano, dio el visto bueno a la posibilidad de iniciar acercamientos secretos con el Gobierno. Durante los siguientes meses del 2011, entre febrero y octubre, el presidente Santos mantuvo conversaciones con Raúl Castro, presidente de Cuba, sobre tales acercamientos.

Sin embargo, el 4 de noviembre del mismo año fue abatido por las Fuerzas Militares

²⁴⁶.- PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: <<Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento...>>, *op.cit.*, pp. 197-198.

²⁴⁷.- Cfr. ZARTMAN, W, <<Ripeness. The Hurting Stalemate and Beyond>>, en STERN, P. y DRUCKMAN, D. (Eds.): *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington DC, 2000, pp. 225-250.

²⁴⁸.- PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: <<Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento...>>, *op.cit.*, pp. 198-202.

Alfonso Cano, hecho que hizo temer que los intentos de aproximación llegaran a su fin. Durante los meses de diciembre 2011 y enero 2012, Timoleón Jiménez, alias “Timochenko”, nuevo jefe de las FARC-EP, confirmó el deseo del secretariado de seguir avanzando en los acercamientos, en un encuentro con un emisario del Gobierno cubano. A pesar de ello, el que después formaría parte del equipo negociador del grupo guerrillero en la Mesa de Negociaciones, Luciano Marin Arango, alias “Iván Márquez”, se opuso a entablar conversaciones con el Gobierno.

En enero de 2012 se dio la primera cita entre las partes en el municipio colombiano de Río de Oro (César). A dicho encuentro asistieron Alejandro Éder y un funcionario de Acción Social, en representación del Gobierno, y acudiendo en representación de las FARC-EP, Rodrigo Granda y Andrés París. Al mes siguiente, Hugo Chávez, presidente de Venezuela, propició un encuentro en Barinas (Venezuela) donde se discutió cuál sería el lugar indicado para iniciar conversaciones formales. Los países elegidos a tal efecto fueron Noruega y Cuba. Durante esta etapa, a pesar de la tensión presente en los diversos encuentros, se construyó una confianza que hizo posible los acuerdos posteriores.

Durante esta fase exploratoria, las partes fueron convenciéndose de la voluntad de cada una de iniciar un proceso negociador en el que todos deberían ceder algo. El 23 de febrero de 2012 se reunieron en Cuba, en un primer encuentro, los nuevos delegados del Gobierno y las FARC-EP²⁴⁹, para explorar la posibilidad de un proceso de paz. Acordaron así que las discusiones tendrían que llevar al fin del conflicto y que la mesa de discusiones no podría tener una duración indefinida que deviniera eterna²⁵⁰.

Durante esta fase, como está pautado en los procesos de paz, se deben sentar los términos de una completa y absoluta seguridad entre los negociadores, para crear una atmósfera de confianza, así como la recíproca convicción de plenas garantías de seguridad. Además, se convienen los cronogramas y la metodología que deberán seguir, así como la definición de una agenda inicial y el establecimiento de una hoja de ruta y la clarificación de los

²⁴⁹.- En el preámbulo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se establece esta fecha como inicio del encuentro exploratorio.

²⁵⁰.- Diario EL TIEMPO.: *Cronología del acercamiento entre el Gobierno y las Farc*. (Disponible en <http://www.eltiempo.com/Multimedia/infografia/gobiernoylasfarc/#2011>). Fecha de consulta: 26 de enero de 2017.

aspectos conflictivos del desacuerdo básico, lo que sería el metaconflicto²⁵¹. El 14 de junio de 2012, el Congreso de la República de Colombia aprobó el Marco Jurídico para la Paz²⁵², un acto legislativo mediante el cual se establecieron los instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política Colombiana, con el objetivo de adelantar las negociaciones con las FARC-EP.

B. El consenso sobre las bases de negociación del futuro Acuerdo

Finalmente, el 26 de agosto de 2012, después de varios encuentros (en torno a la decena) entre representantes del Gobierno de Colombia y de las FARC-EP, se instaló en La Habana²⁵³ la Mesa de conversaciones con la firma del documento titulado *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. A través de este acuerdo, que contiene una agenda de 6 puntos, se marcó la hoja de ruta con los propósitos del proceso, las condiciones y las reglas del juego para la terminación del conflicto²⁵⁴.

El 4 de septiembre de 2012 el presidente Juan Manuel Santos anunció el comienzo de un proceso de paz formal con las FARC-EP para los primeros días de octubre en Oslo (Noruega). Este anuncio fue una apuesta arriesgada para el mandato del presidente y una prueba mutua para el Gobierno y las FARC-EP de respetar las reglas de juego que ellos mismos habían acordado. La razón de ser de la futura negociación, como en todo proceso, sería que las partes enfrentadas se sentaran a dialogar, bajo el principio de *yo gano, tú ganas*, dejando atrás los pensamientos de suma cero en los que una parte gana a costa de que la otra pierda²⁵⁵.

²⁵¹.- FISAS, V.: *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*, Icaria Editorial, Escola de Cultura de Pau, UAB, Barcelona, 2010, pp. 22-23.

²⁵².- ACTO LEGISLATIVO. N°1, de 31 de Julio de 2012, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Esta norma busca contribuir a la finalización del conflicto armado elevando a rango constitucional los principios de la justicia transicional.

²⁵³.- Cuba fue el país elegido para ser el escenario de las negociaciones de todo este proceso. Este destino ha sido una estrategia de viabilidad al permitir un contexto donde la guerrilla se pudiera identificar ideológicamente y considerarlo cercano y seguro.

²⁵⁴.- Cfr. SERRANO MONTEAVARO, M.: <<Hacia la firma de la paz en Colombia>>, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*. IIEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 319-343.

²⁵⁵.- FISAS, V.: *¡Alto el fuego! Manual de...*, *op.cit.*, p. 23.

Con la firma del Acuerdo general se dio por terminada la primera fase de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, conocida como *fase exploratoria*. El Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera²⁵⁶ marcó una agenda de seis puntos sobre los que se desarrollarían las conversaciones²⁵⁷, que fueron los siguientes: la política de desarrollo agrario integral; la participación política; el fin del conflicto; la solución al problema de las drogas ilícitas; las víctimas, y la implementación, verificación y refrendación. Los puntos de la política de desarrollo agrario integral, la participación política y la solución al problema de las drogas ilícitas han sido tres temas sustantivos.

El punto del fin del conflicto fue un tema operativo, en el que se hace alusión al cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo, a la vez que, por primera vez en cualquier proceso de paz en Colombia, aparece explícitamente la dejación de las armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, estableciendo las necesarias garantías de seguridad y ajustes institucionales. Las víctimas han aparecido como centro y razón de ser de todo el proceso de paz. Y la previsión inicial fue que todo el proceso estuviera sometido a ciertos mecanismos de implementación, verificación y refrendación²⁵⁸.

Estos puntos no representaban todos los temas de la agenda nacional, pero sí que fueron los que ambas partes consideraron oportunos para poder asegurar la terminación del conflicto e iniciar la construcción de la paz. Los dos países que se eligieron como garantes de las negociaciones fueron Cuba y Noruega. Cuba, por ser el escenario de los primeros encuentros y diálogos, y Noruega, por su tradición en la resolución del conflicto armado en Colombia. Además, Chile y Venezuela fueron los países elegidos como estabilizadores en cuanto países regionales familiarizados con el conflicto.

²⁵⁶.- Cfr. Resolución número 339 de 2012, de 19 de septiembre de 2012 “por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”.

²⁵⁷.- Una vez logrados todos los acuerdos puntuales en cada uno de los 6 puntos de la Agenda se procedió a firmar el acuerdo final en la histórica fecha del 24 de agosto de 2016.

²⁵⁸.- ZAMBRANO QUINTERO, L.: <<Retos y oportunidades del proceso de paz...>>, *op.cit.*, p. 228.

II. ASPECTOS CLAVE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE PAZ

1. Particularidades del proceso de paz

Desde agosto de 2012 el Gobierno colombiano, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, mantuvo diálogos de paz con el grupo armado FARC-EP, a través de las negociaciones mantenidas en la Mesa de Conversaciones de La Habana²⁵⁹, lo que dio lugar en 2016 a la firma del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. El propósito del proceso de paz llevado a cabo en la Mesa de Conversaciones de la Habana entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP vino a implicar la terminación del conflicto para poder comenzar una fase de construcción de paz. En este sentido, el concepto “proceso de paz” hace referencia a todo esfuerzo, especialmente político y diplomático, que está destinado a resolver conflictos armados (o conflictos que, armados en el pasado, aunque actualmente no lo estén, necesiten establecer ciertas negociaciones para conseguir un acuerdo satisfactorio)²⁶⁰.

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz del Gobierno colombiano, este acuerdo se llevó a cabo mediante un proceso distinto a los anteriores²⁶¹. La evolución de este proceso de paz marcó una tendencia de descenso en los niveles de conflictividad de Colombia. Se ha podido demostrar que durante 2015, el conflicto armado colombiano ya presentó una intensidad baja en este sentido²⁶². Se trató de un acuerdo exclusivamente diseñado para terminar el conflicto, incluyendo las condiciones necesarias para que el proceso de su finalización contara con suficientes garantías. Entre las especificidades del proceso, destacan que se llevó a cabo sin *despejes*²⁶³ de territorio ni cese de operaciones

²⁵⁹.- Como vimos anteriormente, los acercamientos entre ambos actores empezaron a finales del 2010, conformando la fase exploratoria del proceso, pero fue el 26 de agosto de 2012, día en que se firmó el “Acuerdo General para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera”, cuando empezaron propiamente las negociaciones sobre todos los puntos marcados en la Agenda.

²⁶⁰.- Cfr. BALLESTEROS PEIRÓ, A., FISAS ARMENGOL, V., y otros.: *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria Editorial, Escola Cultura de Pau, UAB, Barcelona, febrero 2016, p. 170.

²⁶¹.- Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ: *Todo lo que debería saber sobre el Proceso de Paz*, La Imprenta Nacional, abril de 2014, p. 10. (Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>)

²⁶².- BALLESTEROS PEIRÓ, A., FISAS ARMENGOL, V., y otros.: *Alerta 2016! Informe sobre conflictos...*, *op.cit.*, p. 40.

²⁶³.- El despeje consiste en el retiro temporal de la Fuerza Pública de una o varias áreas del territorio nacional mediante orden expresa del Presidente de la República. El Jefe del Estado, en determinadas circunstancias, puede responder a las valoraciones de conveniencia política o de acuerdos concertados e inhibir la acción de la Fuerza Pública y desmilitarizar temporalmente una determinada zona del territorio nacional.

militares. En cuanto a las conversaciones, todas tuvieron lugar fuera de Colombia mediante sesiones de trabajo reservadas y directas, garantizando seriedad y discreción. Además, su duración estuvo sujeta a que se fueran revisando los avances cada cierto tiempo.

El alcance e impacto de los acuerdos asumidos en la Mesa de Conversaciones de La Habana depende en gran medida de su adecuada implementación y de una eficaz capacidad de los responsables políticos y la sociedad del posconflicto para construir una paz estable y duradera. Este proceso de paz fue visto como una oportunidad para Colombia, una oportunidad de vivir un proceso de transformación en las relaciones sociales del mundo rural, de democratizar las decisiones sociales en el territorio y de construir una institucionalidad con capacidad de resolución de conflictos territoriales, tanto los antiguos como los que puedan surgir en el futuro.

2. El territorio: piedra angular en la búsqueda de una salida negociada y eficaz al conflicto

Durante todo el proceso de paz se hizo referencia a la preocupación que existe por el territorio y por los derechos. El conflicto ha sido predominantemente rural, y en estos casos la tierra constituye un elemento importante de su dinámica²⁶⁴. La tierra ha sido un constante valor de conflicto en Colombia. Además de la lucha por el territorio, existe una carencia mayoritaria de títulos de propiedad de la tierra y superposición de predios por parte de la población rural, hechos que agravan la situación y que han generado a lo largo de la historia colombiana disputas por la tierra y el territorio. Dentro de otros aspectos, la ambigüedad de los derechos de propiedad ha generado situaciones como: luchas por el territorio; dramáticas estadísticas de desplazamiento forzado; informalidad en la propiedad rural, y especulación y concentración de la tenencia de tierra en un pequeño número de grandes terratenientes.

²⁶⁴.- Velázquez ha estudiado como el nivel de formalidad de los derechos de propiedad incide de manera negativa en las FARC-EP cuando deben decidir si atacar un municipio o no. Cuanto más formalidad exista hay menos posibilidades de un ataque, y de esta manera se incide en la intensidad del conflicto. Por lo tanto, la formalidad en los derechos de propiedad ha desempeñado un papel relevante. VELÁZQUEZ GUIJO, A.: <<La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?>>, *Desarrollo y Sociedad*, n° 61, Bogotá, primer semestre 2008, p. 157.

El entonces Alto Comisionado para la Paz en Colombia, Sergio Jaramillo, usó el término de paz territorial en repetidas ocasiones desde que tuvieron inicio los Acuerdos de paz. Se proclamó este concepto como el fundamento de la futura implementación de los Acuerdos y de los procesos de construcción de paz desde las regiones²⁶⁵. Es evidente que los desafíos a los que se ha enfrentado el Estado colombiano han sido y son mayores a nivel regional y local.

La violencia relacionada con el conflicto armado ha predominado en esos niveles territoriales y el Estado ha tenido dificultades administrativas para cumplir sus funciones, al mismo tiempo que ha tenido que enfrentar a actores con un gran control sobre la población y el territorio. Los desafíos del Gobierno en relación con su capacidad institucional y con su función de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a la población, así como la provisión de bienes y servicios son más pronunciados en determinados territorios.

Para proseguir con el objetivo de que el proceso de paz pueda satisfacer de manera efectiva los derechos de las víctimas²⁶⁶, la medida vista como primordial fue poner fin al conflicto; éste fue el primer desafío de la paz territorial, la terminación del conflicto y la reparación de los daños que se han causado. Pero el cometido a perseguir ha sido más amplio, ya que los derechos deben garantizarse por igual en todo el territorio de Colombia²⁶⁷. El conflicto armado que ha vivido este país durante más de medio siglo no ha afectado de igual manera a todos los territorios, pues hay zonas que claramente han sido los epicentros del conflicto²⁶⁸. Es por ello que se ha venido hablando de un enfoque

²⁶⁵.- Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ: *Entérese del Proceso de Paz*, La Imprenta Nacional, Bogotá, junio de 2014, p. 13. (También disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>)

²⁶⁶.- Se ha demostrado una incapacidad por parte del Estado para controlar el territorio, lo que también ha generado graves efectos en el desempeño de la rama judicial y en la percepción que la ciudadanía tiene de la justicia. El desempeño de la justicia, por lo tanto, tampoco es uniforme en todo el territorio colombiano. Cfr. GARCÍA VILLEGAS, M.: *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008.

²⁶⁷.- “La consecuencia es una realidad de colosales asimetrías territoriales, en temas de provisión de bienes e infraestructuras públicas, redes de protección social, acceso a la justicia, seguridad, sistemas de apoyo productivo, garantías de participación democrática, protección de intereses ambientales, entre otros. En materia de acceso efectivo a derechos, Colombia es un país de ciudadanos de primera y segunda clase, con territorios de primera y segunda clase”. ROMERO, M.: <<Desafíos de la paz territorial>>, *UN Periódico impreso* núm.185, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de la Paz – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 7 de febrero de 2015, p.3.

²⁶⁸.- OCHA. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Según el monitor, sala de situación humanitaria de la OCHA, en datos actualizados en 2013, las regiones más afectadas por el conflicto habían

territorial, más allá del enfoque de derechos.

El enfrentamiento armado que ha vivido Colombia a lo largo de décadas ha afectado a todo el país, pero las dinámicas y consecuencias han sido diferenciadas y gravemente desproporcionadas sobre los territorios y poblaciones rurales. Además, no sólo existe una enorme desigualdad en la cobertura y calidad de bienes y servicios que el Estado ofrece a sus ciudadanos a lo largo del territorio de Colombia, sino que esta desigualdad existe también en la capacidad real de los ciudadanos para disfrutar de sus derechos, muchas veces relacionado todo esto con el desplazamiento a zonas urbanas²⁶⁹.

El sistema institucional de Colombia ha tenido muchas fallas que han acompañado el desastre del conflicto. En territorios donde ha predominado el conflicto armado se ha establecido un principio de orden y organización por parte de los grupos armados presentes. Estos grupos han creado sus propios mecanismos para administrar la justicia y dar protección, tales como cobrar impuestos, mientras exigen lealtad y obediencia. En estos territorios no ha existido una autoridad capaz de garantizar el orden legal y constitucional por parte del Estado, por lo que se ha producido una ausencia de soberanía²⁷⁰.

Durante el proceso de paz, el Gobierno ha incidido en la necesidad de aprovechar el momento para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en los distintos territorios, ya que éstas serán las que permitirán que se hagan valer los derechos de todos

sido Antioquia, Cauca, Caquetá, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Arauca, Putumayo y Meta. En el caso del Cauca, los municipios de Corinto, Jambaló, Santander de Quilichao, Caldono, Piendamó, Puerto Tejada y Toribío fueron constantes víctimas de emboscadas, atentados, desplazamientos masivos y combates. Varias de las poblaciones también fueron víctimas por minas antipersonal. En el caso de Antioquia, la mayor concentración de eventos de violencia se registró en Medellín. Los casos reportados tienen que ver con homicidios, masacres urbanas, desplazamiento masivo dentro del mismo municipio y amenazas. En el resto del departamento hubo varias acciones de emboscadas, combates, secuestros y hostigamientos en poblaciones como Ituango, Toledo, Sabanalarga y Anorí. En Norte de Santander se destaca que una zona de alta incidencia de actos de violencia es la región del Catatumbo. Municipios como Tibú, El Tarra y Teorama concentraron gran parte de actos relacionados con homicidios, desplazamientos y secuestros. En Cúcuta la mayoría de eventualidades se relacionaron con inseguridad local, ataques contra propiedad privada y asuntos relacionados con extorsiones. (Información disponible en <http://www.unocha.org/rolac/perfil-de-pa%C3%ADses/colombia>)

²⁶⁹.- ARÉVALO BENCARDINO, J.: <<Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana>>, *op.cit.*, p. 141.

²⁷⁰.- “El aparato público mantiene el control sobre la formalidad institucional y desarrolla sus acciones político-militares, administrativas y de gestión en el marco del ordenamiento territorial vigente pero no es soberano en buena parte de la Nación.” URIBE DE HINCAPIÉ, M.T.: *Nación ciudadano y soberano*, Corporación Región, Medellín, junio 2001, p. 279.

por igual²⁷¹. Es por ello que el proceso seguido para conseguir la paz ha sido a través de diversas fases: en primer lugar, era necesario conseguir terminar con el conflicto como primera etapa para después poder abrir una fase de construcción de la paz. De este modo, el proceso de paz no terminó cuando se firmó el acuerdo, sino que fue en ese momento cuando realmente empezó.

Teniendo en cuenta que el país ha vivido demasiados años de conflicto, Colombia debería aprovechar la energía de la paz para transformar las condiciones que han propiciado que el conflicto durara tanto tiempo. En esta línea, el problema del campo debe solucionarse para que el país viva un progreso equitativo y sostenido, al mismo tiempo en que se garantizan los derechos de propiedad de la tierra. El proceso de paz tiene que contemplar una política de desarrollo rural con una concepción integral y considerando las diferencias entre los territorios²⁷². Un objetivo principal del proceso fue que se garantice a las zonas rurales el acceso a sus derechos sociales, económicos, civiles, culturales, ambientales y políticos. Para conseguir esta paz en los territorios existen ciertos retos, como el de cerrar la brecha entre la población²⁷³ y llevar al territorio una lógica para garantizar más seguridad y más justicia.

El Acuerdo final supone una oportunidad para transformar la democracia colombiana, en su capacidad para cambiar no sólo los indicadores de la región, del territorio, sino indicadores en la calidad de vida y dignidad de los colombianos. Uno de los objetivos es que las personas que han padecido el conflicto de manera más intensa recuperen su dignidad, dignidad que se logra con un proceso incluyente, con un circuito ciudadano de inclusión que asegure derechos y libertades, y con acceso a bienes y servicios, con

²⁷¹.- Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, ha explicado la misión de la paz territorial en varias ocasiones, a destacar su conferencia en la Universidad de Harvard el 13 de marzo del 2014.

²⁷².- Así lo expuso Absalón Machado, de la Universidad Nacional de Colombia, en el Segundo Panel “Dilemas del Postconflicto”, del III Foro Colombiano en Construcción de Paz, el 14 de marzo de 2013, promovido por el Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

²⁷³ En Colombia existe una fisura entre la población urbana y la población rural, ya que las diferencias de estándares de vida entre ambas han sido enormes a lo largo de la historia, lo cual ha sido un constante motivo de conflicto, desigualdades y pobreza. La fuerte desigualdad económica entre el campo y la ciudad ha generado consecuencias negativas para el país, por lo que el proceso de paz mantiene como un objetivo primordial el mejorar las condiciones de las zonas rurales y así homogeneizar la calidad de vida de su población.

mercados que puedan reemplazar las economías ilegales²⁷⁴.

El concepto de paz territorial, además, implica ciertos beneficios económicos, que deben impactar en la economía del país de manera directa, entendiendo que el modelo centro-periferia debe cambiar. La paz territorial no puede significar lo mismo en todas las zonas del país, y será necesaria una política estructural de reconocimiento, reparación colectiva e inclusión real de los sectores más afectados por el conflicto. Desde su inicio se planteó como una construcción conjunta desde los territorios, ya que la paz tiene una dimensión espacial y las raíces del conflicto se encuentran en la periferia.

Es importante entender que la paz territorial no puede conseguirse sin la participación de abajo hacia arriba en los territorios, ya que la idea no es que el Gobierno vaya a traer la paz a los territorios, sino que la paz se cree en esos territorios con la participación de todos los ciudadanos y una cooperación institucional. Para ello, el Gobierno colombiano propuso una campaña de planificación participativa²⁷⁵ para que, tanto las autoridades como las propias comunidades, pensarán en las distintas características y necesidades de cada territorio. Que todos los sectores de la sociedad pudieran sentirse parte de este proceso de paz. Ello implicaba un nuevo modelo incluyente de construcción y fortalecimiento de las instituciones en las regiones. La paz territorial necesita que se imponga una lógica de inclusión e integración territorial, donde se construya una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para que juntos puedan reconstruir el sentido de la institucionalidad²⁷⁶ en los territorios.

²⁷⁴.- Panel I: Los retos de la paz territorial, de la *Conferencia Internacional ¿Cómo construir la paz en los territorios? Los retos de la paz territorial*, celebrada en el Hotel Tequendama el 29 de febrero de 2016, organizada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con el apoyo de la Revista Semana, El Heraldo y La Vanguardia Liberal. En este sentido, el General Oscar Naranjo, miembro de la delegación del Gobierno, explicó estos dos retos de la paz territorial en dicho Panel.

²⁷⁵ La planificación participativa es un instrumento que permite a las comunidades y personas conocer su realidad desde distintos puntos de vista, y de este modo actuar sobre ella. El Gobierno colombiano utiliza este método para que las comunidades, entre todos sus miembros, sean quienes describan sus problemas y así se puedan organizar y planificar actividades o acciones para resolverlos.

²⁷⁶.- “*La vida política democrática es ordenada por las instituciones. La comunidad política es una configuración de instituciones organizadas que define el marco dentro del cual ocurren la gobernanza y la elaboración de las políticas públicas. Una institución es un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas alojadas en estructuras de recursos que hacen posible la acción organizativa, financiero-administrativa, y estructuras de significado que explican y justifican el comportamiento, roles, identidades y pertenencias, propósitos comunes y creencias ocasionales y normativas. Las instituciones son arreglos organizacionales que vinculan roles e identidades versiones de situaciones, recursos y reglas y prácticas prescriptivas. Ellas crean actores y espacios de encuentro y organizan las relaciones e interacciones entre*

3. Los retos de la paz en materia de institucionalidad, seguridad y democracia

A. *El ideal de la paz*

La paz ha sido el objetivo marcado para llegar al final del camino de las negociaciones. Pero, ¿la paz en qué consiste? Actualmente existen múltiples y heterogéneas opiniones sobre el significado de la palabra *paz*; no existe un consenso ni sobre el alcance del concepto ni sobre las condiciones necesarias para establecer unas bases para una paz duradera o para evitar que el conflicto reaparezca. Una definición básica y general de la paz describe una situación en la que no existe lucha armada en un país o entre países²⁷⁷. Asimismo, hablamos de paz para definir una relación de armonía entre las personas, sin enfrentamientos ni conflictos²⁷⁸. La manera en que interpretamos y entendemos el concepto de paz es determinante para saber qué se pretende conseguir o qué se aspira construir.

La paz puede ser un ideal lógicamente deseado por la población, en la medida en que aquella evoca una ilusión, relacionándose comúnmente con sentimientos de tranquilidad, estabilidad y serenidad. Esta característica hace que fácilmente el concepto de paz sea susceptible de ser manipulado, ya que, en principio, nadie está en contra de la paz. La paz como meta anhelada es, a su vez, un ideal indefinido. Si partimos del concepto de paz como ausencia de guerra, sabemos lo que no es la paz, es decir, sabemos que cuando hay guerra, cuando hay conflicto, cuando hay confrontación armada, no hay paz y, por el contrario, habrá paz cuando no existan tales circunstancias. Pero la paz, desde innumerables puntos de vista, acoge diversos conceptos relacionados con la armonía, la justicia social, el bienestar, las relaciones justas, la tranquilidad interior, entre otros.

Las distintas dimensiones que se le dan a la paz a lo largo de la historia y de las diferentes culturas hacen de la paz un fenómeno fundamentalmente positivo²⁷⁹, más que ser

actores, guían el comportamiento y estabilizan las expectativas”. MARCH, J. y OLSEN, J.P.: *The Logic of Appropriateness*, The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press, New York, 2009.

²⁷⁷.- Definiciones del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (Disponible en <http://dle.rae.es/>)

²⁷⁸.- *Ibid.*

²⁷⁹.- En este sentido, Galtung propuso considerar la paz positiva: “*Los aspectos positivos de la paz nos conducirían a considerar no sólo la ausencia de violencia directa y estructural sino al presencia de un tipo de cooperación no violenta, igualitaria, no explotadora, no represiva entre unidades, naciones o personas, que no tienen que ser necesariamente similares.*”. GALTUNG, J.: <<Peace Research Takes Sides>>, en *The New Era*, vol.55, nº7, septiembre/octubre, 1974, London, p. 178

simplemente el resultado limitado de algo no deseado, como la ausencia de la guerra²⁸⁰. De este modo, Naciones Unidas ha reconocido que la paz no es sólo la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos²⁸¹. La ausencia de violencia no necesariamente implica la condición de paz positiva; para conseguir esta paz hará falta una interacción e interrelación positiva y dinámica que implique el apoyo mutuo, la confianza, la reciprocidad y la cooperación²⁸².

B. La necesidad de reconstruir la confianza en las instituciones

La paz es un valor deseado por la sociedad en todo el mundo, por lo que fácilmente podemos llegar a la conclusión de que el pueblo colombiano, efectivamente, quiere la paz para su nación²⁸³. No obstante, vencer el escepticismo arraigado en la sociedad colombiana por décadas de retórica es el gran reto del proceso²⁸⁴, y para vencer este escepticismo, el Estado debe crear capacidad institucional, debe llegar a un nivel de autoridad capaz de garantizar la vigencia del orden constitucional y legal en todo el territorio del país, ya que la duración prolongada en el tiempo del conflicto armado ha generado un orden estatal frágil.

Los colombianos han visto cómo la soberanía del Estado ha sufrido una amenaza permanente por grupos armados y bandas criminales; han comprobado un control escaso por parte de los gobernantes regionales y locales sobre las burocracias y fuerzas de

²⁸⁰.- LEDERACH, J.P.: *El abecé de la paz y los conflictos*. 1ª Ed., Los libros de la Catarata, Madrid, 2000, p. 30.

²⁸¹.- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: Resolución 53/243. *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. A/RES/53/243, 6 de octubre de 1999.

²⁸².- LEDERACH, J.P.: *El abecé de la paz...*, *op.cit.*, p. 32.

²⁸³.- En cuanto al género, las encuestas realizadas han demostrado que no hay diferencia de género en cuanto al apoyo general al proceso de paz. En cambio, en cuanto a la desmovilización definitiva y la reconciliación con los miembros de las FARC-EP, las mujeres muestran más desconfianza. En relación con la participación política de los desmovilizados de las FARC-EP las mujeres también muestran más desaprobación que los hombres. ANGULO, M.C., ORTIZ A.M., y PANTOJA S.D.: <<Análisis de las percepciones de los colombianos sobre el proceso de paz y el posconflicto desde una perspectiva de género>>, *Colombia Internacional* 80, Bogotá, enero a abril de 2014, pp. 230-233

²⁸⁴.- En este sentido, se puede afirmar que ha existido una incapacidad histórica por parte del Estado de extender el poder institucional y proteger a todos sus ciudadanos. LOSADA SIMÓN-RICART, L.: <<Colombia: desfarquizar la paz>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE, Documento de Opinión*, 99/2017, 29 de septiembre de 2017, p. 3.

seguridad, así como las enormes deficiencias de los organismos de justicia para llevar a cabo su labor²⁸⁵. El pueblo colombiano se ha visto dividido en relación con la expectativa de éxito de este proceso de paz, por lo que es imperante reconstruir la confianza en las instituciones, el Estado de Derecho y las fuerzas de seguridad²⁸⁶ para poder garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.

Para ello, el Estado debe dar seguridad a los ciudadanos, y esta seguridad se ve limitada cuando existen actores con potencial para generar violencia y cuando persisten las amenazas a la vida y bienes de las personas²⁸⁷. Si vinculamos la voluntad de paz al grado de democracia que tiene el país, es evidente que Colombia tiene graves problemas de desarrollo institucional, que han derivado sobre todo de la acción de organizaciones armadas ilegales²⁸⁸. Por otra parte, esta democracia ha tenido muchas dificultades para producir resultados efectivos en relación con el respeto de los derechos humanos, la transparencia de los procesos electorales, la representatividad y el funcionamiento de los partidos políticos, y la independencia y equilibrio de los poderes públicos²⁸⁹. Es por ello que en este proceso se ha buscado introducir reformas al sistema político, capaces de

²⁸⁵.- ARÉVALO BENCARDINO, J.: <<Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana>>, *op.cit.*, pp. 134-135.

²⁸⁶.- IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre: *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, *op.cit.*, p. 20.

²⁸⁷.- En este sentido organizaciones como Naciones Unidas han manifestado su preocupación por la violencia persistente en el 2016 en contra de las personas que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia, de manera especial de las personas en las zonas rurales. A finales del 2016 la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos comprobó 35 atentados y 52 homicidios en contra de líderes y lideresas defensoras de derechos humanos. El 75 por ciento de las víctimas de homicidio llevaban a cabo sus actividades en ámbitos rurales. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA: *Preocupación por aumento de la violencia en contra de líderes, lideresas, defensores y población que habita zonas Rurales*, Comunicado de prensa, Bogotá, 2 de diciembre de 2016 (Disponible en <http://www.hchr.org.co/>) Fecha de consulta: 24 de enero de 2017.

²⁸⁸.- En los territorios donde existe mayor presencia de grupos armados ilegales, a lo largo del proceso electoral han sido frecuentes conductas que ponen en entredicho su legitimidad pues atentan contra la transparencia del mismo. Prácticas que constituyen delitos como el fraude en la inscripción de cédulas, la corrupción al sufragante, el voto fraudulento, el favorecimiento de voto fraudulento, la mora en la entrega de documentos relacionados con una votación, la alteración de resultados electorales, el ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula o la denegación de inscripción. Además de otras prácticas irregulares. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, MOE: *Irregularidades y delitos electorales*, Junio 2011, Bogotá, pp. 4-35.

²⁸⁹.- BOTERO, F., HOSKIN, G.W., y PACHÓN, M.: <<Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia>>, *Revista de Ciencia Política*, Vol.30, n°1, Santiago de Chile, 2010, pp. 41-64.

lograr una separación definitiva entre armas y política²⁹⁰.

La institucionalidad debe entenderse de un modo amplio, más allá de la presencia de entidades estatales, apuntando a una puesta en común de prácticas y normas capaces de regular la vida pública y de producir bienestar. La institucionalidad está relacionada con la gobernanza democrática, vista como una combinación de legitimidad de origen (que incluye los principios democráticos sistémicos, las elecciones, los gobiernos elegidos por mayoría respetando los derechos de las minorías) con la legitimidad de ejercicio (como el respeto a la división de poderes, o a los procedimientos parlamentarios). La sociedad colombiana, como sociedad que acaba de vivir un conflicto armado interno, se enfrenta a una crisis de legitimidad. La legitimidad nace cuando hay acuerdo en los procedimientos para alcanzar ciertos objetivos que aparecen como comunes y aceptables; pero cuando hay una deficiencia de legitimidad en el diseño y funcionamiento de las instituciones, fácilmente puede resurgir la violencia²⁹¹.

La gobernanza también implica formas de coordinación que lleven a una coordinación horizontal, una auto-organización de la comunidad respetando los principios de representación y de ciudadanía activa²⁹². La institucionalidad bien entendida también implica democracia, autoridad e inclusión²⁹³; la democracia debe lograr combinar las metas de una autoridad central con una amplia inclusión. Las instituciones deben ser inclusivas, poder alcanzar a todas las identidades, ideas e intereses, al mismo tiempo que están impregnadas de autoridad, proveyendo un mecanismo efectivo para alcanzar acuerdos e implementarlos²⁹⁴.

²⁹⁰.- Reformas que conlleven una mejora de las condiciones de transparencia, equidad y representación de los distintos sectores, que ofrezcan garantías a la oposición y garantías de seguridad.

²⁹¹.- BARNETT, M.: <<Building a republican peace: Stabilizing states after war>>, *International Security* 30, 4, Cambridge, 2006, pp. 87-112.

²⁹².- URCUYO, C.: *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto Centroamericano*, FLACSO, San José, Costa Rica, 2010, pp. 15-16.

²⁹³.- El senador Antonio Navarro expuso la creación de las nuevas siglas PIET para representar la necesidad de la Presencia Integral del Estado en el Territorio, teniendo una importancia vital para construir esta paz territorial y evitar que los grupos ilegales ocupen los vacíos que quedarán una vez las FARC-EP se hayan desmovilizado. Además, comentó la necesidad de realizar una eficiente transición de la economía legal a la ilegal o crear una infraestructura por decisiones que incluyan las juntas de acción comunal, entre otros. Panel I: Los retos de la paz territorial, de la *Conferencia Internacional ¿Cómo construir la paz en los territorios? ...*, *op.cit.*

²⁹⁴.- GERRING, J., THACKER, S.C., y MORENO, C.: <<Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry>>, *American Political Science Review*, VoL.99, N.4, Cambridge, noviembre 2005, pp. 567-581.

La consolidación de la seguridad alcanzada depende de un Estado creciente y de una legitimidad del Gobierno local, así como de su presencia en todo el territorio. Millones de ciudadanos que han sido afectados por el conflicto armado, con más crudeza en las zonas rurales, necesitan obtener acceso a los servicios públicos y a las oportunidades de ingresos que se generen legalmente, así como la restitución de las tierras a las víctimas bajo unas condiciones que les permitan usarla de manera productiva. Las debilidades en los escenarios de justicia transicional y de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) deben subsanarse con las negociaciones con los grupos insurgentes²⁹⁵.

C. La incidencia de la participación ciudadana como reivindicación democrática

Dentro de este deseo de conseguir la paz por parte de la población, es importante comprender que, para que la paz sea una meta, ésta debe tener un contenido palpable y real. Para que sea posible la unión de las comunidades a los programas gubernamentales y la coordinación con las autoridades regionales en la utilización de los recursos nacionales, deben darse las condiciones en un contexto de paz.

La población colombiana ha sufrido un conflicto de extensa duración y ha visto y vivido numerosos intentos de reconciliación y acuerdos de paz fallidos. Ante este pasado, la sociedad experimenta una falta de credibilidad en el Gobierno y ante cualquier iniciativa de paz más que razonable. Para romper con esta incredulidad y lograr que los colombianos empiecen a tener confianza en el proceso, éstos deben sentirse como actores en la construcción de la paz. La institucionalidad se construye cuando las personas son conscientes de sus derechos y ven que éstos son respetados por las instituciones. La institucionalidad se ha relacionado en muchos estudios con la gobernabilidad democrática, ya que no es posible separarlas; si la institucionalidad no es democrática, la gobernabilidad tampoco puede serlo.

No obstante, la gobernanza democrática no sólo es el resultado del funcionamiento institucional, es más que un instrumento para implementar determinadas preferencias y derechos; una identidad democrática incluye además aceptar una responsabilidad de

²⁹⁵- INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Colombia: President Santo's Conflict Resolution Opportunity*, Crisis Group Latin America Report n°34, Bogotá / Bruselas, 13 de Octubre 2010, p. 17.

promover un contexto institucional en el que el discurso político y el cambio tengan lugar, y además, donde se puedan elaborar los papeles, identidades, relatos, reglas, prácticas y capacidades que construyen la vida política²⁹⁶.

La participación ciudadana debe ayudar a crear esta confianza en la institucionalidad, ya que la institucionalidad se ha visto afectada también por los conflictos sociales existentes. La capacidad institucional se desarrolla en contextos permanentes de conflicto social e implica la capacidad de las instituciones para promover ciertos intereses en detrimento de otros, y no una habilidad abstracta para desempeñar ciertas funciones otorgadas²⁹⁷.

Que el conflicto armado llegara a su fin ha sido un objetivo de extrema urgencia, ya que en el conflicto, la población civil ha sido la más perjudicada. Pero para construir la tan anhelada paz social posterior al fin del conflicto es importante incidir en los problemas histórico-estructurales que han formado parte del nacimiento del conflicto. Entre ellos, parte de la sociedad cuestiona que no se ha hablado del modelo económico basado en la concentración de la propiedad de la tierra y de la riqueza por parte del gran capital, quedando la cuestión agraria limitada a la titulación de baldíos en las zonas de colonato²⁹⁸.

Además de la concentración de la riqueza, que ha sido un problema sin resolver en la sociedad colombiana, aparece también la destrucción del medio ambiente por la explotación sin control de los proyectos energéticos y mineros. En relación con la confianza de la población en que el proceso de paz que culminó en 2016 conducirá a la desmovilización definitiva de las FARC-EP, existe todavía una gran desconfianza, así como una falta de esperanza a que esto llegue a suceder, especialmente marcada en la población femenina²⁹⁹.

²⁹⁶.- MARCH, T.G., y OLSEN, J.P.: <<The logic of Appropriateness...>>, *op.cit.*, p. 480.

²⁹⁷.- URCUYO, C.: *Reflexiones sobre institucionalidad...*, *op.cit.*, p. 37.

²⁹⁸.- En la costa Atlántica, se conocía el colonato como un sistema donde un campesino arrancaba parte de la selva para sembrar dos o tres cosechas y después entregaba la mejora (pedazo de tierra arreglada para la agricultura) sembrada de pasto al hacendado. También eran frecuentes los sistemas de endeudamiento para la sujeción del campesino. Véase SUHNER, S.: *Resistiendo al olvido. Tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia*, Taurus, Buenos Aires, 2002, pp. 22 y sigs.

²⁹⁹.- "Al explorar los determinantes de la confianza en que el proceso de paz llevará a la desmovilización definitiva de las FARC, los resultados muestran que las mujeres confían menos en que el actual proceso de paz conduzca a la desmovilización definitiva de las FARC. De igual forma, las mujeres que fueron víctimas de la guerrilla son más escépticas frente a la desmovilización, en comparación con las mujeres que no fueron víctimas. Por otra parte, el efecto positivo del interés en la política en la muestra

Los acuerdos asumidos en el proceso de paz proclamaron una visión de participación ciudadana que debía cumplir los seis siguientes principios: incluyente; incidente; deliberativa; capaz de contribuir a la reconciliación; informada, sin que genere efectos negativos sobre actores, instituciones, regiones y procesos y, por último, innovadora. La participación debe ser incluyente, en el sentido de que debe incluir a la mayor parte de sectores de las comunidades; todos los ciudadanos deben participar en el proceso, aún las personas que nunca antes se han visto involucradas en estos asuntos.

La participación debe incidir en la toma de decisiones sobre las medidas que se realizarán en los distintos territorios, y seguir incidiendo en la ejecución y seguimiento de todas estas acciones; debe ser deliberativa, ya que los actores deberán discutir y crear nuevos acuerdos para implementar los acuerdos de paz en los propios territorios de la manera más efectiva y conveniente para todos. Dicha participación debe contribuir a la reconciliación, ésta es un reto donde se deberán encontrar y reconocer mutuamente como ciudadanos los diferentes actores del conflicto; esta participación puede hacer más fáciles estos acercamientos y entendimientos³⁰⁰.

Con base en la experiencia de otros países que han vivido procesos de paz, satisfactorios o no, se ha ido estableciendo la importancia de este sentido de pertenencia local, *local ownership*³⁰¹, que las políticas e instituciones involucradas en la construcción de la paz deben engendrar en las sociedades tradicionales³⁰². La población debe estar

*nacional puede atribuirse al conjunto de hombres, ya que tal efecto no es significativo entre las mujeres. Además, vivir en zona urbana tiene un efecto negativo significativo sobre la confianza en una posible desmovilización, y la aprobación presidencial incide de manera positiva en el total de encuestados y en las submuestras de género sobre la confianza en que el actual proceso de paz conducirá a la desmovilización definitiva de las FARC. Finalmente, el efecto positivo de la confianza interpersonal en la muestra nacional puede atribuirse al conjunto de hombres; mientras que el haber sido víctima de la guerrilla incide de manera negativa sobre dicha confianza en la muestra nacional, siendo posible atribuir esta incidencia al conjunto de mujeres.”. ANGULO, M.C., ORTIZ A.M., y PANTOJA S.D.: <<Análisis de las percepciones de los colombianos...>>, *op.cit.*, pp. 230-233.*

³⁰⁰.- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ: *Entérese del Proceso de Paz*, *op.cit.*, p. 14.

³⁰¹.- En este sentido, Rettberg explica que “*El énfasis en la pertenencia local –local ownership- de la construcción de paz nace de una lectura pragmática de las necesidades de todas las partes involucradas e impone límites temporales y financieros a los compromisos; el reto es lograr un equilibrio entre estándares y capacidades internacionales informadas, en contextos y experiencias disímiles y necesarias en el momento de evaluar logros y eficacia, por un lado, y legitimidad y arraigo local en los países transicionales, por el otro*”. RETTBERG, A.: <<La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional>>, *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio de 2013, p. 25.

³⁰².- Para más información acerca de la idea de la pertenencia local (local ownership), Cfr. DONAIS, T.: <<Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes>>, *Peace and Change*, Vol.34, 1, Enero 2009, Creighton University, pp. 3-26.

correctamente informada, esto implica que sean conocedores de los mecanismos e instancias de participación y que sepan sobre qué temas se discute. El acceso debe ser fácil, simple, gratuito y ágil. Para ello se deben aprovechar los espacios de participación existentes, de manera en que las personas puedan sentirse acompañadas y donde sientan garantías y protección aseguradas. Y esta participación debe concebirse desde las nuevas tecnologías, que han demostrado ser capaces de asegurar y mejorar la calidad de la participación como un mecanismo innovador en este sector.

Colombia es un país con diversidad cultural, donde las minorías étnicas y nacionales han manifestado sus reclamaciones multiculturales a lo largo del conflicto y han sido víctimas a causa de su pertenencia a éstas. Las minorías culturales y religiosas reclaman la garantía de sus formas de vida, buscan la protección de su horizonte ético que contiene reglas, instituciones y procesos que dan sentido a su forma de vida individual y comunitaria, y sus miembros consideran valiosos y distintos a la cultura mayoritaria y dominante del Estado. Pero además, existe la necesidad de reedificar y conservar los vínculos solidarios que estructuran una sociedad civil, así como de generar intereses compartidos que movilicen la acción política de la población sobre la administración pública y el sistema económico³⁰³.

En este sentido, para promover una legitimidad democrática, las estrategias deben centrarse en el papel de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, estrategias de abajo hacia arriba, desde la sociedad hacia las instituciones. Para que la paz sea sostenible es importante el camino que sigan las instituciones locales para apoyar una democracia participativa y fomentar el pluralismo. La involucración de las poblaciones que han sido directamente afectadas por el conflicto en una nueva etapa de construcción de paz facilita el proceso de paz.

³⁰³.- HABERMAS, J.: *Más allá del Estado Nacional*. Trotta, 2ªEd., Madrid, 1998, p.148.

III. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PAZ: IMPLICACIONES DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

1. Las fases y los acuerdos del proceso de paz

El proceso de paz llevado a cabo entre el Gobierno colombiano, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, y las FARC-EP tuvo una estructura dividida en tres fases, y las conversaciones respetaron un principio según el cual “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Además, los colombianos tuvieron la oportunidad de refrendar los Acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las FARC-EP a través de un plebiscito, que, tras su resultado negativo, dio lugar a una renegociación de los Acuerdos, que esta vez fueron refrendados por el Senado y el Congreso.

Este proceso de paz ha seguido las etapas básicas de los procesos de paz, teniendo varias fases y dedicando la mayor parte del tiempo a las negociaciones. La primera fue la fase exploratoria, también llamada de pre-negociación. Este período, como explicamos anteriormente, fue preparado para establecer las condiciones e intercambiar visiones sobre la terminación del conflicto, a fin de realizar las conversaciones. Durante este período se trazó una hoja de ruta para establecer el propósito del proceso, las condiciones y las reglas de juego. Esta fase empezó el 23 de febrero de 2012 con los primeros encuentros exploratorios y terminó con la firma del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el 26 de agosto de 2012, y con la agenda³⁰⁴ concreta sobre los seis puntos específicos³⁰⁵.

La segunda fase, conocida como fin del conflicto, fue la etapa en la que se negociaron los puntos de la agenda. El objetivo de esta fase era dotar de contenido a la agenda para lograr un acuerdo final. Durante este período no hubo despejes de territorio ni cese de operaciones militares, las sesiones de trabajo de la Mesa de Negociaciones fueron

³⁰⁴.- Dentro de los puntos de la agenda se ha destacado la inclusión del desarrollo rural y la participación política, dos aspectos promovidos y defendidos durante mucho tiempo por las FARC-EP. Por otro lado, el reconocimiento de los derechos de las víctimas y la dejación de armas por parte del grupo guerrillero han aparecido por primera vez en estas negociaciones.

³⁰⁵.- Para más información consultar la Resolución 339 del 19 de Septiembre de 2012 (Disponible en pdf en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/DOcuments/RESOLUCION%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf>)

reservadas y directas para garantizar seriedad y discreción, y la duración de la misma estuvo sujeta a que se revisaran los avances cada cierto tiempo. La tercera fase, de construcción de paz, se abre cuando termina la guerra y empieza la construcción de la paz. Esta paz se construye después de la firma del Acuerdo final y deberá hacerse entre todos los colombianos; es por ello que se pretende una *paz territorial*, donde todos los ciudadanos y comunidades participen en dicha construcción y deberá impactar positivamente los derechos de las víctimas asegurando garantías para todos.

Durante los años en los que se desarrollaron las negociaciones³⁰⁶ en la Mesa de Conversaciones de La Habana, se fueron cerrando los distintos puntos que se acordaron en el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Para terminar con el conflicto y llegar a una solución negociada, las bases del mismo deben haber sido claramente definidas. Podemos definir el conflicto como la lucha expresada entre, al menos, dos personas o grupos interdependientes, que perciben objetivos incompatibles, recursos escasos e interferencias del otro en conseguir sus metas³⁰⁷. La percepción de las partes involucradas es esencial en cualquier conflicto.

El conflicto se debe entender como un proceso natural en cualquier sociedad, lo decisivo será la manera de regular el conflicto; si se logra ver como un factor positivo en el cambio

³⁰⁶.- “En algunos casos, los procesos de paz intentan transformar las causas de fondo del conflicto a través de las negociaciones. Se consideran negociaciones en los procesos de paz, las etapas de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en el conflicto, en las cuales las partes abordan sus diferencias en un marco concertado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. Suelen ir precedidas de fases previas o exploratorias, que permiten definir el formato y la metodología de la futura negociación formal. Las negociaciones pueden estar facilitadas o no por terceras partes. Cuando éstas intervienen en las negociaciones, es para contribuir al diálogo entre los actores enfrentados y favorecer una salida negociada del conflicto, pero no para imponer soluciones. En los procesos de paz, las negociaciones pueden resultar en acuerdos globales, parciales, o vinculados a las causas o consecuencias del conflicto, pudiéndose combinar elementos de los diversos tipos en un mismo acuerdo.”. BALLESTEROS PEIRÓ, A., FISAS ARMENGOL, V., y otros.: *Alerta 2016! Informe sobre conflictos...*, op.cit., p. 170.

³⁰⁷.- “Conflict is an expressed struggle between at least two interdependent parties who perceive incompatible goals, scarce resources, and interference from other in achieving their goals”. Hocker y Wilmot explican la importancia de esta definición y de la percepción que cada parte ha tenido del mismo. “Perception is at the core of all conflict analysis. In interpersonal conflicts, people react as though there are genuinely different goals, there is not enough of some resource, and the other person actually is getting in the way of something prized by the perceiver. Sometimes these conditions are believed to be true, but sorting out what is perceived and what is interpersonally accurate forms the basis of conflict analysis. Careful attention to the elements that make up conflict will help you understand an apparently unresolvable conflict. When conflicts remain muddled and unclear, they cannot be resolved, or solved a different way”. HOCKER, J. y WILMOT, W.: *Interpersonal Conflict*, 9th edition (Kindle Edition), McGraw-Hill, New York, 2014, p. 13.

y en las relaciones o si se permite que devenga un hecho destructivo. En cuanto a la negociación, se puede entender como el proceso en el que se aborda un conflicto donde las partes implicadas buscan llegar a un acuerdo, para así satisfacer sus intereses a través del diálogo y conseguir un resultado en el que ambas partes salen ganando algo y ninguna pierde por completo³⁰⁸. Con el acuerdo de estos puntos se pretendió regular el conflicto real y existente entre el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero de las FARC-EP, reconociendo ambas partes que el conflicto armado en Colombia lleva más de 50 años causando una tragedia nacional que hay que superar.

La implementación del Acuerdo debería conllevar una reversión de los efectos del conflicto y transformar las condiciones que han contribuido a que la violencia persista durante todos estos años en los territorios. La firma del acuerdo a través de los distintos puntos de la agenda, pretende poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno en Colombia, implicando en primer lugar, la terminación del sufrimiento causado por el mismo. Se reconoce que el conflicto ha dejado millones de víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles de muertos, decenas de miles de desaparecidos y un extenso número de poblaciones enteras afectadas; sin olvidar la especial vulnerabilidad que han vivido mujeres, niños, niñas y adolescentes, campesinos, indígenas y afrocolombianos, entre otros³⁰⁹.

El Acuerdo final logrado en La Habana siguió los seis puntos que marcó en su día la Agenda del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, aunque el orden de los acuerdos parciales y la emisión de los borradores conjuntos ha sido distinto. En el punto 1 se contempla el acuerdo sobre una “Reforma Rural Integral”, implicando una transformación estructural del campo. El punto 2 contiene el acuerdo sobre “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, aportando una ampliación democrática y un fortalecimiento del pluralismo. En el punto 3 se incluyen los acuerdos “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”, “Reincorporación de la FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses” y “Garantías de seguridad

³⁰⁸.- FISAS, V.: *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz...*, *op.cit.*, p. 95.

³⁰⁹.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, de 24 de agosto de 2016, suscrito entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP (primer acuerdo), La Habana, 2016, p. 4.

y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”.

El punto 4 contiene el acuerdo “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, en búsqueda de una solución a los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. El punto 5, como eje central del acuerdo, contempla las “Víctimas”; destacando la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para luchas contra la impunidad. Y finalmente, el punto 6 establece el acuerdo “Mecanismos de implementación y verificación”, con la creación de una Comisión de implementación, seguimiento y verificación del Acuerdo final de paz y de resolución de diferencias, compuesta por representantes del Gobierno Nacional y de las FARC-EP.

A continuación, se detallan punto a punto los acuerdos alcanzados, según su orden cronológico.

2. La política de desarrollo agrario integral como raíz del conflicto

A. El conflicto agrario como eje de las negociaciones

El 26 de mayo de 2013, el Gobierno y las FARC-EP se pusieron de acuerdo para firmar el primer borrador conjunto sobre el punto que habían denominado en la Agenda *Política de desarrollo agrario integral*. Fue dado a conocer en La Habana el 21 de junio de 2013 a través del *Primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones*, cerrando así el punto 1 del acuerdo general para la terminación del conflicto. Este borrador conjunto, titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, se convertiría en el acuerdo “Reforma Rural Integral”, como punto 1 del acuerdo final³¹⁰ para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El objetivo, que pasaba por sentar las bases para la transformación estructural del campo y crear

³¹⁰.- *Ibid.*, pp. 8-29.

condiciones de bienestar para la población rural, debía contribuir a la consecución de la paz.

Los aspectos sobre el territorio y los derechos de los habitantes del mundo rural han sido ejes fundamentales en estas negociaciones, en la medida en que la tierra es un factor esencial tanto para la supervivencia como para el desarrollo de la población rural. El sector rural colombiano ha sufrido dos conflictos, el conflicto agrario y el conflicto armado interno; ambos conforman el gran conflicto rural padecido por dicho sector de la población. La tierra termina siendo un instrumento de guerra y de disputa por el territorio, territorio objeto de control, dominio y violación de derechos de los campesinos u objeto de expoliación³¹¹ y despojo. El conflicto agrario se expresa en la deuda social y política del Estado y el resto de la sociedad del país con su sector rural, siendo histórica la gran diferencia en las condiciones de vida entre la población rural y la urbana.

Además, el conflicto agrario se expresa en la falta de reconocimiento de lo rural como un aspecto estratégico en el desarrollo de sus comunidades, por lo que hasta ahora no se ha aprovechado su potencial productivo ni los recursos humanos de los que se dispone. El conflicto por la tierra se transforma en un conflicto armado interno cuando los actores enfrentados por el territorio utilizan las armas o cualquier tipo de violencia para apropiarse de derechos que no les pertenecen o para defender derechos legítimos, pero desprotegidos por parte del Estado³¹².

El acuerdo sobre este punto reconoce que los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras³¹³ y demás comunidades étnicas en sus

³¹¹.- Acto de despojar algo o a alguien con violencia.

³¹².- PNUD: *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, Bogotá, 2011, p. 186.

³¹³.- La “comunidad negra” es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. (Art. 2- Ley 70 de 1993). La “población afrocolombiana” son los grupos humanos que hacen presencia en todo el territorio nacional (urbano-rural), de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural africana nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica. La “población raizal” es la población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina descendientes de la unión entre europeos (principalmente ingleses, españoles y holandeses) y esclavos africanos. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (iglesia bautista) y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití. La Constitución Política de 1991, hace referencia a dicha población en el artículo 310, de igual manera la Corte Constitucional en las Sentencias C-530 de 1993 y C-454/99. Dada su especificidad cultural ha sido sujeto de políticas, planes y programas socio-culturales diferenciados de otras comunidades negras del continente colombiano. El término “población palenquera” hace referencia a

territorios contribuyen a la transformación estructural del campo, teniendo un papel fundamental la economía campesina, familiar y comunitaria en su desarrollo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria.

B. Los principios reguladores para un cambio en la realidad rural

Se acordaron trece principios para la discusión de este punto: la *transformación estructural*, cambiando la realidad rural con equidad y democracia; la *igualdad y enfoque de género*, reconociendo a las mujeres como sujetos de derecho al margen de su relación familiar o comunitaria, teniendo en cuenta sus condiciones diferenciales; el *bienestar* y el *buen vivir*, siendo el objetivo principal erradicar la pobreza y satisfacer las necesidades de la población de zonas rurales, alcanzando la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural; la *priorización*, siendo la población y territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto las que ostentan esta prioridad, y enfatizando en el pequeño y mediano productor, así como en los derechos de los niños, mujeres y ancianos; la *integralidad*, estableciendo programas para el acompañamiento del acceso efectivo a la tierra con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riesgo y comercialización, asegurando la productividad.

Asimismo, el *restablecimiento* de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios; la *regularización de la propiedad*, luchando contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra mientras se garantizan los derechos de los legítimos poseedores

la población afrocolombiana del Palenque de San Basilio (Municipio de Mahates - Departamento del Bolívar). Aun cuando existe evidencia de la existencia de otros palenques, el Palenque de San Basilio es el único que permanece en la actualidad conservando una lengua criolla derivada de la mezcla de dialectos provenientes de África. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS: *Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. (Información disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/277>.) Fecha de consulta: 26 de enero de 2017.

y dueños³¹⁴; el *derecho a la alimentación*, asegurando el acceso de todos los colombianos a una alimentación sana y adecuada; la *participación* activa de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas; el *beneficio, impacto y medición*, beneficiando al mayor número de ciudadanos, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible; el *desarrollo sostenible*, protegiendo y promoviendo el acceso al agua, la *presencia del Estado* amplia y eficaz de manera que los ciudadanos cumplan sus derechos en democracia y por último, la *democratización del acceso y uso adecuado de la tierra*, con mecanismos y garantías para que la mayor parte de ciudadanos que viven en el campo y no tienen tierras o son insuficientes puedan acceder a ella y se incentive el uso adecuado de la tierra³¹⁵.

C. Los cuatro pilares fundamentales

Esta reforma se fundamentó, en primer lugar, en beneficiar a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello se previó la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita con tres millones de hectáreas durante los primeros diez años. Los beneficiarios serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, y se dará prioridad a las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada³¹⁶. El segundo pilar se encuentra en el establecimiento de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Con los PDET se pretende implementar programas y mecanismos que permitan la transformación del campo a la vez que tengan en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales. Éstos pretenden asegurar el bienestar de la población de las zonas rurales a la efectividad de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, cobijando todas las zonas rurales del país, y priorizando las más necesitadas y urgentes.

³¹⁴.- La concentración de la propiedad rural en Colombia y la utilización inapropiada de la tierra han sido hechos repetitivos a lo largo de la historia de este país, que ha generado un obstáculo para el desarrollo humano.

³¹⁵.- El borrador conjunto constaba de once principios, pero en el documento del acuerdo final se añaden los principios de Igualdad y enfoque de género y del Derecho a la alimentación. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, doc.cit., pp. 10-11.

³¹⁶.- No obstante, también podrán presentarse como beneficiarias las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, y personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento.

Los Planes Nacionales para la reforma rural integral representan el tercer pilar. Con los Planes Nacionales se quiere lograr la superación de la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural, así como la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad³¹⁷. A pesar de que el acceso a la tierra es necesario para reducir la pobreza en el mundo rural, es igualmente importante el acceso al capital para asegurar la competitividad de la agricultura familiar campesina, acompañado de un adecuado suministro de bienes públicos de calidad³¹⁸. Además, es necesaria la concienciación de toda la sociedad para una transformación integral del campo³¹⁹.

Para asegurar la superación de la pobreza, además de mejorar el ingreso a las familias se debe asegurar que todos tengan un acceso adecuado a servicios y bienes públicos. Para ello, se contemplan medidas en infraestructura vial, de riego, eléctrica y de conectividad y adecuación de las tierras; desarrollo social en materias de salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza, y estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Y en cuarto y último lugar, está la puesta en marcha de un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, con el objetivo de erradicar el hambre y fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional. Se trata de un incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos y la creación de condiciones de bienestar a través de los planes nacionales.

D. Síntesis de la reforma rural integral

En síntesis, el Gobierno asumió el compromiso de equilibrar los intereses económicos,

³¹⁷.- Hay que tener presente que el principal problema del campo es la desigualdad y la inequidad, y que el reparto de tierras debe hacerse fundamentado en un ordenamiento territorial.

³¹⁸.- Cfr. ECHEVERRÍA, R.G.: <<Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe>>, en *Revista de la CEPAL*, no.70, Santiago de Chile, Abril de 2000, pp. 147-160.

³¹⁹.- “*The battle against rural poverty is not only about designing and monitoring suitable pro-poor rural development projects but above all a contest to convince the majority of the citizens that poverty reduction is a key task for humanity and that this requires a development strategy that entails redistribution of resources at various levels so as to be able to create more wealth without the stigma of poverty. Thus policy makers and those concerned with poverty reduction programs should engage more actively in this campaign of public education and awareness,(...) so as to create the ideological, social and political climate which would enable the implementation of sustainable poverty reduction development strategies.*”. KAY, C.: <<Rural poverty and development strategies in Latin America>>, *Journal of Agrarian Change*, Vol.6 N°4, Malden, USA, octubre 2006, p. 496.

derechos sociales y protección del medio ambiente frente a las presiones externas, mientras que las FARC-EP se comprometían a buscar un único objetivo: el reconocimiento de los derechos civiles y laborales de la población. Las FARC-EP mantuvieron una postura de verdadero interés en llegar a un compromiso, justificada por la intensificación de la presencia militar en territorio colombiano que habría dejado al descubierto la debilidad de la guerrilla y por la mala imagen que la población tiene de los insurgentes al apreciar que se habían desvinculado de su ideología³²⁰.

La reforma de la política agraria es un reto histórico para este país. Colombia está dentro de los países en vías de desarrollo, en los cuales se han hecho intentos de aplicar políticas agrícolas de corte coyuntural, buscando una política activa que ha mostrado grandes contradicciones con las políticas macroeconómicas. El campo colombiano ha sido un escenario de oleadas de reformas y contrarreformas que han confrontado los intereses, las demandas y las ideologías de distintos sectores de la sociedad³²¹. Este tipo de políticas agrícolas que se han llevado a cabo han fomentado un Estado débil, con bajos recursos para apoyar la agricultura y que muchas veces se ha sometido a políticas trazadas por organismos internacionales. El Ministerio de Agricultura no ha tenido una capacidad de respuesta a las demandas de los agricultores y productores rurales, que no tienen políticas agrícolas a largo plazo, con legislaciones caóticas y poco coherentes.

Al ser un país con procesos de apertura económica, se ha visto obligado a manejar políticas macroeconómicas y a descuidar las políticas sectoriales, lo que ha generado abandono del sector agropecuario. Por tanto, la historia del campo colombiano muestra que el Estado no ha sido capaz de resolver el problema de la tenencia de la tierra, tampoco de articular los planes de reforma agraria a los planes de desarrollo en sus diferentes niveles, lo que a su vez ha permitido que la propiedad cada vez se encuentre más concentrada en pequeños grupos de terratenientes. Todo ello ha causado una inequidad social en el sector rural, pobreza, marginamiento, una agudización de los conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, y donde los grupos más

³²⁰.- Cfr. ARCOS MOLAS, M.: <<Colombia: un país sumido en medio siglo de conflicto>>, *Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Madrid, 26 de enero de 2015, p. 8.

³²¹.- TADLAOUI, S.: <<Los retos cruzados de la reforma agraria, el desarrollo rural y la reconciliación: el caso Sandrana y Samaría>>, *Opera*, n°12, Bogotá, 2012, p. 111.

desprotegidos han sido los más afectados³²².

La aplicación de esta propuesta de reforma rural integral debe en todo momento tener como meta y objetivos principales el superar la pobreza, construir la paz y garantizar la seguridad, así como la soberanía alimentaria en Colombia. De este primer acuerdo, se puede valorar que el Estado haya asumido adoptar medidas para superar algunas de sus deficiencias más visibles en materia de capacidad institucional. Para lograr esto se aprovechará la etapa de transición hacia la paz tras haberse firmado el Acuerdo final y, además, se utilizarán las medidas diseñadas específicamente para un contexto de fin del conflicto armado. Con la implementación de estos Acuerdos se podrá ver el fortalecimiento de la capacidad del Estado y el progreso hacia el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Todo ello aportará mayores garantías en la protección de los derechos de los colombianos, en especial de los ciudadanos que viven en las zonas más castigadas por todos los años de conflicto.

3. La participación política, exigencias guerrilleras

A. Los pilares para una apertura democrática

El 6 de noviembre de 2013, el Gobierno Nacional y las FARC-EP firmaron el acuerdo sobre el segundo punto de la Agenda, el acuerdo sobre “Participación Política”, dado a conocer el 8 de diciembre de 2013 en La Habana, mediante la publicación del *Segundo informe conjunto de la Mesa de Conversaciones*. Este borrador conjunto, titulado “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” pasó a ser el Punto 2 del Acuerdo final³²³, bajo el mismo nombre.

En este punto, el objetivo perseguido se centra en tres pilares, siendo el primero una nueva apertura democrática, promoviendo el pluralismo político y de las organizaciones y movimientos sociales para que puedan surgir nuevos partidos y movimientos políticos

³²².- En este sentido, Cardozo hace un análisis de como a lo largo de la historia colombiana, una serie de fuerzas y poderes ajenos al sector rural, han ejercido una influencia nociva para éste. CARDOZO LONDOÑO, O.: <<Incidencia de poderes exógenos en las políticas públicas y en el sector rural en Colombia>>, *Apuntes del CENES*, Volumen 30, nº52, Bogotá, Segundo semestre 2011, pp. 103-116.

³²³.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, *doc.cit.*, pp. 30-49.

que contribuyan al debate y al proceso democrático, teniendo las garantías necesarias para el ejercicio de la oposición. Con el fin de lograr una apertura democrática, se establecen derechos y garantías que deben ser plenos, para el ejercicio de la oposición política en general, así como para los nuevos movimientos que surjan.

Se prevé la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política en un marco de garantías de los derechos y libertades, y que pretende asegurar la promoción y protección de las personas, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión. También se prevé que tras la firma del Acuerdo final los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica definan los lineamientos de un Estatuto para el ejercicio de la oposición política. Cabe destacar que se contemplan garantías de seguridad para los líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos.

En segundo lugar, una mayor participación ciudadana en los asuntos de interés público, así como en la discusión de los planes de desarrollo y de las políticas públicas. En el contexto de una paz territorial, la participación ciudadana es vital para la consolidación de la paz. Para ello es necesario reforzar los mecanismos democráticos de participación ciudadana ofreciendo garantías para los movimientos y organizaciones sociales, garantías para la movilización y la protesta, participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, control y *veeduría ciudadana*³²⁴ y política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

Y por último, y siendo uno de los objetivos últimos del mismo Acuerdo final, está el desvincular la política de las armas y que las organizaciones alzadas en armas puedan transformarse en movimientos políticos y participar activamente en la conformación, ejercicio y control del poder político deviniendo en reales alternativas de poder³²⁵. Para conseguir romper el vínculo entre la política y las armas deben garantizarse las medidas

³²⁴.- La veeduría ciudadana es un mecanismo de participación social a través del cual representantes de instituciones de la sociedad civil se agrupan con el fin de hacer un seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas.

³²⁵.- MESA DE CONVERSACIONES CON LAS FARC-EP: *Borrador conjunto, II. Acuerdo Participación Política*. <<2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz>>, 06 de noviembre de 2013, pp. 1-2.

suficientes de seguridad para el ejercicio de la política. Para ello, además del Sistema Integral de Seguridad que comentamos anteriormente, se acuerda desligar la obtención y conservación de la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral. La previsión de garantías es comprensible si pensamos en que algunos guerrilleros quieran integrarse en la vida política. Tanto el fin del conflicto, como la dejación de las armas y el tránsito de las FARC-EP a la actividad política sin armas constituyen una oportunidad para que el Estado se pueda fortalecer y para que la sociedad se reconstruya como una nueva democracia.

Las medidas efectivas para promover la mayor participación en la política nacional, regional y local se orientan hacia la promoción del pluralismo político; la promoción de la participación electoral; de la transparencia; una reforma del régimen y de la organización electoral; la promoción de una cultura política democrática y participativa; la promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono; la promoción de la participación política y ciudadana de la mujer, y la creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos. Estas medidas acordadas en este punto del Acuerdo pueden mostrar la desconfianza de las FARC-EP hacia la tradicional y conservadora clase política colombiana, que ha sido criticada por la falta de una auténtica democracia. Habrá que observar también lo que pasa en relación con el procedimiento electoral, sobre todo con las personas que hayan sido indultadas o amnistiadas y quieran presentarse a elecciones³²⁶.

B. Lecciones aprendidas

En este punto, ha sido importante valorar las lecciones aprendidas de anteriores procesos de paz llevados a cabo entre distintos gobiernos y grupos guerrilleros, en el sentido de llegar al convencimiento por parte del Estado de la necesidad de reconocer el carácter de interlocutor político válido a personas que se han estado alzando en armas contra el régimen, además de la inevitabilidad de garantizarles condiciones especialmente favorables como nuevos actores para que se les permita expresarse políticamente en un

³²⁶.- SERRANO MONTEAVARO, M.A.: <<Hacia la firma de la paz...>>, *op.cit.*, p. 325.

contexto de democracia y usando las vías pacíficas. Del otro lado, la guerrilla debe llegar a la conclusión de que el Estado, que siempre ha considerado como un enemigo de quien desconfiar, es el poder dominante pero con una disposición para adelantar una negociación política, lo cual debe inspirar confianza en relación con el cumplimiento de los Acuerdos de paz³²⁷.

Cabe destacar que, en este acuerdo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen el papel fundamental de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y la construcción de paz, que debe llevar a la promoción y fortalecimiento de la mujer en la vida política. En este sentido, la presencia de diversos segmentos sociales, especialmente de mujeres y jóvenes, en el espacio de gobernanza otorga una mayor legitimidad al Gobierno, mientras va construyendo y manteniendo lazos de solidaridad comunal. Sin duda, el tema de género es un reto para la gobernanza, y para empezar a solucionar los problemas de exclusión que ha sufrido este sector, es necesario un mayor contacto entre el aparato del Estado y las organizaciones que promueven los intereses de este colectivo. Se trata de un asunto de inclusión política, más allá de un problema de mayorías o minorías³²⁸.

4. La utopía de una solución al problema de las drogas ilícitas

El 16 de mayo de 2014 se pasó a la firma del cuarto punto de la Agenda, el acuerdo “Solución al problema de las drogas ilícitas”³²⁹. Las partes se dirigieron directamente a este punto, dejando el tercero “Fin del Conflicto” para el quinto lugar. Ante la necesidad de encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, se promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados, priorizando el consumo de drogas ilícitas bajo una perspectiva de salud pública

³²⁷.- RANGEL, A.: <<Las negociaciones de paz en Colombia>>, *op.cit.*, pp. 184-185.

³²⁸.- En este sentido, la temática de género va más allá del acceso al voto y las posiciones de elección popular. Se trata del repertorio de mecanismos que suministran una interpretación social del sexo, que permiten que el sexo estructure la vida de la gente y se transforme en un principio de organización social o de jerarquía. HOLDEN, M. JR.: <<Exclusion, Inclusion, and Political Institutions>>, *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, New York, 2009, p.174.

³²⁹.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, *doc.cit.*, pp. 88-111.

y tendrá especial importancia la lucha contra el narcotráfico.

Pese a no ser éste uno de los motivos originarios del conflicto, el cual antecede largamente al problema de los cultivos de uso ilícito, en este punto se reconoce que tanto la producción como la comercialización de drogas ilícitas y la economía criminal generada por éstas han repercutido negativamente y de manera grave en la población colombiana, trayendo especiales formas de violencia para las mujeres y los jóvenes. A su vez, se reconoce que el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas han impactado directamente en el conflicto armado interno, alimentándolo y financiándolo. Además de todo ello, las instituciones colombianas se han visto afectadas por la corrupción vinculada al narcotráfico.

Los tres ejes centrales de este acuerdo giran alrededor de los cultivos ilícitos desde un enfoque de desarrollo rural, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, y el consumo con un enfoque de salud pública. En primer lugar, el Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Las comunidades afectadas por los cultivos tendrán una participación activa en el diseño, ejecución y seguimiento de la implementación del programa. Además, el PNIS se incluirá como capítulo especial dentro del acuerdo de la reforma rural integral, siendo parte de la inclusión social del campo a nuevas dinámicas de desarrollo.

En cuanto a la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, se refleja que la producción y comercialización de narcóticos es un problema transnacional, y para llegar a una solución se necesita la actuación simultánea en el interior del país y con el compromiso de la comunidad internacional. Se prevé una estrategia de política criminal y una estrategia integral para desarticular y judicializar las redes de narcotráfico y se apuesta por el fortalecimiento de la lucha contra el lavado de activos en la economía del país, a la vez que se establezcan controles a la producción y tráfico de insumos para la producción de narcóticos. Y, entre otras acciones, se plantearán nuevas iniciativas de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico.

El problema del consumo de drogas ilícitas será abordado desde un enfoque de derechos humanos y como un asunto de salud pública. El Gobierno creará un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas para articular las instituciones con competencia en la materia y coordinar un proceso participativo de

revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo³³⁰.

5. Las víctimas, el desastre humanitario de Colombia

A. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El 15 de diciembre de 2015, se firmó el borrador conjunto sobre el punto 5 “Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto”³³¹, titulado “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos.

El conflicto armado colombiano ha dejado 7.9 millones de víctimas³³² (siendo cifras estimadas). Ante semejante magnitud, dentro de este punto, se pactaron diez principios que incluyen el reconocimiento de responsabilidades y el reconocimiento de las víctimas como uno de los elementos centrales. A través de 27.000 propuestas se pretendió escuchar a las víctimas, permitiéndoles participar en el proceso³³³.

Mediante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante, SIVJRNR) se prevé la puesta en marcha de distintos mecanismos judiciales y extrajudiciales, de manera coordinada y para lograr satisfacer los derechos de las víctimas, rendir cuentas por los hechos ocurridos, garantizar la seguridad jurídica de las personas que participen en él y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición y la transición del conflicto armado a la paz. El objetivo principal de este

³³⁰.- MESA DE CONVERSACIONES CON LAS FARC-EP: *Borrador conjunto, IV. Acuerdo Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*. <<4. Solución al problema de las drogas ilícitas>>, 16 de mayo de 2014, pp. 1-24.

³³¹.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, *doc.cit.*, pp. 112-170.

³³².- ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ: *Proceso de Paz. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*, (cartilla), Bogotá, abril 2016. (Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Comunicados/Documents/2016/proceso-paz-colombia-cartilla-acuerdo-victimas.pdf>)

³³³.- El Gobierno dio una especial importancia a la participación amplia y pluralista por medio de propuestas relacionadas con la discusión en la Mesa de Conversaciones de los 6 puntos de la Agenda. La participación de la sociedad colombiana en las conversaciones de La Habana estuvo prevista en el acuerdo, el cual dispuso entre sus reglas de funcionamiento el garantizar “la más amplia participación posible” de la ciudadanía a través de los siguientes mecanismos: recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones (a través de medios físicos y electrónicos), consultas directas para recibir propuestas sobre dichos puntos y la organización de espacios de participación a través de terceros.

punto dentro de las negociaciones es satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Hay cinco características que definen el proceder de este SIVJRNR: la integralidad, que conlleva mecanismos interrelacionados en secuencia, en la forma en la que distribuyen el trabajo, con un flujo de información entre los mismos³³⁴; la condicionalidad, en el sentido de que cualquier medida o tratamiento especial de justicia (indulto, sanción especial, pena alternativa,...) estarán condicionados a que se cumplan condiciones en materia de contribución a la verdad, contribución a la reparación y garantías de no repetición; en todos los mecanismos del sistema y en todas sus instancias existirá participación de las víctimas; imparcialidad, de manera que cada mecanismo será imparcial e independiente y por último, un enfoque diferencial y de género, con el propósito de que las distintas poblaciones que han sufrido el conflicto de manera diferencial puedan encontrar satisfechos sus derechos³³⁵.

B. Los cinco mecanismos para implementar el SIVJRNR

Mediante este acuerdo, se crean cinco mecanismos y medidas para llevar a cabo el SIVJRNR. El primer mecanismo es la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, órgano temporal y extrajudicial que tendrá el objetivo de buscar la verdad de los hechos ocurridos para contribuir al esclarecimiento de las

³³⁴.- Considerando esta integralidad, el acuerdo sobre este punto asume la “Declaración de principios” del 7 de junio de 2014, teniendo en cuenta: el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento de responsabilidad, la satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la reparación de las víctimas, las garantías de protección y seguridad, la garantía de no repetición, el principio de reconciliación y el enfoque de derechos.

³³⁵.- En relación con la respuesta del acuerdo a la violencia en el conflicto armado, el Informe Alerta 2016 apunta que “*En lo relativo a la violencia sexual, cabe destacar que se acordó que ésta quedara excluida de la amnistía, el indulto o beneficios equivalentes, junto a otros crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. Las organizaciones de mujeres en varias ocasiones habían presentado aportaciones sobre cómo debía ser abordada esta violencia en el marco de los acuerdos sobre justicia transicional. Las organizaciones de mujeres habían reclamado la erradicación de la violencia sexual, el establecimiento de una comisión de la verdad sobre la violencia sexual y su exclusión de las amnistías e indultos. Además, habían destacado la importancia de reconocer que la violencia sexual no es una conducta orientada a alcanzar los objetivos de las partes y que por tanto no puede conectarse con los delitos políticos. Las organizaciones también habían reclamado la creación de un programa especial para mujeres y niñas víctimas sobrevivientes de violencia sexual que establezca medidas de reparación, así como un plan con medidas concretas y estructurales para avanzar hacia la inclusión y la igualdad de las mujeres y las niñas, como garantía de no repetición de esta violencia*”. BALLESTEROS PEIRÓ, A., FISAS ARMENGOL, V., y otros.: *Alerta 2016! Informe sobre conflictos...*, op.cit., p. 188.

violaciones e infracciones y poder dar explicaciones a la sociedad donde se plasme la complejidad del conflicto. También promoverá el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de los que participaron en el conflicto y la convivencia en los territorios para que se garantice la no repetición.

Los criterios orientadores de la Comisión serán la centralidad de las víctimas; su imparcialidad e independencia; su carácter transitorio³³⁶; el proceso de participación; un enfoque territorial; un enfoque diferencial y de género; la coordinación con otras medidas de construcción de paz; las garantías para los comisionados y las comisionadas; las condiciones de seguridad; la convivencia y la reconciliación; sus reglas de procedimiento; su metodología, y el ser un mecanismo extrajudicial. Tiene como mandato el esclarecer y promover el reconocimiento de, entre otras: las acciones que puedan incluirse dentro de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho internacional humanitario (DIH); la responsabilidad colectiva del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares y de otros grupos; el especial impacto humano y social del conflicto en la sociedad; el contexto histórico, los orígenes y causas del conflicto, así como los factores y condiciones que permitieron la persistencia del conflicto o el desplazamiento y despojo de tierras.

El segundo mecanismo es la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Esta unidad será de alto nivel, de carácter humanitario y extrajudicial, con el objetivo de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en el conflicto armado y que se encuentren vivas, y de localización y entrega digna de restos, en el caso de los fallecimientos, siempre que sea posible³³⁷. Dentro de sus funciones están las de recolectar la información necesaria para encontrar a las personas desaparecidas dentro del marco del conflicto armado; fortalecer y agilizar los procesos relacionados con la identificación de restos, en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y coordinar y adelantar procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos, entre otras.

³³⁶.- La Comisión tendrá una duración de 3 años incluyendo la elaboración del Informe Final.

³³⁷.- En ambos casos la UBPD hará entrega de un informe oficial con la información de la persona o personas dadas por desaparecidas a los familiares.

El tercero, y ya en materia de justicia, es la Jurisdicción Especial para la Paz³³⁸. Esta jurisdicción la formarán varias salas con el fin de administrar justicia e investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho internacional humanitario. Dentro de ellas, se incluye una Sala de Amnistía e Indulto y un Tribunal para la Paz. Esta jurisdicción forma parte del componente de justicia del SIVJRNR, y el acuerdo expresa sus objetivos, de manera literal: satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante éste que supongan graves infracciones del Derecho internacional humanitario y graves violaciones de los derechos humanos.

Los derechos de las víctimas son el eje central del acuerdo. Y en especial, se hace énfasis en las necesidades de las víctimas mujeres, niñas y niños, al haber sufrido de manera desproporcionada y diferenciada los efectos de las graves violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno. Se definen los contenidos, alcances y límites de la concesión de amnistías e indultos y de otros tratamientos especiales y se desarrolla el procedimiento, los órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR.

En el apartado 23 de este acuerdo se prevé que el Estado colombiano podrá otorgar la amnistía más amplia posible una vez finalizadas las hostilidades³³⁹. Este desarrollo contempla la puesta en libertad de los rebeldes que pertenezcan a organizaciones que hayan suscrito un acuerdo final de paz, así como de aquellas personas que hayan sido acusadas o condenadas por delitos políticos o conexos mediante providencias proferidas por la justicia. Estas personas se someterán a la Jurisdicción Especial para la Paz quedando bajo libertad condicional.

En cuarto lugar, se prevén las Medidas de reparación integral para la construcción de la

³³⁸.- El Estado asume su autonomía para conformar jurisdicciones o sistemas jurídicos especiales, en base a la Carta de las Naciones Unidas.

³³⁹.- En el acuerdo final se incluye el “Acuerdo de desarrollo del numeral 23”, previsto en el “Acuerdo de creación de una jurisdicción especial para la paz” del 15 de diciembre de 2015, que había quedado por redactar en el borrador conjunto de esa fecha.

paz. Estas medidas pretenden la reparación integral de las víctimas, teniendo en cuenta los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición. Además, tienen en consideración la reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables. Se llevarán a cabo actos de reconocimiento y de arrepentimiento, en los que el Gobierno, las FARC-EP y otros sectores de la sociedad que hayan tenido alguna responsabilidad en el conflicto, reconozcan su responsabilidad colectiva por el daño causado y pidan perdón.

Dichas medidas se articulan en acciones concretas de contribución a la reparación, medidas de reparación colectiva en el fin del conflicto; medidas y planes de rehabilitación psicosocial; procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior; medidas sobre restitución de tierras y adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto, y contribución a la reparación material de las víctimas.

Y, por último, las Garantías de No Repetición, que serán resultado de implementar coordinadamente todas las anteriores medidas y mecanismos y todos los puntos del Acuerdo final, así como de la implementación de medidas de no repetición acordadas en el acuerdo sobre el punto 3, Fin del Conflicto. Todas las medidas y mecanismos anteriores tienen el objetivo común de contribuir, en sus distintas maneras, a la prevención y garantía de no repetición de las violaciones y del conflicto armado.

El SIVJRNR contribuirá a que se garantice a la población la no repetición al reconocer a las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que han sufrido la vulneración de sus derechos; reconociendo lo ocurrido en el contexto del conflicto armado y esclareciendo y rechazando las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho internacional humanitario; luchando contra la impunidad, y promoviendo la convivencia sobre la base de los reconocimientos de responsabilidad que se hagan a través de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas de reparación.

C. El compromiso con los derechos humanos de las víctimas

En este acuerdo, el Gobierno y las FARC-EP reiteran su compromiso con los derechos

humanos, asumiendo el primero la protección de los mismos y medidas de fortalecimiento de sus mecanismos de promoción, de fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, y de prevención y protección de tales derechos. En el Acuerdo final se incluye (no estaba en el borrador conjunto) un punto 5.3: Acuerdo complementario sobre el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, en el cuál se desarrolla la composición de la magistratura del Tribunal para la Paz, de las Salas de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz y de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

A pesar de la importancia del campo y de la necesidad de reconstruir el mundo rural, el contexto urbano es crucial en este proceso de paz, en la medida en que la problemática y consecuencias del conflicto se han diversificado y trasladado también a las ciudades³⁴⁰. En el marco de las víctimas, y en aras a garantizar la no repetición, la atención sobre las consecuencias para contextos urbanos de una justicia transicional defectuosa tiene que ser prioritaria. La justicia transicional tiene que garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas y la reinserción digna de los excombatientes, ya que el fin del conflicto puede conllevar que se intensifique la violencia urbana si no se analizan y promueven soluciones duraderas para superar la vulnerabilidad de las personas que habitan los barrios marginales de las ciudades³⁴¹.

El acuerdo alcanzado en el punto de las Víctimas fue recibido positivamente y con entusiasmo por parte de la comunidad internacional. Algunos de los elementos positivos son que ha tenido en cuenta otras experiencias y ha sido visto como un precedente en la creación de un sistema para la implementación de la justicia transicional. Además, lo acordado contiene un enfoque restaurativo en el que las sanciones penales están orientadas hacia la contribución de los responsables en la reparación de los daños causados en el marco del conflicto armado. El sistema tiene vocación de integralidad, al incorporar mecanismos judiciales y no judiciales que deben articularse para garantizar los

³⁴⁰.- Las ciudades son el destino principal de la población desplazada, y a su vez han devenido en el escenario del Desplazamiento Forzado Intraurbano (DFI).

³⁴¹.- CODHES. *Desplazamiento forzado y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*, op.cit., p. 18.

derechos de las víctimas y la no repetición de los hechos.

La participación de las víctimas en cada uno de los distintos mecanismos ocupa una posición muy importante, ya que cuánta más información se conozca, más posibilidades habrá de que se conozca la verdad de los hechos ocurridos, y la *verdad* es el principio conductor del proceso ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Además, se incorpora un concepto de amnistía amplia, reconociendo la conexión de la rebelión con otros delitos y se especifica que los responsables de crímenes de guerra y lesa humanidad y graves violaciones a los DDHH y al DIH serán excluidos del beneficio de amnistía e indulto. En materia de desaparición forzada, el acuerdo incorpora un mecanismo para la búsqueda de personas desaparecidas en aras a contribuir al conocimiento de la verdad.

La perspectiva territorial, étnica y de género se utilizará para la implementación del acuerdo, teniendo en cuenta las particularidades y victimizaciones generadas en los distintos territorios. Y por último, la Justicia Especial para la Paz tendrá preponderancia sobre los casos relacionados con el conflicto que se hallen en trámite en la justicia ordinaria y la justicia penal militar³⁴². A pesar de los aspectos positivos que logra el acuerdo, también existen ciertos puntos que generan inquietudes como las diferencias en el marco jurídico de referencia aplicable a los actores del conflicto armado interno. En este sentido, serán de aplicación los marcos normativos del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y del Derecho internacional humanitario (DIH), pero existen criterios diferenciados dependiendo del actor responsable.

También preocupa la asimetría en materia de priorización y selección de casos, ya que el SIVJRNR se enfoca en las violaciones más graves y representativas, lo que puede dejar de lado casos de crímenes realizados por agentes del Estado, por no gozar de investigaciones amplias. No queda claro tampoco, qué tratamiento recibirán los crímenes de lesa humanidad y las graves violaciones a los derechos humanos que se hayan cometido fuera del contexto del conflicto armado. Otro punto a resaltar son las restricciones que han sido previstas para trasladar la verdad o para judicializar ante la JEP la información que llegue a conocerse en la Comisión de la Verdad, así como la que se

³⁴².- Cfr. COORDINACIÓN COLOMBIA – EUROPA – ESTADOS UNIDOS: *Los Acuerdos de La Habana y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIJVRNR): desafíos para el movimiento de DDHH en Colombia*. CCEEU, Bogotá, Primera Edición, junio 2016.

determine en los procedimientos de la Unidad Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas³⁴³.

6. El prometido fin del conflicto

El 23 de junio de 2016 se anunciaba el fin del conflicto armado en Colombia. En realidad, en esta fecha lo que se hizo público fueron los comunicados conjuntos en los que se había llegado al “Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”, y al “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. En el Acuerdo final se incluyeron estos puntos y se añadió el apartado sobre reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses³⁴⁴.

Este mismo día 23 de junio de 2016, las partes implicadas anunciaron un acuerdo sobre “refrendación”, donde el Gobierno de Colombia y las FARC-EP deciden acoger como fórmula de convergencia, el mecanismo de participación popular que la Corte Constitucional indique en su momento y en los términos que señale³⁴⁵.

A. Cese al fuego y de hostilidades, y dejación de armas

En cuanto al “Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas” (CFHBD y DA) ambas partes se comprometen en este

³⁴³.- *Ibid.*

³⁴⁴.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, *doc.cit.*, pp. 50-87.

³⁴⁵ Casi un mes más tarde, el 18 de julio de 2016, los medios anunciaban que la Corte Constitucional había aprobado el mecanismo del plebiscito para la paz, como mecanismo con el que la población colombiana decidiría si estaba o no de acuerdo con lo pactado en La Habana. Fuente: El Tiempo, “Luz verde al plebiscito por la paz que necesita 4.5 millones de votos”, 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/claves-del-plebiscito-para-refrendacion-de-acuerdos/16648586>

comunicado a contribuir para que una nueva cultura en Colombia ejerza la política sin utilizar armas, donde los distintos sectores de la sociedad apuesten por la democracia, el libre juego de las ideas y el debate civilizado. Además, se comprometen a elaborar una hoja de ruta con los compromisos mutuos para que en un máximo de 180 días desde que se haya firmado el Acuerdo final se dé por terminado el proceso de dejación de armas³⁴⁶.

El objetivo de este punto es terminar de manera definitiva con las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, así como cualquier hostilidad o acción prevista en las Reglas que regirán este proceso. Para este objetivo se acuerda crear un Mecanismo de Monitoreo y Verificación tripartito, formado por representantes del Gobierno Nacional (Fuerza Pública), las FARC-EP y un Componente Internacional (misión política con observadores no armados de la ONU, principalmente de países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC-).

Por otro lado, se acuerda la adaptación de los dispositivos en el terreno, de manera que la Fuerza Pública reorganizará el dispositivo de las tropas para facilitar el desplazamiento de las estructuras de las FARC-EP a las zonas previstas. Esto será a partir del día D+1, y a partir del día D+5 las misiones, comisiones y Unidades Tácticas de Combate (UTC) de los frentes de las FARC-EP se irán desplazando hacia tales zonas en base a las rutas de desplazamiento establecidas. Se acuerda el establecimiento de 23 Zonas Veredales³⁴⁷ Transitorias de Normalización y 8 Campamentos. El objetivo de las primeras es garantizar el Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas e iniciar un proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC-EP en tres niveles: económico, político y social. Las zonas veredales son espacios territoriales, temporales y transitorios, y contarán con Equipos de Monitoreo Local, con facilidades de acceso por vía terrestre o fluvial. La extensión será razonable para que permita el monitoreo y verificación y cumplimiento de objetivos.

Igualmente se establece que la salida de los guerrilleros de los campamentos deberá ser

³⁴⁶.- La utilización de la palabra “dejación de armas” en lugar de “entrega de armas” no es casual. Las Farc-EP eligieron este término para hacer visible que en este proceso iban a dejar las armas a las Naciones Unidas, no entregarlas, demostrando que no estaban ante una derrota, sino que se encontraban ante un acto voluntario.

³⁴⁷.- Término usado en Colombia, proveniente del término “vereda”. La Vereda equivale a una parte aislada de un término municipal, parroquia o pedanía.

sin armas y de civil. Los guerrilleros que se hayan visto beneficiados de la ley de amnistía y hayan obtenido la excarcelación, podrán integrarse a las zonas para continuar con el proceso de reincorporación a la vida civil, en sitios de estadía fuera de los campamentos destinados para ello. La población civil no podrá ingresar en los campamentos en ningún momento. Y para facilitar el tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP se les permitirá recibir capacitaciones de nivelación en educación básica primaria, secundaria y técnica. Además, cada zona estará rodeada por espacio de seguridad con una anchura de un kilómetro en la que no podrá haber unidades de la Fuerza Pública ni efectivos de las FARC-EP. Se deberán definir conjuntamente unos protocolos de seguridad para minimizar las potenciales amenazas que puedan afectar o vulnerar a la población o a los bienes comprometidos en esta fase, debiendo garantizar las condiciones de convivencia y seguridad de la población civil.

En cuanto a la dejación de armas (DA), la ONU es el principal actor de supervisión de este procedimiento. Recibirá el armamento de las FARC-EP en su totalidad, con el cual se construirán 3 monumentos. Para la DA se establecen dos tiempos: el control de armamento y la dejación de las armas, en los que se llevará a cabo el registro, identificación, monitoreo y verificación de la tenencia, recolección, almacenamiento, extracción y disposición final.

Se establece un procedimiento que se iniciará con la firma del Acuerdo final, en el cuál se incluye el transporte del armamento a las zonas de destrucción del armamento inestable, y la recolección y almacenamiento en contenedores del armamento individual de manera secuencial. Durante este tiempo las FARC-EP participarán en la limpieza y descontaminación de los territorios afectados por minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI), y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general. Se prevé que como máximo, el día D+180 finalice el proceso de extracción de las armas por la ONU, dándose por terminado el funcionamiento de estas zonas veredales y el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo³⁴⁸.

³⁴⁸.- MESA DE CONVERSACIONES CON LAS FARC-EP: *Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas*. Borrador conjunto, 23 de junio de 2016, pp. 1-15.

B. Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales

El mismo 23 de junio se firmó el “Acuerdo sobre Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. El objetivo del mismo es brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional; medidas de protección a las colectividades, los movimientos y organizaciones sociales y de derechos humanos en los territorios y garantías para el ejercicio de la política a los movimientos y partidos políticos, especialmente a los que ejerzan oposición, al movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política vía legal y a los integrantes de la misma que se encuentren en proceso de reincorporación a la vida civil.

Hay diez principios que rigen el acuerdo de garantías de seguridad: el respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos; asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado en todo el territorio; el fortalecimiento de la administración de justicia; asegurar el monopolio de los tributos por la Hacienda Pública; el enfoque territorial y diferencial; el enfoque de género; la coordinación y corresponsabilidad institucional; la participación ciudadana; la rendición de cuentas, y las garantías de no repetición. Ambas partes asumen compromisos para estos fines. El Gobierno Nacional se compromete a garantizar la implementación de las medidas necesarias para que se intensifiquen las acciones contra las organizaciones y conductas criminales, al mismo tiempo que asegura la protección de las comunidades en los territorios, que se termine la relación entre política y armas, y que se respeten los principios democráticos.

Las FARC-EP se comprometen a participar en la construcción y consolidación de la paz, así como a promover los acuerdos pactados y el respeto a los derechos fundamentales. Este punto se fundamenta, a su vez, en cinco pilares: el primero, un Pacto Político Nacional para que nunca se vuelvan a utilizar armas en la política ni se vuelvan a promover ningún tipo de organizaciones violentas para así buscar la reconciliación nacional y la convivencia pacífica; el segundo pilar será una Comisión Nacional de

Garantías de Seguridad bajo la presidencia del Presidente de la República que diseñe y haga un seguimiento de la política pública y criminal con el fin de dismantelar las organizaciones o conductas incluidas en este acuerdo.

Otro pilar será una Unidad Especial de Investigación dentro de la Fiscalía General de la Nación que contará con una unidad especial de la policía judicial para dismantelar las organizaciones criminales y sus redes de apoyo; el cuarto pilar consistirá en la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política³⁴⁹, el cual establecerá ciertas garantías de derechos ciudadanos y protección para los partidos políticos y movimientos³⁵⁰ y por último, un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios que definirá y adoptará medidas de protección integral para las organizaciones, grupos y comunidades en los distintos territorios. Además de estos cinco pilares con enfoque dimensional en los que se fundamenta este acuerdo, se añaden ciertas medidas complementarias³⁵¹.

C. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

En este apartado, las partes acuerdan que para que surjan efecto las medidas de reincorporación política, las FARC-EP deberán haber dejado la totalidad de las armas. El nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal deberá participar en los procesos electorales de 2018 y 2020 para asegurar una representación mínima en el Congreso de la República. En el acuerdo se garantiza al nuevo partido una representación mínima de cinco senadores y cinco representantes de la Cámara durante los próximos dos períodos electorales.

Se acordaron igualmente medidas relacionadas con la atención a los derechos de cada ex combatiente en salud, acompañamiento psicosocial, educación y reunificación de núcleos familiares, entre otros; apoyos económicos excepcionales y transitorios para la

³⁴⁹.- En desarrollo de lo acordado en el punto 2 “Participación Política”.

³⁵⁰.- Incluyendo el movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil, organizaciones sociales, de derechos humanos y las comunidades en los territorios.

³⁵¹.- El diseño y ejecución de una política de sometimiento a la justicia para ciertas organizaciones; la activación de un cuerpo élite de la Policía Nacional en las tareas de desarticulación de organizaciones criminales; un instrumento de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales y medidas de prevención y lucha contra la corrupción.

estabilización económica de estas personas una vez hayan hecho la dejación de armas y el tránsito a la legalidad, y apoyos excepcionales, transitorios y diferenciados para la construcción de iniciativas de carácter individual y asociativo como la organización de Economías Sociales del Común (ECOMÚN).

Además, se prevé la creación del Consejo Nacional de Reincorporación, que será una instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, con objetivos como el de realizar el seguimiento al proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP.

D. La firma oficial del fin del conflicto

El 24 de agosto se hacía público el Acuerdo final entre el Gobierno y las FARC-EP y días después, el 29 de agosto a partir de las 00.00 horas se hacía realidad el cese al fuego definitivo. El evento de la firma oficial tuvo lugar el lunes 26 de septiembre en la ciudad de Cartagena de Indias, en un acto histórico en el que ponían fin a cuatro años de negociaciones en La Habana. El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el jefe máximo de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, alias “Timochenko”, firmaron el documento final con un balígrafo³⁵², como símbolo del proceso de paz.

En su discurso, el presidente colombiano empezaba haciendo referencia a extractos del himno nacional, celebrando que “¡la paz germina ya!”. Recordaba que más allá de los 52 años de conflicto armado, el país ha sufrido casi 70 años de violencia política. Con la firma del acuerdo asumía que el pueblo colombiano declaraba ante el mundo el haberse cansado de la guerra y la no aceptación de la violencia como medio para defender las ideas. Declaraba con firmeza que ésta había sido la decisión de Colombia, asumiendo precipitadamente un triunfo en el plebiscito que vendría días después. Homenajó a los miembros de las Fuerzas Armadas, a las víctimas, a los defensores de derechos humanos, a las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, y a las mujeres y madres que han sufrido el conflicto. Al mismo tiempo, ofrecía reconocimiento de los esfuerzos de los negociadores de las FARC-EP en la Mesa de conversaciones, dándoles la

³⁵².- El “balígrafo” es un bolígrafo hecho de balas usadas en combate. Ha representado un símbolo de la transición de Colombia de la guerra a la paz y durante el evento de la firma del acuerdo final se concedió un ejemplar, a modo de obsequio, a cada jefe de Estado y al secretario general de la ONU.

bienvenida a la democracia.

El presidente destacó varios beneficios del Acuerdo, al señalar que permitirá el desarrollo y bienestar a los campesinos, que ayudará a fortalecer la democracia del país y el sistema electoral y participativo, que honra a los millones de víctimas del conflicto al proteger sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Santos hacía un llamamiento a votar el siguiente 2 de octubre, como muestra de apertura hacia un futuro mejor. Aunque reconoció que el Acuerdo era imperfecto, resaltó la prevalencia de terminar con la guerra y agradeció a la comunidad internacional el apoyo recibido. Para finalizar, se volvió a referir al himno nacional, exclamando “Cesó la horrible noche!”³⁵³.

Por otra parte, Rodrigo Londoño, alias “Timochenko”, renunció en nombre de las FARC-EP a hacer política acudiendo al uso de las armas. Destacó de su declaración el ofrecimiento de perdón a las víctimas del conflicto por el dolor causado por la guerrilla. Se comprometió a cumplir lo acordado y recordó que la firma del Acuerdo no significaba la derrota de ninguna idea, sino que cada parte iba a defender sus ideales de ahora en adelante en el terreno político y sin recurrir a la violencia³⁵⁴. Con sus respectivas declaraciones, las partes firmantes del acuerdo asumían públicamente el triunfo definitivo del Acuerdo final, dando por sentada su victoria en las urnas días más tarde. No obstante, el resultado en el plebiscito les sorprendió negativamente y abrió un período de incertidumbre jurídica y social.

7. La implementación, verificación y ratificación de los Acuerdos

En el Acuerdo final se incluye el desarrollo del sexto y último punto sobre

³⁵³.- Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el acto de firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las FARC*. Sala de Prensa, discursos, Cartagena, lunes 26 de septiembre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160926-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-acto-de-firma-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-Conflicto-con-las-FARC>)

³⁵⁴.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *En nombre de las Farc-EP ofrezco sinceramente perdón a todas las víctimas del conflicto, afirmó Rodrigo Londoño Echeverri, jefe de las Farc-EP*. Sala de Prensa, Noticias, Cartagena, lunes, 26 de septiembre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160926-En-nombre-de-las-Farc%E2%80%93ofrezco-sinceramente-perdon-a-todas-las-victimas-del-conflicto-afirmo-Rodrigo-Londono-Echeverri-jefe-de-las-Farc%E2%80%93>)

“Implementación, verificación y refrendación”³⁵⁵.

En cuanto al seguimiento a la implementación, en primer lugar, establece mecanismos de verificación, en el marco de los cuales se crea una Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSVV), compuesta por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP (o del partido político que surja al transitar a la vida legal). Los objetivos de esta comisión serán: resolver diferencias; realizar el seguimiento a los componentes del acuerdo y verificar su cumplimiento; impulsar y seguir la implementación legislativa de los Acuerdos; realizar informes de seguimiento a la implementación, y recibir notificaciones de instancias encargadas de la implementación.

Dicha comisión aprobará un Plan Marco para la Implementación de los acuerdos. También se llevarán a cabo distintas medidas para incorporar la aplicación de los acuerdos con recursos territoriales, se promoverá la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución y se creará un Sistema Integrado de Información para garantizar la transparencia en la implementación del Acuerdo final. Se establece un calendario para los 12 primeros meses tras la firma del Acuerdo final, conforme a lo establecido en el Acto legislativo 1 de 2016³⁵⁶.

Se incluye un capítulo étnico en el que se reconoce que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país y que a su vez, han sufrido ciertas condiciones históricas de injusticia siendo desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, mientras han sido afectados por el conflicto armado interno de manera especialmente grave por, lo que se deben garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos individuales y colectivos.

En cuanto al seguimiento a la verificación, en segundo lugar, se regula el componente internacional de verificación de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CDVR). Este

³⁵⁵.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, *doc.cit.*, pp. 171-192.

³⁵⁶.- Acto Legislativo 1 de 7 de 2016 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

mecanismo realizará un análisis de la información que se recolecte en el proceso de monitoreo para así constatar si se están cumpliendo o no los Acuerdos. Seguirá los criterios de verificación, objetividad, correspondencia, enfoque diferencial y de género, enfoque intersectorial e integral, acceso a la información, transparencia y territorialidad. El Gobierno Nacional y las FARC-EP solicitarán a las Naciones Unidas una Misión Política con el mandato de verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva.

En relación con el componente de acompañamiento internacional, está diseñado para ser apoyo en experiencias, recursos, monitoreo y buenas prácticas, para contribuir a la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz. Los criterios generales que giran entorno este acompañamiento serán la soberanía, la imparcialidad y la oferta de experiencia, capacidad técnica y recursos.

IV. LA RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ Y LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL ACUERDO FINAL

1. Escenario jurídico tras el resultado del plebiscito que sometió a referéndum el Acuerdo Final

El 2 de octubre de 2016 el pueblo colombiano se enfrentaba a una decisión trascendental para el país: votar a favor o en contra de poner fin al conflicto armado con el grupo guerrillero más antiguo de América Latina, las FARC-EP, mediante la aprobación o no del Acuerdo final firmado entre éste y el Gobierno colombiano. Las campañas por el *no* y por el *sí* fueron intensas a lo largo de las semanas previas al referéndum. Las encuestas estaban reñidas, pero apostaban por el triunfo del *sí*. El resultado fue una sorpresa, tanto para las partes firmantes del acuerdo como para la comunidad internacional, que había mostrado su apoyo de manera explícita a la firma del Acuerdo en la ciudad de Cartagena de Indias, el 26 de septiembre del 2016.

El 50,2% de los votos dio la victoria al *no*, dando la espalda al Acuerdo de paz, frente al 49,7% que había apostado por el *sí*. La minúscula diferencia mostraba un país dividido, un país en el que la abstención superó el 60%, pese a la importancia del plebiscito y las campañas de concientización llevadas a cabo. La votación puso de manifiesto la gran polarización que ha supuesto el proceso de paz en Colombia. Las zonas que

históricamente han sufrido el terror de la guerra destacaron por apostar por el sí en su mayoría; por el contrario, en las zonas urbanas o en núcleos rurales más poblados y en los que el conflicto no se ha vivido de cerca o hace ya mucho tiempo que dejó de manifestarse la violencia, la decisión mayoritaria fue el no.

El mismo domingo 2 de octubre, tras conocerse los resultados del Plebiscito por la paz, el presidente Juan Manuel Santos reconocía en sus declaraciones que la mayoría de los votantes, aunque con una estrechísima diferencia, había votado por el no. A su vez, recordaba que la otra mitad de los votantes había apostado por el sí, y que el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo al fuego se mantendría, tal y como se había prometido. En su declaración reconocía que el pueblo colombiano quería la paz, sin excepción, por lo que se comprometía a convocar a las fuerzas políticas para abrir nuevos espacios de diálogo, en especial a los partidarios del no. Recalcaba la necesidad de buscar puntos de encuentro y de unidad para buscar el camino hacia la paz y terminaba con un rotundo “no me rendiré”, comprometiéndose a buscar la paz hasta el final de su mandato³⁵⁷.

Por su parte, el jefe máximo de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, alias “Timochenko”, declaraba, el mismo día en que se conocieron los resultados, que el compromiso de las FARC-EP por la paz seguía en pie, por lo que reiteraba la disposición del grupo en usar únicamente la palabra como arma de construcción hacia el futuro³⁵⁸.

En el apartado 6.6 del último punto del acuerdo final, titulado “Implementación, verificación y refrendación”, tanto el Gobierno de Colombia como las FARC-EP convienen acogerse a la decisión de la Corte Constitucional, aceptando el mecanismo de participación popular que dicha Corte indique y en la manera en que ésta lo señale³⁵⁹. De

³⁵⁷.- SANTOS, Juan Manuel. *Palabras del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, luego de conocerse los resultados del Plebiscito por la Paz*. Presidencia de la República, Sala de Prensa, Discursos, Bogotá, 02 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/161002-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Juan-Manuel-Santos-luego-de-conocerse-los-resultados-del-Plebiscito-por-la-Paz>)

³⁵⁸.- EL TIEMPO, *Timochenko dice que las Farc le seguirán apostando a la paz*, 2 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/palabras-de-timochenko-en-plebiscito/16716833>)

³⁵⁹.- “*El Gobierno de Colombia y las FARC-EP, para zanjar las diferencias surgidas hasta la fecha sobre el tema aludido, en desarrollo de la Agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, hemos convenido acoger como fórmula de convergencia la decisión que profiera la Corte Constitucional sobre los alcances del Proyecto de la Ley Estatutaria No. 156 Cámara de 2015, 94 de 2015 Senado, en el espíritu*

este modo, el Gobierno colombiano aceptó el plebiscito como método de refrendación del Acuerdo final por parte del pueblo colombiano. No obstante, no quedó claro cuál sería el camino a seguir en caso de que el resultado fuera en contra de la victoria del Acuerdo.

La implementación del Acuerdo quedó en un limbo jurídico debido a que muchas de las medidas previstas en el mismo fueron activadas tras la firma oficial del acuerdo, sin esperar el resultado del plebiscito. Acciones como la verificación de la ONU del cese al fuego se habían empezado a implementar desde entonces. El entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, que asistió a la firma del Acuerdo en Cartagena, anunciaba la activación del mandato de la misión política especial de las Naciones Unidas para el monitoreo y verificación del cese al fuego y la dejación de armas, misión que había sido aprobada por el Consejo de Seguridad un mes antes. Ya en ese momento se contaba con 200 observadores civiles y desarmados, provenientes de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC-, desplegados en el terreno³⁶⁰.

Días después del resultado, Jean Arnault, el jefe de la Misión de la ONU en Colombia, anunciaba su petición al Consejo de Seguridad para que le permitiera permanecer en el país verificando el cese al fuego, recalando que la inmensa mayoría de colombianos apoyaba dicho cese³⁶¹. Por su parte, el Consejo de Seguridad mostró su apoyo al compromiso de las dos partes –el Gobierno colombiano y las FARC-EP- de mantener el alto al fuego a pesar del resultado del plebiscito, que no logró el respaldo al Acuerdo de paz. Las funciones de esta Misión de la ONU en Colombia se distribuyen en el monitoreo, la verificación, la resolución de diferencias y la coordinación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación del cese al fuego, tareas asignadas en base al último punto del

hasta ahora anunciado y en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale”. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: Acuerdo final para la terminación del conflicto..., doc.cit., punto 6.6. Acuerdo sobre “Refrendación”, p.192.

³⁶⁰.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Con la firma del Acuerdo de Paz, se activó hoy la misión de la ONU para la verificación del cese al fuego*, Sala de Prensa, Noticias, Cartagena, lunes, 26 de septiembre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160926-Con-la-firma-del-Acuerdo-de-Paz-se-activo-hoy-la-mision-de-la-ONU-para-la-verificaci%C3%B3n-del-cese-al-fuego>)

³⁶¹.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Misión de la ONU pedirá al Consejo de Seguridad que le permita permanecer en Colombia en verificación de cese al fuego*. Sala de Prensa, Noticias. Bogotá, lunes 10 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161010-Mision-de-la-ONU-pedira-al-Consejo-de-Seguridad-que-le-permita-permanecer-en-Colombia-en-verificacion-de-cese-al-fuego>)

Acuerdo final³⁶².

Tanto el presidente como el grupo guerrillero se comprometieron a alargar el cese al fuego bilateral y definitivo, ante la incertidumbre de la sociedad respecto a este tema³⁶³, por lo que mostraron su intención de mantener la calma en el país mientras se renegociaba el Acuerdo. Podríamos decir que esta voluntad de mantener el cese al fuego y de continuar con la Misión de la ONU en el terreno aportaba durante este período de incertidumbre algo de contención y seguridad para los colombianos.

Durante poco más de un mes, el presidente mantuvo diversas reuniones con sectores de la sociedad que mostraban inquietudes hacia el Acuerdo, y de manera especial con el ex presidente y senador Álvaro Uribe³⁶⁴, uno de los principales promotores del no en el plebiscito, junto a su partido, el Centro Democrático. Los negociadores continuaron en La Habana para rehacer el Acuerdo incluyendo las pretensiones de los partidarios del no, de modo que el 12 de noviembre de 2016, el presidente anunciaba el logro de un nuevo Acuerdo que recogía, según los negociadores, la mayoría de las recomendaciones recibidas por los contrarios al primer Acuerdo.

2. Consideraciones sobre la pertinencia del referéndum y el resultado del mismo

El presidente Juan Manuel Santos apostó desde el inicio de las negociaciones con las FARC-EP por el sometimiento de los Acuerdos de La Habana a un referendo constitucional para que el pueblo pudiera decidir de manera democrática su

³⁶².- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Consejo de Seguridad apoya el mandato de la Misión de la ONU en Colombia*. Sala de Prensa, Noticias, Nueva York, miércoles 19 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161019-Consejo-de-Seguridad-apoya-el-mandato-de-la-Mision-de-la-ONU-en-Colombia>)

³⁶³.- En un primer momento, el presidente declaraba el 4 de octubre la prórroga del cese al fuego hasta el 31 de octubre. Días después, el 13 de octubre, esta prórroga se anunciaba hasta el 31 de diciembre. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Presidente Santos dice se extiende cese al fuego bilateral y definitivo con las Farc hasta el 31 de octubre*, Sala de Prensa, Noticias, Bogotá, martes, 4 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161004-Presidente-Santos-dice-se-extiende-cese-al-fuego-bilateral-y-definitivo-con-las-Farc-hasta-el-31-de-octubre>) y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Presidente Santos prorroga el cese al fuego bilateral hasta el 31 de diciembre*, Sala de Prensa, Noticias, Bogotá, jueves 13 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161013-Presidente-Santos-prorroga-el-cese-al-fuego-bilateral-hasta-el-31-de-diciembre>).

³⁶⁴.- Álvaro Uribe se ha opuesto al acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP desde sus inicios. Ha utilizado argumento tras argumento para deslegitimizar el proceso.

aprobación³⁶⁵. Este recurso utilizado finalmente para dar el último visto bueno al Acuerdo final puede haber no sido el mecanismo más oportuno.

Existen algunos motivos por los que la ratificación en este caso no debía hacerse mediante el referendo constitucional. Una razón es la que este mecanismo puede involucrar el contenido esencial de principios definitorios del Estado colombiano, y, en su lugar, habría que haber utilizado una asamblea nacional constituyente³⁶⁶. Además, puede vulnerar el principio de libertad del elector, al tener un contenido tan abierto que los electores no pueden conocer todo el alcance de lo que pretenden aprobar³⁶⁷. Por último, se desconoce el principio de reserva de ley ordinaria, según el cual ciertas materias solo se pueden regular por vía de ley, sin que el Ejecutivo pueda intervenir³⁶⁸.

Desde una perspectiva más social, se puede poner en duda la idoneidad del referendo ante una situación tan trascendental; someter a consulta popular decisiones políticas como ésta, de una relevancia e impacto importantes pueden no ser la mejor opción, en especial ante una sociedad poco participativa. A pesar de ello, el Acuerdo final suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP fue sometido a referendo del pueblo colombiano. Con el resultado de una ajustada mayoría de votos en contra, la implementación del acuerdo quedó en una especie de limbo. El reconocimiento de la legitimidad de los resultados ha destacado en este proceso, ya que, a pesar de esta pequeña diferencia en la victoria, tanto el Gobierno, como las FARC-EP, como los votantes partidarios de acuerdo, han mostrado madurez política, evitando generar más inestabilidad a la preexistente.

Varios motivos han sido los que han inclinado a parte de los votantes a no respaldar lo acordado en La Habana. Sin lugar a dudas, la campaña por el *no* lanzada desde el Centro

³⁶⁵.- Por este motivo se aprobó en el 2013 el proyecto de ley estatutaria n°63 de 2013/Senado n°73 de 2013/Cámara, “Por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado”.

³⁶⁶.- El autor Moreno Millán explica que el referendo viola el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia. Alega que en los acuerdos de La Habana varios temas se podrían aprobar por vía de ley sin necesidad de recurrir al referendo constitucional, lo que viola el principio de unidad de materia. MORENO MILLÁN, F.: <<La refrendación de los Acuerdos de La Habana: del referendo constitucional a la asamblea nacional constituyente>>, *Revista de Derecho*, n°43, Barranquilla, 2015, p. 392.

³⁶⁷.- El artículo 378 de la Constitución Política consagra el principio de libertad del elector, estableciendo que para que el referendo constitucional sea válido debe presentarse de manera que los electores tengan la posibilidad de escoger libremente en el temario o articulado lo que votar positivamente y negativamente.

³⁶⁸.- MORENO MILLÁN, F.: <<La refrendación de los Acuerdos de La Habana...>>, *op.cit.*, p. 393.

Democrático, liderado por el expresidente y senador Álvaro Uribe caló en el pueblo colombiano, apropiándose de argumentos que movilizaron el voto de la oposición. Criticando la imposibilidad de abstención en el plebiscito, se posicionaron con frases como “Solamente nos queda la opción de decir Sí a la paz votando No al plebiscito”. Tildaron de ilegítimo el plebiscito por contener tan sólo una pregunta y por bajar el umbral del 50% al 13%³⁶⁹. Pretendieron la empatía de las Fuerzas Armadas alegando que merecen un alivio judicial sin que se les deba igualar a los terroristas ni exponerlos a reconocer delitos que quizás no hayan cometido para evitar el riesgo de una condena de cárcel sentenciada por un Tribunal en el que estén exguerrilleros de las FARC-EP.

Por otro lado, criticaron el sistema de justicia que crea el Tribunal Especial para la Paz por ser una jurisdicción independiente de la justicia ordinaria y con una única instancia. El punto en el que hicieron más hincapié fue en la impunidad ofrecida para los miembros de las FARC-EP y en su elegibilidad política, tras ser responsables de crímenes de lesa humanidad. Otro motivo fue la crítica de que las FARC-EP no entregarían sus bienes para participar en la reparación de las víctimas. No faltó tampoco la alusión a Venezuela y al peligro de un socialismo castro-chavista que vendría implícito en la posibilidad del grupo guerrillero de hacer política, argumento que atemorizó a parte de la población ante la precaria situación que vive Venezuela en estos momentos³⁷⁰.

3. Modificaciones en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

A. Los esfuerzos por conseguir un Acuerdo de paz definitivo

A pesar de que el primer Acuerdo no llegó a alcanzar la aprobación de la mayoría de los votantes, no se puede negar que el proceso de negociación con las FARC-EP fue descrito

³⁶⁹ El gobierno colombiano acordó que el umbral del plebiscito sería del 13 por ciento del Censo Electoral. La incorporación de este mínimo de participación significa que, independientemente del número de ciudadanos que acudiera a votar a las urnas, con 4,4 millones de votos se aprobaría el acuerdo firmado con las Farc-EP. Este umbral fue modificado expresamente para el referéndum, ya que anteriormente, según la Ley 134 de 1994, los plebiscitos debían ser aprobados por la mayoría del Censo Electoral, lo que equivaldría a casi 17 millones de electores.

³⁷⁰.- Cfr. URIBE VÉLEZ, Á.: <<Nuestra campaña por el NO: Uribe>>, CENTRO DEMOCRÁTICO, Prensa, Bogotá, 3 de agosto de 2016. (Disponible en: <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/nuestra-campana-por-el-no-uribe>).

como altamente innovador, y dejó valiosas lecciones acerca de los procesos de paz a nivel mundial. Particularmente, los Acuerdos de La Habana fueron un ejemplo de inclusión de la mujer en las negociaciones y de consideraciones de género en el Acuerdo final. El pueblo colombiano y la comunidad internacional mantuvieron la esperanza de que el Acuerdo de paz pudiera salvarse con nuevas negociaciones que incluyeran las pretensiones de los opositores al Gobierno³⁷¹.

En apoyo a los esfuerzos por alcanzar la paz del Gobierno colombiano, el presidente Juan Manuel Santos recibía en Oslo el 7 de octubre de 2016 el Premio Nobel de Paz. El Comité Nobel de Noruega le concedió este galardón “por sus decididos esfuerzos para llevar a su fin más de 50 años de guerra en el país”. Además, el Comité destacó la necesidad de que este premio fuera visto como un tributo a los colombianos por no haber perdido la esperanza de una paz justa, a pesar de las grandes dificultades y abusos que han sufrido³⁷².

El 14 de noviembre, se anunciaba en un comunicado conjunto desde La Habana que las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP habían alcanzado un nuevo *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, en el que se incluían cambios, precisiones y ajustes³⁷³. Pocos días después, el 24 de noviembre, tuvo lugar la firma del nuevo Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. En este evento, mucho más sencillo y austero que el de la firma del primer Acuerdo, el presidente Juan Manuel Santos y el jefe de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, alias Timochenko, se reunieron de nuevo para sellar un nuevo Acuerdo que esta vez aspiró a recoger las ideas y propuestas generales de la mayoría de fuerzas y sectores sociales y políticos.

El presidente recordó que el pueblo colombiano persigue la paz tras haber sufrido un coste demasiado elevado del conflicto armado. En su discurso, afirmó haber recogido, ordenado

³⁷¹.- VILELLAS, A., URRUTIA, P., y VILELLAS, A.: <<Despite Setbacks, Colombia Agreement Remains Crucial Advance for Inclusive Peace>>, en *International Peace Institute*, Global Observatory, Nueva York, Octubre 14, 2016. (Disponible en <https://theglobalobservatory.org/2016/10/colombia-farc-eln-women-peace-security/>).

³⁷².- NOBEL PRIZE WEBSITE: <<The Nobel Prize 2016>>, Nobelprize.org, Nobel Media AB 2014, Web, (Disponible en https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2016/).

³⁷³.- MESA DE CONVERSACIONES CON LAS FARC-EP: *Comunicado Conjunto 5*. La Habana, Cuba, 14 de noviembre de 2016. (Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-5-14-de-noviembre-de-2016.aspx>).

y atendido las propuestas de ajustes y cambios para tener un nuevo Acuerdo; reconoció y agradeció los aportes que hicieron los distintos sectores y las alternativas para avanzar hacia el nuevo Acuerdo; recordó su compromiso con la paz, y animó al pueblo colombiano a superar las diferencias para poder avanzar en el nuevo desafío³⁷⁴.

El nuevo Acuerdo consta de 310 páginas, trece páginas más que el anterior. En él, las partes afirman haber introducido la mayoría de las pretensiones de los sectores de la sociedad que habían rechazado el acuerdo anterior. En el preámbulo del nuevo Acuerdo se hacen ciertas aclaraciones y precisiones, y se añade una explicación sobre los resultados del plebiscito del 2 de octubre, recordando que la Corte Constitucional faculta al Presidente a llevar las acciones oportunas para mantener el orden público a pesar de no prosperar el primer Acuerdo de paz³⁷⁵.

También en el preámbulo, se hace referencia a que el nuevo Acuerdo final será objeto de refrendación, pero se especifica que esta ratificación se puede llevar a cabo de distintas maneras. Es decir, que el plebiscito no es la única manera en que pueden refrendarse, sino que también se aceptan mecanismos como la iniciativa legislativa, la consulta, el cabildo abierto y otros, como corporaciones públicas elegidas mediante sufragio sobre cuyos miembros recaiga representación con mandato (como el Congreso de la República, las asambleas departamentales y concejos municipales). Además, reconoce al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, y a quien le corresponde convenir y ratificar acuerdos de paz³⁷⁶.

En este sentido, a destacar también es que, en la Introducción del Acuerdo, se detalla cómo el Gobierno y las FARC-EP tomarán la iniciativa para lograr un gran acuerdo

³⁷⁴.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: Intervención del Presidente Juan Manuel Santos en el acto de la Firma del Nuevo Acuerdo de Paz con las Farc. Sala de Prensa, Noticias, Bogotá, jueves, 24 de noviembre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/161124-Intervencion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-acto-de-la-Firma-del-Nuevo-Acuerdo-de-Paz-con-las-Farc>).

³⁷⁵.- “...Resaltando que la propia sentencia de la Corte Constitucional arriba aludida puso de presente los lineamientos a seguir en caso de darse el NO como respuesta mayoritaria en la jornada plebiscitaria, que dicho pronunciamiento de la alta Corte indica que se mantienen las competencias del presidente de la República para mantener el orden público, incluso a través de la negociación con grupos armados legales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz...”. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, de 24 de noviembre de 2016, suscrito entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP (nuevo acuerdo), La Habana, Preámbulo, p.1.

³⁷⁶.- *Ibid.*, Preámbulo, p. 4.

político nacional, textualmente, “una vez realizado el procedimiento de refrendación”. Esta expresión es modificada en el nuevo Acuerdo, ya que en el anterior se contemplaba como “una vez realizado el plebiscito”; lo que ya daba a entender que en esta ocasión el plebiscito no sería el procedimiento utilizado para refrenar el nuevo Acuerdo³⁷⁷.

En esta línea, el 29 de Noviembre, con 75 votos a favor y cero en contra, el Senado de la República de Colombia refrendó el nuevo Acuerdo de paz suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el anterior 24 de noviembre³⁷⁸. El siguiente paso fue la aprobación por el Congreso, de modo que el miércoles 30 de noviembre, el plenario de la Cámara de Representantes refrendó, con 130 votos positivos y cero en contra, el Acuerdo de paz³⁷⁹.

Los diferentes sectores que votaron en contra del primer Acuerdo de paz firmado en Cartagena de Indias presentaron un conjunto de observaciones. En adelante, éstas se sistematizan para analizar qué modificaciones concretas se introdujeron en cada uno de los puntos del Acuerdo de paz. Hay un total de 59 propuestas derivadas de los documentos que fueron entregados por los distintos sectores del *no*.

B. La reforma rural integral

En el “Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se introdujeron modificaciones en relación con doce propuestas. Dentro de las más relevantes, podríamos destacar que en la *sostenibilidad de la Reforma Rural Integral* (RRI), se extendió el plazo de 10 a 15 años, para poder avanzar de manera progresiva, con base en el principio de sostenibilidad fiscal y con el compromiso de que el cumplimiento de los máximos esfuerzos se realicen en los primeros cinco años³⁸⁰.

³⁷⁷.- *Ibid.*, Preámbulo, p. 7.

³⁷⁸.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: Refrendado Acuerdo de Paz en la Plenaria del Senado. Sala de Prensa, Noticias, Bogotá, miércoles, 30 de noviembre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161129-Refrendado-Acuerdo-de-Paz-en-la-plenaria-del-Senado>).

³⁷⁹.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: Congreso refrendó nuevo Acuerdo de Paz. Sala de Prensa, Noticias, Bogotá, miércoles, 30 de noviembre de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161130-Congreso-refrendo-nuevo-Acuerdo-de-Paz>).

³⁸⁰.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, pp. 23-24.

En materia de *Fondo de Tierras y Extinción administrativa del derecho de dominio y expropiación*, se aclara mediante algunos párrafos en el apartado 1.1.1. “Fondeo de Tierras”, que las figuras de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la de extinción administrativa del derecho de dominio por “inexplotación”³⁸¹, se aplicarán de conformidad con la Constitución Política y la ley vigente³⁸². Además, en cuanto al derecho a la propiedad privada, el acuerdo explicita que nada de lo pactado puede afectar el derecho constitucional a la propiedad privada³⁸³.

Las víctimas se incluyen como *beneficiarios* prioritarios del Fondo de Tierras y de la Reforma Rural Integral en el apartado 1.1.3 “Personas beneficiarias”. Se elaborará además un registro único de beneficiarios por parte de la administración competente, que estará encargada de tomar la decisión sobre los beneficiarios³⁸⁴. En las *Zonas de Reserva Campesina*³⁸⁵ se hizo una precisión en el apartado 1.1.10 “Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva”, de tal forma que los procesos de constitución de ZRC se harán por parte de la autoridad competente, de conformidad con la normatividad vigente. Esto implica que las autoridades mantienen su discrecionalidad al decidir sobre la creación de nuevas zonas³⁸⁶.

En el *Modelo de desarrollo rural* se incluye un nuevo principio en la implementación de este primer punto sobre la Reforma Rural Integral, el “desarrollo integral del campo”. Según este principio, el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre la agricultura familiar y la agricultura comercial de escala. A su vez, depende de la competitividad y de la promoción de la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos³⁸⁷. El Gobierno, por su parte, en el apartado 1.3.3.6 “Asociatividad”,

³⁸¹- “Inexplotación” hace referencia a la no explotación. Esta palabra no existe en el castellano, pero es la utilizada en los acuerdos de paz. Proviene del término inglés “unexploited”, que significa no explotado o sin explotar.

³⁸²- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, pp. 14-21.

³⁸³- *Ibid.*, p. 13.

³⁸⁴- *Ibid.*, p. 15.

³⁸⁵- Las Zonas de Reserva Campesinas son una figura que posibilita la gestión territorial y ambiental por parte del campesinado colombiano, reconocida legalmente en la ley 160 de 199. La reglamentación de estas zonas les facilitó a los campesinos contar con mecanismos jurídicos regulatorios que permitían destinar las tierras, consideradas baldíos de la nación, para los campesinos sin tierra.

³⁸⁶- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, pp. 20-21.

³⁸⁷- *Ibid.*, p. 12.

promoverá el asociacionismo³⁸⁸ y encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos, en condiciones de equidad, y se compromete a apoyar y proteger la agricultura familiar y campesina³⁸⁹.

En relación con la *Instancia de Alto Nivel*, en el apartado 1.1.8 se acordó que para contribuir a resolver conflictos de uso del suelo, ésta consistirá en una instancia del Gobierno que establece unos lineamientos de uso del suelo a manera de planeación indicativa y no limita las competencias de las autoridades locales³⁹⁰. En materia de *participación en la RRI*, se reitera en el apartado 1.2.4 “Mecanismos de participación”, la importancia que tiene la participación y el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Además, se aclara que en ningún momento la participación ciudadana busca limitar las competencias de las autoridades locales³⁹¹. En la regulación del *catastro*, se especifica en el apartado 1.1.9 “Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural”, que la valuación catastral la hará la autoridad competente de conformidad con la ley, sin modificarse los criterios y procedimientos de ley para realizarla³⁹².

C. La participación política

En el punto 2, “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, se recogen modificaciones en ocho temas, entre los cuales destacamos que en el punto 2.1.1.1., relacionado con el Estatuto de garantías para el ejercicio de la *oposición política*, se añade que el desarrollo en una comisión de un Estatuto de Oposición se hará en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 112 de la Constitución³⁹³. En cuanto a la *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*, en el apartado 2.3.6 “Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”, se modifican algunos párrafos para promover el fortalecimiento

³⁸⁸.- La palabra “asociatividad”, utilizada en el acuerdo, se refiere al asociacionismo.

³⁸⁹.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, p. 33.

³⁹⁰.- *Ibid.*, p. 18.

³⁹¹.- *Ibid.*, pp. 22-23.

³⁹².- *Ibid.*, pp.18-19.

³⁹³.- *Ibid.*, p. 37.

de las organizaciones de víctimas para que puedan participar en estas circunscripciones.

Además, se excluye de esta participación al partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y se promoverán mecanismos de control de las elecciones en estas circunscripciones por distintas organizaciones, partidos y movimientos políticos³⁹⁴.

Se modifica también el apartado 2.2.2. “*Garantías para la movilización y la protesta pacífica*”, que anteriormente aparecía como “*Garantías para la movilización y la protesta ciudadana*”, por lo que se recalca el carácter pacífico que deben tener estas protestas. Además, se añade que estas protestas pacíficas serán tratadas con pleno respeto a los derechos humanos, a la vez que se garantizan los derechos de los demás ciudadanos³⁹⁵. Sobre la *reforma del régimen y de la organización electoral*, se modifica el punto 2.3.4, bajo este nombre, acordando que la misión de expertos adelantará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas para obtener el más amplio consenso posible en la producción del informe de recomendaciones para la reforma del sistema electoral³⁹⁶.

Se modifica también el apartado 2.3.1.1. “*Medidas para promover el acceso al sistema político*”, añadiendo que, en el sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, se deberá superar el umbral del Senado para tener los derechos que existen para financiación, acceso a medios y a inscripción de candidatos. Esta modificación promueve el pluralismo y evita la proliferación indiscriminada de partidos, exigiendo un determinado número de afiliados para que se les reconozca la personalidad jurídica³⁹⁷.

D. El fin del conflicto

En el punto 3, “Fin del conflicto”, se recogen modificaciones en nueve temas, entre los cuales destacamos que, en materia de *reincorporación política*, se modifican los

³⁹⁴.- *Ibid.*, p. 54.

³⁹⁵.- *Ibid.*, pp. 44-45.

³⁹⁶.- *Ibid.*, p. 53.

³⁹⁷.- *Ibid.*, pp. 50-51.

apartados 3.2.1.1. “Funcionamiento” y 3.2.2.2. “Centro de pensamiento y formación política”, llevando a cabo una reducción en la financiación prevista para el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad en un 10% del Fondo de partidos al promedio que éstos recibieron las pasadas elecciones. Asimismo, se reducen los recursos para divulgación y para el Centro de Pensamiento de dicho partido, pasando del 10% al 7%, hasta el 2022³⁹⁸.

En cuanto al *rol de la institucionalidad existente para la reincorporación social y económica* de las FARC-EP, se incorpora explícitamente que la implementación de las medidas para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil se hará a partir de la institucionalidad existente para estos casos, sin que ello afecte la oferta institucional prevista para la reparación integral de las víctimas. Se añaden estos conceptos en los apartados 3.2.2.1. “Organización para la reincorporación colectiva, económica y social”, 3.2.2.6. “Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social”, 3.2.2.7. “Garantías para una reincorporación económica y social sostenible”, y 3.2.2.4. “Acreditación y Tránsito a la legalidad”³⁹⁹.

Sobre la *Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de organizaciones criminales*, en el apartado 3.4.4., se acuerda que dicha unidad funcione en estrecha coordinación con las otras unidades de la Fiscalía General de la Nación, de la cual es parte⁴⁰⁰. En el apartado 3.4.7.4.3. “Cuerpo de Seguridad y Protección”, materia de garantías de seguridad, se acuerda la obligación de que se verifique la idoneidad psicológica de las personas de las FARC-EP en procesos de reincorporación que formarán parte del Cuerpo de Seguridad y Protección, encargado de la protección de los directivos del nuevo partido que surja de las FARC-EP.

Además, deberán contar con la debida capacitación. Dicho cuerpo de seguridad dependerá de una Subdirección de la Unidad Nacional de Protección⁴⁰¹. Siguiendo en materia de garantías de seguridad, el apartado 3.4.3. “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones criminales”, se acuerda que el

³⁹⁸.- *Ibid.*, pp. 70-72.

³⁹⁹.- *Ibid.*, pp. 72-76.

⁴⁰⁰.- *Ibid.*, pp. 82-85.

⁴⁰¹.- *Ibid.*, pp. 90-92.

nuevo partido político que surja de la transición del grupo guerrillero a la vida civil no será miembro de la Comisión. Cuando lo considere, la Comisión podrá invitar a representantes de los partidos y movimientos políticos y a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁴⁰².

E. La solución al problema de las drogas ilícitas

En el punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas”, se recogen modificaciones en siete temas. Algunos de ellos incluyen el *enfoque de la política*, ya que en la introducción del punto 4 se aclara que el tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico se llevará a cabo dentro del marco de un enfoque integral y equilibrado en el marco de la lucha mundial contra el problema de la droga⁴⁰³. Sobre las *medidas para la sustitución y erradicación efectiva de los cultivos ilícitos*, se modifica el apartado 4.1.3.2. “Acuerdos con las comunidades” añadiendo que el Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito⁴⁰⁴. Sobre el *alcance de las medidas de sustitución*, se aclara en los apartados 4.1.1. “Principios” y 4.1.3. “Descripción y elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”, que las medidas de sustitución deben beneficiar a toda la comunidad que habite en territorios afectados por cultivos de uso ilícito y no solo a los cultivadores⁴⁰⁵.

En cuanto a la *formalización de la propiedad*, dentro de las medidas para la sustitución y erradicación efectiva de los cultivos ilícitos, se añade en el apartado 4.1.3.6. “Componentes de los planes integrales de sustitución” que el acceso al título de la propiedad de los cultivadores de cultivos de uso ilícito, queda condicionado a que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito y a la no resiembra de este tipo de cultivos⁴⁰⁶. Y, en relación con el *tratamiento penal diferencial para cultivadores*, en el apartado 4.1.3.4. “Tratamiento penal diferencial”, se reduce de dos a un año la posibilidad de no

⁴⁰²- *Ibid.*, p. 81.

⁴⁰³- *Ibid.*, p. 90.

⁴⁰⁴- *Ibid.*, p. 107.

⁴⁰⁵- *Ibid.*, pp. 103 y 105.

⁴⁰⁶- *Ibid.*, pp. 114-115.

ser perseguido penalmente por cultivar, además de que su aplicación queda condicionada a la no resiembra⁴⁰⁷.

F. Las víctimas del conflicto

En el punto 5 “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos”, se introducen modificaciones en nueve temas. En materia de *Sanciones*, se introducen algunos cambios en el apartado 5.1.2. “Justicia / Jurisdicción Especial para la Paz”, se añaden los criterios que los magistrados deben aplicar para las sanciones propias de la Justicia Especial para la Paz (JEP), como el fijar de manera concreta los espacios territoriales en los que se deban ubicar los sancionados para cumplir cada sanción, con un tamaño equivalente al de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); fijar los horarios de cumplimiento de las sanciones restaurativas, o determinar el lugar de residencia de la persona que ejecutará la sanción, entre otras⁴⁰⁸.

Además, el periodo de permanencia en las ZVTN se considerará como tiempo de cumplimiento de la sanción, siempre que durante ese tiempo se realicen trabajos u obras, o actividades con contenido reparador⁴⁰⁹. Sobre la verificación y el monitoreo de las sanciones y la autorización de desplazamientos, el mecanismo internacional de verificación del cumplimiento de las sanciones será un componente de la Misión Política de verificación de las Naciones Unidas, en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia⁴¹⁰.

En relación con la estructura y procedimiento, en cuanto a la *relación de la JEP con las otras jurisdicciones*, se acuerda en el apartado 5.1.2 que los conflictos de competencia entre cualquier jurisdicción y la JEP se resolverán en una sala incidental conformada por tres magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y tres magistrados de la JEP⁴¹¹. La

⁴⁰⁷- *Ibid.*, p. 108.

⁴⁰⁸- *Ibid.*, pp. 164-165.

⁴⁰⁹- *Ibid.*, p. 166.

⁴¹⁰- *Ibid.*, pp. 166-167.

⁴¹¹- *Ibid.*, p. 145.

acción de tutela contra las acciones y omisiones de la JEP procederá cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa de sus fallos. El fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional de conformidad con ciertas reglas, como que la decisión será adoptada por una sala conformada por dos magistrados de la Corte Constitucional escogidos por sorteo y dos magistrados de la JEP. La Sala Plena de la Corte Constitucional remitirá la sentencia de revisión al Tribunal para la Paz para que éste adopte la decisión que corresponda, respetando el derecho amparado⁴¹².

Sobre los tiempos de la JEP, se añade un límite temporal, estableciendo que para la presentación de informes ante la Sala de reconocimiento se tendrán dos años, prorrogables hasta por un año más para un máximo de tres años, diez años para presentar resoluciones de la Sala y la Unidad de Acusación e Investigación antes del Tribunal y cinco años adicionales para concluir toda la actividad de la JEP, con posibilidad de prórroga⁴¹³. Sobre la nacionalidad de los magistrados, todos deberán ser colombianos, por lo que ya no habrá magistrados extranjeros. La participación de los magistrados extranjeros queda limitada a la figura *amicus curiae* (opiniones que aportan terceros ajenos a un proceso sobre algún punto de derecho) y tan sólo cuando lo solicite la persona sometida a la JEP⁴¹⁴. Siguiendo el mismo apartado 5.1.2., en relación con la legislación penal aplicable y el principio de favorabilidad, se acuerda que la JEP se basará en el Código Penal colombiano, que será completado con las normas de Derecho internacional en materia de derechos humanos, el Derecho internacional humanitario o Derecho internacional penal. Además, se incluye expresamente la aplicación del principio de favorabilidad⁴¹⁵ en todas las actuaciones de la JEP⁴¹⁶.

Sobre el régimen disciplinario y penal de los magistrados de la JEP, los magistrados estarán sometidos al régimen disciplinario previsto en las leyes colombianas para jueces

⁴¹²- *Ibid.*, p. 161.

⁴¹³- *Ibid.*, p. 145.

⁴¹⁴- *Ibid.*, pp. 167-168.

⁴¹⁵- El principio de favorabilidad en el derecho penal colombiano es aquel en virtud del cual es imperativa la aplicación de una norma legal por fuera de su marco temporal, esto es, para hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia (retroactividad) con relación a procesados y condenados, y con posterioridad a su derogatoria para sucesos acaecidos durante su vigencia (ultraactividad) respecto de procesados, siempre que se trate de manera beneficiosa la situación del sujeto pasivo de la acción penal. BARRETO ARDILA, H.: <<Concepción del Estado y su influencia en la teoría del delito>>, en AA. VV. *de derecho penal. Parte general*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pp. 53-54.

⁴¹⁶- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, pp. 146-147.

y magistrados. Los magistrados estarán sometidos al régimen penal previsto por las leyes colombianas para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁴¹⁷. En cuanto a los informes de organizaciones no gubernamentales, se aclara que dichos informes enviados a la JEP por organizaciones de víctimas y derechos humanos no constituyen acusaciones, sino materiales para la Sala de Reconocimiento y Verdad, por lo que deberán surtir el proceso de valoración y contrastación⁴¹⁸.

En relación con la *conexidad*, en el mismo apartado 5.1.2., para decidir sobre la conexión con el delito político de conductas delictivas relacionadas con cultivos de uso ilícito, se tendrán en cuenta los criterios manifestados por la jurisprudencia de las Cortes. Se precisa que se entenderá como conducta dirigida a financiar la rebelión todas aquellas conductas ilícitas de las que no se haya derivado enriquecimiento personal de los rebeldes, ni sean consideradas crimen de lesa humanidad, grave crimen de guerra o genocidio. Será la Sala de Amnistía e Indulto quien determinará la conexión con el delito político en cada caso⁴¹⁹.

Por último a destacar en este punto, en lo referente a los *Agentes del Estado*, se precisa que es agente del Estado toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o administrativas tanto a nivel central como departamental y municipal⁴²⁰. En materia de *contribución a la reparación material y entrega de bienes*, las FARC-EP entregarán un inventario de todos sus bienes y activos a representantes del Gobierno Nacional y darán información sobre los mismos. Además, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas con estos bienes y activos, dentro del marco de las medidas de reparación integral⁴²¹.

G. La implementación y verificación del Acuerdo de paz

En el último punto del acuerdo, el sexto, Implementación, Verificación y Refrendación, se incluyen modificaciones en seis temas, entre los que podemos destacar la

⁴¹⁷.- *Ibid.*, p. 168.

⁴¹⁸.- *Ibid.*, p. 154.

⁴¹⁹.- *Ibid.*, pp. 150-151.

⁴²⁰.- *Ibid.*, pp. 148-149.

⁴²¹.- *Ibid.*, pp. 184-186.

sostenibilidad de las finanzas públicas, donde se aclara en el apartado 6.1. “Mecanismos de implementación y verificación” que se deberá respetar la normativa vigente en materia presupuestaria, garantizando la obligación constitucional de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas⁴²². Además, en el punto 6.1.2. “Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales”, se regula que los recursos de regalías⁴²³ serán una fuente más de cofinanciación al tiempo que se respetarán los procedimientos vigentes en el trámite de los proyectos territoriales cofinanciados con regalías⁴²⁴.

Al inicio del punto 6 se incluye una nueva sección inicial de “*Principios Generales para la Implementación*”, en el que se especifican los principios de: enfoque de derechos; respeto a la igualdad y no discriminación; enfoque de género; respeto a libertad de cultos, integración territorial e inclusión social; fortalecimiento y articulación institucional; profundización de la democracia y “construir sobre lo construido”; eficacia, eficiencia e idoneidad; priorización, transparencia, control social y lucha contra la corrupción y principios democráticos⁴²⁵.

El nombre de la comisión creada en el marco del punto 6 del acuerdo, que contiene el acuerdo sobre “Mecanismos de implementación y verificación” es modificada, pasando de ser “Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de resolución de diferencias” a ser “*Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final*”, aclarándose que dicha Comisión no es una comisión de implementación conjunta con las FARC-EP, sino una comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación. Además, se ajustan sus funciones para que no pueda deducirse limitación alguna de las competencias del Gobierno nacional y de otros órganos del Estado⁴²⁶.

En lo referente a las *Emisoras para difusión y comunicación*, el apartado 6.5 “Herramientas de Difusión y Comunicación”, se modifica el número de emisoras de

⁴²²- *Ibid.*, p. 196.

⁴²³ Las regalías equivalen a una retribución económica que pagan las empresas que extraen recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales) al Estado colombiano por explotar dichos recursos. En Colombia se extraen hidrocarburos y minerales en diferentes zonas del país.

⁴²⁴- *Ibid.*, p. 198.

⁴²⁵- *Ibid.*, pp. 193-195.

⁴²⁶- *Ibid.*, p. 200.

interés público otorgadas a ECOMÚN, pasando de 31 a 20. Estas emisoras estarán en las zonas más afectadas por el conflicto y serán asignadas a Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC, para que hagan pedagogía de los contenidos del acuerdo e informen sobre los avances de la implementación del mismo. RTVC administrará estas emisoras por cuatro años más, en los que la programación se asignará bajo los principios que rigen la radio de interés público, del siguiente modo: un tercio para las organizaciones de víctimas en esos territorios, un tercio para ECOMÚN y un tercio para organizaciones comunitarias de esos territorios, con el fin de promover la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz⁴²⁷.

H. Modificaciones en cuestiones transversales

Además de las modificaciones concretas en cada uno de los seis puntos del Acuerdo, a lo largo del mismo se incluyen modificaciones que responden a una materia transversal, que es la de “Género, libertad de culto, familia y organizaciones religiosas”. Dentro de estos, se aclara que el concepto utilizado en el anterior acuerdo como *enfoque de género*, hace referencia a un enfoque de derechos de la mujer, por lo que a lo largo del texto del acuerdo se rectifica este término. En cuanto a la *libertad de culto*, el nuevo Acuerdo reitera el reconocimiento y asume el compromiso de las partes con el derecho constitucional a la libertad religiosa y de cultos. También se hacen *menciones al sector religioso*, para visibilizar a las comunidades eclesíásticas como víctimas dentro del conflicto interno.

Se reconoce a la familia como víctima del conflicto armado por la fractura de la misma debido tanto a la pérdida física de algunos de sus miembros como por la extensión al interior de ella de la cultura de la violencia para superar las diferencias. Se incorpora de esta manera un enfoque de familia, transversal a todo el Acuerdo, con compromisos para implementar acciones destinadas a la reparación de la familia y sus integrantes, en términos de garantías de no repetición y re reunificación. A lo largo de todo el acuerdo se suprime la *mención de un enfoque de género* en la aplicación de cada punto.

Dicha rectificación fue crucial, ya que el enfoque de género fue utilizado como uno de

⁴²⁷.- *Ibid.*, pp. 217-218.

los varios motivos que polarizaron la sociedad frente a la aprobación o no de los Acuerdos de paz. Los sectores políticos que impulsaron la campaña del No mantuvieron un discurso contra el Acuerdo Final alegando que el enfoque de género que éste contenía se correspondía con lo que llamaron *ideología de género*. De este modo, con estos cambios en cuanto a la terminología utilizada para hablar sobre género, se logró satisfacer las expectativas de diversos grupos religiosos⁴²⁸.

V. EL CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

1. Retos del posconflicto y la construcción de la paz en Colombia

A. *¿En qué momento se puede hablar de posconflicto?*

Cuando Colombia logró alcanzar la superación del conflicto armado entró en un período de posconflicto, es aquí cuando aparece el desafío más importante: construir la paz y evitar la reaparición de violencia. Nos encontramos, por lo tanto, en una etapa crucial en la que la sociedad debe fortalecerse y solidificar la paz para evitar que se recaiga en el conflicto. La firma del Acuerdo de paz no es más que el inicio de esta construcción de la paz, un camino que se empieza a recorrer a partir de aquél punto de partida⁴²⁹.

La terminación del conflicto debería permitir que muchos más ciudadanos tengan la posibilidad de ejercer sus derechos a la libre opinión, expresión y asociación, entre otros, lo que conduce a construir una democracia más fuerte. Sin lugar a dudas, al finalizar el uso de la violencia como medio habitual para incidir en la política, aparecen nuevos

⁴²⁸.- Los promotores del No, reconocieron que el debate en torno al género movía los sentimientos de un sector de la población que defendía los valores de la familia tradicional. De este modo, se esforzaron para mostrar el enfoque de género en el Acuerdo como una amenaza, mediante un “*ejercicio de manipulación emocional que en un tiempo récord (un mes) logró indignar y atemorizar a amplios sectores de colombianos, porque creían que estaba en riesgo la libertad de culto, la educación sexual de sus hijos y los valores tradicionales de la sociedad colombiana*”. GÓMEZ-SUÁREZ, A: *El triunfo del No, la paradoja emocional detrás del plebiscito*, Ícono Editorial, 2016, 135, p. 66.

⁴²⁹.- “*Finalmente, quisiéramos señalar que lo que vulgarmente denominamos «proceso de paz», en realidad, no es otra cosa que un «proceso para finalizar con la violencia y la lucha armada». La firma de un cese de hostilidades y la posterior firma de un acuerdo de paz no es más que el inicio del verdadero «proceso de paz», vinculado a una etapa denominada «rehabilitación posbélica», siempre difícil, pero que es donde verdaderamente se tomarán las decisiones y se realizarán las políticas que, si tienen éxito, lograrán la superación de las otras violencias (estructurales y culturales) que luego permitirán hablar con propiedad del «logro de la paz».*” BALLESTEROS PEIRÓ, A, FISAS ARMENGOL, V., y otros: *Alerta 2016! Informe sobre conflictos*, op.cit., pp. 170-171.

instrumentos y nuevas fuerzas políticas que contribuyen al desarrollo y consolidación de la democracia.

Una definición de posconflicto podría referirse al periodo de tiempo que transcurre a partir del momento en que se produce el cese de los conflictos armados en un Estado⁴³⁰. También puede entenderse como un concepto que presenta un único atributo: la reducción del número de homicidios relacionados con el conflicto por debajo de un umbral determinado, que le otorga o le niega el estatus de conflicto activo. Los conceptos de posconflicto y construcción de la paz son objeto de discusión conceptual y podemos afirmar que, en el caso colombiano, estos conceptos van muy de la mano.

No puede haber construcción de la paz en medio del cruce de fuego entre actores, es decir, antes del posconflicto. Pero sí podría hablarse de construcción de la paz en zonas y espacios que no estén en medio de las hostilidades, zonas o espacios con características de posconflicto, o en posconflicto⁴³¹. Asimismo, es importante entender que la fase de posconflicto no se puede enmarcar en un tiempo determinado, y podemos afirmar que nos encontramos en esta etapa al cumplirse los siguientes requisitos: la finalización total del proceso con la firma de todos los acuerdos a tratar en la agenda; un entendimiento total entre las FARC-EP y el Gobierno en materia política y económica, y, el que podría ser el más importante, que toda la sociedad colombiana llegue al convencimiento de que es necesario que se restaure la identidad del Estado y la reconciliación por la paz⁴³².

Así como existen múltiples causas que contribuyen a la creación y mantenimiento de los conflictos, los países que se encuentran en una etapa de posconflicto como Colombia, también se enfrentan a un sinnúmero de retos y de acciones que pueden ser necesarias llevar a cabo para la construcción de la paz⁴³³. El Estado, en colaboración con las FARC-EP, debe

⁴³⁰- UGARRIZA, J., NUZZIO, E., OROZCO, M., RODRIGUEZ, A., MARTÍNEZ, U. y GUTIÉRREZ, N.: *Experimentos sobre reconciliación política en Colombia*. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2013. (Disponible en <http://urosario.edu.co/jurisprudencia/Experimentos-sobre-reconciliacion-politica-en-Colo/ur/Postconflicto/>)

⁴³¹- UGARRIZA, J.: <<La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos>>, *Colombia Internacional* 77, enero a abril de 2013, p. 145.

⁴³²- ARCOS MOLAS, M.: <<Colombia: un país sumido en medio siglo de conflicto>>, *op.cit.*, p. 11.

⁴³³- "Because there are multiple contributing causes of conflict, almost any international assistance effort that addresses any perceived or real grievance can arguably be called "peacebuilding". Moreover, anyone invited to imagine the causes of violent conflict might generate a rather expansive laundry list of issues to be addressed in the post conflict period, including income distribution, land reform, democracy and the rule of law, human security, corruption, gender equality, refugee reintegration, economic development,

construir un sentimiento de autoridad y unidad sobre el territorio nacional, y para ello es necesario que se garantice el Estado de Derecho y que la población se sienta unida por una identidad común. Para ello, el Estado deberá realizar cambios estructurales a nivel político e institucional que permitan la inclusión de nuevos actores. Sin lugar a dudas, la creación de una justicia transicional era imprescindible para esta etapa, con el objetivo de superar los problemas, asumir responsabilidades y garantizar la no repetición.

La generación de oportunidades y la creación de una razón común que sea la paz son aspectos necesarios en esta etapa. Para la consecución de estos objetivos se requiere un proceso educativo de calidad que elimine las grandes desigualdades entre lo urbano y lo rural y permita el acceso a la educación en cualquier lugar de Colombia. Por otro lado, Colombia debe, sin duda, aprender y creer que es posible vivir en paz, tener la confianza en ello y perder el miedo a caer en otro intento de paz frustrado⁴³⁴.

B. El reto de la paz

El término de paz es aún más complejo que el de posconflicto, y quizás esta paz sólo sea posible y real si las condiciones que dieron origen al conflicto armado interno, es decir, sus raíces, son corregidas⁴³⁵. La construcción de la paz se puede definir como la acción mediante la cual las partes hostiles llegan a un acuerdo⁴³⁶. El paradigma de la construcción de la paz en el ámbito global ha venido siendo la *Agenda para la paz*, publicada en 1992 por el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali. El documento pone de manifiesto que las raíces de los conflictos y de las guerras son penetrantes y profundas, y que para conseguir llegar a estas raíces se requiere un gran esfuerzo para proteger el respeto a los derechos humanos y las libertades

ethnonational divisions, environmental degradation, transitional justice, and on and on". BARNETT, M.; KIM H.; O'DONELL, M. y SITEA, L.: <<Peacebuilding: What Is in a Name?>>, *Global Governance*, 13, 2007, p. 44.

⁴³⁴.- ARCOS MOLAS, M.: <<Colombia: un país sumido en medio siglo de conflicto>>, *op.cit.*, pp. 11-12.

⁴³⁵.- VARONA, JC.: <<Posconflicto y paz: Un camino incierto>>, *Revista CIPOL*, Departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca, N°4, abril 2014, p. 3.

⁴³⁶.- "Peacemaking is action to bring hostile parties to agreement." BOUTROS-GHALI, B. *Report of the UN Secretary-General: "Agenda for Peace"*. Council on Foreign Relations. 17.06.1992. Punto 20. (Disponible en <http://cfr.org/>)

fundamentales⁴³⁷.

La paz no es solo negociación, también es decisión de renuncia a la guerra, y se edifica con distintos actores, entre los cuales el Estado tiene su parte de gestión. Por supuesto, la presencia del Estado en el territorio es crucial, pero además de hacerlo a través de la Policía y el Ejército, también debe estar presente a través de la prestación de servicios públicos, en particular educación y salud, características de un Estado de Derecho⁴³⁸.

Pero más allá de la resolución del conflicto, la construcción de la paz involucra no sólo a los actores armados enfrentados, sino también a la sociedad civil nacional e internacional a través de las ONGs, el sector privado, la Iglesia y los actores internacionales. El artículo 22 de la Constitución Política de Colombia proclama que “*la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*”. Los colombianos, por tanto, tienen el deber de cumplir la Constitución y las leyes del país, y uno de esos deberes es buscar y mantener la paz. Así lo expresa el artículo 95 del mismo texto constitucional cuando destaca la responsabilidad de los colombianos que se deriva del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la norma, y concretamente en el apartado 6 se expone el deber de todos a propender al logro y mantenimiento de la paz⁴³⁹.

Por este motivo, la dimensión temporal de la construcción de la paz en un país es mayor y más extensa que las propias negociaciones de paz, ya que esta construcción empieza antes de que se inicie el proceso de paz, y sus actividades continúan después de que el posconflicto esté en un momento avanzado⁴⁴⁰. La construcción de la paz debe ofrecer un contexto donde se provean las herramientas necesarias para establecer unas bases efectivas que aseguren una paz estable y futura, una paz más allá de la ausencia de

⁴³⁷.- “*The sources of conflict and war are pervasive and deep. To reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons*”. *Íbid*, punto 5.

⁴³⁸.- GÓMEZ RODRIGUEZ, D.T, BARBOSA PÉREZ, E.M. y ROJAS VELASQUEZ, Q.E.: <<Política agraria y posconflicto en Colombia>>, *Inclusión & Desarrollo*, Edición n°4, 2015, p. 77.

⁴³⁹.- “*La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano (...) 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz*”. Artículo 95 Constitución Política de Colombia de 1991.

⁴⁴⁰.- RETTBERG, A.: <<La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional>>, *op.cit.*, pp.16-17

guerra⁴⁴¹.

Cuando la confrontación armada ha llegado a su fin, llega el momento de la reconstrucción de todo lo destruido, tanto material como inmaterial. Es un momento de reconstrucción posbélica donde hay que trabajar al menos en ocho áreas⁴⁴²: el apoyo al proceso de democratización; la vigilancia sobre los derechos humanos; el fortalecimiento del proceso de paz; la desmilitarización, el desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes; el apoyo al retorno de refugiados y desplazados; el apoyo a los heridos y a las familias de las víctimas, y la rehabilitación de las zonas dañadas.

La superación real del conflicto original se podrá constatar una vez que Colombia haya superado todas las dificultades políticas, económicas y sociales a las que, sin duda, se enfrentará, como todo país donde se haya firmado un acuerdo de paz. Para que la construcción de la paz logre romper con los ciclos de violencia a los que inevitablemente se encuentra expuesta Colombia, se necesitará una sólida capacidad institucional y la incorporación de distintos puntos de vista, relativos a los diversos sectores sociales y políticos de la sociedad colombiana⁴⁴³.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el modelo de construcción de Estado en Colombia debe ser distinto a otros Estados que también han sufrido conflictos armados, ya que el contexto de territorialidad del conflicto ha generado una presencia diferenciada del Estado en el territorio. El proceso en este caso debe enfocarse en los territorios más marginados y que han sido golpeados con más dureza por el conflicto, territorios que no se han integrado políticamente a la nación o lo han hecho de modo incompleto⁴⁴⁴. En este sentido, la experiencia acumulada por las múltiples iniciativas de paz a lo largo y ancho

⁴⁴¹.- En este sentido, en el Informe Brahimi del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2000) se expone que “*la consolidación de la paz eficaz es un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto*”. NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Consejo de Seguridad, *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas “Informe Brahimi”*, 21 de agosto de 2000, p. 9.

⁴⁴².- FISAS, V.: *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz, ..., op.cit.*, pp. 55-57

⁴⁴³.- ARÉVALO BENCARDINO, J.: <<Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana>>, *op.cit.*, pp. 132-133.

⁴⁴⁴.- El mismo autor lo define como: “*construcción diferenciada de Estado. Este modelo implica que el Estado se esfuerce para establecer su presencia en todo el territorio, pero, al mismo tiempo, realice esfuerzos especiales para cerrar las brechas existentes entre los diversos territorios del país, en particular entre el campo y la Ciudad. Como se mostró en las secciones anteriores, la garantía de derechos económicos, sociales y culturales es diferente entre habitantes urbanos y rurales, así como también hay diferencias importantes en la garantía de sus derechos políticos*”. *Íbid.*, p. 148.

del territorio colombiano, son una base sustancial para lograr la paz.

Algunas lecciones aprendidas muestran la necesidad de crear espacios públicos para el diálogo entre actores distintos, e incluso contrarios, además de establecer una clara relación entre las escalas local, regional y nacional en el proceso de construcción de paz. Asimismo, resulta importante identificar, formar y respaldar un cuerpo de mediadores nacionales, regionales y locales que den legitimidad y sostenibilidad a los diálogos de paz regionales.

Otros aspectos que han demostrado ser relevantes han sido la necesidad de reconocer la capacidad de acción política y las experiencias de desarrollo y paz promovidas por la sociedad civil, el diseñar una política de paz de Estado que oriente la superación de las causas estructurales e históricas de la violencia, o el ampliar el enfoque de los procesos de tránsito de los actores armados a la vida social y política sin armas, de tal manera que se contemplen condiciones para la convivencia comunitaria y construcción local de paz. En cuanto a los mecanismos de protección, éstos deben garantizar la participación política de los desmovilizados y de los líderes sociales y políticos y se deben ampliar el concepto de seguridad hacia la garantía y pleno goce de los derechos humanos⁴⁴⁵.

2. La justicia transicional en Colombia

A. Algunas reflexiones sobre justicia, paz y transición

La justicia transicional puede ser definida como aquella que comprende una serie de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad para afrontar un legado de abusos a gran escala del pasado, para asegurar responsabilidad, rendir justicia y lograr la reconciliación⁴⁴⁶. Es preciso aclarar previamente que las medidas a aplicar pueden ser de naturaleza judicial o no. El éxito de este tipo de justicia se encuentra en su contribución a la verdadera reconciliación y a la consolidación de la democracia. Debe entenderse más allá de la justicia penal, incluyendo elementos como la responsabilidad o

⁴⁴⁵.- SARMIENTO SANTANDER, F.: <<La paz desde las regiones, el reto del posconflicto>>, *Política Exterior*, n° 182, marzo-abril 2016, pp. 78-86.

⁴⁴⁶.- SELTON D.: *The Encyclopaedia of Genocide and Crime Against Humanity*, Mac Millan, 2004, p. 1102.

la equidad en la protección de derechos, razones por las que nos encontramos principalmente ante una justicia restaurativa y de excepción⁴⁴⁷.

El concepto de justicia transicional abarca una gran cantidad de procesos que las sociedades emplean para enfrentar el legado de los abusos a los derechos humanos del pasado, y lograr un proceso de rendición de cuentas, justicia y reconciliación. Para cumplir estos objetivos la justicia transicional habitualmente recurre a cuatro medidas: juicios penales, comisiones por la verdad, programas de reparaciones y reformas institucionales. La justicia transicional, por tanto, no es un tipo especial de justicia, sino simplemente un enfoque para obtener justicia en una etapa de transición a partir de la opresión estatal o un conflicto armado⁴⁴⁸.

Aunque se ha afirmado que ni la verdad ni la justicia, por completas que sean, resuelven milagrosamente las heridas profundas ocasionadas por una época oscura, como lo es un conflicto armado, un modelo de justicia transicional sí debe intentar alcanzar un equilibrio entre dos valores: la justicia y la paz⁴⁴⁹. Como ocurre en el caso colombiano, uno de los escenarios donde se recurre a la justicia transicional es aquel en el que un Estado busca la terminación de un conflicto armado interno por medio de una negociación política entre las partes enfrentadas.

En este contexto, se puede presentar una tensión insalvable entre esos dos valores en pugna: la justicia y la paz, ya que hay una contraposición entre el imperativo de castigar a los responsables de haber cometido violaciones de derechos humanos durante el conflicto y las limitaciones que a tal pretensión imponen las circunstancias fácticas de un contexto como ese, en especial, las concesiones que en materia punitiva exigen los combatientes negociadores de los grupos armados disidentes para acceder al cese definitivo de las hostilidades⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷.- LOSADA SIMÓN-RICART, L.: <<Colombia: desfarquizar la paz>>, *op.cit.*, pp. 5-6.

⁴⁴⁸.- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional*, 13 de mayo de 2015, pp. 4-5.

⁴⁴⁹.- Cfr. GÓMEZ-VELÁZQUEZ, A. y CORREA-SAAVEDRA, J.: <<¿Sobredimensión de la tensión entre justicia y paz? Reflexiones sobre justicia transicional, justicia penal y justicia restaurativa en Colombia>>, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 26, 2015, pp. 193-247.

⁴⁵⁰.- Sobre el llamado "dilema trágico de la justicia transicional" ver: UPRIMNY, R., SAFFON, M.P., BOTERO, C. y RESTREPO, E.: *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, 1º Ed., Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De Justicia, Bogotá, 2006, pp. 19-21.

A pesar de la importancia que se le atribuye a esa tensión entre justicia y paz, subyace el predominio de un paradigma retributivo de justicia como pilar sobre el cual descansa la justicia transicional, es decir, la idea de que la justicia penal se erige como el mecanismo idóneo e imprescindible para encarar las graves violaciones de derechos humanos cometidas en el transcurso de un conflicto armado interno⁴⁵¹. En el contexto colombiano, tras la firma del Acuerdo de paz, se presenta el dilema de cómo hacer justicia en una época de transición, es decir cómo afrontar la relación entre la justicia y la paz en una sociedad que está saliendo de etapas marcadas por la violación de derechos humanos, en el contexto de un conflicto armado.

La propia Corte Constitucional de Colombia afirma que la justicia transicional es una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes⁴⁵².

Para concluir podemos identificar los elementos comunes a una definición de justicia transicional: conflicto armado o régimen opresor; violaciones masivas de derechos humanos; medidas o respuestas legales; reconocimiento y reparación de las víctimas; reconciliación, y fortalecimiento de la democracia⁴⁵³.

B. El modelo colombiano

Al no existir un único modelo de justicia transicional, cada país diseña su propia fórmula de acuerdo a sus prioridades y metas para alcanzar la paz⁴⁵⁴. La justicia transicional en

⁴⁵¹.- MALARINO, E.: <<Transición, derecho penal y amnistía. Reflexiones sobre la utilización del derecho penal en procesos de transición>>, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 9, 2013, pp. 208-209.

⁴⁵².- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: Sentencia C-771 de 2001.

⁴⁵³.- VEGA DUEÑAS, L.C.: <<Modelo de justicia transicional: el caso colombiano>>, en RUIZ-RICO RUIZ, G., SZEGEDY-MASZÁK, I., y PRIETO SANJUÁN, R.A.: *Retos en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia*, Tirant lo Blanch, Valencia, Bogotá, 2018, p. 113.

⁴⁵⁴.- LÓPEZ DÍAZ, C. y VARGAS, A.: *Manual de Procedimiento para Ley de Justicia y Paz*, Ed. Milla Ltda., Bogotá, Colombia, 2009, p. 8.

Colombia no se ha implementado de una sola vez, sino que la estrategia se ha ido formando a través de leyes y políticas sucesivas a lo largo de varios años, y varias de ellas han surgido como respuesta a los problemas en el diseño e implementación de las anteriores⁴⁵⁵. Tras la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP en 2016, Colombia ya cuenta con casi diez años de experiencia en la formulación e implementación de mecanismos de justicia transicional.

El modelo de justicia transicional que se encuentra el país implementando actualmente, es un tipo de justicia excepcional, establecida en virtud del Acuerdo de paz. Este tipo de justicia está compuesta por diversos mecanismos judiciales y extrajudiciales y por medidas, tanto de carácter retributivo como de carácter restaurativo, que buscan responsabilizar a los causantes de las violaciones masivas de derechos humanos, ocurridas en el marco del conflicto armado, y que buscan poner fin a los ciclos de violencia que han azotado el país, sentar las bases de una paz estable y duradera, reconocer y reparar a las víctimas, y buscar una conciliación de los valores de justicia y paz⁴⁵⁶.

En relación con las víctimas, el Acuerdo de paz instauró la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), a poner en marcha de manera coordinada y que debe cumplir con los objetivos de satisfacción de los derechos de las víctimas, rendición de cuentas, no repetición, enfoque territorial, diferencial y de género, seguridad jurídica, conciencia y reconciliación, y legitimidad. Además, debe actuar de conformidad con los principios de: reconocimiento de las víctimas; reconocimiento de responsabilidad; satisfacción de los derechos de las víctimas; participación de las víctimas; esclarecimiento de la verdad; reparación de las víctimas; garantías de protección y seguridad; garantía de no repetición; principio de reconciliación, y enfoque de derechos⁴⁵⁷.

El SIVJRNR está compuesto por mecanismos judiciales, que permiten la investigación y

⁴⁵⁵.- Cfr. NUSSIO, E., RETTBERG, A. y UGARRIZA, J.E.: <<Victims, nonvictims and their opinions on transitional justice: findings from the Colombian case>>, *International Journal of Transitional Justice*, Oxford, bril 2015, 9, pp. 336-354.

⁴⁵⁶.- VEGA DUEÑAS, L.C.: <<Modelo de justicia transicional: el caso colombiano>>, *op.cit.*, p. 114.

⁴⁵⁷.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, pp. 124-129.

la sanción de las violaciones de derechos humanos, y por mecanismos extrajudiciales, que contribuyen al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, a la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y a la reparación del daño a personas, a colectivos y a territorios enteros. Los cinco mecanismos y medidas concretas que componen el Sistema son: la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición; la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción especial para la paz; las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz, y las Garantías de no repetición⁴⁵⁸.

El modelo colombiano se puede incluir, dentro de una tipificación de los procesos transicionales de acuerdo al contenido de la fórmula de transición, como un modelo de *perdones responsabilizantes*⁴⁵⁹. Este tipo de proceso transicional se considera positivo, principalmente porque representa las siguientes ventajas: es el modelo más respetuoso de los principios democráticos y de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; considera que la concesión de perdones debe ser excepcional e individualizada y se debe regir por el principio de proporcionalidad; los crímenes de lesa humanidad y las infracciones graves al Derecho internacional humanitario son excluidos de perdones totales; el Estado garantiza la implementación de mecanismos adicionales al castigo penal en los que los victimarios se responsabilizan de sus actos ante la sociedad y contribuyen a la reparación de las víctimas; y es compatible con las exigencias del Derecho internacional⁴⁶⁰.

C. La Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición

a. Objetivos de la Comisión

El Acuerdo de paz establece la creación de una Comisión para el esclarecimiento de la

⁴⁵⁸.- *Íbid.*, pp. 129-130.

⁴⁵⁹.- Uprimny realizó una tipificación de los procesos transicionales de acuerdo con el contenido de la fórmula de transición. En base a esto, el autor realizó una clasificación de los procesos transicionales de acuerdo con el castigo recibido por los victimarios. Es decir, la clasificación oscila entre el perdón total de los crímenes cometidos por los victimarios y el mayor castigo otorgado a los mismos. De esta manera, los tipos de proceso transicional son: perdones amnésicos, perdones compensadores, perdones responsabilizantes y transiciones punitivas. Cfr. UPRIMNY, R.: <<Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano>>, en UPRIMNY, R., SAFFON, M.P., BOTERO, C. y RESTREPO, E.: *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia, op.cit.*, pp. 17-44.

⁴⁶⁰.- *Íbidem*.

verdad, la convivencia y la no repetición (en adelante CEV o Comisión), como un mecanismo independiente e imparcial de carácter extrajudicial, que forma parte del SIVJNRN. La Comisión, en su funcionamiento, debe cumplir con tres objetivos fundamentales, que en su conjunto tienden a la no repetición del conflicto: contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto; promover y contribuir al reconocimiento; y promover la convivencia en los territorios, creando un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia⁴⁶¹.

Una comisión de la verdad es una organización, generalmente de naturaleza oficial, con autonomía e independencia en sus actuaciones y recomendaciones, por lo cual no está sometida al control jurídico ni político de los órganos de poder público⁴⁶². Generalmente está conformada por un grupo multidisciplinario de personas, nacionales o extranjeras adheridas a distintas posturas políticas, con formación académica en diferentes áreas de las ciencias sociales, lo cual permite que se analice en forma diversa los contenidos de los hechos y se emitan juicios objetivos sobre los mismos. Las labores que se esperan de una comisión de la verdad son: la descripción de las violaciones de los derechos humanos cometidas; la individualización de las víctimas y victimarios; la elaboración de recomendaciones para garantizar la justicia y la reparación de las víctimas y sus familias, y la formulación de medidas dirigidas a la prevención de conductas que violen los derechos humanos⁴⁶³.

La Comisión, como mecanismo de justicia transicional, deberá permitir que Colombia, desde el reconocimiento y la verdad, se haga cargo de su pasado, pero al mismo tiempo, deberá permitir que el país, desde el perdón y el respeto, pueda crear las condiciones para un futuro diferente⁴⁶⁴.

⁴⁶¹.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, pp. 130-131.

⁴⁶².- Cfr. TAMARIT SUMALLA, J.: <<Comisiones de la verdad y justicia penal en contextos de transición>>, *Revista para el análisis del derecho*, INDRET, n°1, Barcelona, enero 2010, pp. 1-29.

⁴⁶³.- IBÁÑEZ NAJAR, J.E.: *Justicia Transicional y las Comisiones de la Verdad*, Biblioteca de Derechos Humanos. Instituto Berg, Bogotá, 2015, pp. 569-570.

⁴⁶⁴.- Gómez-Suárez afirma que “la Comisión será un dispositivo que contribuirá a la construcción de un nuevo imaginario nacional”. GÓMEZ-SUÁREZ, A.: <<Una mirada crítica al acuerdo de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en el marco del Proceso de Paz entre el

b. *Bases jurídicas de la Comisión*

En cumplimiento con el mandato dado por el Acuerdo de paz, el Congreso de Colombia aprobó el Acto Legislativo 1 de 2016, de 7 de julio, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera⁴⁶⁵”. Más tarde, el Congreso de Colombia aprobó el Acto Legislativo 1 de 2017, de 4 de abril “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones⁴⁶⁶”. Y al día siguiente, el Decreto 588 de 2017, de 5 de abril de 2017, “por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición⁴⁶⁷”.

El Acto Legislativo 1 de 2017, en su artículo transitorio 1, adopta un título que contiene las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, a la vez que crea el SIVJNR y lo incorpora en la Constitución Política. Por medio del artículo transitorio 2, se crea constitucionalmente la CEV como un ente autónomo del orden nacional con personalidad jurídica, con autonomía administrativa, presupuestaria y técnica, sujeta a un régimen legal propio, encargado de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de promover y contribuir al reconocimiento, y promover la convivencia en los territorios. La Comisión aparece así con el objetivo principal de

gobierno de Colombia y las FARC>>, en ESPITIA CUENCA, C.E. (Ed.): *En la ruta hacia la paz. Debates hacia el fin del conflicto y la paz duradera*, Bogotá, Colombia, 2015, Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, pp. 7-28.

⁴⁶⁵.- Acto Legislativo 1 de 2016, de 7 de julio “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>)

⁴⁶⁶.- Acto Legislativo 1 de 2017, de 4 de abril “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>)

⁴⁶⁷.- Decreto 588 de 2017, de 5 de abril “por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20588%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>)

garantizar el derecho a la verdad, reconocido por el Acuerdo de paz, como un pilar fundamental para la consolidación de la paz.

Por su parte, el Decreto 588 de 2017 tiene como objeto dictar las normas de organización de la Comisión. De este modo, se establece la CEV por un periodo de tres años, y con un periodo previo de hasta seis meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento. Los criterios orientadores que guiarán todo el funcionamiento de la CEV serán: la centralidad de las víctimas; la participación; el enfoque territorial; el enfoque diferencial y de género; la coordinación con otras medidas de construcción de paz y la convivencia, y la reconciliación⁴⁶⁸.

Algunas de las funciones de la Comisión, establecidas por la misma norma son: investigar todos los componentes de su mandato; crear espacios en los ámbitos internacional, nacional, regional y territorial, con el fin de escuchar las diferentes voces y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad; convocar a personas para que contribuyan al esclarecimiento de la verdad; informar a la JEP sobre la participación en la CEV de las personas sujetas a su jurisdicción; promover la orientación a las víctimas y a las comunidades victimizadas que participen en la CEV, para la satisfacción de sus derechos y los mecanismos para exigirlos; implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta de los avances y desarrollos de la CEV, o valorar las condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo de sus actividades, entre otras⁴⁶⁹.

Con las bases jurídicas aprobadas, en diciembre de 2017, el entonces presidente Juan Manuel Santos anunciaba de manera oficial la creación de la Comisión, subrayando que esta instancia no representaba al Gobierno ni a las FARC-EP y que su objetivo era ayudar al reconocimiento de las víctimas⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸.- *Íbid.*, Artículos 5 al 10.

⁴⁶⁹.- *Íbid.*, Artículo 13.

⁴⁷⁰.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Instalada Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Bogotá, martes 5 de diciembre de 2017, Noticias. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/171205-Instalada-Comision-para-el-Esclarecimiento-de-la-Verdad-la-Convivencia-y-la-No-Repeticion>)

D. La Jurisdicción Especial para la Paz

a. El componente de justicia

La Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP)⁴⁷¹, también conocida como el componente de justicia o la justicia especial para la paz, viene a ser uno de los elementos esenciales del SIVJNR y del punto 5 (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto) del Acuerdo Final. Se trata de un órgano *ad hoc* que, al ocuparse exclusivamente y de manera transitoria de las conductas relacionadas directa e indirectamente con el conflicto armado, no implica la sustitución de la jurisdicción ordinaria⁴⁷².

El Acuerdo Final establece que la JEP es el componente de justicia del SIVJNR, y que cumple con los objetivos de satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante éste que supongan graves infracciones del Derecho internacional humanitario y graves violaciones de los derechos humanos⁴⁷³.

Para cumplir con tales funciones, la JEP está integrada por una serie de órganos, que son: la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; el Tribunal para la paz; la Sala de amnistía o indulto; la Sala de definición de situaciones jurídicas, para casos diferentes, y la Unidad de investigación y acusación⁴⁷⁴.

Concretamente, la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas decide si los hechos y conductas atribuidas a las distintas personas son competencia del Sistema por haber sido cometidos en relación

⁴⁷¹.- Para un análisis de sus competencias ver: PRIETO SANJUÁN, R.A.: <<La Jurisdicción Especial para la Paz: internacional, a pesar de todo...>>, en RUIZ-RICO RUIZ, G., SZEGEDY-MASZÁK, I., y PRIETO SANJUÁN, R.A.: *Retos en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia*, op.cit., pp. 131-154.

⁴⁷².- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), doc.cit., p. 129..

⁴⁷³.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, (de 24 de noviembre de 2016), doc.cit., p. 143.

⁴⁷⁴.- *Ibid.*, p. 153.

directa o indirecta con el conflicto armado o con ocasión de este⁴⁷⁵. El Tribunal para la paz tiene distintas secciones, una sección de primera instancia en caso de reconocimiento de verdad y responsabilidad, que emite sentencias, otra sección de primera instancia para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, donde se celebran juicios contradictorios y se dictan igualmente sentencias; otra sección de revisión de sentencias, con la función de revisar las emitidas por la justicia; y una sección de apelación para decidir las impugnaciones de las sentencias dictadas por cualquiera de las secciones de primera instancia⁴⁷⁶.

La Sala de amnistía o indultos aplica tratamientos jurídicos especiales por los delitos susceptibles de amnistía o indulto, teniendo a la vista las recomendaciones de la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y determinación de los hechos. La Sala de definición de situaciones jurídicas se encarga, entre otras cosas, de definir la situación jurídica de todos quienes hayan accedido al componente de justicia del SIVJRNR, en relación a dos supuestos: personas que no son objeto de amnistía o indulto ni son incluidas en la resolución de conclusiones, y personas a las que no hay que exigirles responsabilidades ante el Tribunal, por ser merecedoras de amnistía o indulto, en cuyo caso se remiten a la Sala de amnistía e indulto⁴⁷⁷. La Unidad de investigación y acusación es el órgano que satisface el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵.- Además, cumplirá con las funciones, entre otras, de recibir los informes sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por cualquier jurisdicción; recibir informes de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas relativos a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, así como de fuentes judiciales o administrativas. *Íbid.*, pp. 154-157.

⁴⁷⁶.- *Íbid.*, p. 160.

⁴⁷⁷.- Además, cumplirá con las funciones, entre otras, de definir el tratamiento que se dará a las sentencias impuestas previamente por la justicia respecto a las personas objeto del componente de justicia, determinar los posibles mecanismos procesales de selección y priorización para quienes no reconozcan verdad y responsabilidad, o efectuar la calificación de la relación de la conducta con el conflicto armado. *Íbid.*, pp. 158-159.

⁴⁷⁸.- Tendrá las funciones de, entre otras, investigar y acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos, decidir las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes, o solicitar a la Sección de primera instancia del Tribunal para la Paz la adopción de medidas de aseguramiento y cautelares para garantizar el buen fin del proceso. *Íbid.*, p. 159.

b. *Singularidades del modelo*

La JEP tiene un diseño complejo, al tratarse de un Tribunal con cinco secciones; tres salas; una unidad de investigación; con varios caminos de circulación de casos entre todas ellas; seis tipos de sanciones; más de 50 funciones en su mandato, y relaciones complejas con el ordenamiento y los órganos ordinarios. A pesar de ello, algunas de las características que podemos destacar radican en que se trata de un modelo de justicia específica para el cierre de un conflicto armado y para ello se establece como omnicompreensivo y excluyente. Es decir, la JEP podrá tramitar todos los delitos relacionados con el conflicto armado y tendrá competencia frente a todos los actores (ex miembros de las FARC-EP, agentes del Estado y civiles).

Además, la JEP incorpora una distinción innovadora entre investigación penal y sanción penal, buscando el cumplimiento de obligaciones del Estado frente a crímenes internacionales a través de su persecución, investigación y enjuiciamiento, pero asumiendo que la sanción privativa de la libertad no es parte de dichas obligaciones.

En cuanto a los principios, las víctimas están en el centro del modelo. Además, la JEP es un dispositivo condicional, dado que los beneficios penales que otorga se supeditan al cumplimiento de una serie de condiciones⁴⁷⁹ que, de no cumplirse, implican la reducción o pérdida de los beneficios y la consecuente aplicación de sanciones privativas de libertad. Otra particularidad reside en que el sistema de justicia es autónomo del ordenamiento jurídico penal colombiano.

Y, finalmente, podemos destacar que se trata de un modelo de justicia restaurativa por oposición a retributiva, buscando atender prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas, resarcirlas y con sanciones alternativas no carcelarias que deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹.- El Acuerdo Final establece que “*Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de justicia del SIVJRNR es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición*”. *Íbid.*, p. 146.

⁴⁸⁰.- MEDINA AGUILAR, C.: <<La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP): claridades e incertidumbres de un modelo innovador de justicia transicional>>, *Cuadernos de Estrategia*, N°189, 2017, pp. 225.226.

c. *Puesta en marcha de la JEP*

A través del Acuerdo 001 de 9 de marzo de 2018 “por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, expedido por la Sala Plena de la JEP, se establecen las normas para el funcionamiento interno de la JEP y su relacionamiento con otras entidades del Estado.

Según su propio reglamento, la JEP está sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestaria y técnica; administra justicia de manera transitoria independiente y autónoma, y conoce de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva, acerca de las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho internacional humanitario o graves violaciones de los derechos humanos, sin perjuicio de lo que disponga la ley estatutaria⁴⁸¹.

A fecha de 31 de julio de 2018, la Sala de definición de situaciones jurídicas había recibido (desde el 15 de marzo de 2018) 974 solicitudes, de las cuales emitió 964 resoluciones y 10 resoluciones a recursos interpuestos⁴⁸². Los primeros casos sobre los que conoció la JEP se iniciaron en julio de 2018. Mediante el Auto 002 de 2018⁴⁸³, la JEP convocó a diligencia de inicio de la etapa de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de los hechos y conductas a los ex integrantes del Secretariado de las FARC-EP y del Estado Mayor Central de dicha organización, dando lugar al primer caso ante la JEP. De esta manera se inició una etapa de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas con base en el informe N°2 denominado “Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP”, que entregó la Fiscalía General de la Nación a la JEP.

⁴⁸¹.- JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ: Acuerdo N°001 de 2018, marzo 9 de 2018, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”. Artículo 2. (Disponible en: https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/05/01/SP01.pdf)

⁴⁸².- Fuente: página oficial de la Jurisdicción Especial para la Paz. <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>

⁴⁸³.- JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ: Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, Auto N°002 de 2018, Bogotá, 04 de julio de 2018. (Disponible en: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20002_avoca%20conocimiento_4%20de%20julio%20de%202018_SRVR.pdf#search=AUTO%20002)

Mediante el Auto 004 de 2018⁴⁸⁴, la JEP inició una etapa de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de los hechos y conductas en el caso número 2 de 2018, correspondiente a la situación de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño) por los hechos presuntamente cometidos por miembros de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, entre 1990 y 2016. De este modo, la JEP prioriza la grave situación de derechos humanos padecida por la población de dichos municipios, producto de la confrontación armada.

El tercer caso sobre el que ha conocido la JEP surge a partir del Informe N°5 presentado por la Fiscalía General de la Nación, denominado “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, a través del Auto 005 de 2018⁴⁸⁵.

VI. BREVE REFERENCIA A LOS DIÁLOGOS PARA LA PAZ CON EL ELN

1. El Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el ELN

Los diálogos exploratorios entre el Gobierno de Colombia y el grupo guerrillero ELN tuvieron lugar entre enero de 2014 y marzo de 2016 en Ecuador, Brasil y Venezuela, cuyos gobiernos junto con el de Noruega, actuaron como garantes. El 30 de marzo de 2016, se dio por finalizada la fase exploratoria y las delegaciones firmaron un acuerdo de diálogos en el que convinieron instalar una mesa pública de conversaciones y dieron a conocer la agenda común. La agenda se desarrolla alrededor de seis puntos: la participación de la sociedad en la construcción de la paz; la democracia para la paz; transformaciones para la paz; víctimas, y fin del conflicto armado e implementación⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴.- JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ: Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, Auto N°004 de 2018, Bogotá, 10 de julio de 2018. (Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20004%20de%202018%20AVOCA%20CONOCIMIENTO%20DE%20LA%20SITUACION%20DE%20TUMACO,%20RICAURTE%20Y%20BARBACOAS.pdf>)

⁴⁸⁵.- JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ: Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, Auto N°005 de 2018, Bogotá, 17 de julio de 2018. (Disponible en: [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20005%20-%20Apertura%20Caso%20003%20Muertes%20ilegítimamente%20presentadas%20como%20baja%20en%20combate%20SRVR%20\(1\).pdf](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20005%20-%20Apertura%20Caso%20003%20Muertes%20ilegítimamente%20presentadas%20como%20baja%20en%20combate%20SRVR%20(1).pdf))

⁴⁸⁶.- GOBIERNO NACIONAL –ELN: *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, Marzo 2016. (Disponible en: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20180125-dialogos-por-la-paz/docs/Acuerdo-Gobierno-ELN.pdf>)

En este acuerdo de diálogos, las partes reconocen la paz como un bien supremo de cualquier país democrático y manifiestan su objetivo común de poner fin al conflicto armado, erradicar la violencia de la política, ubicando en el centro del sistema, el tratamiento de la situación de las víctimas, y avanzar hacia la reconciliación nacional mediante la participación activa de la sociedad en la construcción de la paz estable y duradera.

En relación con el primer punto, orientado a la participación de la sociedad en la construcción de paz, se pretende que ésta se lleve a cabo en función de iniciativas y propuestas que hagan viable la paz, sobre los temas de la agenda común. Para la democracia para la paz, se prevé realizar un debate que permita examinar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que afectan su realidad, y que pueda canalizarse en elementos constructivos para la misma. Para las transformaciones para la paz se tendrán en cuenta las propuestas transformadoras elaboradas por la sociedad, programas para superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental y planes alternativos integrales con enfoque territorial.

En cuanto a las víctimas, este acuerdo, así como el elaborado en su momento con las FARC-EP⁴⁸⁷, reconoce que es esencial el reconocimiento de las mismas y de sus derechos, así como el tratamiento y la resolución a su situación con base en la verdad, la justicia, la reparación, los compromisos de no repetición y el no olvido. Para todo ello, es necesario ponerle fin al conflicto armado para erradicar la violencia en la política y propiciar el tránsito del ELN a la política legal⁴⁸⁸. Y, por último, la implementación estará dirigida a ejecutar los acuerdos pactados en tal agenda, para materializar los cambios que permitan transitar del conflicto armado hacia la paz⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷.- Cabe recordar que en el Acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, el centro de todo el proceso fueron las víctimas.

⁴⁸⁸.- Para ello se abordarán aspectos como: la definición de la futura situación jurídica del ELN y sus integrantes, las condiciones y garantías de seguridad para el ELN, las condiciones y garantías para el ejercicio de la política para el ELN, tratar la privación de libertad de los miembros del ELN procesados o condenados, esclarecer el fenómeno del paramilitarismo para que no se repita, dinámicas y acciones humanitarias, el cese del fuego y hostilidades bilateral para la terminación del conflicto armado, y en el marco de las nuevas circunstancias generadas por el proceso de paz, se construirá un acuerdo sobre las armas del ELN para poner fin al conflicto armado. GOBIERNO NACIONAL –ELN: *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, doc.cit., p. 2.

⁴⁸⁹.- *Ibid.*, pp. 1-3.

2. Los ciclos de los diálogos para la paz

El 7 de febrero de 2017, una vez ya firmado el Acuerdo de paz con las FARC-EP, se inició la fase pública de diálogos, con la instalación de la mesa de conversaciones en Quito, Ecuador. Tras 58 días, finalizó el primer ciclo de conversaciones el 6 de abril, con la creación de dos sub-mesas para dar mayor dinamismo a los temas más apremiantes: dinámicas y acciones humanitarias, y participación de la sociedad civil⁴⁹⁰. Además, se llegó a un entendimiento para desarrollar un proyecto piloto de desminado humanitario. El 6 de junio de 2017, las delegaciones llegaron a determinados acuerdos durante el segundo ciclo de conversaciones, entre otros, relacionados con temas de pedagogía y comunicación para la paz, y la formulación de la creación del Grupo de países de apoyo, acompañamiento y cooperación con la Mesa de conversaciones (GPAAC)⁴⁹¹.

Meses más tarde, el 4 de septiembre de 2017, las delegaciones anunciaban el cese al fuego bilateral, temporal y nacional (CFBTN) que tendría inicio el 1 de octubre de 2017 y con una extensión inicial hasta el 12 de enero de 2018. Para el cumplimiento de este acuerdo, se establece un mecanismo integrado por el Gobierno Nacional, el ELN, la ONU y la Iglesia Católica, con el propósito de prevenir e informar de cualquier incidente⁴⁹². El 15 de marzo de 2018, tras más de dos meses de retraso del inicio del quinto ciclo, se reactivaron los Diálogos por la paz entre el Gobierno y el ELN con el objetivo de acordar pronto un nuevo cese al fuego bilateral⁴⁹³. El 5 de mayo se escoge La Habana, Cuba, como nueva sede de los diálogos por la paz y continua el trabajo del quinto ciclo concentrado en acordar un nuevo cese al fuego y el diseño de la participación de la sociedad, que impulsen el desarrollo de la agenda y la posibilidad de llegar a un Acuerdo

⁴⁹⁰.- El propósito de este marco de referencia común que se aprueba en el comunicado conjunto 2 es proteger a las personas no combatientes y a la población civil, de los efectos que el conflicto armado les causa, mediante acciones o acuerdos de carácter humanitario, de conformidad con el Derecho internacional humanitario, y en consecuencia disminuir la intensidad del conflicto. MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 2*. Quito, Ecuador, 06 de abril de 2017.

⁴⁹¹.- Para el GPAAC, conformado inicialmente por Alemania, Holanda, Italia, Suecia y Suiza, se definieron los términos de referencia que orientarán su desarrollo. MESA DE CONVERSACIONES: *Comunicado conjunto 3*, Quito, Ecuador, 6 de junio de 2017.

⁴⁹².- MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 4*, Quito, Ecuador, 4 de septiembre de 2017.

⁴⁹³.- MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 7*, Quito, Ecuador, 15 de marzo de 2018.

Marco⁴⁹⁴.

El 15 de junio de 2018, la Mesa expresó la voluntad de concretar un nuevo cese al fuego bilateral cualitativamente mejor, pero terminó el quinto ciclo sin haberlo concretado⁴⁹⁵. Durante el ciclo se evaluó el cese al fuego bilateral que concluyó el 9 de enero del mismo año y se puso en marcha el Comité Técnico de Cese al Fuego. El 1 de agosto del año en curso, tuvo lugar el fin del sexto ciclo, sin haber logrado acuerdos concretos sobre los dos temas principales que ocuparon tanto el quinto como el sexto ciclo, que fueron acordar un nuevo CFBTN y el diseño del proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz⁴⁹⁶. Las delegaciones afirman haber logrado definir los fundamentos del primer punto de la Agenda, sobre participación de la sociedad para la construcción de la paz, si bien no se lograron acuerdos concretos para cerrar este punto. También se expresa una valoración positiva del primer CFBTN por parte de la comunidad internacional y nacional, no obstante, en el momento presente, no se ha logrado todavía un nuevo cese al fuego.

3. La cooperación internacional

A pesar de que todavía no se ha llegado a un consenso sobre el punto seis, relativo a la implementación de los diálogos para la paz, el Acuerdo que marca la agenda común ya prevé que el Plan General de Ejecución de acuerdos incluirá mecanismos de control, seguimiento y verificación, que contarán con la comunidad internacional, además de la participación de la sociedad, el Gobierno y el ELN⁴⁹⁷. Por su parte, en cuanto a la financiación, si bien el Gobierno colombiano dispondrá de recursos para el funcionamiento de su Delegación, los gastos relacionados con el ELN se financiarán a través de un fondo con recursos de cooperación internacional establecido para tal

⁴⁹⁴.- MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 11*, Quito, Ecuador, 5 de mayo de 2018.

⁴⁹⁵.- MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 15*, La Habana, Cuba, 15 de junio de 2018.

⁴⁹⁶.- MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 16*, La Habana, Cuba, 1 de agosto de 2018.

⁴⁹⁷.- GOBIERNO NACIONAL –ELN: *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, doc.cit., p. 3.

propósito⁴⁹⁸.

Durante los ciclos de diálogos llevados a cabo por las delegaciones del Gobierno y del ELN, en un comunicado conjunto del 24 de septiembre de 2017, las partes solicitaron al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas su participación en la verificación y monitoreo del cese al fuego. Para ello, se creó un Mecanismo de Veeduría⁴⁹⁹ y Verificación (MV&V) que se encargará del cumplimiento del Acuerdo de cese al fuego bilateral, temporal y nacional (CFBTN), el cual analizará de manera imparcial los hechos que se presuman como incumplimientos, amenazas o violaciones a las reglas y compromisos acordados entre el Gobierno Nacional y el ELN para el CFBTN⁵⁰⁰.

Si bien los diálogos para la paz con el ELN no parecen avanzar al mismo ritmo que lo hicieron las conversaciones con las FARC-EP, todo apunta a que el modelo de participación internacional en la implementación de los acuerdos, una vez éstos lleguen a su término, seguirá el mismo esquema de cooperación que ha tenido lugar en el caso del Acuerdo de paz con las FARC-EP.

⁴⁹⁸.- *Íbid.*, p. 4.

⁴⁹⁹.- Veeduría es un término usado de manera común en Colombia para hacer referencia a las labores de observación, inspección y control de ciertas cuestiones, para determinar si tienen conformidad con lo establecido por las normas.

⁵⁰⁰.- MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 5. Solicitud al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la verificación y monitoreo del cese al fuego*. Quito, Ecuador, 24 de septiembre de 2017.

**CAPÍTULO 3. ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES DE ÁMBITO UNIVERSAL EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA. EL PAPEL DE LA
ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS**

I. MARCO GENERAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

1. La cooperación internacional institucionalizada

Las OOII obedecen a una lógica de cooperación e integración, que viene motivada por los problemas sociales, económicos, políticos, comerciales o culturales, entre otros, que, en la actualidad, difícilmente pueden encontrar solución a nivel exclusivamente estatal. Actualmente existen alrededor de 350 Organizaciones, habiendo aparecido las primeras a principios del siglo XIX, y afirmándose a lo largo de todo el siglo XX⁵⁰¹.

Las OOII disfrutan de personalidad jurídica y, por lo tanto, tienen la capacidad de ejercer ciertos derechos, así como de asumir obligaciones concretas dentro del marco de un sistema jurídico nacional e internacional. Las OOII tienen una naturaleza funcional, y les es de aplicación el principio de especialidad, razón por la cual éstas solo poseen las competencias necesarias para ejercer sus funciones y lograr los objetivos propios de cada una⁵⁰². Aun así, la doctrina ha identificado ciertos derechos y obligaciones internacionales que comprenden el contenido mínimo de la personalidad internacional de las OOII. Entre ellos, encontramos el derecho a celebrar tratados internacionales; el derecho a establecer relaciones internacionales; el derecho a participar en los procedimientos de solución de diferencias internacionales; el derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional, y el derecho a disfrutar de ciertos privilegios e inmunidades internacionales⁵⁰³.

En lo referente al derecho a celebrar tratados internacionales, las OOII pueden celebrarlos con sus Estados miembros, con terceros Estados y con otras OOII. Esta práctica

⁵⁰¹.- SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<La subjetividad internacional de las organizaciones internacionales>>, en DIEZ DE VELASCO, M. y ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Coord.): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Decimotava edición, Tecnos, Madrid, 2016, p. 358.

⁵⁰².- Las competencias internacionales varían entonces entre una OI y otras, por lo que será necesario conocer cada Organización para saber, en cada caso concreto, las competencias internacionales que tiene asignadas y el grado de efectividad que ha logrado en la vida internacional. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Curso de Derecho internacional público: introducción a su estructura, dinámica y funciones*,NTecnos, Madrid, 1991, p. 30.

⁵⁰³.- Cfr. REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R.M., DIEZ-HOCHLEITNER RODRIGUEZ, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: <<Capítulo V. Las Organizaciones internacionales>>, en REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R.M., DIEZ-HOCHLEITNER RODRIGUEZ, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. (Dir.): *Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 225-268.

internacional ha ido aumentando progresivamente hasta la actualidad, existiendo cientos de acuerdos internacionales celebrados por OOII. En cuanto a la capacidad para establecer relaciones internacionales, las OOII ostentan la facultad de recibir o enviar representantes diplomáticos, facultad conocida como derecho de legación pasiva⁵⁰⁴ y activa. La facultad que las OOII tienen para intervenir en los procedimientos de solución de diferencias se recoge en textos convencionales multilaterales generales como el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y OOII o entre OOII, del 21 de marzo de 1986, o en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

En el supuesto de que surja un desacuerdo internacional en las relaciones entre OOII, entre una Organización y un tercer Estado, o entre la Organización y alguno de sus Estados miembros, la solución de dicha controversia se someterá a los procedimientos previstos por el Derecho internacional, como son: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, entre otros⁵⁰⁵. Las OOII tienen derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional surgidas de la inobservancia injustificada de una obligación internacional de origen consuetudinario, convencional u otro. Y, finalmente, tanto las OOII como sus agentes gozan de ciertos privilegios e inmunidades con el objetivo de que puedan ejercer sus funciones garantizando la independencia necesaria⁵⁰⁶.

En los órdenes jurídicos internos, se les ha conferido a las OOII cierta personalidad jurídica, a fin de que actúen en el territorio de los Estados en ejercicio de las funciones

⁵⁰⁴.- Existen muchos ejemplos de la legación pasiva de las OOII, como el caso de misiones permanentes de Estados acreditadas ante las OOII, no sólo ante las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, sino también ante Organizaciones regionales, como lo son el Consejo de Europa, la OEA, o la Unión Europea. Por su parte, en cuanto al derecho de legación activo, las OOII pueden enviar representantes diplomáticos ante los Estados y otras OOII. En este sentido, las OOII con frecuencia establecen una representación permanente ante la ONU. SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones Internacionales>>, en DIEZ DE VELASCO, M. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coord.): *Las Organizaciones Internacionales*, op. cit., pp. 72-76.

⁵⁰⁵.- “Artículo 33: 1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. 2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.” NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Carta de las Naciones Unidas*, de 26 de junio de 1945. (Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>)

⁵⁰⁶.-SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<Principales manifestaciones de la personalidad jurídica...>>, op.cit., pp. 71-84.

que tienen atribuidas⁵⁰⁷. El ejercicio de esta personalidad jurídica en este ámbito se ve limitado por el principio de especialidad arriba mencionado. La interdependencia entre los Estados ha aumentado a lo largo de la historia, hecho que ha producido una importante acentuación en la cooperación llevada a cabo a través de las OOII⁵⁰⁸.

La acción de las OOII tiene su razón de ser, si partimos de la base de que la comunidad internacional tiene una responsabilidad de protección en cuanto a los ciudadanos que se encuentran en un país que vive un conflicto armado, y esta responsabilidad está por encima del deber de respetar la soberanía de los Estados. De este modo, la carta fundacional de la ONU prohíbe la intervención en asuntos esencialmente pertenecientes a la jurisdicción interna de los Estados, pero permite el uso de la fuerza en contra de Estados soberanos cuando se den circunstancias de amenazas graves a la paz y a la seguridad internacional⁵⁰⁹.

Al hablar de las OOII de carácter universal o general debemos adentrarnos en el mundo de la Organización de las Naciones Unidas, ya que su carácter cuasi universal la convierte en el reflejo de la sociedad internacional actual⁵¹⁰.

2. La prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

La prevención de conflictos y la seguridad humana representan una nueva perspectiva en

⁵⁰⁷.- SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<El estatuto jurídico de las organizaciones internacionales>>, *op.cit.*, p. 63.

⁵⁰⁸.- PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, decimosexta edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 693.

⁵⁰⁹.- “**Artículo 2.** Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: (...), 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: Carta de las Naciones Unidas, *op.cit.*”

⁵¹⁰ “A medida que la sociedad internacional ha ido evolucionando cuantitativamente (ampliándose en número de Estados y OOII) y cualitativamente (modificándose las relaciones de poder, de cooperación o de solidaridad entre sus miembros, modificándose los valores asumidos como básicos o principales por la sociedad, etc), la Organización ha ido reflejando esos cambios”. CARDONA, J.: <<El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en tiempo de reformas>>, en CARDONA LLORENS, J (Ed.): *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 17.

la búsqueda de la paz dentro del ámbito de las OOII. Actualmente, la seguridad humana se ha convertido en una prioridad para los países en conflicto donde intervienen OOII. El concepto de seguridad humana ha sido interpretado durante algunos años de un modo muy básico, identificándolo en el marco de la reacción ante una agresión externa o asociándolo con una protección de intereses nacionales en la política exterior, y, por lo tanto, relacionando más la seguridad con los Estados que con los individuos⁵¹¹.

Las Naciones Unidas juegan un papel imprescindible en la redefinición del concepto y ha colaborado en enfocar al individuo en el centro de la seguridad. La inclusión de la sociedad civil en las actividades del sistema, como resultado de haber colocado al individuo en el centro de las prioridades y estrategias de la ONU, constituye una tendencia destacable hoy en día⁵¹².

Si bien la ONU se concibe desde sus inicios como una coalición para la guerra, rápidamente se transforma en un proyecto de paz⁵¹³, y como tal, en su misma creación podemos comprobar que su misión fundamental es la prevención de conflictos. En el preámbulo mismo de la Carta de Naciones Unidas se manifiesta la intención de evitar la reaparición de conflictos que marcaron la historia en el pasado⁵¹⁴. Asimismo, empieza su articulado proclamando una misión clara de mantener la paz y la seguridad internacionales⁵¹⁵, lo que nos permite decir que la prevención de conflictos se configura

⁵¹¹.- *“The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people. The superpowers were locked in an ideological struggle-fighting a cold war all over the world. The developing nations, having won their independence only recently, were sensitive to any real or perceived threats to their fragile national identities. Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards”*. PNUD: <<Human Development Report 1994>>, New York, *Oxford University Press*, 1994, p. 22.

⁵¹².- LONDOÑO, P.: <<Prevención: responsabilidad de proteger y seguridad humana>>, OASIS 2003-2004, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 95.

⁵¹³.- PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, op.cit., p. 696.

⁵¹⁴.- *“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,...”*. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Carta de las Naciones Unidas*, op. cit., Preámbulo.

⁵¹⁵.- *“Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1) Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2)*

como la primera función de la Organización⁵¹⁶.

La ONU ha aportado los avances más importantes en materia de prevención de conflictos, así como de construcción de la paz, delimitando y actualizando los conceptos y los principios y abordando su marco normativo⁵¹⁷. La conceptualización de la prevención de conflictos y la construcción de la paz fue abordada de manera importante en el informe del entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz*, en 1992, donde se introdujeron y diferenciaron los conceptos de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.

En este sentido, la diplomacia preventiva incluye medidas destinadas a evitar las controversias entre partes y a impedir que lleguen a desembocar en conflictos violentos y evitar que si éstos ocurren, se extiendan; el establecimiento de la paz engloba las acciones llevadas a cabo para lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo a través de medios pacíficos de solución de controversias; las operaciones de mantenimiento de la paz hacen referencia a la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, contando con el consentimiento de las partes y suponiendo un despliegue de personal militar o policial, aumentando las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz; y por último, la consolidación de la paz sería un concepto mucho más amplio que abarca los anteriores y añade acciones destinadas a alcanzar una paz estable y duradera evitando que se reanude el conflicto⁵¹⁸.

Años más tarde, la Comisión Carneige para la Prevención de Conflictos Mortales, en 1997 publicó un informe que supuso un avance para el concepto de prevención de conflictos, ya que introdujo una distinción entre prevención operacional y prevención

Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y 4) Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes". *Ibid.*, Artículo 1.

⁵¹⁶.- SANZ CABALLERO, S. <<Las Naciones Unidas y la diplomacia preventiva: ¿adaptación o reforma?>>, en CARDONA LLORENS, J. (Ed.): *La ONU y el mantenimiento de la paz...*, *op. cit.*, p. 63.

⁵¹⁷.- Otras Organizaciones internacionales como la Unión Europea, a través de su Política Exterior y de Seguridad Común, también han incorporado las cuestiones sobre prevención de conflictos y construcción de paz dentro de sus márgenes de actuación.

⁵¹⁸.- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Una Agenda para la Paz*, 17 de junio de 1992, A/47/277, S/42111.

estructural, entendiendo la primera como las medidas aplicables ante una crisis inmediata⁵¹⁹ y la segunda como las medidas para asegurar que la crisis no suceda, atacando a las causas últimas de los conflictos y a los factores de riesgo⁵²⁰.

El Informe Brahimi en el año 2000 destacaba que la prevención de conflictos suponía una mejor opción para las víctimas que sufren las consecuencias de una guerra, además de ser menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar, que la asistencia humanitaria de emergencia o que la reconstrucción después de un conflicto armado. En este informe también se define la consolidación de la paz como las “actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra”⁵²¹.

De esta manera, en el seno de las Naciones Unidas, se han ido sucediendo informes en los que se replantea y profundiza sobre estos conceptos y sobre la importancia de una reforma para poder asegurar la paz de manera efectiva. Con la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz en 2005, Naciones Unidas da otro paso relevante en el campo de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Hasta ese momento, la Organización no disponía de un mecanismo institucional que abarcara directamente la situación por la que transita un país que pasa de la guerra a una paz duradera⁵²².

Si bien es cierto que la propuesta de creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz nace en el marco de las acciones destinadas a prevenir conflictos, en realidad presta más atención a los procesos de reconstrucción posbélica. Existe un fallo en el sistema internacional en ambas situaciones, al no responder con eficacia a las señales de que un

⁵¹⁹.- Dentro de la prevención operacional estarían el conjunto de medidas que pueden adoptarse para que no se llegue a la situación de conflicto armado. Además, también entrarían los mecanismos pacíficos de solución y controversias que se puedan aplicar para resolver la crisis (buenos oficios, mediación, conciliación, negociación, etc.). Es decir, la prevención operacional implica la puesta en marcha de los mecanismos diplomáticos y políticos necesarios para que la crisis no se agrave. SANZ CABALLERO, S. <<Las Naciones Unidas y la diplomacia preventiva: ¿adaptación o reforma>>, *op.cit.*, p.64.

⁵²⁰.- Factores como pobreza, falta de acceso a los recursos naturales, desigualdades socio-económicas, discriminación étnica, degradación ambiental, violaciones de derechos humanos, entre otros. *Íbidem*.

⁵²¹.- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: 21 de agosto de 2000, A/55/305. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2000/809.

⁵²².- “...existe una enorme laguna en el mecanismo institucional de las Naciones Unidas: ningún componente del sistema de las Naciones Unidas se ocupa de ayudar a los países en la fase de transición de la guerra a una paz duradera”. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 21 de marzo de 2005, A/59/2005, par.114, p.36.

conflicto está a punto de estallar y al abandonar demasiado rápido aquel conflicto en el que se ha implicado⁵²³.

A continuación, veremos la importancia del papel de las OOII en momentos en que un país logra superar una etapa de conflicto y se enfrenta a los retos de construir las bases para que la paz se consolide y el conflicto no vuelva a aparecer.

3. La acción de las OOII en materia de ayuda al posconflicto y consolidación de la paz

A. Dimensiones del posconflicto y de la consolidación de la paz

La manera de interpretar la paz del conjunto de OOII activas es totalmente heterogénea, como lo es también la priorización de las tareas relacionadas con la construcción de la paz, los aspectos preventivos o paliativos, los recursos de los que disponen y los escenarios políticos nacionales e internacionales sobre los que ejercen presión⁵²⁴. Generalmente, la consolidación de la paz comprende las intervenciones externas destinadas a reducir el riesgo de que un Estado caiga o vuelva a recaer en el conflicto. Los distintos organismos contemplan diferentes aspiraciones en la consolidación de la paz, entre las que puede haber la disminución o el fin de la violencia, la reconstrucción de las infraestructuras, la transición política, el desarrollo económico, las reformas sociales, la recuperación del Estado de Derecho, o el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de la acción humanitaria. Además, la perspectiva temporal de su actividad también es distinta⁵²⁵.

Es posible identificar tres dimensiones en las etapas de posconflicto y consolidación de la paz, dentro de las cuales los constructores de paz internacionales tienen un papel fundamental. La primera dimensión es la *creación de estabilidad*, basada en la firme voluntad de reforzar la convivencia y motivar a los combatientes para que no retornen a

⁵²³.- Vid. ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N.: <<La consolidación de la Paz de Naciones Unidas: Un desafío a la coherencia>>, *Fride*, julio de 2005, disponible en <http://www.fride.org>

⁵²⁴.- Cfr. BARNETT, M.; KIM H.; O'DONELL, M. y SITEA, L.: <<Peacebuilding: What Is in a Name?>>, *op.cit.*, pp. 35-58.

⁵²⁵.- RETTBERG, A.: <<La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional>>, *op.cit.*, p. 21.

las armas. Aquí hay una importante función de mantenimiento de la paz, manteniendo el cese al fuego y monitoreando a los exguerrilleros, reduciendo los medios disponibles e incentivos para que los actores recaigan en el conflicto. Para conseguir todo esto, se incluyen acciones de desarme, desmovilización, programas de reintegración, reformas en materia de seguridad y control de armas para los sistemas de armas ligeras y pesadas. La importancia de esta dimensión radica en no sólo reducir los elementos y materiales disponibles para que los exguerrilleros retomen la lucha armada, sino en reintegrarlos y ofrecerles alternativas para favorecer su integración social.

La segunda es la *restauración de las instituciones del Estado*. En esta dimensión, se ayuda a construir o restaurar las funciones claves del Estado capaces de generar bienes públicos básicos y un mínimo de legitimidad. Los Estados que emergen de un conflicto armado presentan muchas dificultades para producir bienes básicos. Para ello, los constructores de paz reemplazan o se alían con el Estado para reconstruir los servicios básicos, la administración pública, los sistemas de Estado de Derecho, las redes de transporte y comunicación y para recrear la infraestructura en educación y salud.

La tercera dimensión consiste en *abordar las dimensiones socioeconómicas del conflicto*. Esta dimensión tiene el reto de construir no sólo la habilidad del estado sino la de la sociedad para manejar el conflicto de manera pacífica y desarrollar una infraestructura socioeconómica necesaria para respaldar el desarrollo económico. Los constructores de paz se involucran en asesoramiento postraumático, en la justicia transicional y la reconciliación, el diálogo con las comunidades, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el incremento de los derechos humanos, promover la conciencia ambiental, el empoderamiento de género, la construcción de puentes entre las distintas comunidades y la promoción del desarrollo económico. Se trata no sólo de crear una cultura de paz, sino de intentar desarrollar organizaciones civiles y un sector privado viable con la capacidad de representar los distintos intereses de la sociedad y contener el poder del estado⁵²⁶.

⁵²⁶.- BARNETT, M.; KIM H.; O'DONELL, M. y SITEA, L.: <<Peacebuilding: What Is in a Name?>>, *op.cit.*, pp. 49-50.

B. La institucionalización de la consolidación de la paz a través de Naciones Unidas**a. El papel de pacificación en el contexto internacional**

La ONU ha venido formando parte fundamental dentro de la acción internacional en la resolución de conflictos armados. En la construcción de la paz se ha propuesto atacar las fuentes de los conflictos promoviendo el respeto de los derechos humanos, así como de las libertades fundamentales y el desarrollo social y económico. El rol de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos armados, especialmente internos, ha sido objeto de estudio de varias investigaciones, donde se analiza el papel que ha desempeñado en diversos conflictos armados. En ellos, se destaca en gran medida la eficacia y verdadero impacto de Naciones Unidas en la transformación de conflictos y en su potencial para mantener y construir la paz⁵²⁷.

El término de consolidación de la paz, *peacebuilding*, es propio de la ONU, y es el resultante de una larga práctica de esta organización en el mantenimiento de la paz. Como tal, cuenta con un marco teórico y base jurídica determinada y comprende diversas y variadas acciones. Es por ello que podemos referirnos a la existencia de un *régimen de consolidación de la paz* en el sistema de la ONU⁵²⁸.

Varios documentos, desde el informe *Un programa para la paz* del entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali⁵²⁹ en 1992, siguiendo con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, el *Pacto Global*, el informe Brahimi⁵³⁰, *Un concepto más amplio de libertad* del entonces secretario general Kofi Annan en 2005 o el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz en el 2000, han ido reforzando la misión inicial de la ONU en su papel de pacificación dentro del contexto internacional. Boutros Ghali y Kofi Annan han

⁵²⁷.- Han analizado este aspecto autores como Bertram, Mingst y Karns, Roberts, Paris o Dawns y Stedman, entre otros. RETTBERG, A. y NASI, C.: <<Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente>>, *Colombia Internacional* núm.62, Bogotá, Julio-diciembre 2005, p. 71.

⁵²⁸.- AÑAÑOS MEZA, M.C.: <<La consolidación de la paz en el derecho internacional>>, *REEI*, n.20, diciembre 2010, p.7, disponible en <http://www.reei.org>

⁵²⁹.- Boutros Boutros-Ghali desveló el concepto de consolidación de paz, definiéndolo como la acción de identificar y dar soporte las estructuras que pretendan fortalecer y solidificar la paz en orden a evitar una recaída en el conflicto. BOUTROS-GHALI, B. *Report of the UN Secretary-General: "Agenda for Peace"*. Council on Foreign Relations. 17.06.1992. Punto 21.

⁵³⁰.- El informe Brahimi definió la consolidación de la paz como las actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Consejo de Seguridad, *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas "Informe Brahimi"*, 21 de agosto de 2000, p.3.

elaborado informes a la Asamblea sobre algunos temas que van más allá de la descripción de las actividades de la Organización, introducen nuevas ideas y conceptos que acaban siendo incorporadas por los diferentes países en sus relaciones y negociaciones. Para lograr los fines de paz, Naciones Unidas se han mostrado favorables a mantener sistemas políticos democráticos, que requieren el establecimiento de instituciones participativas sólidas, de manera que se dé lugar a los sectores que han estado organizados de manera débil, a los pobres y a los marginados; de este modo se interrelacionan la paz, el desarrollo y la democracia.

b. *La Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas*

La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU mencionada anteriormente y del Fondo para la Construcción de Paz obedeció al propósito de desarrollar con más claridad los principios, procesos y acciones de construcción de paz⁵³¹. Si bien en el informe del Grupo de Alto Nivel de diciembre de 2004 no se elaboró una lista con las competencias concretas de la Comisión, se mencionó la tarea central de la consolidación de la paz, la cual, además de implantar la seguridad, consistiría en establecer instituciones públicas eficaces que, mediante negociaciones con la sociedad civil, puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de Derecho⁵³².

En el informe del 21 de marzo de 2005 del Secretario General, a pesar de no incluir tampoco un listado, se precisa que la función consistiría en inmediatamente después de una guerra, mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para lograr una recuperación sostenida. Para ello, sería necesario centrarse en establecer las instituciones necesarias; ayudar a conseguir una financiación previsible de las primeras actividades de recuperación; mejorar la coordinación de las múltiples actividades que desarrollan los fondos, programas y organismos de Naciones Unidas después de los conflictos; o examinar periódicamente los progresos realizados en el logro de los objetivos de

⁵³¹.- BERDAL, M.: <<The UN Peacebuilding Commission: The Rise and Fall of a Good Idea>>, en MICHAEL P.; COOPER, N. y TURNER, M. (Eds.): *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008, pp. 356-372.

⁵³².- REAL, B.: <<La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz como institucionalización de la intervención de las Naciones Unidas en situaciones de post-conflicto>>, en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 186.

recuperación a medio plazo, entre otros⁵³³.

Con base en las resoluciones de 20 de diciembre de 2005 de la Asamblea General⁵³⁴ y del Consejo de Seguridad⁵³⁵ de las Naciones Unidas, el mandato de la Comisión incluye: agrupar a todas las entidades necesarias para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación tras los conflictos, así como asesorar sobre esas estrategias; centrarse en tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para esa recuperación tras los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para de este modo sentar las bases del desarrollo sostenible; y formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes⁵³⁶.

Más allá de las críticas o de la necesidad de repensar y reformar ciertas instituciones y estrategias de Naciones Unidas⁵³⁷, es indudable la importancia de la ONU en este campo. La Organización continúa dictando pautas normativas y mantiene un poder de convocatoria relevante. Sin lugar a dudas, las Naciones Unidas no han dejado de ser el interlocutor y referente más claro y frecuente tanto de académicos como de practicantes en el campo de la construcción de la paz. A pesar de que enfrenta problemas en cuanto a su capacidad de decisión y ejecución, la evolución de esta organización tendrá un impacto duradero en el campo de la construcción de la paz⁵³⁸.

⁵³³.- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL, 21 de marzo de 2005, <<Un concepto más amplio, ...>>, *op.cit.*, párr.115, p.35.

⁵³⁴.- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: Resolución 60/180. *La Comisión de Consolidación de la Paz*, 30 de diciembre de 2005, A/RES/60/180

⁵³⁵.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, S/RES/1645 (2005)

⁵³⁶.- Hasta el momento, la Comisión de Consolidación de la Paz sólo se ha ocupado de países africanos víctimas de guerras civiles para alcanzar el poder, los cuales han estado o están bajo un régimen militar opresivo (Burundi, Sierra Leona, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia y República Centroafricana). Como afirmó la Dra.REAL, “*Sería de gran interés que la Comisión se ocupe por ejemplo de Estados como por ejemplo Colombia donde las FARC siembran aun el terror en el seno de las poblaciones*”. REAL, B.: <<La creación de la Comisión de Consolidación ...>>, *op.cit.*, p. 195.

⁵³⁷.- BLANC ALTEMIR, A.: <<Repensar, reformar o revitalizar las Naciones Unidas. El proceso de reforma de la Organización en los albores del siglo XXI>>, en BLANC ALTEMIR, A.: *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales*. Tecnos, Madrid, 2009, pp. 17-67.

⁵³⁸.- RETTBERG, A.<< La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional >>, *op.cit.* p. 29.

II. LAS RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y COLOMBIA. LA PREOCUPACIÓN POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

1. Contexto e historia de las relaciones bilaterales. La presencia de Colombia en Naciones Unidas

La vinculación entre la Organización de las Naciones Unidas y Colombia existe desde la misma creación de la Organización, ya que aquel país es miembro fundador de ésta. Colombia, desde su admisión el 5 de noviembre de 1945, ha participado activamente en la redacción y firma de la Carta de la ONU⁵³⁹. La delegación colombiana formuló varias propuestas en la Conferencia de San Francisco. Entre las que fueron incorporadas en la Carta, podemos destacar el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas, como presupuesto fundamental para la validez de su gestión universal.

Por otro lado, también se incorporó la propuesta del reconocimiento del papel que cumplen los acuerdos y organismos regionales⁵⁴⁰ en el mantenimiento de la paz, así como de la instancia previa en los organismos regionales, en relación a la legítima defensa individual y colectiva, y el arreglo pacífico de las controversias antes que estos sean considerados por el Consejo de Seguridad⁵⁴¹.

El país ha contado también con la participación de importantes ciudadanos colombianos en la Organización. El embajador Eduardo Zuleta Ángel presidió el Comité Preparatorio del Primer Período de Sesiones de la Asamblea General⁵⁴². Por su parte, el Ministro

⁵³⁹.- Tal y como se expresa en la página web de la Misión Permanente de Colombia ante la ONU en Nueva York, personalidades importantes colombianas como Alberto Lleras Camargo, Jesús María Yepes y Eduardo Zuleta Ángel, entre otros, se destacaron en los debates y los acuerdos para suscribir la Carta Consultiva de las Naciones Unidas. Por otro lado, el internacionalista Jesús María Yepes fue el encargado de redactar el principio de la buena fe en el cumplimiento de los tratados, consagrado en el artículo 2 de la Carta (Disponible en <http://nuevayork-onu.mision.gov.co/colombia-la-onu>)

⁵⁴⁰.- El fin de los acuerdos regionales es el de atender el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional susceptibles de acción regional.

⁵⁴¹.- FERNÁNDEZ DE SOTO, G.: *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*, Ed. Norma, Bogotá, 2004, p. 529.

⁵⁴².- En la conmemoración de los 70 años de la primera reunión de la Asamblea General se destacó esta intervención. “*En la sede de las Naciones Unidas, se conmemoraron los 70 años de la primera reunión de la Asamblea General, en donde Colombia ejerció un papel destacado y activo en su conformación para convertirlo en el principal órgano representativo y deliberativo de la Organización*”. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Misión Permanente de Colombia ante la ONU en Nueva York. *Destacan aporte de Colombia en la primera sesión de la Asamblea General hace 70 años*. Sala de Prensa 11 de

Indalecio Liévano Aguirre presidió la Asamblea General en 1978, para el XXXII Período de Sesiones⁵⁴³. En la presidencia del Consejo Económico y Social estuvieron el Presidente Carlos Lleras Restrepo en 1946 y el magistrado Alfonso Patiño Roselli en 1963. En 1993, Augusto Ramírez Ocampo estuvo a cargo de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL).

Colombia cuenta con un Asesor Especial del Secretario General de la ONU, nombrado en 1999 con el objetivo de dar una mayor respuesta internacional a la crisis en Colombia. El Asesor Especial lleva a cabo su trabajo a nivel político y diplomático para reforzar soluciones negociadas al conflicto, tratar la crisis humanitaria, enfatizar la defensa de los derechos humanos, tratar los efectos regionales del conflicto, y enfocar la atención de la comunidad internacional sobre el mismo⁵⁴⁴.

En el Consejo de Seguridad, Colombia lideró la oposición al veto de las potencias, mecanismo que se instauró a través de la Carta, según el cual se condicionan las decisiones del Consejo de Seguridad al voto de los miembros permanentes⁵⁴⁵. Colombia ha pertenecido al Consejo de Seguridad⁵⁴⁶ como miembro no permanente siete veces⁵⁴⁷. La responsabilidad primordial del Consejo es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y Colombia ha asumido esta responsabilidad a través de la membresía no permanente, respetando su compromiso con el multilateralismo y con los principios rectores de su política exterior⁵⁴⁸.

La primera vez que Colombia participó como miembro no permanente del Consejo fue

enero de 2016. (disponible en <http://nuevayork-onu.mision.gov.co/newsroom/news/destacan-aporte-colombia-la-primera-sesion-la-asamblea-general-hace-70-anos>)

⁵⁴³.- NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA. *Historia en Colombia*. (disponible en <http://nacionesunidas.org.co/onu-en-colombia/historia-en-colombia/>)

⁵⁴⁴.- El Asesor Especial mantiene una estrecha colaboración con el Coordinador Residente y todos los otros miembros del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, y constituye un lazo directo entre el Secretario General y Colombia. REVISTA JAVERIANA: <<La Organización de las Naciones Unidas>>, *Revista Javeriana*, n°704, Bogotá, 2004, p. 16.

⁵⁴⁵.- Colombia ha mantenido el mismo criterio desde 1945.

⁵⁴⁶.- Cfr. TIRADO MEJÍA, A.: <<Cambios en la política exterior colombiana en los últimos diez años>>, *Versión elaborada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, de la conferencia presentada el 13 de agosto de 1996 en la Ciudad Universitaria*, pp. 113-127.

⁵⁴⁷.- Durante su pertenencia en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente, Colombia ha incidido en decisiones sobre problemas de paz y seguridad internacional y ha aportado su experiencia en procesos de desarme, desmovilización y reinserción.

⁵⁴⁸.- El respeto a la igualdad soberana de los Estados, la independencia política, la libre determinación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos, la promoción y protección de los Derechos Humanos, el respeto a los principios y las normas del derecho internacional y la solución pacífica de controversias.

en el período 1947-1948, incluyendo en la agenda el tema del Oriente Medio y el establecimiento del Estado de Israel⁵⁴⁹. La segunda vez fue en el período 1953-1954, momento en que se consideró la crisis de Guatemala. Poco después, en el período 1957-1958, participó nuevamente, ocupándose en la agenda de la crisis entre India y Pakistán sobre Cachemira y de la situación de Chipre⁵⁵⁰.

En 1969-1970, Colombia participó por cuarta vez como miembro no permanente, con un panorama complejo tras la guerra de los seis días en el Oriente Medio. En el período 1989-1990, en su quinta participación, Colombia intervino activamente en el manejo de la crisis de los aviones en la Bahía de Sirte y en el calentamiento del conflicto en el Oriente Medio. En 2001-2002, su participación estuvo marcada por los ataques terroristas del 11 de septiembre y la crisis de Iraq. Finalmente, en el periodo 2011-2012 se dio la séptima participación de Colombia en el Consejo, etapa marcada por la dimensión humana de las crisis nacionales e internacionales, destacando la explosión de la Primavera Árabe.

Cabe subrayar que estas tres últimas participaciones de Colombia como miembro no permanente en el Consejo han convivido con momentos especialmente significativos y complejos en el sistema internacional. Durante el 1989 se produjo la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el 2001 es recordado por los ataques terroristas del 11 de septiembre y, el 2011 ha venido fuertemente marcado por el avance de la Primavera Árabe y la lucha ciudadana contra la pobreza, contra la exclusión social y por las libertades a nivel global⁵⁵¹.

En el año 2000, Colombia se comprometió a cumplir hasta el 2015 con un marco de ocho objetivos, dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores⁵⁵², con el fin de medir los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵⁵³. Colombia

⁵⁴⁹.- Este asunto ha figurado en la agenda del Consejo desde entonces y durante todas las veces que Colombia ha participado como miembro no permanente del Consejo.

⁵⁵⁰.- Para más información sobre la posición de Colombia ante estas crisis ver TIRADO MEJÍA, A.: <<El contexto de las relaciones internacionales y la política exterior de Colombia en el decenio de 1960>>, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Vol.XCIX, Núm. 854, Junio 2012, pp. 6-33.

⁵⁵¹.- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Equipo Consejo de Seguridad.: *Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2011-2012*, Bogotá, Enero 2013, pp. 13-23.

⁵⁵².- BASTO MERCADO, L.E.: <<Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración>>, *Revista Equidad y Desarrollo*, nº11, Bogotá, Enero-junio de 2009, p. 107.

⁵⁵³.- Para más información consultar PNUD: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015*, Bogotá, Septiembre 2015 (Disponible en <http://www.co.undp.org>)

presentó asimismo en la Cumbre Rio +20⁵⁵⁴ la propuesta sobre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con un enfoque medioambiental tendente a la protección de la biodiversidad (bosques, ríos y océanos), logrando además mediante el Grupo de Trabajo Abierto, un acuerdo sobre la modalidad para elaborar y acordar los ODS⁵⁵⁵.

Conviene señalar igualmente que dicho país fue elegido como miembro del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para el período 2013-2015. Desde su fundación, el ECOSOC ha elegido dos presidentes que han representado a Colombia, primero Alfonso Patiño en 1963 y posteriormente, el embajador permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, Néstor Osorio Londoño, en 2013.

El país está presente en la Organización a través de las Misiones permanentes de Colombia ante las Naciones Unidas, una en Nueva York y otra en Ginebra. Las Misiones cumplen con la representación del país ante los órganos y agencias del sistema de las Naciones Unidas, además de cumplir con ciertas funciones específicas como: mantener el enlace permanente entre Colombia y la ONU; celebrar negociaciones con la Organización y dentro del marco de ella; conocer las actividades realizadas en Naciones Unidas e informar sobre ello al Gobierno colombiano; asegurar la participación de Colombia en las actividades de la Organización; proteger los intereses de Colombia ante la ONU; y fomentar la realización de los propósitos y principios de las Naciones Unidas cooperando con ella y dentro del marco de ella. Colombia participa activamente en las discusiones y toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de la Organización.

Los temas prioritarios en los que se centra la relación entre las Naciones Unidas y Colombia son: los derechos humanos, el desarme, la reforma de la ONU, las drogas, la paz, el medio ambiente y asuntos económicos⁵⁵⁶. En el seno de la Asamblea General, Colombia tiene un papel importante en la Comisión Social, Humanitaria y Cultural de la

⁵⁵⁴.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992.

⁵⁵⁵.- El Grupo de Trabajo Abierto logró por primera vez en la historia de la ONU acordar una métrica para medir parámetros de desarrollo.

⁵⁵⁶.- Cfr. <http://nuevayork-onu.mision.gov.co>

misma, conocida como la Tercera Comisión⁵⁵⁷.

2. La protección de los derechos humanos en el Sistema Universal de Derechos Humanos. La presencia de la ONU en Colombia

A. Incorporación e integración del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia

En julio de 1954 podríamos decir que se inicia oficialmente la presencia de la ONU en el territorio colombiano a través de la creación del Centro de Información de las Naciones Unidas⁵⁵⁸. A partir de este momento, otros organismos del sistema de Naciones Unidas se han ido instalando en el país, como la Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de la Salud –OPS/OMS- el mismo año, el Banco Mundial en 1962, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- en 1963, el Programa Mundial de Alimentos –PMA- en 1969, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y el Fondo de Población de las Naciones Unidas –FPNU- en 1974, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO- en 1977, el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas –UNDCP- (ahora UNODC) en 1985, o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en 1991, entre otras.

De manera más reciente, ha destacado el trabajo llevado a cabo desde que se instalaron las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH- en 1997, y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- en 1998. A través de sus agencias, las Naciones Unidas han colaborado con el Gobierno colombiano con apoyo técnico y financiero en distintas áreas conectadas con el desarrollo social, político y económico⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷.- Cfr. INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS: *Third Committee of the United Nations General Assembly. A Practical Guide for NGO's*, Geneva, 2017. (Disponible en https://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_3rd_com_handbook_sp_web.pdf).

⁵⁵⁸.- Los Centros de Información de las Naciones Unidas (CINU) son oficinas ubicadas en cerca de 70 países alrededor del mundo, con el objetivo de difundir los principios, propósitos y la labor de la Organización. El 13 de julio de 1954 se inauguró la primera oficina permanente de las Naciones Unidas en Colombia que fue el Centro de Información de las Naciones Unidas.

⁵⁵⁹.- Actualmente, la presencia de la ONU en Colombia cuenta con la Oficina de Coordinador Residente. En cuanto a las agencias especializadas, se encuentran: el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el

El largo y devastador conflicto armado que ha sufrido el país durante más de medio siglo ha sido uno de los motivos desencadenantes del interés de la presencia de la Organización en el país, así como de la redacción de varios documentos en los que se ha visto reflejada la realidad y consecuencias que ha vivido la población a causa del mismo. En la agenda de la Tercera Comisión de la Asamblea General se han analizado temas de especial interés para Colombia, como la trata de mujeres y niñas, migrantes, derechos de los niños, periodistas, defensores de derechos humanos, pueblos indígenas, discriminación racial y eliminación de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

El Consejo de Seguridad ha puesto especial atención a la situación interna de Colombia, sobre todo durante las siete veces que el país perteneció al Consejo de Seguridad como miembro no permanente. Colombia siempre ha tenido el temor de que la situación llegara al Consejo, puesto que ello hubiera implicado que el país fuera finalmente considerado como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y que, por lo tanto, entraba a formar parte de un conjunto de temas conflictivos sobre los que los miembros permanentes negocian. No obstante, durante todos los años que duró el conflicto armado interno en el país, éste nunca fue incorporado a la agenda del Consejo.

Durante la presidencia de Colombia de Andrés Pastrana (1998-2002) se hacían referencias frecuentes a la situación interna del país aceptando que Colombia vivía un conflicto armado interno. Posteriormente, con la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010), el Gobierno abandonó la categoría de conflicto armado, y pasó a la definición de

Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y SIDA (ONUSIDA). Como Organismos aliados, tiene presencia la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Los Programas y Fondos presentes son: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las Mujeres (ONU-MUJERES), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (UNV). En cuanto a los departamentos y oficinas de la secretaría están: el Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela (CINU), la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Departamento de Seguridad (UDSS), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Servicio de las Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS). En cuanto a las Comisiones Regionales está presente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Finalmente, en cuanto a Organismos Aliados, están presentes la Red Local del Pacto Global Colombia y el UN Major Group for Children and Youth.

la situación como una democracia asediada por el terrorismo. Esta definición excluía cualquier consideración política, por lo que el papel de las Naciones Unidas ante este escenario era mucho más limitado⁵⁶⁰. Con la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) se vuelve al reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, y tras los acuerdos de paz para poner fin al mismo, Naciones Unidas ha asumido un papel activo en el posconflicto y construcción de la paz, como veremos más adelante.

B. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: los derechos humanos a examen

a. El Examen Periódico Universal

Mediante la Resolución 60/251 de la Asamblea General⁵⁶¹, se creó el Consejo de Derechos Humanos (en adelante CDH), con sede en Ginebra, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario de la Asamblea General. El CDH es el responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. Además, es el órgano encargado de ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto.

La misma Resolución 60/251 de la Asamblea General creó el Examen Periódico Universal (en adelante EPU)⁵⁶², previsto como un proceso para revisar de manera profunda la trayectoria en derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. A través del EPU, el Consejo tiene un elemento clave para recordar a

⁵⁶⁰.- FRANCO, A.: <<Experiencias de Colombia en el Consejo de Seguridad>>, *Revista Javeriana*, n°704, Bogotá, 2004, pp. 56-57.

⁵⁶¹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos, 3 de abril de 2006, A/RES/60/251

⁵⁶².- “El Consejo (...)realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones”. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos, 3 de abril de 2006, A/RES/60/251, punto 5, apartado e), p. 3.

los Estados su responsabilidad de respetar y aplicar plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, se trata de una de las herramientas principales del Consejo, y de este modo es utilizada para asegurar un trato homogéneo a todos los países cuando se evalúan las situaciones de derechos humanos. Este mecanismo tiene como objetivo final el mejorar la situación de derechos humanos en todos los países⁵⁶³. El EPU consiste en un examen de los expedientes de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, ofreciendo a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia.

De este modo, el Examen evalúa a los 193 Estados que pertenecen a la Organización de Naciones Unidas, frente al cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado, así como el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos que el Estado haya asumido voluntariamente en los ciclos anteriores.

b. *Los Ciclos del EPU de Colombia*

1. Primer Ciclo del EPU de Colombia

Colombia se sometió a su primer EPU en diciembre de 2008, presentando el informe nacional (en adelante *informe nacional*)⁵⁶⁴, en el marco del III Período de Sesiones del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal, con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. El país asumía entonces de manera voluntaria someterse al EPU, para así propiciar un análisis profundo de la

⁵⁶³.- “Los objetivos del examen serán: a) El mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno; b) El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrenta; c) El fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento; d) El intercambio de las mejoras prácticas entre los Estados y otros actores interesados; e) El apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos; f) El fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos, 18 de junio de 2007, Anexo, punto 4.

⁵⁶⁴.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/1, 19 de septiembre de 2008,

situación, una mejor comprensión y una cooperación transparente de los demás Estados⁵⁶⁵.

A su vez, y tal y como establece la dinámica del EPU, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos preparó un resumen⁵⁶⁶ de las comunicaciones presentadas por 21 interlocutores (en adelante, *informe resumen de las comunicaciones*), con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, y posteriormente, otro informe⁵⁶⁷ con la recopilación de la información (en adelante, *informe recopilación de la ONU*) que figura en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales, incluidas las observaciones y comentarios de Colombia, y en otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

En el informe nacional, Colombia hizo un listado de avances y desafíos para la protección y promoción de los derechos humanos, dividiéndolos entre: lucha contra la violencia y mantenimiento del orden público⁵⁶⁸, lucha contra la impunidad y acceso a la justicia⁵⁶⁹, discriminación y poblaciones particularmente vulnerables⁵⁷⁰ y derechos económicos, sociales y culturales⁵⁷¹. El informe mencionó repetidamente la situación de conflicto armado y el proceso de Justicia y Paz⁵⁷² que tuvo lugar antes del informe, pero no hizo referencias a la universalidad ni a la diversidad cultural⁵⁷³.

⁵⁶⁵.- RESTREPO, J.D.: <<Examen Periódico Universal: Dos visiones sobre la situación de los derechos humanos en Colombia>>, *Esbozos, Revista de filosofía política y ayuda al desarrollo*, enero 2009, nº1, p. 42.

⁵⁶⁶.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/3, 19 de septiembre de 2008.

⁵⁶⁷.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/2, 9 de octubre de 2008.

⁵⁶⁸.- Que a su vez se divide en: homicidios en persona protegida, desapariciones forzadas y tortura; y las minas anti personal. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/1, *doc.cit.*, pp. 6-10.

⁵⁶⁹.- *Íbid.*, pp. 10-13.

⁵⁷⁰.- Que a su vez se divide en: poblaciones indígenas y afrocolombianas; población en situación de desplazamiento forzado; mujeres; niños y niñas; LGTB; defensoras y defensores de DDHH, sindicalistas y periodistas; y personas privadas de la libertad. *Íbid.*, pp. 13-19.

⁵⁷¹.- Que a su vez se divide en: pobreza y desigualdad; educación; y salud. *Íbid.*, pp. 19-22

⁵⁷².- La Ley 975 de 2005 fue también llamada Ley de Justicia y paz, y fue promovida por el Gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe para facilitar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en el país.

⁵⁷³.- BLACKBURN LLORET, R., <<El relativisme cultural a l'Examen Periòdic Universal del Consell de Drets Humans>>, *ICIP WORKING PAPERS 2011/3*, Institut Català per la Pau, Barcelona, setembre 2011, pp. 29-30.

En las conclusiones de dicho informe, Colombia reconocía haber realizado grandes esfuerzos por cumplir con sus obligaciones en materia de DDHH y por elevar la responsabilidad de las instituciones y funcionarios con la garantía y protección de los mismos; aunque a su vez, exponía la persistencia de problemas para garantizar plenamente estos DDHH, agudizándose por la complejidad del territorio, la acción violenta de algunos grupos y las carencias de las instituciones. Es inevitable que se nombrara el negocio del narcotráfico, el cual ha permitido, a lo largo del tiempo, la supervivencia y surgimiento de grupos armados ilegales a través de los incalculables recursos generados. En este apartado, el país asumía diversos compromisos⁵⁷⁴ en la materia y la responsabilidad de establecer mecanismos de monitoreo a las recomendaciones que se concertaran⁵⁷⁵.

Por su parte, en el informe resumen de las comunicaciones, la Red ODHACO⁵⁷⁶ resaltaba como un logro la disminución de matanzas, secuestros y ciertas acciones bélicas de los grupos guerrilleros. Sin embargo, la creciente militarización de los territorios redundó en un aumento de las violaciones de derechos humanos directamente atribuidas a la fuerza pública, como las ejecuciones extrajudiciales. Amnistía Internacional (AI) indicaba que todas las partes en el conflicto armado interno en Colombia seguían cometiendo frecuentes violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, principalmente contra la población civil⁵⁷⁷. AI expresó especial preocupación por el mayor número de ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas de seguridad y de civiles desplazados forzosamente a causa del conflicto armado, señalando que la situación humanitaria y de derechos humanos seguía siendo crítica y en algunas regiones incluso había empeorado⁵⁷⁸.

Finalmente, en el informe de recopilación de la ONU se destacaba el hecho de que

⁵⁷⁴.- Los expresados en los párrafos 31, 38, 42, 48, 57, 62, 67, 71, 76, 91, 95, 102, 106 y 114. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/1, *doc.cit.*

⁵⁷⁵.- *Íbid.*, p. 22.

⁵⁷⁶.- Como las tomas armadas de pueblos y los puestos de control ilegales en las carreteras del país. Aun así, estos logros se entendieron como el resultado de las estrategias adoptadas en relación con los principales agentes armados, consistentes en negociar con los grupos paramilitares, aumentar la presencia de la fuerza pública e incrementar la presión militar contra las FARC-EP, y no como resultado de una política de derechos humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/3, *doc.cit.*, p. 10.

⁵⁷⁷.- No obstante, en los últimos años habían disminuido las violaciones de ciertos derechos humanos, como los secuestros y los asesinatos de civiles. *Íbid.*, p. 11.

⁵⁷⁸.- Cfr. RESTREPO, J.D.: <<Examen Periódico Universal: ...>>, *op.cit.*, pp. 40-68.

Colombia continuaba seriamente afectada por el conflicto armado interno y además que estos grupos armados ilegales se veían involucrados de manera directa o indirecta en actividades de narcotráfico, y asociados con redes locales e internacionales de crimen organizado y corrupción. La relación compleja entre todos estos factores, a la que había que añadir la persistencia de problemas estructurales como la impunidad y las limitaciones para el acceso a la justicia, la desigualdad y la discriminación, continuaban afectando de manera negativa la situación de los derechos humanos.

La Alta Comisionada para los Derechos Humanos reconoció que en los últimos años Colombia había alcanzado progresos en el restablecimiento de la seguridad en todo su territorio, y que era un logro significativo que los derechos humanos tuvieran mayor visibilidad entre las prioridades de los organismos públicos. No obstante, otro problema pendiente de resolución que se observaba era la implementación de mecanismos que garantizaran la seguridad de las víctimas para participar en los procesos y recibir reparaciones. Destacaba negativamente la intensificación de la violencia contra los defensores de los derechos humanos, considerando la urgencia en adoptar medidas para proteger con eficacia a los defensores que se encontraban en peligro, y en investigar y procesar con eficacia a los responsables de las violaciones⁵⁷⁹.

Tras la presentación de estos tres informes, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia aprobó el 15 de diciembre de 2008 su informe, tras el examen celebrado en la 14ª sesión, el 10 de diciembre de 2008. En el informe constaban un total de 65 conclusiones y recomendaciones, las cuales reflejaron la posición de los Estados que las presentaron en cada caso. Colombia aceptó 54 recomendaciones y rechazó 11, presentando sus opiniones al respecto en una adición al informe del Grupo de Trabajo⁵⁸⁰.

El Consejo de Derechos Humanos aprobó el 20 de marzo de 2009, en su 31ª sesión⁵⁸¹, el resultado del examen periódico universal sobre Colombia, constituido por el informe del

⁵⁷⁹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/3/COL/2, *doc.cit.*, pp. 12-13.

⁵⁸⁰.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/10/82/Add.1, 13 de enero de 2009.

⁵⁸¹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/10/29, 9 de noviembre de 2009.

Grupo de Trabajo, junto con las opiniones del país sobre las recomendaciones y/o conclusiones, así como sus compromisos voluntarios y las respuestas presentadas por el Estado antes de que el pleno aprobara el resultado a las preguntas o cuestiones que no se habían tratado lo suficiente en el diálogo interactivo del Grupo de Trabajo.

2. Segundo Ciclo del EPU de Colombia

La segunda vez que Colombia se ha sometido al EPU fue en abril de 2013. En febrero de ese mismo año, Colombia presentó el informe nacional (en adelante, *informe nacional*)⁵⁸² y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentó un informe con la recopilación de la información(en adelante, *informe recopilación de la ONU*)⁵⁸³ incluida en los informes de los órganos de tratados y los procedimientos especiales, con inclusión de las observaciones y los comentarios formulados por el Estado interesado, y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Se incorporaron asimismo otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, y un informe con el resumen de 22 comunicaciones de interlocutores para el examen periódico universal (en adelante, *informe resumen de las comunicaciones*)⁵⁸⁴; todo ello con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos.

En su informe nacional, Colombia dedicó el tercer punto a los avances, prioridades y desafíos para la promoción y protección de los DDHH. Este apartado, que ocupa la mayor parte del documento, se centró en explicar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo –PND- “Prosperidad para Todos” 2010-2014; la formulación de la política pública integral de DDHH y DIH; los derechos económicos, sociales, culturales y

⁵⁸².- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/1, 7 de febrero de 2013.

⁵⁸³.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/2, 7 de febrero de 2013.

⁵⁸⁴.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/3, 7 de febrero de 2013.

ambientales⁵⁸⁵; la lucha contra la violencia y el mantenimiento del orden público⁵⁸⁶; la lucha contra la impunidad y el acceso a la justicia⁵⁸⁷; la responsabilidad de las Empresas en materia de respeto a los DDHH; la igualdad y la no discriminación⁵⁸⁸, y la relación con la Fuerza Pública.

Colombia resaltó haber llevado a cabo el seguimiento a las recomendaciones y/o compromisos voluntarios adquiridos en el marco del primer ciclo del EPU y en sus conclusiones destacó la apuesta normativa e institucional por asegurar el pleno goce y respeto de los DDHH, tanto de la población víctima del conflicto, como de toda la población en general, con medidas estructurales y con vocación de permanencia. El Gobierno del país orientó su política a fortalecer la democracia, el afianzamiento de la legitimidad del Estado, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la tolerancia cero a violaciones de DDHH y DIH, posibilitando así alcanzar mejores indicadores sociales y disminuir los factores de desigualdad social⁵⁸⁹.

El informe resumen de las comunicaciones de este segundo ciclo del EPU se basó principalmente en las opiniones en relación con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por parte de Colombia, teniendo en cuenta el Derecho internacional humanitario aplicable. Constaron denuncias en relación con la igualdad y la no discriminación, donde los pueblos indígenas y afrocolombianos estaban especialmente afectados; cifras especialmente graves en relación con el derecho

⁵⁸⁵.- En los que hizo referencia a la situación en la que se encontraban: la pobreza, la seguridad alimentaria, empleo y productividad, la vivienda digna, la educación, las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones –TIC, la salud, la protección social, la cultura y el medio ambiente. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/1, *doc.cit.*, pp. 5-9

⁵⁸⁶.- Donde se presentó el contexto en el que se encontraban para llevar a cabo la prevención contra la violencia, el fortalecimiento de espacios de diálogo con la sociedad civil, la protección a personas en situación de riesgo, la instrucción a las Fuerzas Militares, la lucha contra las Bandas Criminales –BACRIM-, la lucha contra los grupos armados ilegales, la trata de personas, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el homicidio en persona protegida, la desaparición forzada, la violencia sexual, el reclutamiento forzado y las minas antipersonal, municiones sin explotar y educación en riesgo de minas. *Íbid.*, pp. 9-13

⁵⁸⁷.- Haciendo especial énfasis en la reparación integral de las víctimas del conflicto. *Íbid.*, p. 14

⁵⁸⁸.- Donde se trataron temas relacionados con mujeres, poblaciones indígenas, poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, población en situación de desplazamiento, niños, niñas y adolescentes, población LGBTI, miembros de organizaciones sindicales, personas privadas de la libertad, personas con condición de discapacidad

⁵⁸⁹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/1, *doc.cit.*, p. 21.

a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona⁵⁹⁰, como el aumento en el delito de reclutamiento ilícito de personas menores de 18 años, especialmente en zonas rurales, resguardos indígenas, territorios de población afrocolombiana y sectores urbano-marginales. También graves situaciones en materia de administración de justicia, lucha contra la impunidad y Estado de Derecho, destacando en particular los ataques a los funcionarios.

En cuanto a la libertad de religión y de creencias, de expresión, de asociación y de reunión pacífica, se denunció la persecución sufrida por los cristianos en zonas de conflicto, los periodistas y defensores de derechos humanos, entre otros. Hay que señalar que asimismo se nombran otros problemas relacionados con el derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, derecho a la salud, derecho a la educación, personas con discapacidad, minorías y pueblos indígenas⁵⁹¹, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, desplazados internos⁵⁹² y derecho al desarrollo y cuestiones medioambientales.

Finalmente, en el informe de recopilación de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos reconoció los esfuerzos del Gobierno por fortalecer el Estado de Derecho, a través de importantes iniciativas legislativas y de política pública, la condena de las violaciones de los derechos humanos y la adopción de medidas contra la corrupción y la apropiación ilegal de tierras, entre ellas la Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley N° 1448)⁵⁹³. No obstante, la violencia generada por el conflicto armado interno siguió afectando el pleno disfrute de los derechos. Fue de especial trascendencia el hecho de que el Presidente Santos reconociera públicamente la existencia de un

⁵⁹⁰.- Durante 2010, por lo menos 1.597 personas perdieron la vida a causa de la violencia sociopolítica y que, entre el primer y segundo semestre de 2010, las ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la fuerza pública aumentaron el 68,18%. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/3, *doc.cit.*, p. 4.

⁵⁹¹.- Los pueblos indígenas y afrodescendientes seguían sufriendo ataques de diferentes grupos armados, que ejercían presión en sus territorios debido a su riqueza en recursos naturales. *Íbid.*, p. 10.

⁵⁹².- Según el informe, seguía habiendo una cantidad ingente de desplazamientos forzados, con entre 3,9 y 5,5 millones de desplazados internos. Entre 2008 y 2011, fueron desplazadas al menos 1.206.439 personas. El 22,5% de la población desplazada era afrodescendiente y el 7% indígena, en su mayoría mujeres y niños. *Íbid.*, p. 11.

⁵⁹³.- Aun así, el SNU indicó que a siete años de su promulgación, el Gobierno había reconocido la necesidad de reformar la Ley de justicia y paz (N° 975), que continuaba sin satisfacer los derechos de las víctimas, garantizar la no repetición ni lograr la aplicación del derecho a la verdad. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/16/COL/2, *doc.cit.*, p. 4.

conflicto armado interno, lo que facilitó el diálogo con la comunidad internacional y contribuyó a la aplicación efectiva de la protección internacional. Un impacto muy relevante tuvo el anuncio del Presidente, en agosto de 2012, del comienzo de un proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

Tras un análisis de la cooperación de Colombia con los mecanismos de derechos humanos, el informe desarrolló el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el Derecho internacional humanitario aplicable, atendiendo a los mismos puntos⁵⁹⁴ que el informe resumen de comunicaciones.

Finalmente, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, establecido de conformidad con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007, celebró su 16° período de sesiones del 22 de abril al 3 de mayo de 2013. El 23 de abril de 2013 llevó a cabo el examen de Colombia, en la cuarta sesión. Tras la exposición de la delegación colombiana, se formularon declaraciones en el diálogo interactivo por parte de 76 delegaciones. Posteriormente, se enumeraron seis recomendaciones examinadas por Colombia y que contaban con su aprobación, 120 recomendaciones que contaban con el apoyo de Colombia, pero que consideraba que ya se habían aplicado o se estaban aplicando, ocho recomendaciones de las que Colombia tomó nota para su ulterior consideración por parte de las autoridades nacionales y 26 recomendaciones que no contaron con su apoyo⁵⁹⁵.

Finalmente, el Estado se comprometió voluntariamente a adoptar todas las medidas necesarias para combatir la impunidad ante las violaciones de los derechos humanos perpetradas por cualquier persona, incluidos los miembros de las fuerzas de seguridad; avanzar en el diseño de una política pública en favor de la educación y la cultura de los

⁵⁹⁴.- Igualdad y no discriminación; derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad y Estado de Derecho; derecho al matrimonio y a la vida familiar; libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, y derecho a participar en la vida pública y política; derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado; derecho a la salud; derecho a la educación, minorías y pueblos indígenas; migrantes, refugiados y solicitantes de -asilo; desplazados internos; y derecho al desarrollo y cuestiones ambientales. *Ibid.*, pp. 8-15.

⁵⁹⁵.- Colombia presentó sus opiniones al respecto, que se incluyen en un anexo al informe del Grupo de Trabajo. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/24/6/Add.1, 19 de julio de 2013.

derechos humanos que alcance a todos los organismos del Estado y al público en general; continuar aplicando las recomendaciones de la Oficina del ACNUDH en Colombia, dado su conocimiento de la realidad nacional, continuar con el seguimiento del EPU en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y de Derecho internacional humanitario; compartir, con los Estados que lo soliciten, las experiencias del Sistema Nacional de Derechos Humanos, el Sistema de Recomendaciones sobre Derechos Humanos (SISREDH) y el mecanismo de vigilancia del Examen Periódico Universal, en el marco de la cooperación internacional; consolidar los mecanismos y políticas para combatir la trata de personas en el marco de la estrategia nacional y reforzar las medidas para cubrir las necesidades de las víctimas de este delito, entre ellas el retorno, la seguridad, la asistencia y el asesoramiento psicosocial; mantener también las actividades diplomáticas y las iniciativas de cooperación técnica con el fin de establecer y fortalecer mecanismos bilaterales y regionales destinados a combatir este problema transnacional; y continuar avanzando en la aplicación del mecanismo nacional de visitas a los lugares de detención⁵⁹⁶.

3. Tercer Ciclo del EPU de Colombia

Tras la firma del Acuerdo de paz en 2016, uno de los aspectos más relevantes en la etapa de posconflicto en Colombia ha sido la situación de los derechos humanos. La implementación de los Acuerdos de La Habana ha puesto en evidencia la difícil situación en la que aún se encuentra el país en relación con la protección de los derechos humanos de la población civil. En mayo de 2018, Colombia presentó el informe nacional (en adelante, *informe nacional*)⁵⁹⁷ y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentó un informe con la recopilación de la información (en adelante, *informe recopilación de la ONU*)⁵⁹⁸ incluida en los informes de los órganos de tratados y los procedimientos especiales, con inclusión de las observaciones y los comentarios formulados por el Estado interesado, y de la Oficina del Alto Comisionado de las

⁵⁹⁶.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/24/6, 4 de julio de 2013. p. 26.

⁵⁹⁷.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/30/COL/1, 26 de febrero de 2018.

⁵⁹⁸.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/30/COL/2, 12 de marzo de 2018.

Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Se incorporaron asimismo otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, y un informe con el resumen de 55 comunicaciones de interlocutores para el examen periódico universal (en adelante, *informe resumen de las comunicaciones*)⁵⁹⁹; todo ello con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos.

En el informe nacional de Colombia se exponen las medidas llevadas a cabo por el país para promover y proteger los derechos humanos dentro de su territorio. Dado el momento histórico en que se encuentra el país, el análisis gira alrededor de la construcción de la paz. El Gobierno reconoce que el Acuerdo de paz alcanzado con las FARC-EP ha llevado a la disminución considerable de los indicadores de violencia⁶⁰⁰. En este sentido, el informe hace un análisis de la participación de las mujeres en el proceso de paz⁶⁰¹; el desminado humanitario y la educación en el riesgo de minas⁶⁰²; la prevención del reclutamiento forzado y el uso de niños, niñas y adolescentes⁶⁰³; la reintegración y reincorporación de los ex miembros de las FARC-EP⁶⁰⁴; la búsqueda de persona

⁵⁹⁹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/30/COL/3, 12 de marzo de 2018.

⁶⁰⁰.- La tasa de homicidios en 2017 fue la más baja de los últimos 42 años (24 homicidios por cada 100.000 habitantes). NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/30/COL/1, *doc.cit.*, p. 4.

⁶⁰¹.- Las mujeres han sido una parte fundamental en el proceso de paz. La Subcomisión de Género de la mesa de negociaciones fue la encargada de incluir el enfoque de género en los borradores de los acuerdos de reforma rural, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas. La creación de esa subcomisión es en sí un hecho inédito en los procesos de paz en el mundo, y es producto del esfuerzo de mujeres de diferentes sectores y procedencias que se unieron para hacer oír su voz, después del nombramiento de los negociadores plenipotenciarios del Gobierno en la mesa de diálogo con las FARC-EP, entre los cuales no había mujeres.

⁶⁰².- El Estado ha fortalecido la política de desminado humanitario, lo que ha permitido liberar 180 municipios (23 a través de operaciones de despeje y 157 a través de cualificación de información) y tener intervención de organizaciones de desminado humanitario en otros 242 municipios. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/30/COL/1, *doc.cit.*, p. 5.

⁶⁰³.- Como parte de la implementación del Acuerdo de paz, 135 adolescentes y jóvenes salieron de las filas de las FARC, de los cuales 124 ingresaron al Programa Camino Diferencial de Vida y 11 al Programa Especializado del ICBF. En ambos casos para recibir la protección del Estado y garantizar un proceso de restablecimiento de derechos adecuado e integral. Es la primera vez en Colombia que en el marco de un proceso de paz se generan acuerdos respecto de la salida y atención de los menores de edad de un grupo armado ilegal. *Ibid.*, p. 6.

⁶⁰⁴.- Se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)¹⁸, que cuenta con 25 Consejos Territoriales de Reincorporación como medida para descentralizar el proceso. En el marco de la reincorporación temprana se han implementado programas para la bancarización, el desarrollo de proyectos productivos, la afiliación al Sistema de Seguridad Social en salud y pensiones (SSGSP), la escolarización y la formación de capital humano para el trabajo. *Ibidem.*

desaparecidas⁶⁰⁵; la atención y reparación integral a las víctimas⁶⁰⁶; desplazamiento forzado⁶⁰⁷, y educación y cultura en derechos humanos.

El Gobierno reiteró su reconocimiento a la labor que realizan, especialmente, los defensores de derechos humanos para la reivindicación de los derechos y la consolidación de la democracia. A su vez, en el informe destaca la preocupación de la comunidad internacional por las agresiones de las que han sido víctimas los defensores de derechos humanos⁶⁰⁸.

El informe resumen de las comunicaciones de este tercer ciclo del EPU constituye una síntesis de las comunicaciones de 55 partes interesadas. De las aportaciones contempladas en el informe, podemos destacar el reconocimiento del gran avance que ha supuesto la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, ya que la consolidación de la paz era un requisito indispensable para el ejercicio y respeto de los derechos humanos⁶⁰⁹. En el informe se analizan cuestiones transversales⁶¹⁰, la situación de los derechos civiles y políticos⁶¹¹, la situación de los derechos económicos, sociales y culturales⁶¹² y los derechos de personas o grupos específicos⁶¹³.

Finalmente, en el informe de recopilación de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado

⁶⁰⁵.- El Acuerdo de paz contempla acciones para enfrentar la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas. Mediante el Decreto 589/2017 se creó la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, UBDP. *Íbid*, p. 7.

⁶⁰⁶.- A partir de la implementación de la Ley de Víctimas, el Estado ha avanzado en la reparación integral en cinco áreas: satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición. *Ibidem*.

⁶⁰⁷.- Hasta enero de 2018 el RUV registra 7.671.124 víctimas de desplazamiento forzado. En los últimos años se ha presentado una reducción en el número de personas desplazadas forzadamente; no obstante, el Estado reconoce que aún se registran desplazamientos en algunas regiones del país como consecuencia de la actuación de determinados grupos ilegales, por lo que se continuará adoptando las medidas necesarias para la prevención y atención de este fenómeno. *Íbid*, p. 8.

⁶⁰⁸.- Entre 2016 y 2017 han ocurrido 144 homicidios de defensores de DDHH. *Íbid*, p. 10.

⁶⁰⁹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/WG.6/30/COL/3, *doc.cit.*, p. 3.

⁶¹⁰.- Igualdad y no discriminación; desarrollo, medio ambiente y las empresas y los derechos humanos; y, derechos humanos y lucha contra el terrorismo. *Íbid.*, pp. 3-4.

⁶¹¹.- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y el Estado de Derecho; las libertades fundamentales y el derecho a participar en la vida pública y política; la prohibición de todas las formas de esclavitud; y el derecho a la intimidad y a la vida familiar. *Íbid.*, pp. 4-7.

⁶¹².- Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; derecho a la seguridad social; derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a la salud; y, derecho a la educación. *Íbid.*, pp. 7-9.

⁶¹³.- Las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las minorías y pueblos indígenas, los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos y los apátridas. *Íbid.*, pp. 9-11.

para los Derechos Humanos se felicita al Gobierno de Colombia, las FARC-EP y la sociedad colombiana por su determinación de avanzar en el proceso de paz después de medio siglo de conflicto armado. Se señala igualmente que, en términos generales, el Acuerdo de paz cumple las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos.

Asimismo, se afirma que, si el Acuerdo se aplicara de manera diligente, podía orientar al Estado en la superación de los problemas estructurales relacionados con los derechos humanos. Como reflexión final y a nivel general, el equipo en el país consideró destacable el intercambio de buenas prácticas con otros países sobre el sistema de seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos convencionales y extraconvencionales del sistema de las Naciones Unidas, pero instó a Colombia a que incluyera a la sociedad civil en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones⁶¹⁴.

C. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

a. Las violaciones de derechos humanos en Colombia y la pertinencia del establecimiento de una Oficina del ACNUDH

Las violaciones de los derechos humanos e infracciones del Derecho internacional humanitario en Colombia han tenido lugar dentro de un amplio y complejo contexto de violencia sociopolítica. El grave conflicto armado interno que ha vivido Colombia a lo largo de las pasadas décadas ha puesto en grave peligro los derechos humanos de la población civil en el país. La preocupación que Naciones Unidas ha tenido por la situación de los derechos humanos en Colombia aparece reflejada desde el primer informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia en 1997⁶¹⁵, junto con el establecimiento de una Oficina de derechos humanos en Colombia.

⁶¹⁴.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. A/HRC/WG.6/30/COL/2, *doc.cit.*, pp. 1-2.

⁶¹⁵.- “A la Comisión de Derechos Humanos le preocupa profundamente que la situación de violencia endémica que afecta a muchas partes del país y el enfrentamiento entre el Gobierno y grupos guerrilleros hayan tenido consecuencias graves para los derechos humanos en el país”. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: 53ª periodo de sesiones. Tema 3 del programa provisional. 24 de enero de 1997. E/CN.4/1997/11, p. 2.

El principal motivo de preocupación desde estos inicios fue la cantidad de violaciones del derecho a la vida, como consecuencia de diversos actos de violencia en el contexto del conflicto armado entre el Gobierno y las guerrillas, y los llevados a cabo por los grupos paramilitares. Otros factores de preocupación, que se han mantenido durante todo el conflicto, han sido el gran número de casos de desapariciones y el alarmante nivel de impunidad, especialmente en relación con los abusos cometidos por agentes públicos sujetos en ese momento a la jurisdicción de tribunales militares⁶¹⁶. La práctica de la tortura generó preocupación también a la Comisión, ya que no constaban los casos en que se castigara el delito de tortura y la legislación colombiana no concordaba con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En relación con el derecho a la vida, entre enero y septiembre de 1997, se registraron en el Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP-, un total de 3.341 personas víctimas de muerte violenta. Los grupos paramilitares aparecían como responsables del mayor número de violaciones del derecho a la vida. Tan sólo entre enero y noviembre de 1997 se atribuyeron a los grupos paramilitares 31 masacres que dejaron 265 víctimas⁶¹⁷, precedidas por la comisión de torturas y sevicias públicas con el objetivo de aterrorizar a la población.

También aparecieron ejecuciones selectivas que fueron denunciadas por haberse cometido por militares haciéndose pasar por paramilitares, o por acciones conjuntas de miembros de la fuerza pública y paramilitares. Para este entonces Colombia continuaba ostentando una de las tasas de homicidios más altas del mundo⁶¹⁸, agravándose la criminalidad y violencia por las organizaciones de narcotraficantes. Durante estos años el conflicto se intensificó y propició un aumento de la violencia y las violaciones a los derechos humanos. En el caso colombiano, las violaciones de los derechos humanos suponen a su vez infracciones del Derecho internacional humanitario, al producirse éstas

⁶¹⁶.- En este sentido, la Comisión alentaba al Gobierno de Colombia a una reforma del Código Penal Militar, en particular en lo que se refería a excluir de la jurisdicción de los tribunales militares todo lo concerniente a los crímenes de lesa humanidad. *Ibid.*, p. 3.

⁶¹⁷.- Datos obtenidos a través de la consulta de la página oficial del Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP- (<http://www.cinep.org.co/Home2/>)

⁶¹⁸.- NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: 54ª periodo de sesiones. Tema 3 del programa provisional. 9 de marzo de 1998. E/CN.4/1998/16, p. 4.

dentro del marco del conflicto armado.

El mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia nació del acuerdo firmado entre Naciones Unidas y el entonces Gobierno colombiano en Ginebra el 29 de noviembre de 1996. Durante el año 2016, dicho acuerdo fue prorrogado hasta el 2019. A raíz del mandato, en 1997 el Alto Comisionado abrió la Oficina principal en la capital colombiana, además de distintas oficinas a lo largo del territorio nacional⁶¹⁹.

Los objetivos principales para esta oficina en Colombia fueron observar la situación de los derechos humanos con el fin de poder asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos, teniendo en cuenta la situación de violencia y conflicto armado que vivía el país. Asimismo, el Alto Comisionado también tenía el encargo de presentar informes analíticos a la comisión de Derechos Humanos⁶²⁰.

El Alto Comisionado fundamentalmente observa la situación de los derechos humanos en las distintas regiones de Colombia y realiza recomendaciones e informes, los comparte con las autoridades y con la sociedad civil, y de este modo trabaja conjuntamente y contribuye a generar cambios positivos y mejoras en la situación de los derechos de las personas.

⁶¹⁹.- Las once oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia se encuentran en Barranquilla, Barrancabermeja, Cali, Cúcuta, Florencia, Medellín, Mocoa, Neiva, Quibdó y Villavicencio. Además, consta de cuatro oficinas satélites en Apartadó, Buenaventura, Montería y Tumaco y dos presencias coordinadas desde Bogotá en Arauca y Amazonas para cubrir distintas regiones del país.

⁶²⁰.- El capítulo cuarto del Acuerdo Relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece los objetivos y criterios generales para la gestión de la oficina “*De conformidad con el mandato señalado en el Preámbulo de este Acuerdo, la Oficina observará la situación de los derechos humanos con el objeto de asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de violencia y conflicto armado interno que vive el país, así como para permitir al Alto Comisionado que presente informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos. Para el logro de su mandato, las actividades de la oficina se centrarán en la cooperación con el Gobierno de Colombia para contribuir al mejoramiento de la situación de los derechos humanos y, en concertación con el CICR, para promocionar, dentro de los límites de sus respectivos mandatos, el respeto y la observancia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país. Igualmente, la oficina asesorará en materias de su competencia a los representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a individuos*”. NACIONES UNIDAS-COLOMBIA: *Acuerdo Relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, capítulo cuarto, artículo cinco, Ginebra, 29 de noviembre de 1996, p. 6.

El mandato estableció algunas funciones específicas para la Oficina, bajo la autoridad del Alto Comisionado, que fueron, entre otras: asesorar al poder Ejecutivo en la definición global y puesta en práctica de políticas en materia de derechos humanos, así como asesorar al poder legislativo y velar por que todo proyecto de ley en materia de derechos humanos respete los instrumentos internacionales; velar por que las recomendaciones y decisiones formuladas por los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas sean consideradas por las entidades públicas; recibir quejas sobre violaciones a los derechos humanos y otros abusos y transmitirlos a las autoridades nacionales (además de recomendar y promover medidas de protección para los autores de las quejas, víctimas y testigos); y por último, mantener comunicación constante con todos los organismos competentes del Gobierno y del Estado, organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, teniendo en cuenta el contexto de violencia y conflicto armado interno que sufría el país⁶²¹.

b. *Evolución de la situación de los derechos humanos a través de la primera década de Informes anuales del ACNUDH sobre la situación en Colombia (1997-2006)*

El proceso electoral⁶²² y el amplio debate en el seno de la sociedad colombiana sobre una eventual salida pacífica⁶²³ al conflicto armado en Colombia marcaron la situación de los derechos humanos en los años 1997 y 1998. Los primeros informes del ACNUDH muestran como estos eventos se asociaron a un incremento de las acciones violentas por parte de los grupos armados ilegales, al utilizar la violencia para incidir en los resultados electorales. Para este entonces, la Alta Comisionada mostró su preocupación por la gravedad y magnitud de las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del Derecho internacional humanitario cometidas en el país; actos graves, masivos y sistemáticos como las masacres, las ejecuciones extrajudiciales, los asesinatos, la práctica

⁶²¹.- NACIONES UNIDAS-COLOMBIA, *Acuerdo Relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina ...*, doc.cit., capítulo quinto, artículo siete, pp. 7-8.

⁶²².- El 7 de agosto de 1998 asumió la presidencia de Colombia Andrés Pastrana Arango, cargo que ocupó hasta el 2002.

⁶²³.- Entre el 12 y 15 de julio de 1998, representantes del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) firmaron el “Acuerdo de Puerta del Cielo” para dar inicio a un proceso de paz. El presidente Pastrana se reunió también en julio con miembros del Secretariado Nacional de las FARC para explorar caminos hacia una salida negociada al conflicto. La constitución de la mesa de negociación fue prevista para el 7 de enero de 1999.

de la tortura, de la desaparición forzada y de los secuestros, las amenazas y el desplazamiento forzado de la población⁶²⁴.

Entre las consecuencias más graves se destacaba la victimización de miles de personas civiles, así como el elevado número de muertes violentas, tanto dentro del contexto del conflicto armado como fuera del mismo, y la mayoría atribuibles a grupos paramilitares. Factores de gran alarma que persistían fueron el elevado índice de impunidad en esta materia⁶²⁵ y el aumento continuo del desplazamiento forzado⁶²⁶ de personas. Durante 1998, la mayor parte de las iniciativas gubernamentales tendentes a mejorar la situación de los derechos humanos en Colombia no se concretaron o fueron insuficientes para lograr cambios significativos⁶²⁷. Se constataron continuas anomalías procesales que afectaron las garantías del debido proceso legal⁶²⁸, un alto grado de violencia ejercida contra los niños y niñas⁶²⁹ y una persistente discriminación y violencia ejercida contra las mujeres. A pesar de los esfuerzos del Estado, la Alta Comisionada reconocía que Colombia estaba lejos de alcanzar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Durante los años comprendidos entre 1999 y 2002, varios factores de orden político, militar, económico y social situaban a Colombia en un contexto complejo y difícil. El país se enfrentaba a múltiples problemas, dificultades y retos de gran magnitud en relación con el mantenimiento de los principios del Estado de Derecho, el respeto de los

⁶²⁴.- NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/1998/16, *doc.cit.*, p. 31.

⁶²⁵.- Tanto las autoridades colombianas como las organizaciones no gubernamentales aceptaron la falta de investigación y enjuiciamiento de los delitos constitutivos de violaciones de los derechos humanos y de crímenes de guerra como uno de los factores que más contribuía a sostener la abundancia y reiteración de conductas que afectaban los derechos protegidos por los instrumentos internacionales. *Íbid.*, p. 22.

⁶²⁶.- El desplazamiento forzado de personas aparecía como una de las más graves consecuencias del conflicto armado. Según cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), cada año se desplazaban unas 180.000 personas, y el número total de desplazados desde 1985 hasta 1997 sería de alrededor de un millón. *Íbid.*, p. 17

⁶²⁷.- NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999, p. 34.

⁶²⁸.- Las violaciones del derecho al debido proceso y a las garantías judiciales se dieron, especialmente, en el marco de las actuaciones de la llamada justicia regional (justicia sin rostro), cuya abolición fue recomendada en diversas ocasiones por órganos internacionales de derechos humanos. Bajo este sistema se violaba el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que quedaba suprimida la audiencia pública, funcionarios judiciales y testigos de cargo actuaban de forma anónima, se dilataban desmesuradamente los términos para instruir el proceso y quedaban, en la práctica, abolidas las causas de libertad provisional. *Íbid.*, p. 16.

⁶²⁹.- Para esta época, según el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF) 30.000 menores vivían en las calles, siendo la mayoría de ellos adictos al alcohol, drogas e inhalantes y en muchos casos víctimas de la llamada limpieza social. La Fiscalía General de la Nación estimaba que 25.000 niños y niñas eran explotados sexualmente. *Íbid.*, p. 21.

derechos humanos y la observancia del Derecho internacional humanitario. En este período tuvieron lugar de manera oficial los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano presidido por Andrés Pastrana y las FARC-EP. En 1999 el Gobierno emprendió varias iniciativas y acciones dirigidas a entablar diálogos de paz con las guerrillas⁶³⁰, principalmente las FARC-EP⁶³¹. Tras una escalada violenta, el 20 de diciembre de 1999 las FARC-EP anunciaron una tregua unilateral hasta el 10 de enero de 2000, aunque durante el 2001 la evolución de los diálogos de paz con las guerrillas sufrió dificultades para avanzar en el logro de los acuerdos, así como un precario nivel de apoyo social y político.

Y finalmente, durante los primeros meses del 2002 los diálogos llegaron a su fin⁶³², sin haber logrado ningún resultado positivo. La crisis económica que atravesaba el país repercutió también en este momento histórico, así como la permanencia de la actividad de las redes del narcotráfico⁶³³. Las acciones violentas de los grupos paramilitares, en especial de las AUC, continuaron produciéndose, así como denuncias de su relación con agentes del Estado. Los atentados del 1 de septiembre de 2001 marcaron dos hechos importantes para Colombia: la adopción de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad contra el terrorismo y la inclusión de los grupos paramilitares en la lista norteamericana de organizaciones terroristas, donde ya figuraban las FARC-EP y el ELN⁶³⁴.

Durante esta época se continuaron presentando graves violaciones a los derechos civiles

⁶³⁰.- Los acercamientos entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) fueron irregulares y discontinuos, en gran parte debido a los secuestros masivos de civiles que perpetró durante esta época el grupo guerrillero.

⁶³¹.- El 7 de noviembre de 1998 el Presidente Pastrana estableció una “zona de distensión”, y la sostuvo durante 1999.

⁶³².- A principios de 2002, las dos partes acababan de superar una de las peores crisis presentadas a lo largo del proceso y habían fijado un calendario más preciso para negociar sobre temas que concernían directamente a la población civil, pero la guerrilla incrementó las acciones violentas y el Gobierno decidió terminar definitivamente el proceso y recupera el control de la “zona de distensión”.

⁶³³.- La producción y la comercialización de estupefacientes era un germen importante de financiación de los diversos grupos armados ilegales, motor de violencia en las zonas de cultivos, generador de enfrentamiento social entre muchas comunidades, causa mediata e inmediata de un alto número de desplazamientos forados y elemento importante de corrupción en la vida administrativa. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, p. 10.

⁶³⁴.- NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002, p. 18.

y políticos en todo el territorio nacional; destacando las que afectaron al derecho a la vida⁶³⁵, a la integridad personal⁶³⁶, a la libertad y seguridad personales⁶³⁷, a la libertad de circulación y residencia, y al debido proceso⁶³⁸. Fueron de especial preocupación la gravedad del desplazamiento interno⁶³⁹, la problemática de la impunidad y el debilitamiento de las instituciones del Estado⁶⁴⁰. El deterioro de la situación de derechos humanos abarcó tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales.

El conflicto armado vivió una seria degradación, con graves consecuencias sobre la población civil, ya que los grupos paramilitares intensificaron sus acciones mediante el homicidio de civiles y las guerrillas incrementaron la toma de rehenes. El fenómeno

⁶³⁵.- La violación de este derecho se dio tanto en forma de ejecución de una sola víctima, como en forma de masacre. Unas tuvieron claros móviles políticos y otras obedecieron a motivaciones de limpieza social, pero otras tan solo con el propósito de intimidar o provocar el desplazamiento forzado. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2002/11, 9 de marzo de 2000, p.9. Las más graves violaciones del derecho a la vida estuvieron constituidas por ejecuciones extrajudiciales de carácter individual y colectivo, cuyas víctimas fueron personas de todas las edades y condiciones, aun niños, mujeres, embarazadas y ancianos. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/2002/17, *doc.cit.*, p. 22.

⁶³⁶.- Se denunciaron casos de tortura aplicada con el fin de castigar o de intimidar a las víctimas, o de hacer objeto de intimidación o de coerción a terceros relacionados con aquéllas. También se denunciaron tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como el uso desproporcionado de la fuerza. *Ibid.*, p. 26

⁶³⁷.- Los casos de desapariciones forzadas continuaron aumentando, así como detenciones administrativas realizadas por miembros de la Policía Nacional sin ajustarse a las exigencias constitucionales, o detenciones ilegales o arbitrarias realizadas por integrantes de las fuerzas militares y del cuerpo nacional de policía. *Ibid.*, pp. 27-28

⁶³⁸.- La problemática del debido proceso no puede desvincularse de los altos índices de impunidad en Colombia, aún más alarmantes en los casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. E/CN.4/2002/11, *doc.cit.*, p. 13. Las capturas administrativas no reunían los requisitos legales exigidos para su procedencia y no estaban adecuadamente sometidas a los controles necesarios. El derecho a ser juzgado por un tribunal competente, independiente e imparcial, así como las garantías para la independencia y autonomía de los funcionarios judiciales fueron ignorados durante este período. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/2002/17, *doc.cit.*, pp. 28-29

⁶³⁹.- El desplazamiento interno se convirtió en una estrategia de guerra para obtener control territorial, ya sea por amenazas o por ataques directos a la población civil. En los primeros nueve meses de 1999 se registraban 225.000 desplazados, mostrando cada mes un aumento en el número. El desplazamiento forzado devino en esta época una verdadera emergencia humanitaria. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. E/CN.4/2002/11, *doc.cit.*, p. 26.

⁶⁴⁰.- La administración de justicia en Colombia mostraba numerosas debilidades y deficiencias que representaban, a su vez, los principales factores de impunidad. Además de la debilidad institucional, las instituciones judiciales mostraron fallas funcionales, estructurales y limitaciones presupuestarias. Un factor neurálgico de impunidad continuaba siendo el funcionamiento de la justicia penal militar en relación con investigaciones de violaciones de derechos humanos o de derecho internacional humanitario. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, pp. 34-35.

paramilitar continuó en expansión y consolidándose. Es interesante el hecho de que la Oficina del ACNUDH constató que en materia de derechos humanos el principal problema no consistía en la carencia de normas, programas, mecanismos e instituciones, sino en la falta de puesta en práctica de unas y otros, que se tradujera en decisiones, acciones y resultados tangibles⁶⁴¹.

En mayo de 2002 fue elegido presidente el candidato Álvaro Uribe, bajo fuertes promesas de llevar a cabo una política de seguridad democrática basada, principalmente, en el enfrentamiento de la insurgencia con el aparato militar del Estado. Las elecciones se llevaron a cabo en un ambiente de tensión y polarización, tanto los grupos guerrilleros como los grupos paramilitares lograron, mediante la violencia y el terror, afectar el ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos del país. A lo largo del año 2003 se intensificaron los combates entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales, en particular las guerrillas, lo que impactó significativamente en la población civil. El 15 de julio de 2003 el Gobierno y las AUC firmaron el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, donde convenían la desmovilización total de su fuerza hasta el 2005⁶⁴².

Por su parte, las FARC-EP y el ELN, en un comunicado conjunto, rechazaron cualquier proceso de acercamiento político y de diálogo nacional con el Gobierno. En este contexto, la situación de los derechos humanos en el país continuó siendo crítica⁶⁴³, resultando preocupante el aumento del número de denuncias en actos atribuidos a la Fuerza Pública, como ejecuciones extrajudiciales, ejecuciones colectivas o masacres, ejecuciones

⁶⁴¹.- *Ibid.*, p. 53.

⁶⁴².- Desgraciadamente, pese al compromiso de cese de hostilidades, durante todo el año siguieron registrándose acciones violentas de miembros de los grupos paramilitares contra la población civil. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, p. 10.

⁶⁴³.- Durante el 2003 se registraron denuncias de violaciones del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso y a las garantías judiciales, a la independencia e imparcialidad de la justicia, al respeto de la vida privada y de la intimidad, así como de las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión, y a los derechos políticos. La oficina del ACNUDH en Colombia continuó recibiendo, en forma creciente, denuncias de violaciones de derechos humanos con responsabilidad directa de los servidores públicos, y en particular de la Fuerza Pública, en varias ocasiones conjuntamente con la Fiscalía. Muchas de las violaciones, por su carácter grave, masivo o sistemático, eran constitutivas de crímenes de lesa humanidad, y susceptibles de ser juzgadas por la Corte Penal Internacional. Los derechos económicos, sociales y culturales continuaron siendo afectados por el aumento de la brecha en la distribución de la riqueza, la pobreza, la exclusión y la injusticia social. *Ibid.*, p. 22.

sumarias, desapariciones forzadas o detenciones arbitrarias, entre otros⁶⁴⁴.

En 2004, el contexto nacional estuvo marcado por el debate público sobre cambios constitucionales que permitieron la reelección inmediata del Presidente⁶⁴⁵, la negociación entre el Gobierno y las AUC⁶⁴⁶ y la ausencia de avances significativos en materia de negociaciones de paz entre el Gobierno y los grupos guerrilleros. Las negociaciones con las AUC llevaron a la desmovilización de grupos paramilitares, a pesar de las continuas violaciones por parte de éstos al cese de hostilidades⁶⁴⁷. En comparación con el año anterior, en 2004 bajaron algunos indicadores importantes de violencia, como homicidios en general, masacres y secuestros. A pesar de esta disminución, los indicadores continuaron siendo muy elevados.

En 2005 y 2006 el conflicto armado interno siguió siendo, junto con el narcotráfico y el crimen organizado, una de las causas más importantes de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, el Estado continuó demostrando debilidades para reducir la impunidad. En este período, la desmovilización de los grupos paramilitares continuó avanzando hasta la última desmovilización colectiva en agosto de 2006⁶⁴⁸. Ese mismo año, Álvaro Uribe fue reelegido como presidente de Colombia y la economía del país registró un notable crecimiento⁶⁴⁹.

A lo largo de estos años, desafortunadamente, la situación de los derechos humanos

⁶⁴⁴.- *Ibid.*, pp. 23-24.

⁶⁴⁵.- La Corte Constitucional de Colombia tuvo que reformar la Constitución para autorizar la reelección presidencial inmediata, lo que permitió que Álvaro Uribe se presentara nuevamente a las elecciones de mayo de 2006 y fuera elegido para un segundo mandato.

⁶⁴⁶.- La negociación entre el Gobierno y las AUC se desarrolló sin que paralelamente existiera un marco legal adecuado que garantizara el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, y que no hubiera impunidad para los autores de crímenes de lesa humanidad y de guerra.

⁶⁴⁷.- La Defensoría del Pueblo señaló que las AUC fueron responsables de 342 casos de infracciones al cese de hostilidades, incluyendo masacres, desplazamientos forzados, homicidios selectivos y sistemáticos, secuestros, abusos sexuales, desapariciones, amenazas e intimidaciones; también se conocieron actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas y el contrabando de armas. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, pp. 8-10.

⁶⁴⁸.- En diciembre de ese mismo año se llevaron a cabo los primeros pasos para la implementación de la Ley n°975 de 2005 (Ley de justicia y paz), como marco jurídico para facilitar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares.

⁶⁴⁹.- El crecimiento económico de 2006 fue del orden del 6%, lo cual constituyó una importante variable macroeconómica para superar los significativos índices de pobreza del país. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/2005/10, *doc.cit.*, p. 7.

continuó siendo crítica, tanto en cuanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales⁶⁵⁰. A pesar de haberse finalizado el proceso de desmovilización colectiva de grupos paramilitares⁶⁵¹, siguió latente la preocupación en cuanto a los que continuaron sin desmovilizarse o los que volvieron a armarse y a dirigir nuevos grupos armados ilegales, por lo que la situación de los derechos humanos no mejoró.

Se registraron múltiples casos de violación del derecho a la vida mediante ejecución extrajudicial, muchas veces con responsabilidad atribuible a miembros de las fuerzas militares; casos que constituían tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y uso excesivo de la fuerza; desapariciones forzadas y detenciones ilegales o arbitrarias; casos de violación del derecho al debido proceso por inobservancia de los principios y normas sobre independencia judicial, por desconocimiento de la presunción de inocencia y por obstaculización de la justicia; y en relación con el derecho a la libertad de opinión y expresión, se registraron amenazas y homicidios contra periodistas y defensores de derechos humanos⁶⁵².

c. *Recorrido y avances en la protección de los derechos humanos a través de la segunda década de Informes anuales del ACNUDH sobre la situación en Colombia (2007-2016)*

En la segunda década de informes anuales, el ACNUDH empezó a reconocer por primera vez que en 2007 Colombia había alcanzado progresos en el establecimiento de la seguridad a lo largo de su territorio y que era un logro significativo que los derechos humanos tuvieran mayor visibilidad en la agenda pública⁶⁵³. Los esfuerzos del Gobierno

⁶⁵⁰.- *Íbid.*, pp.2 5-30.

⁶⁵¹.- Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el número total de paramilitares desmovilizados colectivamente llegó a 31.671. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, p. 11.

⁶⁵².- Además, se continuaron perpetrando homicidios y amenazas contra personas protegidas, ataques contra la población civil y ataques indiscriminados, actos de terrorismo, torturas y otros atentados contra la dignidad personal, toma de rehenes, desplazamientos forzosos, reclutamiento de menores, actos de violencia sexual contra mujeres y niñas, utilización de minas antipersonal, y restricciones a la libertad de movimiento y al ingreso de alimentos y medicamentos a la población civil. *Íbid.*, pp. 28-40.

⁶⁵³.- Las estadísticas oficiales revelaban una disminución en el número de masacres y homicidios, secuestros, ataques de la guerrilla contra pequeñas poblaciones y bases militares, retenes ilegales y

para fortalecer el Estado de Derecho, fundamentalmente incrementando su presencia regional en lugares que anteriormente estaban bajo control de los grupos armados ilegales, colocaron al país en una mejor posición para asegurar el pleno respeto por los derechos humanos. A pesar de ello, el conflicto armado interno continuaba afectando seriamente el país, junto con otros hechos políticos y de orden público, como la aparición o consolidación de nuevos grupos armados ilegales después del proceso de desmovilización de los paramilitares, algunos con fuertes vínculos con el crimen organizado y el narcotráfico⁶⁵⁴. El efecto del conflicto sobre los derechos humanos seguía representando un desafío permanente para el Estado y su población⁶⁵⁵.

Tras finalizar el proceso de desmovilización colectiva de los grupos paramilitares, continuaron operando las Autodefensas Campesinas del Casanare y surgieron nuevos grupos armados ilegales. Desmovilizados rasos y antiguos cuadros medios de las estructuras paramilitares estaban a la cabeza de los nuevos grupos que operaban en áreas que anteriormente habían sido de influencia paramilitar. A su vez, las FARC-EP continuaron violando el Derecho internacional humanitario, cometiendo infracciones graves y sistemáticas, tales como masacres, homicidios, toma de rehenes, uso de minas antipersona, actos de violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas y actos de terrorismo. Las víctimas del conflicto armado continuaron en una situación de desprotección, a pesar de que el Gobierno creó en septiembre de 2007 el Programa de

voladuras de torres eléctricas y oleoductos, entre otros. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, p. 6.

⁶⁵⁴.- La mejora en la seguridad y la disminución en la tasa nacional de homicidios en 2009 se vieron afectados por el claro aumento de las tasas de homicidio en algunas ciudades como Medellín, el aumento del número de intimidaciones y amenazas de muerte contra jóvenes y defensores de derechos humanos, entre otros, la expansión de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares y el incremento de la violencia que éstos ejercían contra la población. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/13/72, 04 de marzo de 2010, p. 5.

⁶⁵⁵.- Las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos guerrilleros y la fuerza pública, así como las actividades de los grupos armados ilegales y narcotraficantes, junto con las subyacentes dificultades estructurales, como la inequitativa distribución de la riqueza, la discriminación y estigmatización de grupos vulnerables, la impunidad y las dificultades para el acceso efectivo a la justicia seguían condicionando el goce integral de los derechos humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/10/32, 19 de febrero de 2009, p. 6.

Protección para Víctimas y Testigos de la Ley N° 975 de 2005⁶⁵⁶.

En relación con los casos de ejecuciones extrajudiciales, el Gobierno tomó medidas disciplinarias y sesiones periódicas de rendición de cuentas con los altos mandos militares para responder a las denuncias por ejecuciones extrajudiciales⁶⁵⁷, no obstante, las políticas institucionales adoptadas por el Ministerio de Defensa y el alto mando militar para combatir esta práctica no lograron incidir de manera significativa en la reducción de estas violaciones. En 2008 aparecieron nuevas modalidades de comisión de las ejecuciones extrajudiciales de mayor complejidad y sofisticación en su planeación y ejecución⁶⁵⁸. En 2009 se descubrió públicamente que el DAS (entidad de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República) había estado desarrollando de manera generalizada y sistemática, una serie de actividades ilegales dirigidas contra, entre otros, defensores de derechos humanos, opositores políticos, periodistas y altos funcionarios del Gobierno⁶⁵⁹. Aumentaron también las intimidaciones y amenazas de muerte a través de panfletos y correos electrónicos contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales y comunitarios⁶⁶⁰.

El año 2010 vino marcado por las elecciones presidenciales, ganadas el 20 de junio por Juan Manuel Santos Calderón, el cual expresó su compromiso con los derechos humanos⁶⁶¹. A partir de entonces empezaron a escucharse posibles acercamientos de paz entre el Gobierno y las guerrillas, desaparecieron en combate algunos de los comandantes

⁶⁵⁶.- Este programa fue objeto de críticas por parte de algunos de los principales sectores beneficiarios. Tanto el Gobierno como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) reconocieron la necesidad de diseñar mecanismos de reparación administrativa que permitieran subsanar las limitaciones de los mecanismos judiciales existentes en el momento. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/7/39, *doc.cit.*, pp. 27-28

⁶⁵⁷.- El Presidente destituyó tres generales y 24 oficiales y suboficiales en 2008. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/10/32, *doc.cit.*, pp. 7-8.

⁶⁵⁸.- Se formaron redes encargadas de ofrecer a las víctimas trabajos en municipios diferentes a los de su lugar de origen, y de procurarles medios para trasladarlos hasta tales lugares, donde eran ejecutadas y presentadas como “muertos en combate”, lo que ha sido conocido también como “falsos positivos”. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/7/39, *doc.cit.*, pp. 27-28

⁶⁵⁹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/13/72, *doc.cit.*, p. 6.

⁶⁶⁰.- La Oficina en Colombia observó, entre otros, casos de homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias, violaciones sexuales, injerencias arbitrarias en domicilios y sedes de las organizaciones y robos de información dirigidos contra defensores y defensoras de derechos humanos. *Íbid.*, p. 7.

⁶⁶¹.- El Gobierno sancionó una ley de homenaje a las víctimas de desaparición forzada y el nuevo Código Penal Militar que excluía las violaciones de derechos humanos de la jurisdicción militar. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, p. 3.

militares más destacados de las FARC-EP y se produjo el rescate y liberación de secuestrados. En 2011 el presidente Juan Manuel Santos reconoció públicamente la existencia del conflicto armado interno, término que había sido negado por otros gobiernos anteriores⁶⁶². Todas las partes del conflicto armado continuaron cometiendo infracciones al Derecho internacional humanitario, especialmente los grupos guerrilleros, situación que se agravó estos años por la violencia generada por los nuevos grupos armados ilegales surgidos de los antiguos paramilitares desmovilizados.

La Oficina continuó registrando ataques y agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, sociales, afrocolombianos e indígenas, sindicalistas y periodistas. La práctica de ejecuciones extrajudiciales no logró erradicarse por completo, y devino especialmente preocupante la continua expansión de grupos armados ilegales surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares. Destacó la firma de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras⁶⁶³ y los esfuerzos del Gobierno por atender las víctimas de desaparición forzada. En 2011 continuaron cometándose actos de violencia sexual relacionados con el conflicto y crímenes en los cuales las víctimas fueron niñas, niños y adolescentes⁶⁶⁴.

El año 2012 marcó una nueva etapa en la historia del conflicto armado en Colombia. El 26 de agosto el Gobierno colombiano firmó con las FARC-EP el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable*. La Oficina reconoció en su momento el potencial del proceso de paz para transformar Colombia en lo que respecta a su nivel de respeto y disfrute de los derechos humanos. Además, en este año destacó la aprobación por el Congreso de tres reformas constitucionales, incluyendo el

⁶⁶².- La violencia generada en el marco del conflicto armado interno seguía afectando el pleno goce de los derechos humanos. El reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno facilitaba un diálogo con la comunidad internacional, permitiendo utilizar términos comunes para referirse a la situación del país y contribuía a la aplicación efectiva de la protección internacional. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/19/21, 31 de enero de 2012, p. 4.

⁶⁶³.- Esta ley se consideró como uno de los instrumentos más importantes de los últimos años para facilitar la búsqueda de la paz y la reconciliación en Colombia, partiendo del reconocimiento, promoción, protección y respeto de los derechos de las víctimas. *Íbid.*, p. 11.

⁶⁶⁴.- *Íbid.*, pp. 13-15.

Marco Jurídico para la Paz⁶⁶⁵.

Desafortunadamente, las agresiones y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y contra quienes participaban en el programa de restitución de tierras continuaron produciéndose, la mayoría de ellas eran atribuidas a los nuevos grupos armados ilegales surgidos de los paramilitares desmovilizados⁶⁶⁶. Tras un año del proceso de paz se percibía en el país una profunda desconfianza, con protestas sociales masivas sobre diversas cuestiones. En este clima, el presidente Santos anunció su intención de presentarse a un segundo mandato en las próximas elecciones presidenciales en mayo de 2014, en las que fue efectivamente reelegido. Durante el año 2014 las negociaciones de paz continuaron⁶⁶⁷, logrando avances significativos, no obstante, problemas como los desplazamientos continuaron latentes, con cifras alrededor de 250.000 desplazados anuales⁶⁶⁸.

Al año siguiente, las partes anunciaron acuerdos sobre la creación de un Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición como mecanismo independiente e imparcial de carácter extra-judicial, sistema que brindaría una oportunidad inigualable para dar respuesta a los derechos de las víctimas. En la segunda mitad del año 2015, Colombia registró el nivel más bajo de los últimos 50 años de acciones ofensivas en el marco del conflicto armado⁶⁶⁹. No obstante, persistían dificultades en materia de

⁶⁶⁵.- El Marco Jurídico para la Paz fue un Acto Legislativo por medio del cual se establecieron los instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política Colombiana con el fin de adelantar las negociaciones con las FARC-EP. El Acto Legislativo buscó regular la terminación del conflicto armado dentro del marco constitucional existente y para ello autorizó la creación de mecanismos de justicia transicional que permitieran facilitar una desmovilización masiva de los grupos armados ilegales, así como garantizar a las víctimas de conflicto armado sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

⁶⁶⁶.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/22/17/Add.3*, 7 de enero de 2013, p. 4.

⁶⁶⁷.- Tras dos años de negociaciones se lograron importantes avances, incluyendo acuerdos preliminares sobre reforma rural, participación política y drogas ilícitas. También abrieron debates sobre el punto de la agenda relativo a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

⁶⁶⁸.- El desplazamiento ha afectado de manera desproporcionada a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Además, los efectos de la violencia en zonas marginales de grandes y medianas ciudades limitan la disponibilidad de zonas seguras para la reubicación y perpetúan la crisis de desplazamiento. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/28/3/Add.3*, 23 de enero de 2015, p. 4.

⁶⁶⁹.- La Oficina observó que las negociaciones de paz previnieron muchas violaciones de derechos humanos. No obstante, la situación humanitaria continuó afectando de manera desproporcionada a las

institucionalidad, especialmente la rama judicial enfrentaba serias deficiencias en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos⁶⁷⁰. Además de los aspectos relacionados directamente con el proceso de paz, la Oficina detectó múltiples retos adicionales de derechos humanos para la paz merecedores de atención⁶⁷¹.

Las negociaciones de La Habana terminaron en 2016 con la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera⁶⁷². En dicho acuerdo, debido a su amplio contenido de derechos humanos, las partes negociadoras solicitaron a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que apoyara su aplicación, asignándole diversas funciones para la etapa de aplicación del Acuerdo y construcción de la paz en el país⁶⁷³.

3. La cooperación al desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Colombia. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia

A. *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia 2008-2012*

La Organización de las Naciones Unidas ha mantenido un importante trabajo de

poblaciones rurales, indígenas y afrocolombianas. La Defensoría del Pueblo documentó casos de desplazamiento, control social, amenazas, extorsiones y restricciones a la movilidad en varios departamentos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/31/3/Add.2, 15 de marzo de 2016, p. 5.

⁶⁷⁰.- En el caso de la investigación judicial de las ejecuciones extrajudiciales del pasado, ésta no avanzaba con la suficiente celeridad. Además, en 2015 la Oficina documentó diez casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida a manos de efectivos militares. El Estado incumplió sus obligaciones internacionales al no actuar en materia penal, disciplinaria, operacional o de mando y control para asegurar la no repetición. *Íbid.*, pp. 9-13.

⁶⁷¹.- Como una precaria acción del Estado en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ataques constante a defensores de derechos humanos, violencia de género y unos índices demasiado elevados de violencia sexual, las dificultades que viven los pueblos indígenas y afrocolombianos para ver reconocidos sus derechos a la propiedad colectiva, a la participación efectiva y a la autonomía. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/31/3/Add.2, *doc.cit.*, pp. 16-20.

⁶⁷².- La firma del acuerdo de paz se produjo en Cartagena de Indias el 26 de septiembre de 2016. Este acuerdo fue sometido a un plebiscito, cuyo resultado no fue positivo por un margen muy pequeño. Posteriormente, el 24 de noviembre, el Gobierno firmó en Bogotá el Acuerdo Final, aprobado por el Congreso el 30 de noviembre, en el cuál se incluían algunas modificaciones y revisiones aportadas por los sectores que habían sido contrarios al primer acuerdo.

⁶⁷³.- Estas funciones serán analizadas más adelante.

cooperación con Colombia a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante UNDAF, por sus siglas en inglés) desde el 2008⁶⁷⁴. El UNDAF es el ejercicio de planificación estratégica que enmarca las actividades de cooperación de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas con representación en Colombia, por lo tanto, resume la programación conjunta de las distintas agencias, fondos y programas del Sistema para los años previstos. Inicialmente se firmó el UNDAF para el período 2008-2012, mediante el cual el conjunto de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas destinaron su atención a cuatro áreas centrales de interés correspondientes a las prioridades del país. El UNDAF implicó la intervención tanto de las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas que trabajan en Colombia, como del Gobierno, instituciones territoriales, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Desde los inicios de la cooperación de Naciones Unidas en Colombia, la Organización definió como prioridad el apoyar los esfuerzos de Colombia por fortalecer su institucionalidad democrática, construir condiciones para la paz, promover la convivencia y en especial, garantizar a las víctimas de la violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, la restitución de sus derechos dentro de los principios de la verdad, la justicia y la reparación⁶⁷⁵. Dentro de los objetivos centrales del programa se seleccionaron cuatro áreas de cooperación: pobreza, equidad y desarrollo social; desarrollo sostenible y desarrollo alternativo; Estado social de derecho y gobernabilidad; y por último paz, seguridad y reconciliación.

La primera área, *pobreza, equidad y desarrollo social*, tenía su justificación al ser Colombia un país de desarrollo medio, pero con unos niveles de pobreza preocupantes y una fuerte inequidad en la distribución de la riqueza, aspectos generados y agravados por la situación de violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales. En cuanto al *desarrollo sostenible y desarrollo alternativo*, éste se explicaba por las características medioambientales del país. Colombia, a pesar de ser uno de los pocos países megadiversos⁶⁷⁶ presentaba una débil gestión del territorio y una enorme

⁶⁷⁴.- NACIONES UNIDAS – COLOMBIA: *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012*, Bogotá, 23 de julio de 2007, (disponible en <http://nacionesunidas.org.co/>).

⁶⁷⁵.- *Ibid.*, p. 6.

⁶⁷⁶.- Un país megadiverso posee la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi el 70% de la diversidad mundial de especies. Cfr. BUENO, S.: <<Megadiversidad>>, *Áreas protegidas y*

vulnerabilidad frente a los riesgos naturales, esto también a causa de la pobreza, la situación de violencia interna y la presencia de cultivos ilícitos, entre otros. Por estos motivos, se pretendía enfrentar y mitigar el impacto de los cultivos ilícitos sobre el medio ambiente, así como ofrecer a los campesinos vinculados a estos, alternativas de vida dignas y sostenibles.

El área *Estado social de Derecho y gobernabilidad* venía marcada por los factores de exclusión social, violencia interna a causa del conflicto y el narcotráfico, escenarios que desafían permanentemente el Estado de Derecho y el fortalecimiento de la gobernabilidad y respeto a los derechos humanos, a pesar de la larga tradición democrática del país. Por último, en relación con el objetivo de la *paz, seguridad y reconciliación*, nuevamente podemos apreciar el impacto del largo conflicto armado interno y su conexión con el narcotráfico, factores que atentan contra las condiciones de seguridad y han ido generando una grave situación humanitaria, ocasionando millones de desplazados internos a causa del conflicto. Por ello, se consideró de especial importancia apoyar las condiciones para fortalecer la institucionalidad democrática, la construcción de la paz y la convivencia y la reconciliación, para así también mitigar el impacto de la violencia sobre la población⁶⁷⁷.

Con el objetivo de dar un seguimiento al avance del proceso de UNDAF y del impacto en el país se concedió especial atención a las tareas de monitoreo y evaluación, elaborando una serie de indicadores para cada uno de los efectos y de los productos establecidos en la matriz UNDAF para el período 2008-2012⁶⁷⁸.

B. Revisión y extensión del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2014

a. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo

Con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos, en agosto de 2010, el Gobierno impulsó un proceso de revisión de los mecanismos de cooperación internacional en su

conservación en los países andinos: modelos, estrategias y participación. Segunda parte, Letras Verdes, N°3, Ecuador, 2009.

⁶⁷⁷.- NACIONES UNIDAS – COLOMBIA: *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012, doc.cit.*, pp. 11-13.

⁶⁷⁸.- *Íbid.*, pp. 20-32.

conjunto, dentro de los cuales estaban las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas, para adaptarlos así a un nuevo contexto de prioridades y oportunidades para Colombia. De esta manera, se reformularon programas como el UNDAF para alinearlos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos”⁶⁷⁹.

El Gobierno de Colombia y el SNU valoraron positivamente los avances en materia de seguridad, desarrollo, crecimiento económico, reducción de la pobreza, generación de empleo y fortalecimiento de la oferta social orientada a atender a poblaciones en situación de vulnerabilidad. No obstante, la situación en Colombia en ese momento seguía siendo preocupante, y a su vez la cooperación necesaria. En este punto, el SNU continuaba en su labor como socio estratégico del Gobierno colombiano, contribuyendo de manera general en cuatro áreas estratégicas de cooperación: la lucha contra la pobreza, la desigualdad social y el logro de los ODMs; la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo de desastres; el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado social de Derecho; y el avance hacia la paz, seguridad y reconciliación⁶⁸⁰.

De este modo, tras un análisis de los logros y desafíos que había representado el UNDAF, el Gobierno colombiano y el SNU consensuaron extender la vigencia de aquél hasta el año 2014. Durante este periodo, si bien las áreas de cooperación del UNDAF siguieron centradas en los ejes de derechos humanos, atención humanitaria y desarrollo humano, se propusieron algunos cambios en las orientaciones y en el núcleo de las cuatro áreas del marco de cooperación⁶⁸¹.

b. *Áreas de cooperación del UNDAF*

La primera área prioritaria continuó siendo *pobreza, equidad y desarrollo social*. A pesar

⁶⁷⁹.- El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 fue un instrumento estratégico y hoja de ruta que determinaba las prioridades del Gobierno de Colombia, y supuso la base fundamental para el proceso de realineación del UNDAF.

⁶⁸⁰.- NACIONES UNIDAS – COLOMBIA: *Documento de conclusiones de la revisión, alineación y extensión del Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2012 (UNDAF) con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”*, p. 2.

⁶⁸¹.- Recordemos que las cuatro áreas de cooperación del UNDAF eran: pobreza, equidad y desarrollo social; desarrollo sostenible y desarrollo alternativo; estado social de derecho y gobernabilidad; y por último, paz, seguridad y reconciliación.

de haber mejorado los niveles de pobreza desde el inicio del programa en 2008, factores como la persistencia del conflicto armado continuaban incidiendo en que Colombia presentara niveles de pobreza de hasta casi la mitad de su población, así como grandes brechas en la distribución de la riqueza. Con la reformulación y extensión, se produjo un énfasis específico en el apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶⁸². Se introdujo un cambio, incorporando las acciones de sustitución de cultivos ilícitos, que antes se relacionaban con la segunda área de sostenibilidad ambiental, al enfocarse en alternativas socioeconómicamente lícitas, con el objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales.

La segunda área prioritaria llamada anteriormente *desarrollo sostenible y desarrollo alternativo* pasó a llamarse *desarrollo sostenible y gestión integral del riesgo*. A pesar de la gran biodiversidad que presenta Colombia, durante muchos años se llevaron a cabo prácticas ambientalmente insostenibles, afectando de este modo muy negativamente la biodiversidad y el ecosistema. En esta misma línea, el país presentaba una gran vulnerabilidad frente a los riesgos naturales y antrópicos⁶⁸³, generando emergencias humanitarias a causa de los desastres naturales. Con la extensión del UNDAF se fortalecía el apoyo del SNU al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, especialmente en su cooperación con todo el ciclo de la gestión integral del riesgo: prevención, mitigación, adaptación, recuperación y reconstrucción⁶⁸⁴.

A la tercera área prioritaria se le añadió el término *democrática*, pasando a llamarse *Estado social de Derecho y gobernabilidad democrática*. El conflicto armado prolongado marcó negativamente la consolidación del Estado social de Derecho, comportando varias dificultades para la democracia del país, como la falta de fortalecimiento de la gobernabilidad y la falta de garantía en materia de derechos humanos. Con la extensión del programa se reforzaba esta área de cooperación haciendo esta vez más énfasis en el

⁶⁸².- Esta primer área de pobreza, equidad y desarrollo social, se articula con el capítulo 3 “Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática” del PND “Prosperidad para todos” 2010-2014. Se destacan como líneas estratégicas la primera infancia, niñez y adolescencia; la formación de capital humano; el acceso a la salud; la Red para la superación de la pobreza; la empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos; y los grupos étnicos y estrategias diferenciales. NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Documento de conclusiones de la revisión, ... doc.cit.*, p. 6.

⁶⁸³.- En ese momento, fenómenos como “La Niña” habían afectado de forma considerable al país.

⁶⁸⁴.- Esta segunda área de desarrollo sostenible y gestión integral del riesgo se articula con el capítulo 6 “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo” del PND “Prosperidad para todos” 2010-2014. NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Documento de conclusiones de la revisión, ... doc.cit.*, p. 7.

fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, la cultura de la legalidad y la capacidad de planificación de las entidades del Gobierno a nivel nacional y local⁶⁸⁵.

Para la cuarta y última área prioritaria *paz, seguridad y reconciliación*, se puso especial atención la gravedad y extensión del conflicto armado que continuaba viviendo el país en ese momento. Haciendo referencia a los millones de desplazados internos, se ponían de relieve los esfuerzos por generar condiciones óptimas para el desarrollo de la paz, la convivencia y la reconciliación. Dentro de esta área también se desarrolló la cooperación humanitaria a las víctimas del conflicto y de desastres de origen natural, adaptando, asimismo, las acciones en este ámbito a la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras⁶⁸⁶.

C. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia 2015-2019

En el año 2015 el SNU decidió firmar nuevamente un Marco de Asistencia, tomando como base la experiencia del anterior Marco de Asistencia (UNDAF 2008-2012, extendido hasta el 2014). En esta ocasión, el contexto colombiano se situaba en medio de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero FARC-EP, por lo que parece lógico que las dos áreas elegidas fueran la construcción de la paz y el desarrollo sostenible⁶⁸⁷, mostrando una vez más el apoyo de Naciones Unidas a las negociaciones para el proceso de paz⁶⁸⁸. Al encontrarse en un momento tan crucial para el país, este programa se formuló en coherencia con la Agenda Post 2015 y los Objetivos

⁶⁸⁵.- Esta tercer área de estado social de derecho y gobernabilidad democrática se articula con el capítulo 5 “Consolidación de la Paz” y el capítulo 7 “Soportes transversales de la prosperidad democrática” del PND “Prosperidad para todos” 2010-2014. *Ibid.*, p. 8.

⁶⁸⁶.- Esta cuarta área de paz, seguridad y reconciliación se articula con el capítulo 5 “Consolidación de la Paz” del PND “Prosperidad para todos” 2010-2014. *Ibidem*.

⁶⁸⁷.- En el resumen ejecutivo del UNDAF 2015-2019 se definen ambos de la siguiente forma: “La construcción de paz es entendida como el avance hacia una cultura de convivencia, diálogo y pluralismo, que afiance la democracia, propicie el pacto social y elimine la violencia, la discriminación y el uso legítimo de la fuerza. El desarrollo sostenible, por su parte, se sustenta en tres pilares que se refuerzan mutuamente, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente”. NACIONES UNIDAS – COLOMBIA: *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019*, Bogotá, 3 de septiembre de 2015, p. 1.

⁶⁸⁸.- Así lo expresa desde la introducción, el Marco de Asistencia 2015-2019, destacando que “En el presente Marco de Asistencia, el Sistema de las Naciones Unidas reafirma su compromiso de apoyar la decisión colombiana de lograr la paz, la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia de base local”. *Ibid.*, p. 3.

de Desarrollo Sostenible 2015-2030, respetando las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y sostenibilidad ambiental.

Asimismo, el UNDAF 2015-2019 se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, *Todos por un Nuevo País*, que contenía como pilares fundamentales: Colombia en paz, Colombia equitativa y sin pobreza extrema, y Colombia la más educada. La cooperación del SNU con el país se dirigía a fortalecer las capacidades de las entidades estatales y de la sociedad civil para agenciar el desarrollo nacional con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género y multiculturalidad⁶⁸⁹. Además, incluía la transferencia de modelos innovadores y demostrativos, la canalización de experiencia y el apoyo internacional⁶⁹⁰.

Como hemos avanzado, las dos áreas en las que se centró esta nueva edición del UNDAF fueron la construcción de la paz y el desarrollo sostenible. El objetivo estratégico en la construcción de la paz es que Colombia haya avanzado en el goce efectivo de los derechos y la creación de condiciones para la paz, mediante el fortalecimiento de las capacidades del Estado para garantizarlos. El SNU ha contribuido a esta labor a través de cuatro líneas de cooperación.

En primer lugar, a través de la promoción de una cultura de paz y derechos humanos, y mediante el fortalecimiento de la justicia y los mecanismos nacionales y locales de prevención, transformación y resolución de conflictos. En segundo lugar, a través del fortalecimiento de los mecanismos locales de participación ciudadana y las capacidades de los gobiernos locales para propiciar el ejercicio efectivo de derechos. En tercer lugar, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales y territoriales para la transición hacia la paz y, por último, a través del fortalecimiento de los mecanismos nacionales y locales para la atención y reparación integral de las víctimas y apoyo a la restitución de

⁶⁸⁹.- La cooperación llevada a cabo por el SNU se centra en la promoción de los derechos humanos, la equidad de género y la sostenibilidad. De este modo, las acciones siempre buscan eliminar cualquier forma de discriminación o exclusión e incluir un enfoque diferencial. Los grupos en condiciones de discriminación o exclusión son las mujeres y personas de diversidad sexual; los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores; los pueblos indígenas, afrodescendientes, rom y comunidades rurales; los más pobres y las víctimas o desplazados a causa del conflicto armado y de desastres naturales; y las personas con VIH/SIDA o con discapacidad. La protección y atención e estas personas será prioritaria en todas las acciones propuestas por el SNU.

⁶⁹⁰.- NACIONES UNIDAS – COLOMBIA: *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019, ...*, doc.cit., pp. 5-6.

tierras.

En el área del desarrollo sostenible, se pretendía que Colombia avanzara en sus dimensiones social, económica y ambiental. Además, también se pretendían avances en equidad, cierre de brechas poblacionales y territoriales e inclusión productiva de las zonas más rezagadas, gestión ambiental íntegra, y mitigación y adaptación al cambio climático. La primera línea de cooperación con la que el SNU ha contribuido ha sido el fortalecimiento de las capacidades del Estado para disminuir las brechas poblacionales, territoriales y de género, y para avanzar hacia la equidad y la movilidad social.

En segundo lugar, mediante el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la sociedad para disminuir las brechas de género y avanzar en una cultura de igualdad de género. Otra línea ha sido a través del fortalecimiento de las estrategias para el desarrollo integral rural y la inclusión de los pequeños productores rurales en los circuitos económicos. Y, por último, a través del fortalecimiento de las políticas y estrategias nacionales y locales para lograr una gestión ambiental integral, avanzar en la gestión de riesgos de desastre e incrementar la resiliencia de los territorios⁶⁹¹.

III. IMPLICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA

Tanto el Gobierno de Colombia como las FARC-EP han compartido la importancia de la participación internacional en cada una de las fases del proceso de paz⁶⁹². El sexto y último punto del Acuerdo de paz bajo el título de *Implementación, Verificación y Refrendación* contiene el acuerdo sobre *Mecanismos de implementación y verificación*, dentro del cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, integrado por representantes del Gobierno Nacional de Colombia y de las FARC-EP para dar seguimiento a los componentes del Acuerdo y

⁶⁹¹.- *Ibid.*, pp. 8-13.

⁶⁹².- Cfr. VACAS FERNÁNDEZ, F.: <<Las operaciones internacionales en apoyo a los procesos de desmovilización, desarme y reintegración en Colombia>>, en FERNÁNDEZ LIESA, C. y REY CANTOR, E. (Dir.): *El Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC*, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá, 2017, pp. 173-210.

verificar su cumplimiento. A este mecanismo se añade un procedimiento de acompañamiento con la participación de la comunidad internacional, donde se prevé que ésta contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final. Además, se incorpora un modelo con un componente internacional en materia de verificación⁶⁹³.

Como vemos, la comunidad internacional tiene un papel importante como apoyo a la implementación del Acuerdo Final. La Organización de las Naciones Unidas, concretamente, tiene un papel fundamental y participa en tres fases distintas durante la implementación de dicho Acuerdo. En primer lugar, con la Misión de la ONU en Colombia⁶⁹⁴, componente internacional que coordina el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (en adelante MM&V) del Acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas (en adelante, CFHBD)⁶⁹⁵.

En segundo lugar, a través de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, bajo el mandato de verificar la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil y la implementación de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales⁶⁹⁶. Esta misión forma parte del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (en adelante, CSIVI)⁶⁹⁷. Por último, la ONU participa en el Componente de acompañamiento internacional⁶⁹⁸, a través de algunos de sus programas, fondos y

⁶⁹³.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del ...*, (24 de noviembre de 2016), *doc.cit.*, p. 9.

⁶⁹⁴.- El Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 2261 el 25 de enero de 2016 que establece una misión política de observadores internacionales no armados con el fin de monitorear y verificar la dejación de las armas y formar parte del mecanismo tripartito de supervisión del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo tras la firma del acuerdo de paz.

⁶⁹⁵.- “*EL MM&V en su instancia local cuenta con una sección logística, bajo la coordinación de un miembro del componente internacional*”. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto ...*, *doc.cit.*, p. 66.

⁶⁹⁶.- La Misión de Verificación de la ONU fue aprobada por el Consejo de Seguridad según resolución 2377 de 2017.

⁶⁹⁷.- “*...acuerdan la creación de un mecanismo de verificación de los acuerdos que tendrá un componente internacional, que a su vez, es parte del mecanismo de implementación de los acuerdos y tendrá como propósito comprobar el estado y avances de la implementación de los mismos, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación*”. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto ...*, *doc. cit.*, p. 210

⁶⁹⁸.- “*El acompañamiento internacional incluido en el Punto 6 del Acuerdo General para el Fin del Conflicto, que trata sobre la implementación, verificación y refrendación, se entenderá como el apoyo directo o indirecto de las organizaciones, países y agencias definidas para tal fin, a través de recursos*

agencias especializadas.

A continuación, veremos más en detalle el recorrido de cada una de estas etapas.

1. La Misión de la ONU en Colombia

A. *La implementación del mandato de la Misión de la ONU en Colombia*

a. *El establecimiento de la Misión en el marco de las negociaciones*

La determinación de las Naciones Unidas para contribuir al éxito del proceso de paz se ha ido viendo reflejada a través de sus actuaciones a lo largo de la etapa de negociaciones de los Acuerdos de paz, así como en la posterior etapa de posconflicto.

El 25 de enero de 2016, el Consejo de Seguridad estableció el mandato de la Misión de la ONU en Colombia mediante la aprobación por unanimidad de la resolución 2261⁶⁹⁹. A través de este documento, el Consejo de Seguridad establecía una misión política con la previsión de participar en el proceso durante doce meses, como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito⁷⁰⁰ (la Misión), y encabezada por un representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas⁷⁰¹.

Como misión política, estaría integrada por observadores internacionales desarmados, y

materiales y/o humanos, al diseño, ejecución y monitoreo de la implementación del presente Acuerdo".
Íbid., p. 214

⁶⁹⁹.- Esta aprobación del Consejo de Seguridad se realizó de manera muy rápida, ya que sólo unos días antes, el 19 de enero de 2016, el Gobierno de Colombia y las Farc-Ep solicitaron al Consejo de Seguridad el establecimiento de una misión política, integrada por observadores internacionales no armados. Inmediatamente, por su parte, el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ban Ki-moon, respaldó la solicitud conjunta para la creación de una Misión Especial para verificar el cese al fuego bilateral y definitivo, y la dejación de las armas. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *La ONU apoya solicitud de Colombia para establecer misión para verificar cese al fuego y dejación de armas*, Sala de Prensa, Noticias, Naciones Unidas, miércoles 20 de enero de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/La-ONU-apoya-solicitud-de-Colombia-para-establecer-mision-para-verificar-cese-al-fuego-y-dejacion-de-armas>)

⁷⁰⁰.- El mecanismo tripartito al que se refiere se denominó Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V), y está formado por: el Gobierno de Colombia, las FARC-EP y la Misión de la ONU en Colombia.

⁷⁰¹.- Como hemos visto, esto se hacía en cumplimiento con lo previsto ya en el Acuerdo Final. “*El Componente Internacional preside en todas las instancias el MM&V y está encargado de dirimir controversias, presentar recomendaciones y generar reportes, según los lineamientos que le han sido otorgados con el objetivo de garantizar y brindar imparcialidad y transparencia al CFHBD y DA*”. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto ...*, doc.cit., pp. 60-61.

se encargaría de vigilar y verificar la dejación de las armas. Asimismo, formando parte del mecanismo tripartito que vigilaría y verificaría el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo, comenzaría todas las actividades de vigilancia y verificación, empezando a contar el período de 12 meses tras la firma del Acuerdo Final de paz por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP⁷⁰². El mandato de la Misión, por tanto, consistía en la verificación del alto al fuego y la materialización del proceso de dejación de armas, así como en resolver las diferencias que pudieran aparecer y realizar recomendaciones para impulsar el proceso, siempre manteniendo el diálogo entre las partes y sectores implicados⁷⁰³.

El 26 de septiembre de 2016 inició sus actividades la Misión de la ONU en Colombia. Transcurridos los doce meses previstos, ésta finalizó el 26 de septiembre de 2017. A partir de ese momento, las Naciones Unidas han continuado operando en el apoyo al cumplimiento del Acuerdo de paz en Colombia mediante la Misión de Verificación de la ONU, aprobada por el Consejo de Seguridad en la resolución 2377 de 2017.

A continuación, vamos a analizar cuáles han sido las actividades y acontecimientos más significativos que han rodeado el año de implementación de la Misión de la ONU en Colombia.

Las labores de la Misión de la ONU iniciaron el 26 de septiembre, inmediatamente después de la firma del primer Acuerdo Final firmado en Cartagena de Indias, a pesar de que el mismo no fue aprobado en el plebiscito del 2 de octubre del 2016. El Acuerdo Final contemplaba en su redacción el Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas⁷⁰⁴. Previamente, el 29 de agosto de 2016 el Presidente de Colombia y las FARC-EP habían declarado un cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo⁷⁰⁵. El mismo día del plebiscito, tras la preocupación que

⁷⁰².- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 2261 (2016), Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7609ª sesión, celebrada el 25 de enero de 2016. S/RES/2261 (2016), 25 de enero de 2016.

⁷⁰³.- RUBIELLA ROMANACH, A.: <<La Misión de las Naciones Unidas en Colombia MNUC>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Opinión, 18/2018, 22 de febrero de 2018, p. 15.

⁷⁰⁴.- El "Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas" se había concertado el 23 de junio de 2016.

⁷⁰⁵.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: "En Colombia se acabó la guerra con las Farc: Sergio Jaramillo", Sala de Prensa, Noticias, Bogotá, 29 de agosto de 2016. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/noticia/160829-En-Colombia-se-acabo-la-guerra-con-las-Farc-Sergio-Jaramillo/Noticia>)

los resultados dejaran abierta la posibilidad de que se reanudaran las hostilidades, ambas partes reiteraron su compromiso con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, comprometiéndose a que éste siguiera en vigor⁷⁰⁶.

Siendo de vital importancia para la estabilidad del país y para el futuro éxito de la aplicación del nuevo Acuerdo Final, el tratamiento de la cuestión sobre el cese al fuego, el Gobierno colombiano y las FARC-EP firmaron un nuevo protocolo de cese al fuego el 13 de octubre del mismo año. Es importante tener en cuenta que, a pesar de las discrepancias y críticas aparecidas sobre el Acuerdo Final, que no superó el plebiscito del 2 de octubre, los líderes de la oposición no cuestionaron en sí las disposiciones del Acuerdo sobre Cese al Fuego y Dejación de las Armas, así como tampoco la verificación del mismo por el MM&V formado por observadores del Gobierno y las FARC-EP y coordinado por la Misión. No obstante, la previsión fue que dicho protocolo se aplicara hasta que entrara en vigor el Acuerdo sobre Cese al Fuego y Dejación de las Armas, junto con la nueva versión del Acuerdo Final tras la renegociación.

El protocolo del 13 de octubre establecía la participación de la Misión en el mecanismo tripartito. Las tareas básicas asignadas a la Misión fueron las siguientes: organizar las operaciones del mecanismo, teniendo en cuenta la coordinación de tareas, el análisis de las amenazas y las necesidades logísticas; monitorear los emplazamientos locales y visitar los campamentos de las FARC-EP; vigilar las zonas de seguridad y visitar las unidades del ejército redespelgadas; y visitar los centros de población vecinos con objeto de interactuar con la población y las autoridades locales⁷⁰⁷.

Finalizado el período de deliberaciones en Bogotá y La Habana, las delegaciones del Gobierno colombiano y las FARC-EP firmaron el nuevo texto del Acuerdo de paz en Bogotá, el 24 de noviembre de 2016. A pesar de que el nuevo Acuerdo de paz modificó y aclaró el texto anterior, éste no incluyó cambios en el capítulo sobre la verificación del

⁷⁰⁶.- El primer hecho crucial para generar confianza en entre las partes se produjo antes de la firma del acuerdo de paz y de la proclamación del Cese al Fuego y Hostilidades, Bilateral y Definitivo, cuando entre el 8 y 15 de agosto de 2016 representantes de la Fuerza Pública, del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, junto con Observadores Internacionales, llevaron a cabo la primera operación conjunta en el terreno, con el objetivo de realizar reconocimientos conjuntos y visitas técnicas a las regiones acordadas. RUBIELLA ROMANACH, A.: <<La Misión de las Naciones Unidas...>>, *op.cit.*, p. 11.

⁷⁰⁷.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: *Carta de fecha 26 de octubre de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*. Consejo de Seguridad, S/2016/902, 27 de octubre de 2016. p. 4

cese al fuego, el cese de las hostilidades y la dejación de las armas que, como hemos comentado, tampoco fue objeto de críticas por parte de los opositores del primer Acuerdo de paz. Al no existir por tanto modificaciones, la Misión mantuvo las funciones que le habían sido asignadas⁷⁰⁸.

Tras la ratificación en el Congreso del texto final del Acuerdo de paz, las partes acordaron que el 1 de diciembre de 2016 sería considerado como “Día D”, que equivaldría al día en que se empezarían a aplicar las medidas adoptadas para agrupar a los combatientes y las milicias de las FARC-EP en 27 zonas veredales⁷⁰⁹ transitorias de normalización y puntos transitorios de normalización⁷¹⁰ donde depositarían las armas. La situación durante estos primeros meses fue muy frágil. La sensación de inestabilidad creada tras el resultado del plebiscito aumentó la sensación de inseguridad e incertidumbre. Hasta finales del 2016, el MM&V recibió 27 solicitudes de investigación de incidentes, aunque el más grave se produjo el 13 de noviembre, al morir dos miembros de las FARC-EP y resultar capturado un tercer miembro.

b. Las primeras tareas de la Misión

Durante la primera etapa de control por parte de la Misión, que comprendería más o menos hasta diciembre del 2016, destacaron como hechos positivos, el que ya se habían determinado las zonas veredales y los puntos, que las partes habían cumplido su compromiso de compartir información con el Mecanismo sobre el despliegue de sus fuerzas, que las FARC-EP habían empezado a moverse hacia las zonas y puntos y que el Mecanismo había enviado personal a las regiones e impartido capacitaciones, y que había iniciado la verificación de los incidentes. Como aspecto fundamentalmente negativo, en esta etapa destacó el impacto del resultado adverso del plebiscito del 2 de octubre⁷¹¹. La incertidumbre política vivida se vio agravada por la persistente violencia en las zonas de

⁷⁰⁸.- De conformidad con las disposiciones de las resoluciones 2261(2016) y 2307 (2016).

⁷⁰⁹.- Término usado en Colombia, proveniente del término “vereda”. La vereda equivale a una parte aislada de un término municipal, parroquia o pedanía.

⁷¹⁰.- Las zonas son más amplias y pueden tener más de un campamento, en cambio los puntos sólo contienen un campamento.

⁷¹¹.- Tras el resultado en el plebiscito no se pudo implementar el acuerdo de paz. Esta situación provocó un estado de fragilidad e incertidumbre en relación con el cese al fuego y el temor de que resurgieran los enfrentamientos.

conflicto y las dificultades inherentes al inicio de la implementación y el monitoreo del protocolo de cese al fuego. A pesar de ello, tanto el Gobierno colombiano como las FARC-EP confirmaron su determinación de conseguir la paz al mantener el cese al fuego⁷¹².

La Misión llevó a cabo su tarea como coordinadora del MM&V tripartito, demostrando, durante los seis primeros meses de su actuación, lo positivo de su gestión tanto en su acompañamiento del desplazamiento de los miembros de las FARC-EP a las zonas veredales y puntos, como en la verificación del cumplimiento de los protocolos, en la investigación de incidentes y en la recomendación de medidas coercitivas en los casos pertinentes⁷¹³.

En cuanto a la evolución del cese al fuego y de hostilidades, durante la primera mitad del período de implementación de la Misión de la ONU en Colombia, alrededor de 6.900 miembros de las FARC-EP se concentraron en las 26 zonas veredales y puntos⁷¹⁴. El Mecanismo verificó siete incumplimientos, ocho violaciones menores y dos violaciones graves de los protocolos de cese al fuego y de hostilidades. La mayoría de incidentes producidos estuvieron relacionados con la salida de miembros de las FARC-EP de los campamentos sin una buena coordinación con el MM&V, la entrada de la Fuerza Pública a zonas cercanas a los campamentos de las FARC-EP y determinados comportamientos de proselitismo por parte de miembros de las FARC-EP en desplazamientos fuera de las zonas y puntos.

La Misión reanudó el monitoreo y la verificación de las actividades de apoyo logístico llevadas a cabo por el Gobierno para atender a las necesidades de los miembros de las FARC-EP. Se hallaron ciertas deficiencias sin resolver, como discordancia entre artículos solicitados y recibidos, cantidades insuficientes de determinados productos, o la falta de aprovisionamiento para alimentación infantil y artículos para bebés, entre otros. A finales de enero ya se había producido la inscripción en el sistema de salud de más de 6.000

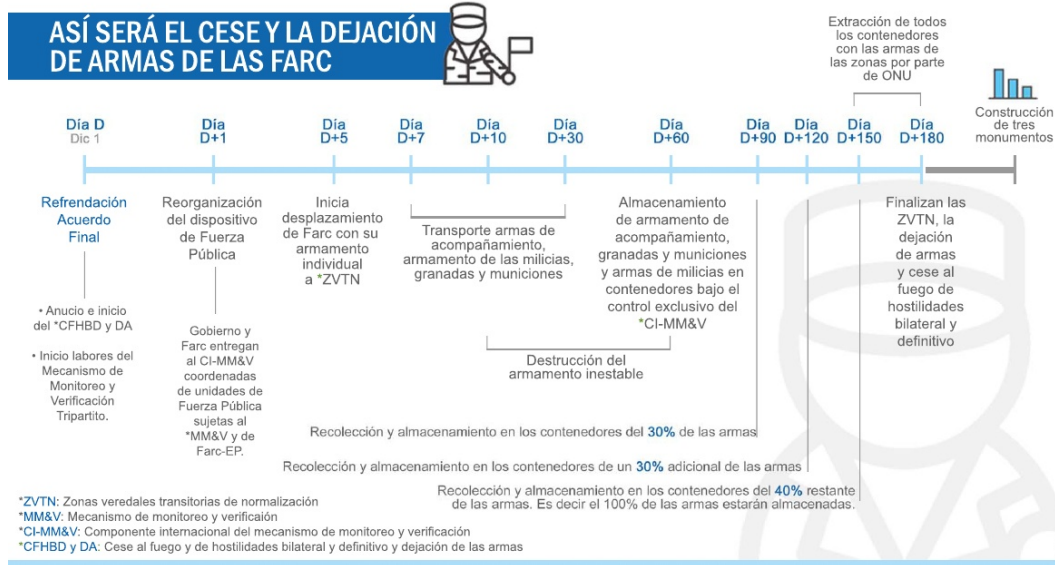
⁷¹².- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*. 23 de diciembre de 2016 S/2016/1095.

⁷¹³.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*. 24 de marzo de 2017, S/2017/252, p.7

⁷¹⁴.- De los 6.900 miembros de las FARC-EP concentrados en las zonas veredales y puntos, 1.179 eran mujeres, muchas embarazadas o con hijos pequeños.

miembros de las FARC-EP. El factor de la atención médica es de gran importancia, ya que en estas zonas se daba la presencia de varias mujeres embarazadas y lactantes⁷¹⁵.

En relación con la dejación de armas, según el calendario establecido en el Acuerdo de paz, a más tardar el 1 de marzo de 2017 (D+90), las FARC-EP deberían haber entregado el 30% de las armas de sus miembros. Puede apreciarse a continuación el calendario previsto.



Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz

A pesar de ello, se presentaron diversas dificultades, sobre todo relacionadas con la construcción de los campamentos⁷¹⁶ y con el montaje de las sedes locales y regionales del MM&V. El 11 de marzo, la Misión recibió las armas de 140 miembros de las FARC-EP⁷¹⁷. Además, la Misión empezó con la planificación de la verificación de la destrucción del armamento inestable de las FARC-EP guardado en depósitos (caletas⁷¹⁸), aunque tampoco pudo cumplirse con el calendario establecido, ya que éste preveía que el material

⁷¹⁵.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2017/252,... doc.cit., p. 8.

⁷¹⁶.- Según lo establecido en el Acuerdo de paz, la dejación de armas se llevaría a cabo en puestos designados de las Naciones Unidas ubicados en el interior de los campamentos de las FARC-EP en las zonas veredales y puntos. Al no estar listos en el momento, los miembros de las FARC-EP debieron concentrarse en campamentos temporales, ubicados en las cercanías de los campamentos definitivos.

⁷¹⁷.- Las FARC-EP ofrecieron una lista con 1027 caletas y cada una de ellas representaba una operación que obligaba a un difícil desplazamiento en zona selvática, necesitando muchas veces usar animales de carga. RUBIELLA ROMANACH, A.: <<Participación española en la Misión de Naciones Unidas en Colombia>>, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Opinión, 19/2018, 23 de febrero de 2018, p. 12.

⁷¹⁸.- Las FARC-EP habían almacenado una parte de las armas y municiones en lo que ellos denominan “caletas”, que son depósitos de armamento oculto o “zulos” distribuidos en lugares de difícil acceso.

explosivo inestable guardado en las caletas debería haber sido destruido a más tardar el 30 de enero de 2017 (D+60). En este contexto, los observadores desplegados en los campamentos temporales de las FARC-EP establecieron puestos rudimentarios y almacenaron las armas en cajones metálicos reforzados⁷¹⁹.

Desafortunadamente, los problemas de inseguridad no se redujeron en esta etapa. Si bien es cierto que el cese al fuego y de hostilidades bilateral siguió en pie sin producirse ningún ataque, fue constante la preocupación por la presencia y las acciones de grupos armados al margen de la ley⁷²⁰. Muy preocupantes fueron los atentados y actos de intimidación producidos contra dirigentes comunitarios y defensores de los derechos humanos⁷²¹.

B. Valoraciones e informes sobre el Mecanismo de Monitoreo y Verificación

La MM&V inició sus actividades oficiales el 7 de noviembre de 2016, atendiendo a los términos acordados en el Protocolo para el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP el 13 de octubre de 2016. El MM&V diseñó el *Plan Esperanza* para llevar a cabo la implementación de dicho protocolo. Dentro de las actividades previstas estaban las de monitorear la separación de fuerzas y el cumplimiento de las reglas del cese al fuego y hostilidades a través de visitas periódicas desde la Sedes Regionales y las Sedes Locales Temporales⁷²².

Desde sus inicios, el MM&V ha realizado periódicamente un total de nueve informes de seguimiento y un informe de cierre de actividades que resume todo el periodo comprendido entre el 25 de junio de 2016 y el 25 de septiembre de 2017. Durante el primer mes de sus actividades, la Misión de la ONU contó con 280 Observadores Internacionales, integrados al MM&V, procedentes de distintos países contribuyentes⁷²³.

⁷¹⁹.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2017/252,... *doc.cit.*, p. 11.

⁷²⁰.- Entre ellos, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), formaciones de antiguos grupos paramilitares y otros grupos vinculados a la delincuencia organizada. Particularmente han destacado grupos locales enfrentados por el control de actividades relacionadas con la minería ilegal, las drogas y la extorsión.

⁷²¹.- Durante el 2016 el ACNUDH verificó 60 casos de asesinato de defensores de los derechos humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2017/252, ... *doc.cit.*, p. 6.

⁷²².- MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN: *Primer Informe de Actividades del MM&V*, Bogotá, 30 de diciembre de 2016, p. 2.

⁷²³.- Se previó que para enero de 2017 se incrementarían de los 280 a los 450, para así cumplir con lo exigido en los protocolos del Acuerdo Final. Los países contribuyentes fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Costa

EL MM&V desplegó una Sede Nacional en Bogotá y cinco Sedes Regionales con oficinas propias (en Florencia, Popayán, San José de Guaviare, Valledupar y Villavicencio), que más adelante llegarían a ser ocho (con Bucaramanga, Quibdó e Instancia Nacional). El Mecanismo empezó a monitorear los desplazamientos de las FARC-EP desde sus lugares de asentamiento hasta los Puntos de Pre-agrupamiento Temporal (PPT), y en su movimiento de acercamiento hacia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (en adelante, ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (en adelante, PTN).

La construcción de las sedes se llevó a cabo durante tres etapas, la primera con la instalación de infraestructuras para un despliegue inicial con equipos de trabajo de seis observadores internacionales, tres observadores del Gobierno y tres de las FARC-EP; la segunda, con la ampliación y mejora de instalaciones para aumentar el despliegue del personal, con equipos de trabajo de diez observadores internacionales, seis observadores del Gobierno y seis de las FARC-EP; y la última, con la ampliación y mejora de las instalaciones para aumentar el despliegue de personal en las sedes locales con equipos de trabajo de diez observadores internacionales, diez del Gobierno y diez de las FARC-EP, para así permitir el despliegue máximo del MM&V⁷²⁴.

Un factor que tuvo que afrontar el Mecanismo a la hora de llevar a cabo sus actividades fue la delicada situación de inseguridad en la que Colombia permaneció a pesar de la firma del Acuerdo de paz y el consecuente fin del conflicto entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP⁷²⁵. No obstante, el mismo MM&V afirmó que al finalizar sus actividades las condiciones de seguridad en las zonas geográficas donde se había llevado a cabo el monitoreo del CFHBD y DA habían mejorado en su entorno social, económico, cultural y político. También habían previsto una mejora en la posibilidad de implementar las actividades relacionadas con la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP⁷²⁶.

Cumpliendo con el componente tripartito, el Mecanismo dispuso de personal de la Fuerza Pública del Gobierno colombiano, de las FARC-EP y de Observadores Internacionales

Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Suecia y Uruguay.

⁷²⁴.- RUBIELLA ROMANACH, A.: <<La Misión de las Naciones Unidas...>>, *op.cit.*, pp. 18-19.

⁷²⁵.- Organizaciones de la sociedad civil manifestaron denuncias constantes de la presencia de grupos armados ilegales en zonas de incidencia de las FARC-EP.

⁷²⁶.- MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN: *Informe de cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación*. Bogotá, 22 de septiembre de 2017, p. 3

de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Se alcanzó la participación de 1.136 monitores⁷²⁷, y la Fuerza Pública participó con 12.824 efectivos para encargarse de la seguridad y protección de los integrantes de las FARC-EP, de la población civil y de la seguridad en las ZVTN/PTN.

En cuanto a las operaciones llevadas a cabo, entre el 28 de enero y el 19 de febrero del 2017 se realizaron treinta y seis movimientos vía terrestre, fluvial y marítima y al menos 6.934 integrantes de las estructuras armadas de las FARC-EP se agruparon en las diferentes ZVTN/PTN. En una segunda fase de movimientos, llegaron 2.256 integrantes más. El MM&V realizó 12.711 actividades de monitoreo, verificación y acompañamiento⁷²⁸, y certificó las instalaciones designadas como *Pabellón Especial para la Paz* en la ZVTN La Guajira, donde se llegaron a albergar 507 excarcelados con el objetivo de recibir los beneficios jurídicos de libertad condicional y amnistía⁷²⁹.

En relación con los aspectos de logística, ciertos factores como la complejidad de la geografía colombiana, las diferentes condiciones climatológicas y la dificultad de las vías de acceso hasta las áreas de despliegue, hicieron que el desarrollo técnico y administrativo de la logística de las operaciones fuera un desafío desde sus inicios. El MM&V monitoreó el avance de la construcción de los campamentos en las ZVTN/PTN en el período comprendido entre el 1 de marzo y el 28 de julio de 2017⁷³⁰.

En todo proceso de paz existe el riesgo de no valorar o menospreciar la importancia de los apoyos externos, a pesar de ser necesaria la aportación de mediaciones, garantes verificadores o incentivadores externos⁷³¹. En el proceso de paz mantenido entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano presidido por Juan Manuel Santos, existió claramente esta voluntad de beneficiarse de aportaciones externas. Este proceso siguió las pautas habituales para llegar a un acuerdo de paz, y en las cuales, en la práctica, se ha demostrado que es más fácil llegar a un acuerdo final cuando hay una participación de

⁷²⁷.- 323 delegados de cada componente del Gobierno Nacional y de las FARC-EP y 490 Observadores Internacionales y civiles de la Misión de la ONU en Colombia.

⁷²⁸.- Durante todo el proceso distintas personalidades a nivel nacional e internacional como presidentes, primeros ministros, gobernadores, embajadores e integrantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas visitaron las operaciones del MM&V, manteniendo su respaldo al proceso de paz en Colombia.

⁷²⁹.- MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN: *Informe de cierre de actividades ...*, doc.cit., pp. 4-5

⁷³⁰.- *Ibid.*, p. 7.

⁷³¹.- FISAS, V.: *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz, ...*, op.cit., p. 39.

agentes externos⁷³². Concretamente, la participación de la Misión de la ONU en Colombia ha sido más que pertinente. Su presencia ha contribuido a fomentar la confianza del pueblo en que se había llegado a un punto sin retorno en la búsqueda de la paz en momentos de incertidumbre, como los vividos ante el resultado del plebiscito del 2 de octubre.

C. Balance de las actividades llevadas a cabo durante el mandato de la Misión

El 25 de septiembre de 2017 concluyó el mandato de la Misión de la ONU en Colombia. Durante su implementación se llevó a cabo la culminación del cese al fuego, la cesación de las hostilidades y el proceso de dejación de armas. Además, durante esta época, las FARC-EP se encontraban en la transición de pasar de ser una organización militar a un nuevo partido político, a la vez que los exguerrilleros empezaron a reincorporarse a la vida civil.

Durante el mandato de la Misión, ésta ha realizado actividades relativas al cese al fuego y de las hostilidades y coordinación del MM&V. De las 491 solicitudes de verificación de incidentes que recibió la Misión, 78 lo fueron por incumplimiento de los protocolos de cese al fuego y cesación de las hostilidades, por errores de interpretación o falta de coordinación, 54 fueron violaciones de carácter leve y 10 violaciones graves⁷³³. En relación con la dejación de las armas, la Misión concluyó la certificación de cada uno de los miembros de las FARC-EP que habían dejado las armas en las zonas y puntos⁷³⁴. En esta etapa también se destruyó todo el material inestable y se incineró toda la munición

⁷³².- “En la práctica, las etapas habituales para llegar a un acuerdo son, por orden cronológico, las siguientes: contactos exploratorios, (directos o indirectos), contactos directos (formales o informales), diálogos (formales o informales) y negociaciones formales directas. En más de la mitad de los casos participan facilitadores o mediadores externos (normalmente de otro país) que, a su vez, pueden ser personas a título individual, cancillerías de otros países, organizaciones especializadas u organismos internacionales, siempre con la aquiescencia de las partes enfrentadas. Los datos estadísticos muestran también que cuando existe una facilitación externa es más fácil llegar a un acuerdo final”. *Ibid.*, pp. 109-110.

⁷³³.- En su mayoría, las violaciones estuvieron relacionadas con desplazamientos de miembros de las FARC-EP, incursiones de las fuerzas públicas en las zonas de seguridad de las zonas y puntos o irregularidades en los controles de seguridad para acceder a las zonas y puntos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*. 26 de septiembre de 2017. S/2017/801, pp.3-4.

⁷³⁴.- La certificación individual fue un componente fundamental del proceso gracias al cual los miembros de las FARC-EP pudieron efectuar su paso a la legalidad y participar plenamente en la fase de reincorporación. *Ibid.*, p. 4

recogida, además de trasladarse a un almacén central ubicado en las afueras de Bogotá los contenedores de los campamentos.

Al concluir el proceso, el 15 de agosto de 2017, se organizó una ceremonia con la asistencia del presidente Juan Manuel Santos y los dirigentes de las FARC-EP. Con este acto se dio inicio a la transformación de todas las zonas y puntos en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, y posteriormente se permitió que los excombatientes tuvieran libertad para entrar y salir de sus campamentos⁷³⁵. El 22 de septiembre de 2017 la Misión había concluido sus actividades relacionadas con la dejación de las armas⁷³⁶.

El MM&V siguió monitoreando la entrega de suministros a los campamentos de las FARC-EP, con mejoras constatadas en dicho proceso e intensificando los lazos con las comunidades locales, gracias a los acuerdos de compra de alimentos a los productores locales. La Misión colaboró firmemente con grupos de mujeres a nivel nacional, regional y local y trabajó estrechamente con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) sobre cuestiones de género. En cuanto a sus actividades de enlace y coordinación, la Misión mantuvo diálogos sistemáticos con autoridades nacionales, regionales y locales y con la comunidad internacional; también con organizaciones de la sociedad civil, redes de mujeres, representantes de grupos étnicos, dirigentes religiosos y miembros de la comunidad académica.

A pesar de que el equipo de las Naciones Unidas en Colombia no formó parte de la Misión, ambos mantuvieron una buena coordinación, especialmente en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Bogotá y la Oficina del Coordinador Residente⁷³⁷. Finalmente, la Misión dio inicio a tareas de verificación de los compromisos relativos a

⁷³⁵.- El Jefe del Estado encabezó el acto en el que se cerró el último contenedor con las armas entregadas por la guerrilla de las Farc, en la vereda guajira de Pondores, acompañado por delegados de las Naciones Unidas que verificaron el proceso. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “*Hoy comienza la construcción de un nuevo país: Presidente Santos*”, Sala de Prensa, 15 de agosto de 2017. (Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/noticia/170815-Hoy-comienza-la-construccion-de-un-nuevo-pais-Presidente-Santos/Noticia>)

⁷³⁶.- En este proceso la Misión recogió un total de 8.994 armas, 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255 kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersonal, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 51.911 m de cordón detonante. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2017/801, ..., *doc.cit.*, p. 5.

⁷³⁷.- *Íbid.*, pp. 5-7

la reincorporación de los ex miembros de las FARC-EP y las garantías de seguridad para el grupo y las comunidades afectadas por el conflicto⁷³⁸. Por tanto, al finalizar su mandato el 25 de septiembre de 2017, la Misión cumplió con las tareas encomendadas por el Consejo de Seguridad: su papel coordinador del MM&V tripartito del cese al fuego y de hostilidades y su función específica de supervisión del proceso de dejación de las armas.

La acción de la Misión ha sido fundamental para el éxito de la implementación de las disposiciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en esta materia. Uno de los elementos más innovadores de la colaboración de Naciones Unidas en Colombia fue la plena inserción funcional de una operación de mantenimiento de la paz de la ONU en un mecanismo tripartito que a su vez incluía a las dos partes de un acuerdo de paz⁷³⁹.

2. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia

A. El Mandato de la segunda Misión política de la ONU

En noviembre de 2016, dos meses después de iniciada la labor de la Misión de la ONU en Colombia, el Gobierno Nacional y las FARC-EP solicitaron a la ONU una segunda Misión política, con responsabilidades distintas a la primera, y basándose en el Acuerdo de paz firmado el 24 de noviembre de 2016. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mostró su respaldo a la Misión de Verificación cuando visitó Colombia el 4 y 5 de mayo de 2017, así como en la sesión del 28 de junio de 2017, presentando el tercer informe de la primer Misión de la ONU.

Al mes siguiente, el 10 de julio de 2017 el Consejo de Seguridad aprobó la creación de la Misión de Verificación a través de la Resolución 2366⁷⁴⁰ en la que señalaba las características generales de la Misión, pedía el inicio inmediato de los preparativos y de la labor provisional y solicitaba un informe de recomendaciones sobre el tamaño y los

⁷³⁸.- A partir del 26 de septiembre de 2017 se ocupó de esta tarea la Misión de Verificación de la ONU.

⁷³⁹.- La Misión se vio beneficiada por la asociación con las dos partes (El Gobierno y las FARC-EP), hecho que facilitó la gestión de un mandato complejo en un terreno remoto y difícil, sin menoscabar la independencia de la Misión. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2017/801, ..., *doc.cit.*, p. 18

⁷⁴⁰.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 2366. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7997ª sesión, celebrada el 10 de julio de 2017, S/RES/2366 (2017)

aspectos operacionales de dicha Misión. El objetivo principal que se marcó para la Misión de Verificación fue el de verificar la implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de dos puntos del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del mismo acuerdo.

El primer punto era el 3.2, relativo a la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político – de acuerdo con sus intereses. Sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requería de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país. El proceso de reincorporación ratificaba el compromiso de las FARC-EP de contribuir a la terminación del conflicto armado, convertirse en sujeto político legal y cooperar decididamente con la consolidación de la reconciliación nacional, la convivencia pacífica, la no repetición, y a transformar las condiciones que han permitido el origen y la persistencia de la violencia en el territorio nacional. Los contenidos del Acuerdo a ser verificados especialmente son: la reincorporación económica y social; las garantías para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política; y la reincorporación política⁷⁴¹.

El segundo punto era el 3.4, relativo a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Los contenidos del Acuerdo a ser verificados especialmente se concretaron en los siguientes: las medidas de protección y seguridad, personal y colectiva; el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, en especial para integrantes de las FARC-EP y sus familias; y los Programas Integrales de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios⁷⁴².

De este modo, el 14 de septiembre de 2017 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución

⁷⁴¹.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto ...*, doc.cit., pp. 68-77.

⁷⁴².- *Íbid.*, pp. 77-97.

2377⁷⁴³, en la que se acogía con beneplácito el informe del Secretario General⁷⁴⁴ y aprobaba las recomendaciones en relación con el tamaño, los aspectos operacionales y el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia⁷⁴⁵.

B. Transcurso del primer trimestre de la Misión de Verificación de la ONU

Mediante la resolución 2366 (2017) del Consejo de Seguridad, el Consejo estableció la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y pidió al Secretario General de la ONU un informe sobre la ejecución de su mandato cada 90 días. Mediante la resolución 2381 (2017), el Consejo autorizó a la Misión a vigilar el alto el fuego bilateral temporal y nacional entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y pidió al Secretario General un informe sobre esta tarea adicional.

En materia de garantías de seguridad, la Policía y el Ejército nacionales cumplieron con el compromiso de mantener su presencia de seguridad en los 26 espacios territoriales adecuados para la capacitación y la reincorporación de los ex miembros de las FARC-EP⁷⁴⁶. No obstante, a pesar de existir condiciones básicas de seguridad en dichos espacios territoriales, fuera de éstos el número de asesinatos de ex miembros de las FARC-EP aumentó en el último trimestre del 2017⁷⁴⁷. Frente al periodo electoral previo a las elecciones presidenciales en mayo de 2018, los miembros del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) a cargo de las actividades políticas a nivel

⁷⁴³.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Resolución 2377. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8049ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2017, S/RES/2377 (2017)

⁷⁴⁴.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 30 de agosto de 2017, S/2017/745.

⁷⁴⁵.- La estructura de esta nueva misión se caracteriza por un aumento del personal profesional de la ONU frente al militar proporcionado por los diferentes Estados miembros, una estructura no jerárquica y con distintas funciones.

⁷⁴⁶.- La policía nacional llevó a cabo iniciativas como el “Plan Estratégico Institucional Comunidades Seguras y en Paz”, centrado en la coexistencia y la seguridad, o la “Carpa Azul”, iniciativa del Ministerio de Defensa Nacional que busca reunir bajo un mismo techo a las distintas instituciones del sector de la seguridad. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 27 de diciembre de 2017. S/2017/1117, pp. 3-4

⁷⁴⁷.- El número de asesinatos de ex miembros de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en 2017 llegó a 34, además del asesinato de 13 familiares de ex miembros del grupo guerrillero. *Íbid.*, p. 4.

local no contaron con medidas de protección personal⁷⁴⁸.

En las zonas más afectadas por el conflicto, si bien los indicadores de violencia siguieron disminuyendo durante esta época, la consolidación de la paz continuó enfrentando grandes dificultades, persistiendo la inseguridad en las zonas rurales. Llenar el vacío de poder dejado en las zonas que permanecieron bajo la influencia de las FARC-EP durante las décadas de conflicto armado interno sigue resultando una tarea de gran dificultad. La ausencia o presencia insuficiente de instituciones públicas permitió que los nuevos grupos armados ilegales se expandieran y proliferaran nuevos desplazamientos e incidentes violentos.

En materia de reincorporación, la Misión pudo verificar el abandono de los espacios territoriales por parte de un número considerable de ex miembros de las FARC-EP. No obstante, se ha podido constatar la unión a grupos ilegales o disidentes de muchos otros ex miembros de las FARC-EP, lo que supone una amenaza importante para el proceso de reincorporación. Dicho proceso enfrenta retos complejos en el contexto histórico y cultural del país, que ha comprobado en repetidas ocasiones como los combatientes se han ido adaptando y reinventando de un conflicto a otro⁷⁴⁹. La primer reincorporación que urge lograr es la reincorporación jurídica⁷⁵⁰, para así poder lograr la reincorporación política, social y económica. No obstante, se han producido retrasos y demoras en este ámbito, lo que a su vez está generando frustración y motivo de controversias. En el ámbito político, el partido político FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) fue autorizado el 31 de octubre de 2017 a tener personalidad jurídica, nombre, logotipo, estatuto político y personal directivo; y el 1 de noviembre la FARC anunció sus candidatos a las elecciones presidenciales y legislativas de 2018. El partido inscribió a un

⁷⁴⁸.- En uno de los Departamentos con mayor número de asesinatos de ex miembros de las FARC-EP, Antioquia, se estableció un grupo de trabajo sobre garantías de seguridad para llevar a cabo un seguimiento de las situaciones más urgentes relacionadas con la seguridad en la región. *Íbid.*, p. 5.

⁷⁴⁹.- El proceso de reincorporación enfrenta problemas complejos como: la presencia sostenida de grupos armados ilegales, el florecimiento de las actividades económicas ilícitas en muchas de las zonas donde se está llevando a cabo el proceso de reincorporación, un modelo de reincorporación productiva que se ve frenado por el aislamiento y la falta de infraestructura que caracterizan a las zonas rurales, la falta de experiencia en el país en materia de reincorporación colectiva, y unas disposiciones relativas a la reincorporación que se centran en la realización de actividades de reincorporación a corto plazo, en lugar de actividades a largo plazo y sostenibles. *Íbid.*, p. 8.

⁷⁵⁰.- De los 3.495 ex miembros de las FARC-EP reconocidos en prisión, un total de 2.800 han sido puestos en libertad, a 454 les están examinando sus causas, y 241 no han sido liberados. *Íbid.*, p. 8.

total de 74 candidatos para participar en las elecciones al Congreso⁷⁵¹.

En cuanto a la reincorporación social y económica, el Consejo Nacional de Reincorporación es el órgano encargado de la supervisión general de este proceso, y no ha cumplido con su tarea principal de elaborar un plan nacional de reincorporación. A pesar de ello, la Misión constató determinados avances en la implementación de la fase de reincorporación temprana. En el período examinado, un total de 10.363 excombatientes se habían afiliado al sistema de salud subsidiado. Algunos de los problemas en materia de salud son la prestación de servicios médicos especializados, ya que la mitad de los espacios territoriales están lejos de los centros de salud especializados, o la atención de salud a mujeres embarazadas, madres lactantes y niños. Finalmente, la principal preocupación en esta materia relativa a los excombatientes ha sido la dificultad en la aplicación de proyectos productivos y otras formas de generación de ingresos⁷⁵².

En relación con las cuestiones intersectoriales como el género, la protección infantil y las cuestiones étnicas e indígenas, la Misión ha constatado pequeños avances en la inclusión de un enfoque de género relacionado con la reincorporación y las garantías de seguridad⁷⁵³. En el proceso de reincorporación de los menores asociados a las FARC-EP, todos han sido integrados en el sistema de seguridad social, pero preocupa la poca atención especializada de los que viven en los espacios territoriales al carecer éstos de instalaciones adecuadas. Además, se han constatado denuncias de reclutamiento de niños, a menudo de comunidades indígenas, por grupos armados ilegales. Destacan y preocupan igualmente en esta etapa los actos de violencia e intimidación contra los dirigentes

⁷⁵¹.- Hay que tener en cuenta que uno de los objetivos principales de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP fue cambiar las armas por la política. El partido político la FARC obtuvo en las elecciones al Congreso de marzo de 2018 un total de 85.134 votos, con el 98,82 por ciento de las mesas contadas en Senado y Cámara. EL TIEMPO: *En su debut, Farc obtuvo poco más de 85.000 votos. Los hoy senadores ven su incursión en la política como un primer paso a la democracia en Colombia*, 12 de marzo de 2018. (Disponible en: <http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/congreso/resultados-de-la-farc-en-elecciones-al-congreso-del-11-de-marzo-de-2018-192746>)

⁷⁵².- Ha habido pequeños avances, como la inscripción en la Cámara de Comercio en julio de 2017 de una cooperativa, Ecomun, establecida por la FARC; o la capacitación por parte del Ministerio de Trabajo a 5.200 personas sobre economía solidaria. Durante este período la Misión seleccionó en 23 espacios territoriales 90 proyectos productivos, de los cuales 47 están en fase de diseño, 16 en fase experimental y 27 en ejecución. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/2017/1117, ..., *doc.cit.*, p. 12.

⁷⁵³.- Mujeres ex miembros de las FARC-EP elaboraron y presentaron al Consejo Nacional de Reincorporación su propia estrategia de reincorporación a través del Comité de la Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual. *Íbid.*, p. 17.

afrocolombianos e indígenas⁷⁵⁴.

A pesar de los avances durante el primer trimestre de la Misión de Verificación de la ONU, siguen existiendo enormes problemas y amenazas que dificultan el camino hacia la reconstrucción del país. Uno de ellos lo ha seguido siendo el comportamiento del ELN. A pesar de haber mantenido un cese al fuego bilateral temporal entre el 4 de septiembre de 2017 y el 9 de enero de 2018, este grupo ha sido el autor de varios incidentes graves. Ello, sumado al creciente número de amenazas y asesinatos contra dirigentes sociales, defensores de la restitución de tierras, promotores de los programas de sustitución de coca y defensores de los derechos humanos, pone de manifiesto los retos que el país debe enfrentar hoy para que la etapa de posconflicto sea un éxito.

3. Participación del Sistema de Naciones Unidas en el componente de acompañamiento internacional

A. La red de países y entidades internacionales designadas para colaborar en la implementación del Acuerdo de paz

El punto 6 del Acuerdo de paz es el relativo a su implementación, verificación y refrendación. Este punto se hace efectivo tras la firma del Acuerdo, y contempla mecanismos de implementación y verificación, acompañamiento internacional, un cronograma, una parte presupuestaria, herramientas de difusión y comunicación y explica también el mecanismo de refrendación del Acuerdo. El apartado 6.4.2 es el dedicado al acompañamiento internacional, que consiste en la configuración de una red de países y entidades internacionales con el fin de colaborar en su implementación.

Este apartado asigna a distintos actores la responsabilidad de cooperar en la implementación de cada uno de los puntos del acuerdo⁷⁵⁵. De esta manera la Unión Europea, la FAO, la Vía Campesina⁷⁵⁶ y el PNUD son los encargados del

⁷⁵⁴.- La Misión destacó su preocupación por los asesinatos de un dirigente afrocolombiano y de dos agricultores indígenas awá, en Tumaco, así como por el asesinato de un gobernador indígena en Chocó. *Íbid.*, p. 14.

⁷⁵⁵.- Cfr. BEJARANO MAHECHA, P.: <<La verificación internacional: condición decisiva en la solución negociada del conflicto armado colombiano>>, *Opera*, N°21, julio-diciembre 2017, pp. 183-208.

⁷⁵⁶.- La Vía Campesina es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas

acompañamiento para la implementación de punto 1, relativo a la política de desarrollo agrario integral. Unasur⁷⁵⁷, Suiza, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD⁷⁵⁸, y el Centro Carter⁷⁵⁹, del punto 2, relativo a la participación política. Dentro del punto 3, relativo al fin del conflicto, la Unión Europea, la UNESCO, el PNUD, la OCLAE (Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes)⁷⁶⁰, y la OEI⁷⁶¹ serán las encargadas del acompañamiento en la implementación del punto 3.2., relativo a la reincorporación.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, acompañará al Gobierno Nacional en la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con

de todo el mundo. La Vía Campesina cuenta con 181 organizaciones locales y nacionales en 81 países de África, Asia, Europa y América. En total representa a unos 200 millones de agricultores. Se trata de un movimiento político, autónomo, plural, multicultural, en su demanda de justicia social a la vez que se mantiene independiente de cualquier partido político, de cualquier tipo de afiliación económico o de otro tipo.

⁷⁵⁷.- La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, es un organismo internacional, conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. UNASUR tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado.

⁷⁵⁸.- El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) es una organización creada por los partidos políticos de los Países Bajos dirigida a fortalecer las organizaciones políticas en las democracias jóvenes o en desarrollo. Su sede principal se encuentra en la ciudad de la Haya. NIMD fue fundado en el año 2000 y actualmente trabaja con más de 150 partidos en más de 20 países de África, Asia, Europa Oriental y América Latina, apoyando iniciativas de los partidos y de agrupaciones políticas para mejorar el sistema democrático en sus respectivas naciones, ayudando al desarrollo institucional y programático de estas colectividades, y reforzando sus vínculos con la sociedad civil.

⁷⁵⁹.- El Centro Carter es una organización sin fines de lucro fundada en 1982 por el expresidente estadounidense Jimmy Carter y su esposa Rosalynn. Entre otras actividades, el Centro Carter actúa como observador en procesos electorales, hace el papel de mediador en crisis internacionales y refuerza los sistemas nacionales, regionales e internacionales dedicados a la democracia y los derechos humanos. Al mismo tiempo, encabeza programas para erradicar varias enfermedades presentes en América Latina y/o África.

⁷⁶⁰.- La Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE) representa a 38 Federaciones Estudiantiles en la región, incluye organizaciones del Movimiento Estudiantil de Enseñanza Secundaria, Universitaria y Posgraduado de 24 países del Continente Americano con más de 100 millones de miembros. Tiene como objetivos luchar por la erradicación del analfabetismo, la asequibilidad de la enseñanza, el bienestar estudiantil y la igualdad con mayor cobertura a la educación; la defensa de la autonomía universitaria, el cogobierno en los centros estudiantiles, la libertad y la pluralidad de la academia y la enseñanza pública y gratuita; promover y desarrollar la solidaridad efectiva de los estudiantes en su lucha contra el fascismo, el imperialismo, el colonialismo, el neocolonialismo, el hambre, la injusticia social y toda conducta o manifestación que lesione la dignidad humana y por la unidad e integración latinoamericana.

⁷⁶¹.- La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional.

las FARC-EP. La UNODC⁷⁶² y Estados Unidos, colaborarán en la implementación del punto 3.4, relativo a la lucha y desmantelamiento de las organizaciones criminales. Estados Unidos y la Unión Europea, del punto 3.4., relativo a la Unidad especial de investigación.

Estados Unidos y la OACNUDH, cooperarán en el desarrollo del punto 3.2, destinado a las garantías de seguridad y personal. En la implementación del punto 4, relativo a la solución al problema de las drogas ilícitas, acompañarán la UNODC y la Comisión Global de Drogas⁷⁶³. En la implementación del punto 5, relativo a las víctimas, la Oficina del ACNUDH, la CICR⁷⁶⁴, la ICTJ⁷⁶⁵, el ACNUR⁷⁶⁶ y Suecia se encargarán de los aspectos relacionados a la supervisión de los derechos humanos de las víctimas; Suecia, la CICR y el ICMP⁷⁶⁷ colaboraran con la Unidad de búsqueda de desaparecidos y, finalmente, ONU Mujeres⁷⁶⁸, el Representante del Secretario General para violencia sexual en el

⁷⁶².- La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) trabaja con los Estados y la sociedad civil para prevenir que las drogas y el delito amenacen la seguridad, la paz y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos.

⁷⁶³.- La Comisión Global de Políticas de Drogas es un grupo de dirigentes políticos y pensadores a los que les preocupa la política global de drogas. Fue fundada en 2011 y está compuesta por 23 miembros, entre los que se incluyen dirigentes políticos y otras figuras públicas e intelectuales. La Comisión busca reflexionar sobre las actuales políticas de drogas y encontrar estrategias innovadoras para una mejor gestión de su control en el futuro.

⁷⁶⁴.- El CICR, fundado en 1863, trabaja en todo el mundo para prestar ayuda humanitaria a las personas afectadas por los conflictos y la violencia armada, y para promover las leyes por las que se protege a las víctimas de la guerra. Es una Institución independiente y neutral, su cometido dimana esencialmente de los Convenios de Ginebra de 1949.

⁷⁶⁵.- El Centro Internacional para la Justicia Transicional es una organización internacional sin ánimo de lucro especializada en la justicia en periodos de transición. El ICTJ trata de ayudar a sociedades en proceso de transición a enfrentarse al legado de violaciones masivas de los derechos humanos y a desarrollar la confianza ciudadana en la capacidad de las instituciones públicas para proteger esos derechos.

⁷⁶⁶.- ACNUR es la Agencia de la ONU para los Refugiados. La Agencia trabaja en 127 países para atender las necesidades de todas las personas que han tenido que huir a causa de la guerra, la persecución o la violación de derechos humanos.

⁷⁶⁷.- La Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas, ICMP por sus siglas en inglés, es una organización internacional con sede en La Haya, Países Bajos. Su mandato consiste en asegurar la cooperación de los gobiernos y otros en la localización e identificación de personas desaparecidas a causa de conflictos, abusos de los derechos humanos, desastres, crimen organizado, migración irregular y otras causas. Es la única organización internacional encargada exclusivamente de trabajar en el tema de las personas desaparecidas.

⁷⁶⁸.- ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

conflicto⁷⁶⁹, la Federación Democrática Internacional de Mujeres⁷⁷⁰ y Suecia acompañarán en todos los aspectos relacionados con el enfoque de género.

En este mismo apartado, el Acuerdo prevé que cada componente temático deba elaborar informes periódicos compartidos con las CSIVI, sin perjuicio de los informes que las distintas organizaciones o entidades rindan a sus órganos correspondientes. Además, el Instituto Kroc⁷⁷¹ de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame (EEUU) será el responsable de brindar supervisión y verificación técnica, así como de evaluar la implementación del Acuerdo. Actualmente, el Instituto realiza esta función a través de la metodología de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés, Peace Accords Matrix).

Al finalizar este apartado, el Acuerdo deja una puerta abierta para los países, instituciones y organizaciones que integran el componente de acompañamiento internacional para que contribuyan con la financiación de los aspectos relacionados con la implementación de los puntos del Acuerdo. Se solicita, a su vez, a la OEI, su apoyo en el proceso de reincorporación a la vida civil, y al Gobierno de Alemania que forme parte de los países acompañantes en materia de víctimas y Jurisdicción Especial para la Paz, del punto 5 del acuerdo⁷⁷².

B. Primer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (EEUU) presentó el 17 de noviembre

⁷⁶⁹.- La Oficina de la Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los Conflictos es la portavoz y defensora política de la ONU en la violencia sexual en los conflictos, y es la presidenta de la red ONU Acción contra la Violencia Sexual en los Conflictos.

⁷⁷⁰.- Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) es una organización internacional que trabaja por los derechos de las mujeres. FDIM fue fundada en París en 1945. La secretaría de la FDIM tiene su sede en Sao Paulo, Brasil.

⁷⁷¹.- El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame es uno de los principales centros del mundo para el estudio de las causas de los conflictos violentos y las estrategias para la paz sostenible. Los profesores y becarios del Instituto Kroc llevan a cabo investigaciones interdisciplinarias sobre una amplia gama de temas relacionados con la paz y la justicia. La Universidad de Notre Dame, es una universidad privada, católica, de la Congregación de Santa Cruz, ubicada en Notre Dame (Indiana, Estados Unidos).

⁷⁷².- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto ...*, doc.cit., pp. 215-216

de 2017 su primer informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación del Acuerdo de paz, tal y como está previsto en el punto 6.3.2 del Acuerdo Final. Dicho informe se presenta casi un año después de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Farc-EP. Para ello, recoge el análisis cuantitativo de información compilada y verificada entre el 1 de diciembre de 2016 y el 31 de agosto de 2017. Dentro de esta información se incluyen más de 3.500 actividades de implementación y un análisis cualitativo con datos recogidos hasta el 30 de octubre de 2017.

Existen varias razones por las que la implementación del Acuerdo de paz no es un asunto de aplicación sencilla ni rápida. Un primer motivo consiste en la multiplicación de los actores. Este proceso implica la combinación del diálogo y la negociación política entre las partes firmantes del acuerdo con la inclusión de nuevos actores que forman parte de la etapa de implementación⁷⁷³ así como la existencia de actores ilegales, grupos violentos o grupos que se oponen al proceso de paz. Un segundo motivo reside en el paso de la esfera política a la esfera práctica, implicando la puesta en práctica de acciones territoriales concretas, operativas y programáticas para dar respuestas específicas a personas y comunidades particulares.

En tercer lugar, está el factor tiempo. Ningún proceso de implementación es instantáneo, sino que necesita un desarrollo progresivo, de modo que las expectativas generadas no pueden verse satisfechas de manera inmediata, dada la amplitud del Acuerdo, la extensión del país, la limitación de los recursos, las lógicas burocráticas y la acción de los grupos que se oponen al mismo. Por último, existe una inevitable resistencia al cambio. La lógica de la guerra ha creado una inercia en el país a lo largo de todos estos años que no se puede frenar fácilmente, y promover y consolidar las lógicas de la paz requieren esfuerzos múltiples y sostenidos⁷⁷⁴.

⁷⁷³.- Entre otros, entidades nacionales y territoriales del poder ejecutivo y sus funcionarios y contratistas, otros poderes independientes del Estado, grupos activos de la sociedad civil, actores de la cooperación internacional, sector privado, pueblos étnicos, grupos de incidencia de diversa índole, organizaciones comunitarias, plataformas y redes de ONG.

⁷⁷⁴.- KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. UNIVERSITY OF NOTRE DAME: *Informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Resumen Ejecutivo*. 16 de noviembre de 2017, pp. 1-2. (Disponible en: <http://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/>)

En cuanto a la implementación llevada a cabo durante el primer año, los temas y subtemas del Acuerdo de paz se han distribuido en tres fases, a corto, a mediano o a largo plazo. La opinión del propio Instituto Kroc sobre el estado de implementación del Acuerdo durante esta primera etapa es positiva al haberse alcanzado un avance significativo, dada la complejidad del Acuerdo y que existen dificultades que necesitan ser atendidas de manera urgente y estratégica.

En base a los resultados provistos por este informe, se afirma que el 45% de los compromisos consignados en el Acuerdo se han implementado de forma mínima, intermedia o completa. Del 55% restante aún no se han iniciado actividades de implementación. En relación con el ritmo de la implementación de los compromisos a corto plazo del Acuerdo de paz, se valora como equivalente o ligeramente superior al de otros acuerdos de paz en el mundo.

En cuanto a las disposiciones relacionadas con derechos y garantías para la oposición y la participación política no se observan avances, con tan sólo un 17% de disposiciones implementadas plenamente y un 25% de implementación mínima o intermedia. En la implementación de las disposiciones relacionadas con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición sólo un 8% se han desplegado completamente y un 14% está en proceso, no habiéndose producido ningún avance en el 76% de las mismas. Se ha implementado parcial o completamente el 73% de las disposiciones relacionadas con la reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y sólo un 38% de las relacionadas con la reincorporación política se ha desarrollado plenamente.

Llama la atención que en lo referente a la participación democrática y las garantías para la participación social no se ha observado ninguna actividad en más del 80% de las disposiciones, y en materia de acceso y uso de la tierra, tan sólo se ha iniciado el desarrollo del 30% de las disposiciones. Tampoco se han observado actividades de implementación en el 76% de las disposiciones relacionadas con la Jurisdicción Especial para la Paz, ni en el 61% de las relacionadas con la reparación y asistencia a víctimas. En materia de enfoque de género, el 41% de las disposiciones se ha completado o está en proceso,

mientras que el 59% no se han iniciado⁷⁷⁵.

A modo de resumen, se puede concluir que, en logros a corto plazo, se ha avanzado de forma significativa, sentando algunas bases necesarias para el desarrollo posterior de la implementación, destacando el logro del cese de la violencia y la dejación de las armas durante los primeros meses transcurridos tras la firma del Acuerdo. En comparación con otros procesos de implementación de acuerdos de paz exitosos en el mundo, el proceso en Colombia aparece como adelantado en la implementación de algunas áreas de su contenido, en especial en las que requieren un alto nivel de logros a corto plazo.

Las dos áreas de logro a corto plazo que requieren un despliegue más efectivo de manera urgente son las garantías de seguridad y las prioridades de implementación normativa, legislativa y administrativa. En los logros a mediano plazo el nivel de implementación efectiva es bajo, siendo necesario un mayor progreso en algunas áreas clave fundamentales para la etapa actual de desarrollo, como en la reincorporación política, social y económica de los excombatientes, en las medidas para reformar el sistema electoral, en el desarrollo de las Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y para la Movilización y la Protesta Social y la puesta en marcha del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia. Por último, en cuanto a los logros a largo plazo, éstos dependen en gran parte de la consolidación de las medidas de logro a corto y mediano plazo, así como del arranque temprano de la implementación de las medidas de largo plazo. La falta de progreso efectivo en algunos temas, como en el uso de la tierra, el desarrollo económico, la reforma rural y la coordinación en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito generan especial preocupación. El informe destaca la fragilidad de los procesos de implementación, por lo que es necesario atender los temas destacados para evitar bloqueos o el colapso de la paz, así como la pérdida de confianza entre las partes y de la sociedad colombiana en general⁷⁷⁶.

⁷⁷⁵.- KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. UNIVERSITY OF NOTRE DAME: *Primer informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación*. 17 de noviembre de 2017, pp. 3-4. (Disponible en: <http://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/>).

⁷⁷⁶.- KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. UNIVERSITY OF NOTRE DAME: *Informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. 16 de noviembre de 2017, pp. 66-71. (Disponible en: <http://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/>)

4. Labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tras la firma del Acuerdo Final

A. Funciones asignadas para la implementación del Acuerdo de paz

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera prevé y otorga una serie de funciones específicas para la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Concretamente, dentro del punto 3 *Fin del Conflicto*, el punto 3.4.3 del Acuerdo de paz regula la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

En este apartado se le ofrece a la Oficina participar como invitada en dicha Comisión⁷⁷⁷. En el punto 3.4.7.4.2, se le asigna a la Oficina el participar como invitada permanente en la Mesa Técnica encargada de desarrollar y coordinar el plan estratégico de seguridad y protección para el nuevo movimiento o partido político de las FARC-EP⁷⁷⁸.

Dentro del punto 5. *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos*, el Acuerdo establece que, en el contexto de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Oficina deberá colaborar, previa solicitud, en la verificación de la implementación y cumplimiento de las sanciones impuestas por el nuevo mecanismo transicional de justicia penal⁷⁷⁹.

Finalmente, en el punto 6 relativo a la implementación, verificación y refrendación del Acuerdo, se prevé en su sub-apartado 6.3.4., la renovación del mandato del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos por un periodo de 3 años (pudiendo renovarse), y la inclusión de un capítulo especial en relación con la implementación de

⁷⁷⁷.- Punto 3.4.3. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto...*, doc.cit., pp. 80-82.

⁷⁷⁸.- Punto 3.4.7.4.2. Mesa Técnica de Seguridad y Protección. *Íbid.*, p. 89.

⁷⁷⁹.- Punto 5.1.2. Justicia. *Íbid.*, pp. 164-167.

los acuerdos en materia de derechos humanos dentro del informe anual sobre Colombia⁷⁸⁰. En relación con la solicitud de acompañamiento internacional para la implementación de los acuerdos realizada a ciertos países y entidades internacionales, se le asigna a la Oficina acompañar la implementación del capítulo 5. *Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto*⁷⁸¹. Dentro del punto 6.4.2. que comentamos en el apartado anterior, relativo al acompañamiento internacional, la Oficina se encargará de acompañar la implementación de los puntos relacionados con garantías de seguridad individuales y colectivas para miembros de las FARC-EP así como de la revisión de la situación de los integrantes o colaboradores de las FARC-EP privados de la libertad⁷⁸².

B. Informes anuales sobre la situación de derechos humanos en Colombia a partir de 2016

a. Análisis de la situación de derechos humanos durante 2016

Tras la firma del Acuerdo Final, el 24 de noviembre de 2016, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha continuado con la redacción de sus informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. El primer informe de esta nueva etapa consideró que el Acuerdo de paz es coherente con las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos, por lo que es necesaria su correcta aplicación para que Colombia pueda superar problemas estructurales relacionados con los derechos humanos. A través de los distintos puntos del Acuerdo aparece la reiteración de la obligación del Gobierno colombiano de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos, con especial hincapié en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Además, destaca la inclusión de garantías de seguridad para los miembros de las FARC-EP que se vayan a reintegrar, con el objetivo de prevenir la violencia criminal en contra de los mismos⁷⁸³.

⁷⁸⁰.- Punto 6.3.4. Calidades del verificador. *Íbid.*, pp. 213-214.

⁷⁸¹.- Esta tarea la comparte con el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), el ICTJ (The International Center for Transitional Justice), ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y Suecia. Punto 6.4.2. Acompañamiento Internacional. *Íbid.*, pp. 215-217

⁷⁸².- Punto 6.4.2. Acompañamiento internacional. *Íbidem*.

⁷⁸³.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/34/3/Add.3, 23 de marzo de 2017, pp. 2-6.

El contenido en materia de derechos humanos en el Acuerdo de paz constituye una pieza fundamental del mismo, por lo que el Alto Comisionado llevará a cabo el seguimiento de determinados aspectos en esta materia. El ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas forma parte esencial de la consolidación de la paz. Ésta vendrá condicionada por determinadas situaciones, dificultades y oportunidades estructurales en materia de derechos humanos, en especial en las zonas rurales. Dichas zonas se han visto históricamente dominadas por la presencia de las FARC-EP. Con la retirada del grupo armado ilegal se ha detectado un aumento de la violencia relacionada con la economía ilegal.

Del mismo modo, se han observado dificultades para acceder a la Administración de Justicia. En este informe, la Oficina continuó observando ciertas dificultades para que el Estado cumpla con sus obligaciones de adoptar medidas en favor de la igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales⁷⁸⁴. La preocupación sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos continuó latente durante el 2016⁷⁸⁵ y también se produjeron hasta 47 nuevas situaciones de desplazamientos forzados en masa, confinamientos o restricciones de la circulación. La Oficina reiteró ciertas recomendaciones en relación con la necesidad de que el Estado y las FARC-EP reconocieran su responsabilidad plena por las violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas, exhortándoles a garantizar la no repetición de tales violaciones. Asimismo, se insta al Gobierno colombiano y al Ejército de Liberación Nacional a avanzar hacia una salida negociada del conflicto armado, siempre basada en el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario⁷⁸⁶.

b. Análisis de la situación de derechos humanos durante 2017

En marzo de 2018 la Oficina publicó el segundo informe tras la firma del Acuerdo de paz en Colombia, haciendo un análisis de la situación de los derechos humanos en el país

⁷⁸⁴.- *Íbid.*, pp. 7-8.

⁷⁸⁵.- En 2016 el ACNUDH registró 389 atentados, entre los cuales podemos destacar 59 asesinatos, 44 agresiones, 210 amenazas, 72 violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad, 3 desapariciones forzadas, y 1 caso de violencia sexual. *Íbid.*, p. 9.

⁷⁸⁶.- *Íbid.*, pp. 17-19.

durante todo el año 2017. Destaca la importancia de las funciones asignadas por el Acuerdo de paz a la Oficina, ya que ésta monitorea y analiza el impacto del Acuerdo en términos de disfrute efectivo de los derechos humanos de los ciudadanos de las zonas más afectadas por el conflicto. Se reconoce el esfuerzo de las FARC-EP por cumplir con los compromisos en materia de desmovilización y reincorporación, aunque lamenta la resistencia de sectores de la sociedad, incluyendo actores políticos y económicos, para implementar correctamente el Acuerdo. Requiere especial atención la situación de las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, ya que se ha observado como otros grupos armados al margen de la ley y organizaciones criminales han buscado controlarlas, ocasionando un grave impacto sobre sus habitantes⁷⁸⁷.

Colombia enfrenta grandes desafíos para llevar a cabo la implementación del Acuerdo en materia de garantías de no repetición, siendo los más significativos los ataques contra defensores de derechos humanos y la reintegración de excombatientes y desvinculación de niños y niñas. La Oficina expresa su preocupación por el aumento de asesinatos de defensores de derechos humanos. Durante todo el 2017 se llegaron a registrar 441 ataques, de los cuales 121 fueron asesinatos. El 62 por ciento de estos asesinatos se produjeron en zonas rurales, el 24 por ciento en ciudades cercanas a las anteriores zonas de conflicto y el 14 por ciento en las ciudades principales.

Uno de los factores más significativos sigue siendo el ya comentado vacío de poder que se produce en las zonas de anterior dominación de las FARC-EP tras su desmovilización. Ello, sumado a la falta de presencia estatal integral y a las demoras en la implementación del Acuerdo, ha permitido la aparición de grupos ilegales y grupos criminales en las zonas. En cuanto a los asesinatos de defensores de derechos humanos, la mayoría comparte tres características: la presencia de economías ilícitas, una tasa de homicidio en el municipio por encima de los niveles de violencia endémica⁷⁸⁸ y una tasa de pobreza multidimensional más alta que el promedio nacional.

Por su parte, aparece como un gran desafío la reintegración de excombatientes de las

⁷⁸⁷.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018, pp. 2-3.

⁷⁸⁸.- Según la OMS, una región sufre de violencia endémica cuando la tasa de homicidios es superior a 10 por cada 100.000 habitantes.

FARC-EP en las zonas rurales. Los nuevos grupos armados ilegales y grupos criminales que han pasado a dominar las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, han generado más violencia en las comunidades rurales y representan una gran amenaza para los ex miembros de las FARC-EP que pretenden participar en la vida política del país. Además, las Zonas veredales transitorias de normalización donde se concentran los excombatientes para iniciar el proceso de desmovilización, han presentado serias deficiencias, como la falta de agua potable, saneamiento y viviendas habitables, lo que ha provocado que muchos de ellos decidan abandonar el proceso y sumergirse nuevamente en grupos ilegales⁷⁸⁹.

Este desafío viene marcado por la pobreza multidimensional, el difícil acceso a la salud y a la educación, las economías ilícitas y la violencia endémica en las zonas rurales. Durante el 2017 se produjo la desvinculación de las FARC-EP de tan solo 135 niños (75 niñas y 60 niños). Es muy importante garantizar la plena implementación del Acuerdo para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos de los niños que deciden regresar a sus familias como suele suceder en la mayoría de los casos. Desgraciadamente, otros grupos ilegales y criminales continúan reclutando niños para sus actividades⁷⁹⁰.

Colombia y la implementación del Acuerdo de paz también se enfrentan al desafío rural y otros factores que afectan la situación de derechos humanos. El Acuerdo prevé una Reforma Rural Integral que para su implementación necesita de una presencia estatal y de unas garantías básicas para avanzar en temas como la formalización de la propiedad, crear mercados locales, una buena asistencia técnica, préstamos y acceso a servicios públicos. La falta de presencia estatal y la existencia de economías ilícitas impactan significativamente en la situación de derechos humanos, así como en la implementación del Acuerdo. En las zonas rurales es urgente la presencia efectiva e integral del Estado, para que se puedan así garantizar la seguridad, la justicia, el empoderamiento de líderes y autoridades y para estimular el desarrollo económico. En materia de seguridad ciudadana, la Oficina expresa su preocupación por los planes desarrollados por las fuerzas armadas que justifican su participación activa en tales tareas⁷⁹¹, ya que se documentaron

⁷⁸⁹.- La Defensoría del Pueblo destacó que al menos 800 excombatientes de las FARC-EP.

⁷⁹⁰.- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/37/3/Add.3, ..., *doc.cit.*, pp. 3-6.

⁷⁹¹.- Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional.

durante el 2017, 11 casos de supuestas ejecuciones extrajudiciales.

Por último, en materia de justicia transicional, la Oficina ha apoyado el funcionamiento del Sistema Integral a través de asistencia logística y técnica. Existe una gran preocupación relacionada con la efectividad del Sistema Integral para reducir la impunidad por las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, debido a la exclusión de agentes del Estado no militares y de particulares del ámbito de aplicación obligatoria del sistema, la concesión por parte del Congreso de amnistías, indultos y tratamientos penales especiales a miembros de las FARC-EP y a militares colombianos condenados o acusados de violaciones de derechos humanos, que en el contexto del derecho internacional, no son objeto de amnistía.

Las ejecuciones extrajudiciales del pasado presentan un riesgo para los derechos de las víctimas a la justicia y a la verdad, por la impunidad selectiva en casos cometidos por miembros de las fuerzas armadas que, en ocasiones, involucran a Generales de las Fuerzas Armadas⁷⁹².

IV. COLOMBIA ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

1. El Estatuto de Roma y la competencia de la Corte

La Corte Penal Internacional (CPI) se encarga de juzgar a las personas acusadas de cometer los crímenes más graves a nivel internacional. En 1947, la Asamblea General de la ONU encargó a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) elaborar un proyecto de “Código de Crímenes contra la Humanidad”. Un año más tarde, la Asamblea General de la ONU encargó a la misma CDI estudiar la posibilidad de crear una corte penal internacional permanente. No obstante, no fue hasta 1994 cuando se acogió de manera favorable el proyecto de estatuto presentado a la Asamblea General por la CDI. De este modo, el 2002 se constituyó la Corte Penal Internacional, que entró a partir de la entrada en vigor del Estatuto adoptado años antes, en la Conferencia Internacional de Plenipotenciarios en Roma, el 15 de junio de 1998.

⁷⁹².- NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/37/3/Add.3, ..., *doc.cit.*, pp. 6-15.

La Corte funciona como un organismo autónomo de cualquier otro poder o Estado. No obstante, en el cumplimiento de su deber, cuenta con la colaboración de los Estados. La jurisdicción de la CPI es complementaria a la de los Estados partes. Según este principio, cuando un Estado está juzgando o ha juzgado un caso, la Corte no puede entrar a conocer del mismo, salvo que se demuestre que, conforme a los principios del debido proceso, reconocidos por el Derecho internacional, el Estado en cuestión no quiere o no puede llevar a cabo el juicio⁷⁹³.

La competencia de la Corte se limita a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tiene competencia respecto de los siguientes crímenes: el crimen de genocidio; los crímenes de lesa humanidad; los crímenes de guerra; y el crimen de agresión. La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de estos crímenes en los siguientes casos: si un Estado Parte remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; si el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o si el Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo⁷⁹⁴.

2. La jurisdicción de la Corte en los crímenes cometidos en Colombia

A. Competencia material de la Corte

A pesar de que Colombia ratificó el Estatuto de Roma el 5 de agosto de 2002, en ese momento, el Gobierno de Colombia formuló, entre otras, una declaración, de acuerdo con el artículo 124 del Estatuto⁷⁹⁵, de no aceptación de la competencia de la Corte en relación

⁷⁹³.- Artículo 17, 1. a), Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los *procès verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002.

⁷⁹⁴.- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, *doc.cit.*, artículo 13.

⁷⁹⁵.- “No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 12, un Estado, al hacerse parte en el presente Estatuto, podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio. La declaración formulada de conformidad con el presente artículo podrá ser retirada en cualquier momento. Lo dispuesto en el presente artículo será reconsiderado en la

con los crímenes de guerra, por un período de siete años. En consecuencia, la Corte puede ocuparse de crímenes conexos con Colombia solamente a partir del 1 de noviembre de 2002, fecha de la entrada en vigor del Estatuto para Colombia. En virtud del artículo 29 del mismo Estatuto, no existe un límite temporal final para la persecución de los mismos⁷⁹⁶.

Desde el punto de vista material, son perseguibles los crímenes de genocidio y de lesa humanidad, de los artículos 6 y 7 del Estatuto de Roma, cometidos a partir del 1 de noviembre de 2002. En lo que se refiere a los crímenes de guerra tipificados en el artículo 8 del Estatuto, y de acuerdo con el artículo 124 del mismo antes mencionado, la persecución de los mismos solamente será posible respecto de los cometidos a partir del 1 de noviembre de 2009. La Corte Penal Internacional puede perseguir a las personas físicas que sean autores de dichos crímenes y a todas aquellas que hayan participado en su comisión, de acuerdo con las modalidades de participación previstas en su artículo 25, siempre que en el momento de la comisión del delito fueran mayores de 18 años. Y ello con independencia de que pertenezca a cualquiera de los órganos del Estado, a un grupo armado irregular o a la dirección de una empresa nacional o extranjera sin que quepa la alegación de ningún estatuto personal de inmunidad o privilegio. El consentimiento habilita a la Corte tanto para ocuparse de crímenes cometidos en Colombia por ciudadanos colombianos, como para los cometidos por extranjeros en Colombia⁷⁹⁷ o por ciudadanos colombianos en el extranjero, de acuerdo con los límites temporales indicados⁷⁹⁸.

Según el último informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, de diciembre de

Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo 1 del artículo 123". *Íbid.*, artículo 124.

⁷⁹⁶.- Cfr. PRIETO SANJUAN, R.: <<Reflexiones en torno a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional>>, *Derecho Penal y Criminología*, Vol.22, N°72, 2001, pp. 41-54.

⁷⁹⁷.- No obstante, el 17 de septiembre de 2003, Colombia y Estados Unidos concluyeron un "Acuerdo respecto a la entrega de personas de los Estados Unidos de América a la Corte Penal Internacional", que tiene por objeto asegurar que Colombia requerirá el consentimiento de Estados Unidos para entregar a la Corte Penal Internacional a una persona de los EEUU sujeta, de cualquier manera, a la jurisdicción de ese Estado o protegido por inmunidad. (Disponible en: <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/US-17-09-2003.PDF>)

⁷⁹⁸.- PIGRAU I SOLÉ, A.: <<Colombia: la investigación pendiente de la Corte Penal Internacional>>, en DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, L. (Coords.): *Doce miradas del conflicto colombiano*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, N°2, 2013, p. 224.

2017⁷⁹⁹, los crímenes cometidos han sido los que se exponen a continuación. Desde el 1 de noviembre de 2002, existen fundamentos razonables que constatan la comisión, por parte de actores no estatales (como las FARC-EP, el ELN y los grupos paramilitares), de los delitos de asesinato, traslado forzoso de población, encarcelación y otras privaciones graves de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional, tortura y violación y otras formas de violencia sexual, las cuales constituyen crímenes de lesa humanidad. Desde el 1 de noviembre de 2009, se han cometido, por parte de las FARC-EP y el ELN, delitos de homicidio, ataques dirigidos contra la población civil, tortura y tratos crueles, ultrajes contra la dignidad personal, toma de rehenes, violación y otras formas de violencia sexual, y reclutamiento, alistamiento y utilización de niños para participar activamente en hostilidades, los cuales constituyen crímenes de guerra.

En cuanto a la comisión de delitos por parte de actores estatales, en particular miembros de las Fuerzas Armadas, se ha constatado que, especialmente entre 2004 y 2008, han ocasionado intencionalmente la muerte de miles de civiles con el fin de potenciar su tasa de éxito en el contexto del conflicto armado interno y obtener incentivos monetarios procedentes de fondos del Estado, acciones conocidas como *falsos positivos*. Por lo que, desde el 1 de noviembre de 2002, por parte de los órganos del Estado pueden haberse cometido los crímenes de lesa humanidad de asesinato y desaparición forzada. Desde el 1 de noviembre de 2009, miembros de las Fuerzas Armadas han cometido, además, delitos de homicidio, ataques dirigidos contra civiles, tortura y tratos crueles, ultrajes contra la dignidad personal, y violación y otras formas de violencia sexual, los cuales constituyen crímenes de guerra.

B. El examen preliminar de los delitos en Colombia

a. Situación de la fase de examen preliminar sobre Colombia

No hay dudas de que en Colombia se han cometido numerosos crímenes de competencia

⁷⁹⁹.- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *Informe sobre las actividades de examen preliminar 2017*, 4 de diciembre de 2017 (Disponible en: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE-COLOMBIA_SPA.pdf)

de la Corte. A pesar de ello, la Fiscalía ha mantenido el caso de Colombia durante años en una situación de examen preliminar.

A finales de agosto de 2018, en la página web oficial de la Fiscalía de la Corte constaba que se alegan crímenes de guerra cometidos desde el 1 de noviembre de 2009 y crímenes de lesa humanidad cometidos desde el 1 de noviembre de 2002 en Colombia. La Corte reconoce tener competencia para conocer de los crímenes cometidos en el territorio de Colombia o por sus nacionales desde las fechas indicadas. La situación de Colombia ha estado bajo examen preliminar desde junio de 2004. El examen preliminar se centra en los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en el contexto del conflicto armado entre el Gobierno, los grupos paramilitares y los grupos guerrilleros, incluyendo los crímenes de lesa humanidad de asesinato, desplazamiento forzado de la población; encarcelamiento y otras privaciones de la libertad física; tortura; y violación y otras formas de violencia sexual.

En cuanto a los crímenes de guerra: asesinatos; ataques intencionados contra la población civil, tortura; otros tratos crueles; atrocidades a la dignidad personal; captura de rehenes; violaciones y otras formas de violencia sexual; y el uso de niños para participar activamente en las hostilidades. La fase preliminar también se centra en la existencia de la autenticidad de procedimientos nacionales en relación con dichos crímenes⁸⁰⁰.

b. *Procedimientos relativos a los casos de falsos positivos*

Según el último informe de la Fiscalía de la CPI, comentado anteriormente, ésta ha identificado cinco casos potenciales relacionados con los falsos positivos⁸⁰¹. Estos casos potenciales fueron identificados sobre la base del alto número reportado de homicidios de estas características presuntamente cometidos por brigadas actuando bajo cinco

⁸⁰⁰.- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, <https://www.icc-cpi.int/colombia> (consultada el 20 de agosto de 2018)

⁸⁰¹.- En Colombia se conoce el escándalo de los falsos positivos a partir de las revelaciones hechas a finales de 2006 sobre el involucramiento de miembros del Ejército de Colombia en el asesinato de civiles inocentes, haciéndolos pasar como guerrilleros muertos en combate dentro del marco de combate a grupos armados irregulares. A estos casos se les conoce en el Derecho internacional humanitario como ejecuciones extrajudiciales y en el Derecho penal colombiano como homicidios en persona protegida.

divisiones, en períodos concretos de tiempo y en regiones específicas de Colombia⁸⁰².

La fase de examen preliminar no tiene por objeto establecer responsabilidades criminales, por lo que la cuestión de si una o más personas deberían ser imputadas por su participación en un crimen está fuera del alcance de este examen. La labor de la Fiscalía se centra en evaluar el nivel de actividad judicial por parte de las autoridades nacionales competentes, en base a lo que constata que las autoridades colombianas han iniciado actuaciones judiciales contra 17 de los 29 oficiales militares de alto rango identificados.

c. Procedimientos relativos a desplazamientos forzosos

La Fiscalía de la Corte ha constatado que, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, en Colombia fueron condenados dos altos jefes paramilitares sometidos a “macro-investigaciones”. Además, en agosto de 2017, el líder paramilitar Iván Roberto Duque (alias “Ernesto Báez”) y otros 31 miembros del Bloque Central Bolívar, fueron condenados por 222 cargos de desplazamiento forzoso. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema confirmó, en octubre de 2016, la “macro-sentencia” dictada en noviembre de 2014 por la Sala de Justicia y Paz de Bogotá contra Salvatore Mancuso y otros 11 jefes militares de rango medio, por 405 cargos de desplazamiento forzoso que abarcaban a 6.845 víctimas⁸⁰³.

En cuanto a los grupos paramilitares, 13 miembros de rango medio fueron condenados por desplazamiento forzoso en primera instancia. No obstante, hay muy poca información sobre actividades concretas llevadas a cabo por la Fiscalía General de la Nación (FGN) para investigar o enjuiciar a los altos mandos de las FARC-EP, por alegaciones de

⁸⁰².- En este sentido, la que consta como Primera División (Brigada 10), presuntamente cometió 146 homicidios entre 2004 y 2008 en el departamento de Cesar. La Segunda División (Brigada 30 y Brigada Móvil 15) presuntamente cometió 123 homicidios entre 2002 y 2009 en los departamentos de Norte de Santander y Magdalena. La Cuarta División (Brigadas 7, 16 y 28) presuntamente cometió 224 homicidios entre 2002 y 2008 en los departamentos de Meta, Casanare y Vichada. La Quinta División (Brigada 9) presuntamente cometió 119 homicidios entre 2004 y 2008 en el departamento de Huila. La Séptima División (Brigadas 4, 11, y 14) presuntamente cometió 677 homicidios entre 2002 y 2008 en los departamentos de Antioquia y Córdoba. Todos estos homicidios fueron conocidos como falsos positivos. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *Informe sobre las actividades de examen preliminar 2017*, doc.cit., p. 4.

⁸⁰³.- *Ibid.*, p. 5.

desplazamiento forzoso⁸⁰⁴.

d. *Procedimientos relativos a crímenes sexuales y por motivos de género*

Además del desplazamiento forzoso, los altos comandantes paramilitares Iván Roberto Duque y Salvatore Mancuso fueron condenados por diversos cargos de crímenes sexuales y por motivos de género. Según las sentencias nacionales, las estructuras paramilitares bajo su mando fueron consideradas responsables de cometer actos de violencia sexual como parte de patrones de macro-criminalidad.

Por su parte, los procesos vinculados a los líderes de las FARC-EP y del ELN siguen en etapa de investigación. La FGN anunció en julio de 2016 haber completado una investigación contra miembros de las FARC-EP en la que se documentaban 232 casos de crímenes sexuales cometidos principalmente contra menores en las filas de las FARC-EP. En relación con el ELN consta una “macro-imputación” de la FGN contra cinco altos miembros del Comando Central del grupo guerrillero que abarca más de 15.000 crímenes cometidos entre 1986 y 2016, incluidos 87 casos de crímenes sexuales y por motivos de género, así como 36 casos de aborto forzado, esterilización forzada y violación de menores de 14 años⁸⁰⁵.

C. *La posición de la Fiscalía de la CPI respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz*

Tras la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, se adoptaron diversas medidas legislativas, en relación con la implementación del acuerdo, a fin de establecer la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y regular la participación de los miembros de las FARC-EP, los agentes del Estado y los terceros⁸⁰⁶ en los procesos de la JEP. Concretamente, Colombia adoptó el Acto Legislativo 01 de 4 de abril de 2017 (Acto Legislativo 01) y la Ley 1820 de 30 de diciembre de 2016 (Ley de Amnistía), así

⁸⁰⁴.- *Íbid.*, p. 6.

⁸⁰⁵.- *Íbid.*, pp. 6-7.

⁸⁰⁶.- Los terceros son considerados las personas que, sin formar parte de alguna organización o grupo armado al momento relevante, presuntamente habrían participado en la comisión de crímenes relacionados con el conflicto armado.

como varios decretos. El 14 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional de Colombia declaró exequible⁸⁰⁷ el Acto Legislativo 01⁸⁰⁸, con algunas excepciones, y bridó parámetros para la interpretación de algunas de sus disposiciones.

La Fiscalía de la CPI reconoce que las medidas de justicia transicional puestas en marcha en Colombia, brindan un amplio espectro de posibilidades para asegurar la rendición de cuentas de los responsables por los crímenes más graves. Con la Jurisdicción Especial para la Paz –el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición – Colombia ha establecido un sistema innovador, complejo y ambicioso, diseñado para asegurar la rendición de cuentas como parte de la implementación del Acuerdo de paz. No obstante, la Fiscalía alerta de que este sistema genera expectativas esperanzadoras, pero también enfrenta muchos desafíos⁸⁰⁹.

La Fiscalía de la Corte examinó la legislación adoptada por el Congreso colombiano, y constató que cuatro aspectos del marco legislativo de la JEP podrían plantear cuestiones de consistencia o compatibilidad con el Derecho internacional consuetudinario y el Estatuto de Roma: la definición de responsabilidad del mando, la definición de graves crímenes de guerra, la determinación de la participación activa o determinante en los crímenes y la implementación de las sanciones que conlleven restricciones efectivas de libertades y derechos⁸¹⁰.

D. La necesidad de dar un salto hacia la fase de investigación

A pesar de la existencia de un marco legal e institucional en Colombia de protección de los derechos humanos, y de que se han abierto investigaciones y se han llevado a cabo juicios, es una realidad que la inmensa mayoría de los crímenes cometidos por distintos

⁸⁰⁷.- En Latinoamérica se indica que una ley se declara “exequible” cuando es acorde con la Constitución del país. En ocasiones también sucede cuando se impugna algún artículo de una ley y tras ser revisada la alegación, se realiza un veredicto positivo “exequible”, esto es que la ley no debe ser modificada ya que no vulnera la Constitución.

⁸⁰⁸.- Sentencia de la Corte Constitucional C/674-17, de 14 de noviembre de 2017 (Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-674-17.htm>). A través de esta sentencia, la Corte avaló la JEP, introduciendo algunos ajustes.

⁸⁰⁹.- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *El rol de la CPI en el proceso de justicia transicional en Colombia*, Bogotá y Medellín, 30 y 31 de mayo de 2018, p. 3.

⁸¹⁰.- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *Informe sobre las actividades de examen preliminar 2017*, doc.cit., pp. 7-8.

actores armados continúan impunes, tanto los cometidos antes de la entrada en vigor para Colombia del Estatuto de Roma, como los posteriores a dicha fecha. La impunidad viene producida, entre otras cosas, por problemas como la sobrecarga y la lentitud de la justicia, la falta de recursos materiales y humanos, la falta de cooperación por parte de las autoridades y las fuerzas de seguridad, la aparición de nuevos grupos armados a la vez que se aplican medidas de desmovilización y perdón, la corrupción y las amenazas y los atentados contra jueces, fiscales y testigos y la persecución de los defensores y abogados de derechos humanos⁸¹¹.

El grado de cumplimiento de la obligación de perseguir y castigar a los culpables de los crímenes comentados por parte del Estado de Colombia es escaso⁸¹². Asimismo, el grado de infiltración de la criminalidad en todo el aparato del Estado ha sido elevado durante los años que ha durado el conflicto armado interno. Los datos comentados hacen visibles las dificultades de Colombia para llevar a cabo de manera efectiva las investigaciones y los juicios pertinentes⁸¹³.

Dada la cantidad y gravedad de los crímenes cometidos en Colombia en las últimas décadas, resulta difícil comprender que la Fiscalía de la CPI no haya solicitado la apertura de una investigación. Más aún cuando el propio Fiscal de la Corte ha reconocido que, a la luz de los criterios del Estatuto de Roma, existía fundamento suficiente para creer que las FARC-EP, el ELN, el Ejército Nacional y los grupos paramilitares habían cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en Colombia, desde que la competencia de la Corte entró en vigor. Sin embargo, no se ha iniciado hasta el momento ninguna investigación, en virtud del principio de complementariedad de las jurisdicciones⁸¹⁴.

⁸¹¹.- EASTERDAY, J.S.: <<Deciding the Fate of Complementarity: A Colombian Case Study>>, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 26, N°1, 2009, pp. 87-89.

⁸¹².- Cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: <<La responsabilidad de proteger y el derecho internacional ¿Mito o realidad en la práctica internacional?>> en DÍAZ BARRADO, C.M, FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, J.L.: *Derecho internacional humanitario y derechos humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano*, Ed. Aranzadi, 2013, pp. 179-213.

⁸¹³.- Cfr. RINCÓN ROMERO, L.M.: <<Corte Penal Internacional: ¿un obstáculo para la paz en Colombia?>>, *Misión jurídica*, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Bogotá, N°8, enero-junio de 2015, pp. 133-148.

⁸¹⁴.- Cfr. OLASOLO ALONSO, H.: <<El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la Corte Penal Internacional en la fase de examen preliminar: ¿por qué la Corte Penal Internacional mantiene su examen preliminar, pero no abre una investigación sobre la situación en Colombia?>>, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°24, 2012, pp. 1-45.

Como hemos comentado, se han llevado a cabo procesos nacionales en relación con estos presuntos crímenes, y tales procesos siguen llevándose a cabo. Sin embargo, en 2012, la Fiscalía identificó algunas áreas de preocupación, respecto de las cuales eran necesarios mayores esfuerzos judiciales para asegurar que las personas responsables por los crímenes más graves rindieran cuentas ante la Justicia. Estas fuentes incluían los crímenes de carácter sexual o basados en consideraciones de género, los traslados forzosos, y los asesinatos de civiles escenificados para parecer muertes en combate, comúnmente llamados *falsos positivos*, así como las acciones relativas al apoyo a los grupos paramilitares. Además, la Fiscalía indicó que seguiría los desarrollos legislativos que pudieran tener un impacto sobre los procesos nacionales relativos a los crímenes reconocidos por el Estatuto de Roma, así como la legislación que establezca cualquier tipo de jurisdicción nueva que se encargue de investigar y enjuiciar tales crímenes⁸¹⁵.

V. VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

1. El gran reto de la impunidad

En el ámbito internacional, Colombia se ha comprometido a cumplir de buena fe las obligaciones asumidas, incluidas algunas que no aparecen en el artículo 26 de la Corte Internacional de Justicia, como las relativas a las decisiones de órganos y Organizaciones internacionales que en sus estatutos tengan carácter vinculante⁸¹⁶. Sobre el cumplimiento de esas obligaciones por parte de Colombia, ya se ha pronunciado el Consejo de Derechos Humanos, indicando que el país está en condiciones de mejorar en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones relativas a la protección de los derechos humanos y de convertirse en una sociedad plenamente inclusiva que respete los derechos de todos los colombianos⁸¹⁷.

⁸¹⁵.- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *El rol de la CPI en el proceso de justicia transicional en Colombia*, doc.cit., p. 6.

⁸¹⁶.- NIETO NAVIA, R.: <<El valor jurídico de las recomendaciones de los comités de derechos humanos y el bloque de constitucionalidad>>, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 18, pp. 155-190.

⁸¹⁷.- NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 7 de enero de 2013.

En el ámbito jurídico, al Estado se le atribuye responsabilidad cuando se le imputa la comisión de un acto ilícito por la actuación de un órgano del Estado o una persona, que esté facultada por normativa interna para ejercer atribuciones de autoridad pública⁸¹⁸. En este sentido, la alta tasa de impunidad que vive el país es uno de los grandes retos para la implementación del Acuerdo de paz y para la consolidación de una paz estable y duradera. El Estado tiene la obligación de perseguir a los responsables de crímenes enmarcados dentro del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los derechos humanos⁸¹⁹. Asimismo, tiene el deber de combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles ya que ésta, por un lado, propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y, por otro, promueve la total indefensión de las víctimas y de sus familiares⁸²⁰.

En particular, los Estados tienen el deber de eliminar todos los obstáculos, de *iure* o de facto, que tiendan a mantener la impunidad⁸²¹. En el caso de Colombia, es urgente que las autoridades del país pongan fin a la impunidad, reconociendo sus limitaciones y entendiendo que existen instrumentos, como la Corte Penal Internacional, diseñados por la comunidad internacional para ayudarles en ese propósito. No obstante, si Colombia pretende evadir su responsabilidad internacional, deberá ser la propia Corte quien adopte las medidas pertinentes⁸²².

2. La desprotección de los defensores de derechos humanos

La situación de violencia que están sufriendo los defensores de derechos humanos es un

⁸¹⁸.- ESTUPIÑÁN SILVA, R.: <<La responsabilidad estatal por violaciones graves del DIDH y del DIH en el sistema de Naciones Unidas>>, *Criterio jurídico garantista*, 5, 2011, pp. 88-111.

⁸¹⁹.- Cfr. FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: <<Derecho internacional humanitario y derechos humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano>>, en DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, L. (Coords.): *Doce miradas del conflicto colombiano*, *op.cit.*, pp. 53-60.

⁸²⁰.- PIGRAU I SOLÉ, A.: <<Colombia: la investigación pendiente de la Corte Penal Internacional>>, *op.cit.*, p. 235.

⁸²¹.- En esta línea se ha pronunciado la propia Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-578 de 2002.

⁸²².- Como la propia Fiscalía de la CPI indica: “*La CPI solamente es un mecanismo de salvaguarda para asegurar el fin de la impunidad por tales crímenes y que se imparta justicia. Por consiguiente, la Fiscalía tiene el deber de asegurarse que se está haciendo justicia ya que, si las autoridades nacionales están cumpliendo sus responsabilidades con arreglo al Estatuto de Roma, entonces ella no tendrá razón para intervenir.*”, INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *El rol de la CPI en el proceso de justicia transicional en Colombia*, *doc.cit.*, p. 2.

signo de alerta en esta nueva etapa de posconflicto en Colombia. Tras la firma del Acuerdo de paz esta situación se ha agravado profundamente y sigue empeorando en la fase de implementación. Los datos de organizaciones no gubernamentales coinciden en que, desde la puesta en marcha del Acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, los índices de afectación y violación al derecho a la vida e integridad de los defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales han aumentado⁸²³. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, ente de control del Estado colombiano, ha registrado 282 homicidios entre el 1 de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018⁸²⁴.

En el momento que está atravesando el país, es importante resaltar la actuación de disidencias de las FARC-EP, especialmente en los departamentos del suroccidente; así como del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército Nacional de Liberación (ELN) a quienes también se les atribuyen responsabilidades en el asesinato de líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y ex miembros de la guerrilla de las FARC-EP, hoy reincorporados a la vida civil. En las regiones donde los grupos armados ostentan un menor control territorial, tras la salida de las FARC-EP, se ha observado un recrudecimiento de las agresiones contra organizaciones sociales y líderes que se oponen a las pretensiones de estas estructuras de cooptar nuevos espacios. Por ello, son objeto de presiones y amenazas, así como de atentados contra su vida e integridad. Además de los homicidios, se detectan casos de desaparición forzada, violencia sexual contra mujeres, amenazas, restricciones a la movilidad, extorsiones, siembra de minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados⁸²⁵.

Se han identificado patrones geográficos, en los objetivos, en los perpetradores, los

⁸²³.- De acuerdo con el Programa no gubernamental “Somos Defensores”, hubo un incremento del 16,42% de las agresiones individuales contra este colectivo en 2017, en relación al 2016. En ese año, el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH) del Programa contabilizó 481 defensores agredidos, mientras que en 2017 fueron 560 casos. Igualmente, se presentó un desproporcionado incremento de los homicidios y atentados contra líderes que suman al menos 156 casos (106 homicidios y 50 atentados). ODHACO y TAULA CATALANA PER LA PAU I ELS DRETS HUMANS A COLÒMBIA: *Cómo protegemos a quienes defienden los derechos humanos en Colombia. Aportaciones de voces expertas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz*, 11 de junio de 2018, p. 10.

⁸²⁴.- PROGRAMA SOMOS DEFENSORES: *Una piedra en el zapato. Informe Anual 2017*, Programa Somos Defensores, marzo 2017, pp. 59-62.

⁸²⁵.- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Informe de Riesgo N°007-17*. Defensoría del pueblo, 10 de marzo de 2017, p. 21.

perfiles de las víctimas y en los modos de asesinatos de las personas defensoras y líderes, entre otros. Es urgente que se reconozca esta forma de proceder y que, a raíz de los patrones establecidos, se avance en dismantelar las estructuras criminales existentes tras estos asesinatos. Además, es importante que en las investigaciones que realice la Fiscalía General de la Nación no solo se tome en cuenta el contexto en el cual actuaba la persona defensora o líder, sino que se priorice su labor de defensa de derechos humanos como primera hipótesis en la investigación.

La comunidad internacional tiene también un papel importante en la implementación de medidas de protección para los defensores de los derechos humanos y puede ofrecer un apoyo decisivo al Gobierno colombiano en la situación difícil que está enfrentando. En este sentido, el actual Relator Especial, Michael Forst, presentó cinco comunicaciones sobre casos de defensores de derechos humanos al Estado colombiano entre 2015 y 2016⁸²⁶. No obstante, es urgente que se invite al Relator Especial para las Personas Defensoras de los Derechos Humanos a una visita formal al país. En el marco del vigésimo aniversario de la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos, el Estado debería promover eventos y hacer un esfuerzo especial de reconocimiento a la comunidad de defensores, actos que, aunque requieren recursos por otra parte limitados, tienen un impacto real en la situación de riesgo de estas personas.

⁸²⁶- Sobre amenazas a líderes afrodescendientes; el asesinato de William Castillo de la Asociación de Hermandades Agroecológicas y Mineras de Guamocó (Aheramigua); amenazas a Claudia Julieta Duque; amenazas a la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSPP); amenazas al Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Móvice) y a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) en el Departamento del Valle del Cauca. ODHACO y TAULA CATALANA PER LA PAU I ELS DRETS HUMANS A COLÒMBIA: *Cómo protegemos a quienes defienden los derechos humanos en Colombia*. ..., *op.cit.*, p. 45.

**CAPÍTULO 4. ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES DE CARÁCTER REGIONAL EN LA
CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA**

I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES REGIONALES EN LOS PROCESOS DE PAZ

1. La regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz

A. Características de la participación de las Organizaciones regionales en la seguridad internacional

En el capítulo anterior⁸²⁷ hemos tratado la acción de las Organizaciones internacionales (en adelante, OOII) de carácter universal, haciendo referencia a las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, al tener éstas una vocación universal y estar abiertas a la participación potencial de todos los Estados. Las OOII de carácter universal se constituyen para satisfacer ciertos intereses comunes de la sociedad internacional, y hasta incluso llegan a constituir instrumentos de unificación del sistema internacional mundial⁸²⁸.

Distinguir entre las OOII con vocación universal y las que tienen carácter regional es un criterio diferenciador que permite entender de qué manera está compuesta una Organización internacional. Dentro de las OOII de carácter regional se incluyen las organizaciones restringidas a un número limitado de Estados y que comparten ciertas afinidades objetivas como la contigüidad geográfica, y/o subjetivas, como ciertas similitudes económicas, políticas o religiosas, entre otras. Aunque existe una gran diversidad de OOII regionales, podemos afirmar que comparten ciertas características comunes.

Las OOII regionales siempre ocupan un área geográfica limitada, con independencia de la vecindad geográfica de sus Estados miembros; constituyen comunidades de intereses restringidos a un número determinado de Estados, con afinidades comunes de diversa índole; las Organizaciones regionales se coordinan o subordinan, según sea el caso, a las Naciones Unidas y así lo establecen en sus tratados constitutivos⁸²⁹; y por último, se trata

⁸²⁷.- CAPÍTULO TERCERO. Acción de las Organizaciones Internacionales de ámbito universal en la construcción de paz en Colombia. El papel de la Organización de Naciones Unidas

⁸²⁸.- SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<Las organizaciones internacionales: generalidades>>, en DIEZ DE VELASCO, M. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coord.): *Las Organizaciones Internacionales*, decimosexta edición, Tecnos, Madrid, 2015, p. 49.

⁸²⁹.- A su vez, la Carta de las Naciones Unidas contempla su relación con las Organizaciones regionales en los artículos 52, 53 y 103.

de un fenómeno en desarrollo, debido a la diversidad de ideologías y economías en el mundo, y a la necesidad de gestionar intereses comunes de los Estados⁸³⁰.

A lo largo de la historia, las características y dinámicas de los conflictos a nivel mundial han ido evolucionando de tal manera que llegó un momento en que las NNUU se vieron superadas en su labor de proteger la paz y seguridad internacionales. Fue entonces cuando las Organizaciones regionales (en adelante, OR) se vieron impulsadas a asumir un conjunto de acciones, ya sea de manera autónoma o en colaboración con la ONU⁸³¹, con el fin de cooperar con las operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante, OMP).

El uso de las OR en las OMP ha demostrado a lo largo de los años algunos beneficios relevantes: una mayor legitimidad y competencia en la ejecución de actividades y operaciones dentro de su ámbito regional; mejores capacidades operativas y logísticas, gracias a la proximidad geográfica y, en algunos casos, el acceso a la infraestructura compartida; mayor tolerancia por las partes en conflicto, en términos políticos, de la intervención de un actor regional; mayor argumentación para una rápida y oportuna intervención por la cercanía al conflicto de los estados miembros de una OR y por el riesgo de que la conflictividad se extienda en la región; constituyéndose en ocasiones en la mejor opción disponible en caso de inactividad de las NNUU y de sus órganos de decisión.

No obstante, algunos inconvenientes se han evidenciado en distintos niveles. Por ejemplo, la proximidad regional no siempre es una ventaja; a menudo las OR sufren la hegemonía de un actor particular que condiciona toda su actuación y que puede influir de forma negativa o en apoyo de sus intereses; o incluso en ocasiones, las OR son “adversarias” de las Organizaciones principales con vocación universal, y por tanto, restan esfuerzos en vez de sumarlos, entre otros⁸³².

⁸³⁰.- SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<Las organizaciones internacionales: generalidades>>, *op.cit.*, pp.50-51

⁸³¹.- Cfr. BLANC ALTEMIR, A. (Dir.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2013.

⁸³².- NAVAS CÓRDOBA, J.: <<El futuro de las misiones de la ONU: el papel de las Organizaciones Regionales>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE, Documento de opinión*, 25/2012, 20 de marzo de 2012, pp. 12-13.

B. El proceso de regionalización

En cuanto a los términos aquí utilizados, conviene señalar que, desde un punto de vista académico, las OMP se consideran como uno de varios tipos de operaciones de paz. Por tanto, dentro de las operaciones de paz, a nivel general, se pueden incluir las de prevención de conflictos⁸³³, de establecimiento de la paz⁸³⁴, de mantenimiento de la paz⁸³⁵, de consolidación de la paz⁸³⁶ y de construcción del Estado⁸³⁷. Esta diferenciación doctrinal, en la práctica no resulta tan clara, ya que las funciones de una u otra operación de paz se pueden realizar indistintamente e, incluso, se puede producir la conversión de un tipo de operación en otra⁸³⁸.

Cuando las OR se implican en la iniciativa, constitución, despliegue y gestión de las misiones de mantenimiento de la paz, ya lo hagan de manera autónoma o a través de una actuación conjunta con las NNUU, se produce la llamada regionalización de las OMP⁸³⁹. Este proceso de regionalización tiene su origen en el Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización de 1991⁸⁴⁰, redactado a solicitud de la Asamblea General para dar prioridad a los temas

⁸³³.- También conocidas como diplomacia preventiva. Consiste en la acción destinada a evitar que los conflictos se produzcan o, en el caso de haberse producido, a evitar que se extiendan.

⁸³⁴.- En inglés conocidas como *peacemaking*. Consisten en un conjunto de acciones destinadas a aproximar a las partes involucradas en una crisis o un conflicto para que de esta manera puedan llegar a una solución.

⁸³⁵.- En inglés conocidas como *peacekeeping*. Conllevan la acción de fuerzas de interposición neutrales con el objetivo de garantizar el cese de hostilidades entre las partes para permitir o facilitar las negociaciones que pongan fin al conflicto armado que amenaza la paz y la seguridad internacionales.

⁸³⁶.- En inglés conocidas como *peacebuilding*. Consisten en medidas adoptadas con posterioridad a la finalización de un conflicto armado, con la finalidad de establecer o apoyar a las autoridades e instituciones locales para lograr la reconstrucción social, política y económica de un país que se ha visto afectado por un conflicto, y así evitar una posible recaída en el mismo.

⁸³⁷.- En inglés, *statebuilding*. En esta etapa se restablecen las instituciones de un Estado y se dota de los recursos económicos necesarios para que pueda reconstruir las bases de su gobernabilidad y evitar un rebrote de violencia.

⁸³⁸.- MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones internacionales de carácter regional*, DYKINSON, Madrid, 2013, p. 24.

⁸³⁹.- El proceso de regionalización de las OMP ha permitido una desconcentración de la gestión de las crisis de carácter interno o internacional que afectaban la paz y seguridad internacionales. Al permitir la intervención de las OR en determinados conflictos, los esfuerzos por lograr mantener la paz en algunos territorios no se han entorpecido con el rechazo de algunas partes del conflicto, que no consideraban a las NNUU como un interlocutor válido. MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A.: <<El proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz y su implementación práctica>>, *Opinión Jurídica*, Vol.8, Nº16, julio-diciembre de 2009, Medellín, Colombia, pp. 17-32.

⁸⁴⁰.- “La Asamblea General (...) pide al Comité Especial que, (...): a) Conceda prioridad a la cuestión del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en todos sus aspectos con el fin de fortalecer el papel de las Naciones Unidas y, en este contexto, examine la propuesta sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales...”. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL.: *Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del*

relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Un año más tarde, mediante la emisión por el entonces Secretario General de las NNUU del documento titulado *Una agenda para la paz*, se pretendió buscar una participación de las OR de manera conjunta con las NNUU en las operaciones destinadas al mantenimiento de la paz. El título VII de dicho documento expone, bajo la rúbrica de *Cooperación con los mecanismos y las organizaciones regionales*, la importancia y necesidad del trabajo de las OR en materia de diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz así como en la consolidación de la paz después de los conflictos, labor que podría aligerar la carga del Consejo además de fomentar un mayor grado de participación, consenso y democratización de los asuntos internacionales⁸⁴¹.

A través de una declaración adoptada en 1993, el Presidente del Consejo de Seguridad de las NNUU, invitaba a las OR a estudiar los medios a través de los cuales podrían mejorar su cooperación con la Organización en materia de paz y seguridad internacionales⁸⁴². A partir de entonces, las OR han evolucionado en su colaboración con las NNUU, en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, hasta tal punto que dicha colaboración se ha convertido en esencial para la implementación de las misiones de paz⁸⁴³.

Las primeras OR en llevar a cabo OMP a nivel mundial en 2002 fueron la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa –OSCE-, la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN-, la Comunidad de Estados Independientes –CEI- y la Unión Africana –UA-. A modo de ejemplo, la OSCE llevó a cabo misiones de mantenimiento

fortalecimiento del papel de la Organización. Resolución A/RES/46/58, de 9 de diciembre de 1991, punto 4.

⁸⁴¹.- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Una Agenda para la Paz*, 17 de junio de 1992, A/47/277, S/42111.

⁸⁴².- “El Consejo, por lo tanto, en el marco del Capítulo VIII de la Carta, invita a los acuerdos y organizaciones regionales a que estudien, con carácter prioritario, lo siguiente: medios y arbitrios de reforzar sus funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en sus esferas de competencia con la debida consideración por las características de sus respectivas regiones. Tomando en cuenta los asuntos de los que se ocupa el Consejo, y de conformidad con la Carta, podrían considerar en particular, la diplomacia preventiva, incluidas las actividades de investigación de los hechos, aumento de la confianza, buenos oficios y establecimiento de la paz, y cuando corresponda mantenimiento de la paz, (...)”. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad. S/25184, de 28 de enero de 1993.

⁸⁴³.- GRAY, CH.: *International Law and the Use of Force*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 119-131.

de la paz en Georgia (OSCE Mission to Georgia), en Chechenia (OSCE Assistance Group to Chechenya), y en Kosovo (OSCE Mission in Kosovo), entre otras. La CEI actuó en Georgia (CIS Peacekeeping Forces in Georgia) y la UA intervino en Burundi (UA Mission in Burundi)⁸⁴⁴.

2. Los acuerdos regionales. Previsión y competencias según la Carta de las Naciones Unidas

El artículo 52.1 de la Carta de las Naciones Unidas establece la no oposición de la misma a la existencia de acuerdos u organismos regionales que tengan como objetivo intervenir en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y que sean susceptibles de la acción regional. No obstante, condiciona esta posición a la compatibilidad de dichos acuerdos con los propósitos y principios de las NNUU⁸⁴⁵. A pesar de que la Carta no establece ninguna definición concreta de lo que debemos entender por un acuerdo u organización regional, doctrinalmente⁸⁴⁶ se ha precisado que un acuerdo regional debe tener tres elementos comunes: que se actúe con la finalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, que se encuentre constituido por Estados geográficamente contiguos y que sus acciones sean conformes con los fines y principios de las NNUU⁸⁴⁷.

Las competencias que han asumido las OR en su objetivo de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales han girado alrededor de la solución pacífica de controversias, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de un conflicto, entre otras. La Carta de las NNUU reconoce la

⁸⁴⁴.- MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones internacionales de carácter regional*, op.cit., p. 44.

⁸⁴⁵.- “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”, NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Carta de las Naciones Unidas*, doc.cit., artículo 52.1.

⁸⁴⁶.- Comparten esta opinión Pierre Vellas y Boutros-Ghali. Cfr. VELLAS, P.: *Le Regionalisme International et l'Organisation des Nations Unies*, Paris, A.Pedone, 1948, pp. 31 y ss. BOUTROS-GHALI, B.: *Contribution à l'étude des Ententes Régionales*, Paris, A.Pedone, 1949, p. 101.

⁸⁴⁷.- Otro punto de vista lo han mostrado Kelsen y Kleffens, estableciendo que un acuerdo regional es aquel que realiza sus actividades con la finalidad de contribuir a mantener la paz y la seguridad internacionales y que actúa según los fines y principios de las NNUU. Cfr. KELSEN, H.: *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamentals Problems*, London, Stevens & Soins Ltd, 1951, pp.319.320, y VAN KLEFFENS, E.N.: <<Regionalism and Political Pacts>>, *AJIL*, Vol.43, No.4, October 1949, pp. 666-678.

competencia de las OR en el arreglo pacífico de las controversias de carácter local⁸⁴⁸, y en la práctica, las OR han participado activamente en la búsqueda y solución pacífica de controversias⁸⁴⁹. Del mismo modo, las OR han asumido competencias en el establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz después de un conflicto. En relación con el establecimiento de la paz, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas asume la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales; no obstante, para aplicar medidas coercitivas puede autorizar la utilización de acuerdos u OR⁸⁵⁰.

En cambio, en relación con las OMP, las OR han asumido un rol mucho más activo y predominante en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, en la medida en que han actuado según los fines y principios de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas constituye el marco jurídico que regula las actuaciones de la Organización y de sus Estados Miembros, y en ésta se establece la compatibilidad de las OMP de las OR con los fines y propósitos de las Naciones Unidas⁸⁵¹.

⁸⁴⁸.- “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. “Los Miembros de las Naciones Unidas que sean parte de dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Carta de las Naciones Unidas*, doc.cit., artículos 33.1 y 52.2.

⁸⁴⁹.- Se puede destacar el rol activo de la CSCE/OSCE en el conflicto de Nagorno-Karabaj, de la OEA en los diversos conflictos en Haití, de la UA en el conflicto del Chad, entre otros casos. Vid. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD. Resoluciones: S/RES/874 (1993), de 14 de octubre de 1993; S/RES/944 (1994), de 29 de septiembre de 1994; y S/RES/504 (1982), de 30 de abril de 1982, respectivamente.

⁸⁵⁰.- “El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo contra Estados enemigos, (...)”. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Carta de las Naciones Unidas*, doc.cit., artículos 53.1.

⁸⁵¹.- MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones internacionales de carácter regional*, op.cit., p. 53.

3. La participación histórica de las Organizaciones regionales en los procesos de paz en Colombia

A. *La participación incipiente de las Organizaciones regionales*

Es bien sabido que Colombia se ha caracterizado por haber sufrido uno de los conflictos más extensos en el tiempo de América Latina, pero, del mismo modo, el país ha presenciado los procesos de paz más extensos de la región. Hasta finales de la última década del siglo XX, las autoridades colombianas se mostraron reacias a aceptar cualquier intervención de la comunidad internacional en la solución de un conflicto que consideraban estrechamente vinculado a la soberanía nacional⁸⁵². A pesar de que en los inicios del mismo, éste permaneció aislado del contexto internacional, el conflicto vivió una internacionalización significativa a partir de la década de los 90⁸⁵³.

La organización Internacional Socialista (IS)⁸⁵⁴ prestó su apoyo a la negociación del Gobierno Barco con el M-10 en 1990. A través de sus delegados, la IS hizo acto de presencia en actos formales de entrega de armas y desmovilización, aunque nunca llevó a cabo las demás competencias que tenía asignadas. En las negociaciones de varios grupos armados establecidas durante el Gobierno de César Gaviria, entre 1990 y 1994, estuvieron presentes para realizar funciones de verificación, el Partido Socialista Obrero Español y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas⁸⁵⁵. En 1997 las FARC-EP liberaron 60 soldados secuestrados, momento para el cual el Comité Internacional de la Cruz Roja se implicó de manera activa.

B. *La internacionalización de la resolución del conflicto*

Con el Gobierno de Andrés Pastrana en Colombia a partir de agosto de 1998, se instauró la *Diplomacia por la Paz* como eje de su política exterior, lo que supuso una visible

⁸⁵².- CANO LINARES, M.A.: <<El conflicto colombiano ante las instituciones internacionales>>, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.7, n°2, 2013, p. 80.

⁸⁵³.- No obstante, ya en los años 80, durante el Gobierno del entonces presidente Belisario Betancur, hubo algunas iniciativas o llamadas a países de la región para mediar en las negociaciones.

⁸⁵⁴.- Cfr.: GRABE LOEWENHERZ, V.: <<M-19: de la lucha armada a la renuncia a la violencia>>, en *IV Jornadas internacionales sobre terrorismo. Los finales del terrorismo: lecciones desde la perspectiva comparada*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010, p. 1-33.

⁸⁵⁵.- En los procesos de negociación entre el Gobierno y los grupos guerrilleros EPL y Quintín Lame.

internacionalización de la situación colombiana. Con la presidencia de Andrés Pastrana, las relaciones exteriores de Colombia adquirieron una nueva dinámica centrada en una estrategia de internacionalización con el fin de acabar con el conflicto a través de la negociación. La política de la diplomacia para la paz incluía la vinculación de actores internacionales para la solución del conflicto armado⁸⁵⁶.

En este contexto se iniciaron diálogos con el ELN⁸⁵⁷ y la comunidad internacional estuvo presente a través del llamado Grupo de Países Amigos, formado por Francia, España, Noruega, Cuba y Suiza. Este acompañamiento permitió generar confianza entre las partes, al procurar interpretar, de la manera más congruente y ponderada posible, los límites de la Convención Nacional que dio lugar al Acuerdo de Puerta del Cielo, en julio de 1998⁸⁵⁸. El Grupo de Países Amigos se inspiró en el principio de la conveniente vinculación de la comunidad internacional al proceso, asumiendo funciones de acompañamiento, conciliación, verificación y de gestión humanitaria.

En estos inicios del siglo XXI también tuvo un papel importante el concepto de amenaza del terrorismo internacional, lo que acrecentó el interés hacia la situación en Colombia. En esta época preocupaban aspectos relacionados con la seguridad para los ciudadanos extranjeros, los riesgos para la inversión extranjera directa, la degradación del conflicto, las acciones que violan el Derecho Internacional Humanitario y el narcotráfico⁸⁵⁹. Más adelante, en 2001 se firmó el Acuerdo de los Pozos entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. En dicho texto se preveía una reunión con un grupo de países amigos y organismos internacionales para que estuvieran informados sobre el estado y la evolución del proceso y se incentivara su colaboración con el mismo. Así, se constituyó un grupo

⁸⁵⁶.- En los últimos veinte años, Colombia ha vivido un proceso de internacionalización de su conflicto armado interno, tanto a nivel político y militar como en el mismo camino de resolución. A pesar de que la comunidad internacional se mantuvo ausente en anteriores procesos de paz, desde 1998 se ha evidenciado un creciente involucramiento de actores internacionales en los procesos de paz. CUJABANTE VILLAMIL, X.A.: <<La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia>>, *Equidad Desarrollo*, N°26, julio-diciembre de 2016, pp. 207-222.

⁸⁵⁷.- El grupo guerrillero ELN ha solicitado a lo largo de los distintos intentos de negociaciones de paz, acompañamiento de la comunidad internacional.

⁸⁵⁸.- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.: <<La comunidad internacional y el proceso de paz entre el gobierno nacional y el ELN. Antecedentes y perspectivas>>, *Cooperación Internacional en procesos de paz. Experiencias y estudios de caso en Tayikistán, Sierra Leona, Angola, Azerbaiyán y Colombia*, INDEPAZ, Punto de Encuentro, Documentos sobre Democracia y Paz, N°35, Bogotá, abril de 2006, p. 75.

⁸⁵⁹.- CANO LINARES, M.A.: <<El conflicto colombiano ante las instituciones internacionales>>, *op.cit.*, p.81.

de veintiséis países amigos del proceso entre el Gobierno y las FARC-EP, dentro del cual, a su vez, se creó un grupo más pequeño para apoyar de manera más directa las negociaciones, la Comisión de Acompañamiento, integrada por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela.

Por su parte, la Unión Europea mostró el apoyo público de sus representantes al proceso de paz que mantenía Colombia, a la vez que acordó un respaldo político y financiero a la iniciativa de construcción de la paz impulsada y desarrollada por la sociedad civil junto con la Iglesia Católica, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM). Dicha iniciativa derivó en la creación del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio en 2002. Con la creación del Laboratorio de Paz, la UE mostró abiertamente su fuerte apoyo a una solución política negociada del conflicto, y posteriormente, este precedente dio lugar a la constitución de un segundo y tercer laboratorio de paz en distintas regiones de Colombia⁸⁶⁰.

A pesar de la presencia de los organismos regionales en esta etapa de procesos de paz en Colombia, el papel de la comunidad internacional nunca fue expuesto con claridad, dejando dudas sobre cuál era exactamente su implicación en los mismos. No obstante, en la etapa final del proceso entre el Gobierno de Pastrana y las FARC-EP, justo antes de la ruptura, la presencia internacional jugó un papel importante, aunque la organización que más intervino no fue un organismo regional, sino Naciones Unidas. A pesar de los esfuerzos de la ONU por restablecer los diálogos entre el grupo guerrillero y el Gobierno, el 20 de febrero de 2002 el proceso se rompió definitivamente a causa del secuestro por parte del grupo insurgente de un avión comercial en el que viajaba el senador Jorge Eduardo Gechem Turbay⁸⁶¹.

Con la presidencia de Álvaro Uribe a partir de agosto de 2002, se buscó el apoyo de Naciones Unidas para volver a acercarse a una salida negociada del conflicto con las FARC-EP, aunque dichos intentos no prosperaron. Esta etapa ha sido fuertemente

⁸⁶⁰.- Cfr. BARRETO HENRIQUES, M.: *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s) ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2016.

⁸⁶¹.- CORREA ROBLEDO, R.: <<La Comunidad Internacional y las negociaciones de paz en Colombia>>, *Cooperación Internacional en procesos de paz. Experiencias y estudios de caso en Tayikistán, Sierra Leona, Angola, Azerbaiyán y Colombia*, INDEPAZ, Punto de Encuentro, Documentos sobre Democracia y Paz, N°35, Bogotá, abril de 2006, pp. 64-69.

criticada por la reducción drástica de un espacio político para las negociaciones con los grupos guerrilleros⁸⁶². El proceso de negociación con los grupos paramilitares, en cambio, contó con el apoyo y acompañamiento regional a través de la OEA, la cual envió una misión especial de seguimiento y verificación, la MAPP-OEA. Este organismo internacional ha monitoreado y acompañado de manera ininterrumpida las políticas de paz en Colombia desde el inicio de su mandato en 2004⁸⁶³.

Ya en el último y reciente proceso de paz mantenido entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, la comunidad internacional ha desempeñado un papel importante en la resolución del conflicto. Las estrategias internacionales de apoyo a la búsqueda de vías de solución del conflicto en Colombia han variado de manera significativa. Concretamente, Estados Unidos se ha centrado a nivel individual en resolver el problema del narcotráfico y luchar contra los grupos terroristas que atentaran contra su seguridad nacional a través del Plan Colombia. En cambio, la ONU y Organismos regionales como la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos, se han orientado a mostrar su apoyo a los procesos de paz, la crisis humanitaria y las violaciones a los derechos humanos⁸⁶⁴. En los apartados siguientes vamos a analizar el papel y grado de implicación de las OR en los llamados Acuerdos de La Habana.

II. LA ACCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS – OEA- DURANTE EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA

1. Contextualización histórica de las relaciones entre la OEA y Colombia

La Organización de Estados Americanos es la Organización regional con mayor

⁸⁶².- Los diálogos con los grupos guerrilleros no avanzaron más allá de la negociación de un acuerdo humanitario con las FARC-EP, con la intención de liberar a los secuestrados. Con el ELN, tan sólo se alcanzó una fase exploratoria. BARRETO HENRIQUES, M.: <<Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?>>, *Revista Análisis Internacional – RAI-*, Vol.5, N°2, julio-diciembre 2014, pp. 231-232.

⁸⁶³.- MAPP-OEA.: *Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia*. Bogotá, 23 de enero de 2004.

⁸⁶⁴.- TICKNER, A.B.: <<Colombia frente a la globalización y la inserción internacional: ¿una segunda oportunidad sobre la tierra?>>, *Centro de estudios internacionales, Colombia internacional*, Universidad de los Andes, n.43, julio 1998, pp. 28-40.

antigüedad en todo el mundo. Actualmente está formada por treinta y cinco Estados Miembros, que son los treinta y cinco Estados independientes de América, constituyéndose como un foro intergubernamental político, jurídico y social en dicha región. También consta de setenta observadores permanentes, entre los que se encuentra la Unión Europea. Colombia ha sido miembro de pleno derecho de la OEA desde sus inicios⁸⁶⁵. Posteriormente se instauró la Misión Permanente de Colombia ante la OEA en Washington, la cual sigue en plenas funciones hasta la actualidad⁸⁶⁶.

Las relaciones entre la OEA y Colombia se han materializado, además, a través de la participación política de importantes personalidades colombianas en la institución. El Doctor Alberto Lleras Camargo fue Director de la Unión Panamericana desde junio de 1947 y posteriormente pasó a ser el Secretario General de la OEA, justo al crearse ésta en 1948 y hasta 1954. Su liderazgo permitió la transformación de la Unión Panamericana en la creación de la OEA, al mismo tiempo que se potenció la importancia de los escenarios regionales frente a los mundiales y se expandieron de forma significativa los alcances políticos e institucionales de la Organización desde sus inicios. Por su parte, el ex presidente de Colombia, César Gaviria Trujillo, se desempeñó como Secretario General, por dos períodos consecutivos, entre 1994 y 2004. Durante su cargo se aprobó la Carta Democrática Interamericana, se dio inicio al Proceso de Cumbres de las Américas y se actuó en varias situaciones de crisis que se vivieron en el continente.

2. Marco jurídico de la OEA en materia de paz, seguridad y defensa

En la Carta de la OEA se establece como uno de los propósitos de la Organización la prevención de posibles situaciones conflictivas y el aseguramiento de la solución pacífica

⁸⁶⁵.- La OEA fue creada el 30 de abril de 1948, cuando en Bogotá se firmó la Carta de la OEA, que entró en vigor en diciembre de 1951. El establecimiento de esta organización fue el resultado de la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington D.C., en 1889 y 1890. La Carta de la OEA ha sido enmendada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967; por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985; por el Protocolo de Managua de 1993, y por el Protocolo de Washington de 1992.

⁸⁶⁶.- Las funciones de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA son las designadas por el capítulo IV: Organización y funcionamiento de las misiones en el exterior, del Decreto 869 de 25 de mayo de 2016, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones. En su artículo 24 se dictan las funciones de las misiones diplomáticas.

de las controversias que surjan entre los Estados miembros⁸⁶⁷. Asimismo, dentro de los principios de la Organización, se contempla que las controversias de carácter internacional deban ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos⁸⁶⁸. Concretamente, el capítulo V de la Carta se dedica a la solución pacífica de controversias, y el artículo 25 establece como procedimientos pacíficos la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que se acuerden entre las Partes.

Conviene destacar que el Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA ha identificado tres tipos de amenazas principales que deben ser consideradas como controversias internacionales, que, en cuanto tales, requerirán unos medios de solución y prevención: interestatales (disputas territoriales y fronterizas, control de recursos naturales) internas (guerrillas, inestabilidad social) y criminales (tráfico de drogas, de armas, y el terrorismo)⁸⁶⁹. Por lo que, en el caso de Colombia, el conflicto armado interno ha sido una amenaza de especial gravedad que puede ser considerada como controversia internacional a estos efectos.

El 30 de abril de 1948, en la misma IX Conferencia Interamericana en que se aprobó la Carta de la OEA, y en cumplimiento del artículo XXIII de dicha Carta, se adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, o también llamado Pacto de Bogotá. Colombia fue también uno de los Estados miembros que primero firmaron la adhesión al pacto, y en él las partes se someten a la Carta de las Naciones Unidas a la vez que se comprometen a resolver cualquier controversia por medios pacíficos. Previamente, el 2 de septiembre de 1947, se había adoptado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), o también llamado Tratado de Río, alianza fundamentada en el derecho a la legítima defensa colectiva.

El TIAR es uno de los acuerdos regionales a los que alude el Capítulo VIII de la Carta de

⁸⁶⁷.- “*La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: (...) c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;...*”. OEA: *Carta de la OEA*, Bogotá, 30 de abril de 1948, artículo 2.

⁸⁶⁸.- “*Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: (...) i) Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos*”. *Íbid*, artículo 3.

⁸⁶⁹.- OEA: *Documento del Comité para la Seguridad Hemisférica (CP/CSH-450/02)*.

Naciones Unidas, que por su manera de ser concebidos resultan muy útiles en la diplomacia preventiva y la alerta temprana, en el marco del sistema de seguridad colectiva de naturaleza universal. Mediante el Tratado de Río las partes se obligan al arreglo pacífico de controversias y a utilizar los procedimientos del sistema interamericano⁸⁷⁰.

Si bien es cierto que no han existido grandes conflictos internacionales en América Latina desde hace más de dos décadas, situaciones como el conflicto armado interno colombiano, así como contextos de ausencia de seguridad, de incremento de la criminalidad organizada y del delito han estado y continúan estando presentes. Por su parte, existen situaciones que puedan derivar en el resurgimiento de conflictos latentes⁸⁷¹, por lo que la cooperación en la eliminación de los factores de conflicto es trascendental para la paz y seguridad de todos los Estados americanos.

Con este trasfondo, la OEA no podía hacer menos que ocuparse del conflicto armado en Colombia, mostrando su apoyo para contribuir a su solución pacífica.

3. Programas y proyectos de la OEA en Colombia

Desde la misma creación de la organización, el objetivo ha sido lograr en sus Estados Miembros un orden de paz y de justicia, el fomento de su solidaridad, colaboración y defensa de su soberanía, integridad territorial e independencia⁸⁷². Con el objetivo de ejecutar sus propósitos esenciales, la OEA utiliza cuatro pilares: la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Los pilares se sustentan entre sí y se entrelazan transversalmente mediante una estructura que comprende el diálogo político,

⁸⁷⁰.- “Como consecuencia del principio formulado en el Artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*, Río de Janeiro, 2 de septiembre de 1947, artículo 2.

⁸⁷¹.- FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: <<Paz, seguridad y defensa en el espacio iberoamericano>>, en DÍAZ BARRADO, C.M y VACAS FERNÁNDEZ, F (Dir.): *Guía del Espacio Iberoamericano de Paz Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, p.217.

⁸⁷².- “Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. OEA: *Carta de la OEA*,..., doc.cit., artículo 1.

la inclusión, la cooperación e instrumentos jurídicos y de seguimiento.

A. Democracia

La OEA ha desarrollado programas y proyectos en Colombia sobre los cuatro pilares mencionados. Recientemente, en materia de democracia se ha llevado a cabo el programa sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), entre el 2/11/2016 y el 15/09/2017, con el objetivo de fortalecer las herramientas jurídico institucionales del país en materia de prevención, detección, investigación, sanción de actos de corrupción y protección de quienes los denuncien. Otros programas que han sido activados en el país son la Misión de Veeduría Electoral para el Plebiscito por la Paz, entre el 22/09/2016 y el 5/10/2016, consistente en la observación electoral internacional, con el fin de constatar de manera directa, completa y exacta el proceso electoral, así como el Foro de Jóvenes de las Américas, entre el 2016 y el 2017, consistente en una plataforma oficial para que los jóvenes tomen el liderazgo en la puesta en marcha de actividades que generan espacios para contribuir proactivamente en la definición de las prioridades y mandatos para los Estados.

Finalmente conviene señalar la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), entre el 23/01/2004 y con fecha prevista de finalización el 31/12/2018. Este programa tiene como objetivo el fortalecimiento del proceso de construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto armado interno donde la MAPP/OEA tiene presencia. Se analizará más detalladamente en el siguiente apartado.

B. Derechos humanos

En materia de derechos humanos, se han desarrollado, entre otros, los Diagnósticos Participativos de Género, desde el 1/1/2013 hasta la actualidad, proyecto a través del cuál la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) busca poner a disposición de los Mecanismos Nacionales de la Mujer de los Estados un programa de capacitación que les permita realizar intervenciones en las instituciones públicas con el fin de fortalecer sus capacidades para lograr un efectivo enfoque de género y de derechos en sus políticas, estrategias, programas y en su cultura institucional.

Por otra parte, se ha llevado a cabo igualmente el programa de Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, desde el 28/02/2013 hasta la actualidad, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de las autoridades relevantes y de la sociedad civil para recopilar datos e información sobre la participación de las mujeres en la comercialización de las drogas ilícitas. Este programa pretende formular e implementar reformas legislativas y de política pública basadas en salud pública, respetuosas de los derechos humanos y con perspectiva de género en distintas áreas como: políticas de drogas más incluyentes; reformas a las políticas de drogas; alternativas al encarcelamiento; cultivo o procesamiento de drogas; programas de inclusión social, y mujeres embarazadas o con personas dependientes. Finalmente, hasta el momento se sigue implementando el programa en derechos humanos de las mujeres viviendo con VIH, que inició el 01/09/2008, con el objetivo de contribuir a los esfuerzos por reducir la prevalencia del VIH/SIDA y de la violencia de género entre las mujeres de Colombia y sus consecuencias negativas sobre la salud y desarrollo humano de ellas, sus familias y sus comunidades.

C. Seguridad

En relación con el pilar de la seguridad, podemos destacar la implementación, entre otros, de la Red Interamericana de Prevención de la Violencia y del Delito, desde el 29/11/2016 hasta la actualidad, con el objetivo de crear un mecanismo interactivo y colaborativo para temas como el diálogo, la consulta y el fomento del intercambio de experiencias, información, buenas prácticas, datos y opiniones entre los Estados Miembros en torno a la prevención del delito y la violencia. Asimismo, se lleva a cabo el Programa Interamericano de Prevención de la Violencia y el Delito desde el 2015, mediante el que se pretende desarrollar una estrategia hemisférica de prevención de la violencia y el delito por medio de un conjunto de acciones integradas y complementarias para fortalecer la capacidad de los Estados Miembros de actuar de manera coordinada y fomentando la cooperación internacional.

Otro programa de interés ha sido el Programa de Acción contra Minas Antipersonal (AICMA), llevado a cabo desde el 05/03/2003. Los objetivos del programa incluyen, entre otros: un mayor acceso a las tierras despejadas para su uso seguro por la población

existente y la población desplazada que regresa, así como la mejora de la confianza de la población y de las autoridades locales y nacionales en la calidad de las actividades de desminado humanitario.

D. Desarrollo integral

Por último, en el campo del desarrollo integral, en Colombia se han llevado a cabo, entre otros, el programa de Capacitación de Jóvenes en Seguridad Digital, durante el 2016 y el 2017, proporcionando teoría técnica y formación práctica, a jóvenes estudiantes sobre los principios de la seguridad de la información, la arquitectura de seguridad de las redes, sistemas, aplicaciones y datos, y las implicaciones de seguridad en la adopción de nuevas tecnologías, entre otros temas; el Curso Internacional en Sistemas de Apoyo a la Microempresa, entre el 2016 y el 2017, para promocionar y desarrollar políticas y programas para posicionar al emprendimiento como el conductor del crecimiento económico sustentable; así como varios programas de becas de estudios⁸⁷³.

4. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA

A. Mandato inicial y funciones de la MAPP/OEA

La acción en materia de paz más importante llevada a cabo por la OEA en Colombia ha sido la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, MAPP-OEA. A través de la resolución CP/RES.859 (1397/04) “Apoyo al Proceso de Paz en Colombia”, se autorizó el establecimiento de una Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia -MAPP/OEA-. En enero de 2004, el Gobierno colombiano y el Secretario General de la OEA, firmaron el acuerdo para establecer dicha Misión con el fin de respaldar los procesos de paz, el cual incluía la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia.

Desde sus inicios, la Misión ha estado desplegada de manera permanente en las zonas

⁸⁷³.- Toda la información detallada sobre los proyectos y programas implementados por la OEA en Colombia se puede encontrar en la página web de la OEA. http://www.oas.org/es/estados_miembros/programas.asp

más afectadas por el conflicto, la violencia armada y la criminalidad, principalmente en las áreas rurales y aisladas. El alcance de la Misión es el de verificar el cese del fuego y de hostilidades, la desmovilización y desarme, y la reinserción de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que en uso de sus atribuciones constitucionales y legales realice el Gobierno colombiano⁸⁷⁴. El mandato general que tuvo asignado inicialmente consistió en acompañar de manera amplia y flexible la Política de Paz con los grupos armados ilegales, labor que contemplaba la verificación del proceso de paz, el apoyo a las iniciativas del Gobierno Nacional, organizaciones de la sociedad civil y otras instancias, la verificación de la entrega de armas y el apoyo a las iniciativas locales en zonas de conflicto⁸⁷⁵.

La participación de la Misión en un proceso de paz colombiano supuso un hecho histórico, debido a que nunca antes una organización internacional, autónoma e imparcial había participado activamente en la verificación ni apoyado los esfuerzos sobre el terreno para poner fin al conflicto armado interno de Colombia. La labor de la MAPP/OEA ha sido por tanto relevante, ya que, tras las largas décadas de conflicto colombiano, su instauración permitió por primera vez que una negociación de paz en Colombia fuera monitoreada y apoyada por una misión oficial y multilateral de paz. El último protocolo adicional⁸⁷⁶ al Convenio entre Colombia y la OEA se firmó el 19 de diciembre de 2017, y amplía la vigencia de dicho Convenio hasta el 31 de diciembre de 2021.

B. La MAPP/OEA y el proceso de desmovilización de las AUC

El establecimiento de la Misión tuvo su origen en los llamados Acuerdos de Ralito⁸⁷⁷, fruto de las negociaciones entre los líderes de grupos paramilitares y el Gobierno de

⁸⁷⁴.- El mandato aclara la no intervención de la Misión en asuntos internos del país, así como la no emisión de juicios sobre las decisiones jurídicas o políticas propias de la soberanía del Estado colombiano. OEA-Gobierno de Colombia: *Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia*, Bogotá, 23 de enero de 2004, artículo 1.

⁸⁷⁵.- *Ibid.*, artículo 2.

⁸⁷⁶.- OEA-Gobierno de Colombia: *Séptimo Protocolo adicional al Convenio entre la SG/OEA y el Gobierno de la República de Colombia para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia*, de 19 de diciembre de 2017.

⁸⁷⁷.- El proceso de desmovilización de las AUC se negoció entre el Gobierno colombiano, bajo la presidencia de Álvaro Uribe, y los grupos paramilitares en el *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia*, de 15 de julio de 2003.

Colombia presidido por Álvaro Uribe. Las funciones concretas que se asignaron para esta etapa inicial se reducían a la verificación de los acuerdos sobre el cese al fuego y hostilidades; de desmovilización, desarme y reinserción de los grupos armados ilegales; proponer, monitorear y evaluar la implementación de Medidas de Confianza y Seguridad entre el Gobierno y los grupos armados organizados al margen de la ley y, finalmente, proponer al Gobierno y a dichos grupos ilegales otras recomendaciones para facilitar el desarrollo del proceso de negociación⁸⁷⁸.

El proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante, AUC) ha sido objeto de muchas críticas⁸⁷⁹, que han repercutido negativamente en la propia Misión, debido al limitado alcance inicial de sus funciones. Una de estas limitaciones era que la MAPP/OEA no podía comentar públicamente la estrategia de desmovilización del Gobierno a menos que él mismo lo solicitara, lo que conllevaba igualmente la imposibilidad de informar sobre cuestiones de verdad, justicia y reparación. Por otro lado, tampoco se contempló la competencia de la Misión para sancionar a los paramilitares que no cumplieran con los acuerdos de desmovilización o el cese de hostilidades⁸⁸⁰.

El proceso de Desarme Desmovilización y Reintegración (DDR) paramilitar mostró que éste fue un proceso incompleto, al no lograr la desarticulación del paramilitarismo, ni acompañarse de políticas públicas encaminadas a impedir la conformación de un nuevo fenómeno violento y la transformación de estos grupos junto con la violencia que ejercen⁸⁸¹. La verificación del cese de hostilidades y de la violación de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario por parte de la Misión ha sido un punto sensible para ésta, ya que ha afectado la manera en que su trabajo ha sido percibido y

⁸⁷⁸.- Cfr. VACAS FERNÁNDEZ, F.: <<Los acuerdos entre el Gobierno de Colombia y las Autodefensas/paramilitares: proceso negociador, contenido e implementación, y derechos de las víctimas>>, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.8, nº1, 2014, pp. 8-41.

⁸⁷⁹.- Amnistía Internacional ha sido muy crítica con este proceso de negociación y con los resultados posteriores. Cfr. AMNISTIA INTERNACIONAL: *Colombia, Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?*, AMR 23/019/2005, septiembre de 2005.

⁸⁸⁰.- VACAS FERNÁNDEZ, F.: <<Las operaciones internacionales en apoyo a los procesos de desmovilización, desarme y reintegración en Colombia>>, *op.cit.*, pp.180-181.

⁸⁸¹.- GRANADA, S., RESTREPO, J.A. y TOBÓN GARCÍA, A.: <<Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano>>, en RESTREPO, J.A. y APONTE, D. (Ed.): *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009, p. 495.

evaluado en el mundo exterior⁸⁸². La principal herramienta de la MAPP/OEA para informar de los avances y dificultades del proceso y sus diferentes grados de desarrollo, han sido los informes presentados trimestralmente por el Secretario General al Consejo Permanente sobre las labores de la MAPP/OEA, en virtud de la Resolución CP/RES.859 (1397/04).

En relación con la verificación del cese de hostilidades, ya en el primer informe trimestral, la Misión advertía que la verificación sobre dicho cese declarado de manera unilateral por las AUC, sólo podía ser realizada de manera efectiva en el marco de unas zonas de concentración previamente establecidas⁸⁸³. La Misión ponía de manifiesto también varios hechos de incumplimiento del cese por parte de las AUC⁸⁸⁴. En cuanto a la desmovilización y el desarme, la Misión registró la desmovilización del Bloque Bananero de las AUC al mando de “Hernán Hernández” como la primera desmovilización a la que asistió como observador. Esta tarea, como hemos apuntado anteriormente, era inédita en Colombia⁸⁸⁵. El 15 de agosto de 2006 se llevó a cabo la última desmovilización, habiéndose realizado un total de 38 actos de desmovilización.

En los informes se registraron avances en la destrucción del armamento entregado por las AUC⁸⁸⁶ llegando al acto final de destrucción del armamento en diciembre de 2007. No obstante, también se plasmó a lo largo de los informes la preocupación por la seguridad de los desmovilizados e incluso el alto número de los mismos asesinados durante el proceso. También se puso de manifiesto la necesidad de generar modelos integrales de

⁸⁸².- Para un análisis completo sobre este impacto, Vid.: KOONINGS, K y NORDQUIST K.A.: *Proceso de paz, cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración –CDDR- paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA –MAPP/OEA- en Colombia*, Valoración conjunta comisionada por las embajadas de Holanda y Suecia, Upsala/Utrecht, informe final de 3 de octubre de 2005.

⁸⁸³.- OEA/SG: *Primer informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 11 de mayo de 2004, CP/doc. 3894/04.

⁸⁸⁴.- OEA/SG: *Tercer informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 31 de enero de 2005, CP/doc. 3978/05, *Cuarto informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 11 de marzo de 2005, CP/doc. 3989/05 y *Quinto informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 5 de octubre de 2005, CP/doc. 4062/05.

⁸⁸⁵.- La Misión realizó el acompañamiento a los traslados de las autodefensas, su seguimiento en las zonas de concentración, la sensibilización de comunidades y combatientes, la verificación de los listados de las personas y armas y la generación de confianza. OEA/SG: *Tercer informe trimestral del Secretario General sobre la Misión ... doc.cit.*

⁸⁸⁶.- OEA/SG: *Octavo informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 14 de febrero de 2007, CP/doc. 4176/07.

atención a víctimas; fortalecer los mecanismos de difusión y capacitación para que las víctimas accedan y participen en las diferentes etapas del proceso, y finalmente, reforzar los mecanismos de seguridad para protegerlas.

A pesar del logro, no exento de críticas, de la desmovilización, estudios e informes de distintas ONGs e instituciones internacionales oficiales, como la propia MAPP/OEA, manifestaron su preocupación por el aumento de la violencia a raíz de la reaparición casi automática de nuevas bandas criminales. La Misión planteó tres cuestiones fundamentales en relación con el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. La primera fue la importancia del proceso en aras a avanzar en la consecución de la paz en Colombia. En este sentido, conviene señalar que los datos de violencia se redujeron de manera significativa a lo largo del proceso de desmovilización y en los años inmediatamente posteriores.

El proceso de DDR conllevó profundas transformaciones en la dinámica del conflicto y la violencia en el país⁸⁸⁷. En segundo lugar, la reaparición y/o continuación del fenómeno de la violencia generada por grupos armados ilegales distintos a las guerrillas. A pesar de la disminución inicial, a partir de 2010 los datos sobre la violencia de nuevos grupos empezaron a aumentar de manera significativa. Esta violencia surgió a raíz de grupos sucesores de los paramilitares que continuaron las actividades delictivas que anteriormente desarrollaban bajo el mando de las AUC⁸⁸⁸.

La tercera cuestión se refiere a la determinación de la naturaleza y consiguiente calificación de dichos grupos. Este punto ha sido objeto de discusiones, ya que se trata de definir la naturaleza misma de los nuevos grupos armados ilegales, emergentes o sucesores, bandas criminales o grupos neoparamilitares⁸⁸⁹. En este punto, la MAPP/OEA detectó continuas amenazas y actos violentos contra no sólo las víctimas tradicionales de los grupos paramilitares –líderes comunitarios y sociales, poblaciones indígenas y

⁸⁸⁷.- GRANADA, S., RESTREPO, J.A. y TOBÓN GARCÍA, A.: <<Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano>>, *op.cit.*, p. 467.

⁸⁸⁸.- HUMAN RIGHT WATCH: *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*, febrero de 2010, p.3.

⁸⁸⁹.- El Gobierno de Colombia, bajo la presidencia de Álvaro Uribe, siempre mantuvo una posición oficial al considerar que se trataba de un nuevo fenómeno de violencia protagonizada por grupos armados ilegales que, aunque en algunos casos tuvieran relación con las AUC desmovilizadas, suponían una realidad nueva o emergente, pero en ningún caso, un fenómeno sucesor de los paramilitares.

afrocolombianas, periodistas, sindicalistas o activistas de los derechos humanos-, sino también contra los antiguos paramilitares reintegrados o en proceso de reintegración⁸⁹⁰.

En definitiva, la labor de la Misión durante esta etapa destacó por identificar los avances y los factores críticos del Proceso de paz y alertar sobre situaciones que podían llegar a comprometerlo. Formuló recomendaciones a partir de su contacto directo con las comunidades e instituciones, reconociendo las capacidades instaladas en Colombia y la voluntad de dar continuidad y cumplimiento a un proceso que contribuía a la construcción de la paz⁸⁹¹.

C. La ampliación de las funciones de la MAPP/OEA a través del quinto protocolo adicional

A medida que la Misión ha ido evolucionando, ha ampliado sus funciones al tiempo que ha ido extendiendo temporalmente su mandato. El primer Convenio entre Colombia y la OEA sobre acompañamiento al proceso de paz en Colombia, ha sido complementado con un total de siete protocolos adicionales⁸⁹². Con el quinto protocolo adicional se modificaron los apartados 2.1 y 2.3 del Artículo II del Convenio inicial ampliando el mandato de la Misión para lograr un acompañamiento amplio y flexible de la política de paz del Estado colombiano con los grupos armados ilegales, incorporando en todas las áreas de trabajo un enfoque diferencial de género, étnico y etario⁸⁹³.

En materia de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) se incluyen, a solicitud del Gobierno, las funciones de acompañamiento a la implementación de las políticas de reintegración y el asesoramiento sobre temas específicos relacionados con el proceso; el monitoreo del cese del fuego y de hostilidades, la desmovilización y el desarme; y el

⁸⁹⁰.- VACAS FERNÁNDEZ, F.: <<Las operaciones internacionales en apoyo a los procesos de desmovilización, desarme y reintegración en Colombia>>, *op.cit.*, pp. 186-189.

⁸⁹¹.- MAPP/OEA: *Acompañando una oportunidad para la paz*, publicaciones MAPP/OEA, 2010, pp.23-24. (Disponible en: <https://www.mapp-oea.org/publicaciones-2/publicaciones-mappoea/>)

⁸⁹².- El Gobierno de Colombia y la SG/OEA han adoptado protocolos adicionales en las siguientes fechas: 15 de enero de 2007 (primer protocolo); 21 de enero de 2010 (segundo protocolo); 23 de diciembre de 2010 (tercer protocolo); 21 de julio de 2011 (adenda restitución de tierras); 3 de octubre de 2013 (cuarto protocolo); 15 de diciembre de 2014 (quinto protocolo); 27 de diciembre de 2016 (sexto protocolo), y 19 de diciembre de 2017 (séptimo protocolo).

⁸⁹³.- Varias personas que tienen la misma edad.

acompañamiento de los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y las agencias internacionales en materia de monitoreo y prevención del reclutamiento, en especial de menores⁸⁹⁴.

En materia de condiciones de seguridad, afectaciones y contextos, se incluyen las funciones de apoyo a los esfuerzos del Gobierno e instituciones a través del monitoreo de contextos de conflicto y conflictividad social; afectación a las comunidades; reclutamiento forzado; presencia de minas antipersonales; identificación de nuevos actores violentos y reconfiguración de los fenómenos de violencia, así como la formulación de recomendaciones sobre seguridad, prevención y mitigación de riesgos⁸⁹⁵.

En relación con la justicia transicional, se le asigna a la MAPP/OEA el monitoreo y acompañamiento en la implementación del proceso de Justicia y Paz y de otras herramientas de justicia transicional; el apoyo técnico a las iniciativas gubernamentales y legislativas en la discusión y creación de mecanismos de Justicia Transicional; el monitoreo y acompañamiento a la participación de las víctimas y la reparación integral; el acompañamiento y monitoreo a la restitución de tierras; y el apoyo y acompañamiento a iniciativas locales sobre construcción de verdad y memoria histórica⁸⁹⁶.

En cuanto a los aspectos de construcción de paz y reconciliación, el protocolo concreta las funciones de apoyo y acompañamiento a iniciativas locales en zonas afectadas por el conflicto; el apoyo y acompañamiento a las acciones del Estado sobre pedagogía para la paz; la facilitación, a solicitud del Gobierno, de programas de fortalecimiento democrático y ciudadano; y el acompañamiento de todas las necesidades relacionadas con los esfuerzos del Gobierno en la construcción de paz⁸⁹⁷. Por último, en relación con la implementación de acuerdos y a solicitud de las partes, la Misión podrá facilitar el desarrollo del proceso de negociación, así como de la ratificación e implementación de los acuerdos⁸⁹⁸.

⁸⁹⁴.- OEA: *Quinto Protocolo Adicional al Convenio entre la República de Colombia y la Secretaría General de la OEA para el Acompañamiento al Proceso de Paz en Colombia*, de 15 de diciembre de 2014, Artículo 2.1.1.

⁸⁹⁵.- *Íbid.*, Artículo 2.1.2.

⁸⁹⁶.- *Íbid.*, Artículo 2.1.3.

⁸⁹⁷.- *Íbid.*, Artículo 2.1.4.

⁸⁹⁸.- *Íbid.*, Artículo 2.1.5.

D. Líneas de acción de la MAPP/OEA en relación con el proceso de paz con las FARC-EP

La MAPP/OEA no ha dejado de ejercer su mandato desde que se estableció en el 2004. No obstante, a partir de las negociaciones entre el Gobierno de Colombia, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, y el grupo guerrillero de las FARC-EP, la Misión ha reforzado sus acciones, en especial con la implementación del Acuerdo firmado. El organismo centra sus actividades en tres ejes, que son las dinámicas territoriales, la construcción de paz y la justicia. En cuanto a las dinámicas territoriales, la Misión monitorea los contextos de conflicto, las afectaciones a las comunidades, prestando especial atención en el ámbito del reclutamiento forzado, la presencia de minas antipersonales y la reconfiguración de los actores y fenómenos de violencia. También participa en el monitoreo de los conflictos sociales relacionados con la territorialidad, la gobernabilidad y la participación ciudadana. Con esta acción pretende promover una cultura democrática en la gestión de conflictos sociales, ya que los mismos representan un reto para la política de paz del Estado.

En materia de construcción de paz, la Misión acompaña y monitorea la reparación integral de las víctimas. El trabajo que realiza conlleva el apoyo desde los territorios a las iniciativas de construcción de la verdad, memoria histórica, participación de víctimas y garantías de no repetición en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Por otro lado, acompaña acciones de la sociedad civil y del Estado en relación con los procesos de restitución de tierras, haciendo el seguimiento de los fallos judiciales. En toda su labor adopta un enfoque de género, étnico y etario.

En la línea de acción relacionada con la justicia la Misión se centra en cuatro aspectos: el monitoreo judicial y carcelario, el acceso a la justicia, la justicia propia y armonización de sistemas de justicia, y la política criminal. El monitoreo judicial y carcelario se lleva a cabo en el marco de la justicia transicional, acompañando audiencias, diligencias judiciales y visitas a centros carcelarios. El monitoreo del acceso efectivo a la justicia se desarrolla con énfasis en los territorios más afectados por el conflicto. La Misión acompaña el fortalecimiento de sistemas de justicia que son propios de comunidades étnico-territoriales, a la vez que apoya una armonización entre la jurisdicción especial indígena, la justicia ordinaria y los instrumentos de justicia transicional. Por último, apoya el fortalecimiento de una política criminal enmarcada en el posconflicto en cuanto a la

judicialización de responsables de crímenes contra líderes sociales, el desmantelamiento de organizaciones criminales o el tratamiento penal diferencial en los sectores más débiles del narcotráfico, entre otros.

E. El monitoreo en los territorios durante la implementación de los Acuerdos

La Misión ha trabajado ininterrumpidamente para apoyar la construcción de la paz en Colombia. Con la firma de los Acuerdos de La Habana, la MAPP/OEA ha puesto en práctica todas sus funciones, en especial las de monitoreo y verificación en la etapa de implementación de dichos Acuerdos.

Una de las preocupaciones que se han puesto de manifiesto con más intensidad, ha sido la expansión de los fenómenos de violencia. Al mismo tiempo que las FARC-EP han salido de las zonas de conflicto, nuevos Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delictivos Organizados (GDO), delincuencia común y otros grupos armados ilegales han ido introduciéndose en estos territorios. Existe la percepción de que la Fuerza Pública no ha logrado posicionarse de manera adecuada y eficaz. El fenómeno de las nuevas bandas criminales y/o neoparamilitares herederas o sucesoras de las AUC, ha sido una de las amenazas más visibles en la consecución de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, a la vez que ha continuado poniendo en peligro los derechos humanos, sobre todo de las víctimas del conflicto armado interno.

Paralelamente, se ha detectado la presencia de disidencias de las FARC-EP que han creado nuevos grupos ilegales⁸⁹⁹, así como la llegada del ELN a los antiguos territorios de influencia de las FARC-EP. La Misión ha reconocido el trabajo del Estado en cuanto a la implementación de medidas de protección y desarrollo de espacios interinstitucionales para tratar amenazas y riesgos que han venido denunciando líderes sociales, defensores de derechos humanos y diversos representantes populares y locales. No obstante, la SG/OEA alerta de manera reiterada sobre su gran preocupación por las

⁸⁹⁹.- La presencia de estos grupos se evidencia en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño, con la creación del grupo Nuevo Orden; en San Vicente del Caguán, Caquetá, con el grupo bajo el liderazgo de alias “Mojoso”, y en Guavire, con la estructura antiguamente conformada por el Frente 1°. OEA/SG.: *Vigésimo tercer informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA*, 2017, p.7.

amenazas y asesinatos que siguen produciéndose contra estos colectivos⁹⁰⁰. Continúan también los actos deliberados de violencia contra mujeres y niñas, sobre todo relacionados con violencia sexual, instrumentalización, amenazas, desplazamientos forzados y asesinatos selectivos⁹⁰¹.

En cuanto a las percepciones en relación con las acciones del Estado en materia de seguridad en zonas de antigua influencia y concentración de las FARC-EP, en algunas de estas, por la alta concentración de cultivos de coca⁹⁰² y de marihuana⁹⁰³, la presencia de la Fuerza Pública se asocia directamente a la existencia de procesos de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. En otras zonas⁹⁰⁴, dicha presencia es asociada a la protección de infraestructura petrolera y no propiamente a la seguridad de las comunidades.

En materia de tierras y territorios, persisten algunas tensiones entre campesinos y colectivos étnicos por el acceso a tierras en gran parte del territorio colombiano. Estas tensiones han llegado hasta los territorios donde se han establecido las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) al interior de territorios colectivos étnicos, o en territorios ancestrales en proceso de saneamiento o ampliación. La falta de esclarecimiento sobre la propiedad de la tierra, genera temor en comunidades rurales donde existió presencia histórica del grupo guerrillero⁹⁰⁵.

Otro aspecto importante a destacar del monitoreo llevado a cabo, son las afectaciones sociales frente a la implementación de políticas públicas en territorios. Las comunidades

⁹⁰⁰.- Las continuas afectaciones sobre la vida de dirigentes, líderes comunitarios, personas defensoras de derechos humanos y representantes de diversos colectivos sociales han generado en algunos territorios un debilitamiento de los procesos organizativos y comunitarios, principalmente en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Meta y Caquetá. *Íbid.*, pp.8-9.

⁹⁰¹.- Al respecto, la SG/OEA, a través de las labores de monitoreo adelantadas por la MAPP/OEA, ha identificado que la violencia sexual contra las mujeres y niñas, perpetuadas por actores armados que toman parte en el conflicto, continúa siendo una práctica recurrente en distintos territorios. A diferencia de los actos de violencia sexual que solían presentarse como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura, en la actualidad se identifican actos deliberados de violencia sexual, cometidos individual y premeditadamente por los miembros de grupos armados. *Íbidem*.

⁹⁰².- Como Puerto Concordia, Meta; El Paujil, Caquetá; Argelia, El Tambo, Buenos Aires y Piamonte, Cauca; y Orito, Putumayo.

⁹⁰³.- Como Corinto, Miranda y Toribío, Cauca.

⁹⁰⁴.- Como el departamento de Putumayo.

⁹⁰⁵.- OEA/SG.: *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, doc.cit., pp.12-13.

han mostrados resentimiento y preocupación frente a la intensificación de la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos. Existe una gran distancia entre el acuerdo formal y la implementación práctica de estrategias⁹⁰⁶, lo que genera desconfianza e incredulidad sobre las acciones del Gobierno entre las comunidades locales. Además, las comunidades dependen económicamente de los cultivos ilícitos, por lo que han mostrado su oposición a la política de erradicación forzada, debido a la falta de alternativas y seguridad⁹⁰⁷.

F. El difícil camino hacia la reparación integral a las víctimas

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha tenido una presencia progresiva en el territorio, mediante el establecimiento de lugares fijos para que las víctimas accedan a la oferta institucional y conozcan la política pública que las atiende⁹⁰⁸. No obstante, en la labor de monitoreo se ha observado que en ciertas áreas territoriales no se ha logrado atender a la población, y en otras se ha hecho de manera precaria e ineficiente. Todo ello aumenta una percepción de abandono estatal y revictimización en muchas regiones, a lo que se une el desconocimiento por parte de las víctimas sobre sus derechos y, por lo tanto, el acceso a las medidas legales correspondientes.

En cuanto a los procesos de reparación, la SG/OEA ha percibido deficiencias en aquellos relacionados con la rehabilitación psicosocial, de manera que las víctimas viven una situación de precariedad que se profundiza a causa de la ineficiente prestación de servicios médicos y de atención psicológica por parte del sistema de salud. Todo ello conlleva que las medidas de rehabilitación no sean efectivas. Con fecha de 1 de junio de 2018, el Registro Único de Víctimas (RUV) había incluido un total de 8.695.848 personas⁹⁰⁹. No obstante, factores como el desconocimiento de las rutas de atención, la desconfianza frente a las instituciones estatales, las precarias condiciones económicas para trasladarse

⁹⁰⁶.- El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera propone una salida concertada, dialogada y gradual a la sustitución de cultivos ilícitos.

⁹⁰⁷.- No podemos olvidar que, en este contexto, los grupos armados ilegales siguen operando y teniendo una influencia indiscutible sobre estas comunidades.

⁹⁰⁸.- Para finales del 2017, veinte Direcciones Territoriales, veintidós Centros Regionales y los Puntos de Atención. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cifras consultadas en <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

⁹⁰⁹.- Datos obtenidos de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

a los centros regionales de atención y reparación de víctimas, y la persistencia de conflictos violentos en ciertos territorios del país, han repercutido en la existencia de un alto grado de subregistro. Las víctimas viven aún con el miedo a denunciar ante posibles represalias por parte de grupos armados⁹¹⁰.

G. La baja ejecución en materia de restitución de tierras

La percepción negativa de algunas comunidades sobre la labor de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) así como sobre determinados jueces y magistrados de esa especialidad, preocupa a la SG/OEA. Existe un profundo desfase entre los plazos establecidos para el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente⁹¹¹ y para el proceso judicial⁹¹², respecto a la dinámica real sobre el tiempo que tardan estas dos etapas⁹¹³. Por otra parte, preocupa el alto nivel de respuestas negativas de inscripción en la etapa administrativa a cargo de la URT. Un total de 24,51% del total de solicitudes presentadas han sido desestimadas por la URT. Sumado a todo esto, han producido un impacto muy negativo los escándalos de corrupción de funcionarios encargados de la implementación de la reparación integral de las víctimas y de la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras.

Por otra parte, han destacado los bajos niveles de ejecución en la restitución de tierras. Un claro ejemplo de ello han sido los procesos de restitución de derechos territoriales⁹¹⁴. Durante los seis años de ejecución de políticas en materia de restitución de tierras sólo se han publicado cinco sentencias, y hay veintisiete que se encuentran en trámite. Por su parte, otro elemento más de preocupación ha sido la atención a los segundos ocupantes

⁹¹⁰.- La SG/OEA ha identificado que uno de los hechos victimizantes con mayor subregistro es el relacionado con los delitos contra la libertad e integridad sexual, víctimas que en su gran mayoría son mujeres. La vergüenza a ser señaladas y la ausencia de espacios adecuados y de confidencialidad al momento de la toma de declaraciones, son aspectos que cooperan con la realidad de subregistro de personas en este ámbito. OEA/SG.: *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, doc.cit., pp.19-20.

⁹¹¹.- La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones, establece 60 días hábiles prorrogables hasta por 30 más. Artículo 91, párrafo 1.

⁹¹².- Cuatro meses. *Íbidem*

⁹¹³.- Existen casos donde el tiempo de trámite ha sido de un año en etapa administrativa y más de dos en etapa judicial.

⁹¹⁴.- Que son los de los pueblos y comunidades étnicamente diferenciadas víctimas de afectaciones territoriales sufridas en el marco del conflicto armado.

de los predios objeto de decisiones judiciales de restitución de tierras⁹¹⁵. La Corte Constitucional dictó la Sentencia C-330 del 23 de junio de 2016, por medio de la cual establece que es obligación del juez de restitución de tierras pronunciarse respecto a los ocupantes secundarios, opositores y terceros intervinientes con derechos que se encuentren en el predio objeto de restitución. El juez de restitución de tierras deberá determinar el reconocimiento a los ocupantes secundarios, en su caso, y señalar la medida de atención que estará a cargo de la URT⁹¹⁶.

En cuanto al conocimiento y acceso a los mecanismos de participación, se ha detectado que las víctimas y los propios funcionarios tienen un débil conocimiento sobre los procedimientos a seguir, existen controversias ante la destinación y ejecución de recursos. Así como disputas entre organizaciones de víctimas que dificultan dichos mecanismos.

H. Recomendaciones de la SG/OEA en relación con el proceso de implementación de los Acuerdos

En el último informe publicado por la SG/OEA sobre la MAPP/OEA⁹¹⁷, aquella realiza una serie de recomendaciones enmarcadas en cuatro aspectos fundamentales: las condiciones de seguridad en los territorios, el alistamiento territorial para la paz, la reparación integral a las víctimas y la Justicia Transicional.

En cuanto a las condiciones de seguridad en los territorios, entre otras, se refuerza la idea de la necesidad de controlar por parte del Estado la expansión de actores armados ilegales en las zonas anteriormente ocupadas por las FARC-EP. Se insta al Estado a ejecutar programas sociales, de infraestructura y seguridad para tener una presencia integral en las zonas de expansión territorial; a potenciar y apoyar la implementación de estrategias de

⁹¹⁵.- Sobre este aspecto, la URT elaboró el *Acuerdo 029 del 20 de abril de 2016* como instrumento normativo que reglamenta la atención a este grupo de personas. Se entiende por segundos ocupantes aquellas personas que, de buena fe y por diversas circunstancias asociadas a las dinámicas del conflicto armado, ejercen su derecho a la vivienda en un predio objeto de restitución.

⁹¹⁶.- A pesar de la sentencia, persisten las omisiones de la jurisdicción especializada y la deficiente representación judicial de los segundos ocupantes ejercida por la Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo. Crf. UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS: *La prueba social y de contexto en el proceso de restitución de tierras. Ley 1448 de 2011*. Bogotá, 2016. (Disponible en <https://www.mapp-oea.org/publicaciones-2/publicaciones-mappoea/>)

⁹¹⁷.- OEA/SG.: *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, *doc.cit.*

prevención en relación con las dinámicas de reclutamiento forzado; a reforzar estrategias que garanticen el pleno ejercicio de denuncia y movilización social, y a reforzar la asistencia institucional y diferenciada para la atención de denuncias e implementación de estrategias de prevención frente a las afectaciones que sufren las mujeres y niñas. De especial importancia es que el Gobierno actúe en los dos extremos de la cadena del narcotráfico en relación con la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, desarrollando una política integral que aborde todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y brindando atención y acceso a bienes y servicios, y a proyectos productivos rentables y sostenibles dirigidos a la población rural⁹¹⁸.

En relación con el alistamiento territorial para la paz, se recomienda impulsar la cultura de diálogo y respeto a la diversidad mediante el fortalecimiento y uso de las instancias de organización y participación ciudadana; implementar procesos amplios de difusión y comprensión con enfoque diferencial rural, urbano, étnico, de género y etario, para dar a conocer el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; adelantar procesos de difusión para dar a conocer la negociación que llevan a cabo el Gobierno colombiano y el ELN; diseñar e implementar procesos que permitan identificar y potencializar patrones o prácticas culturales regionales y/o nacionales que propicien condiciones hacia la reconciliación; y lograr una mayor difusión, conocimiento y apropiación por parte de las comunidades, de las publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica.⁹¹⁹

En cuanto a la reparación integral a las víctimas, las recomendaciones se centran, entre otras, en: acelerar los procesos de titulación y formalización de la tierra, así como la titulación, saneamiento y ampliación de los territorios colectivos de las comunidades étnicas; promover el acceso y participación a diversas formas organizativas de la sociedad civil, campesinos, indígenas y afrodescendientes para entablar escenarios de diálogo y acompañamiento; fortalecer los colectivos, comunidades, sectores y plataformas existentes en los territorios; potenciar mecanismos propios de monitoreo, como observatorios nacionales y regionales de derechos humanos; propiciar tanto en la Comisión de Alto Nivel para la Protección de los Derechos Humanos como en la Mesa

⁹¹⁸.- *Íbid*, pp. 38-40.

⁹¹⁹.- *Íbid*, pp. 40-41.

Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales, la búsqueda de acciones concertadas, preventivas y no reactivas que constituyan garantías de no repetición; asegurar la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas; fortalecer los mecanismos de atención e información con enfoque diferencial a las víctimas; y que la URT y los jueces y magistrados de la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras acojan y respeten los términos legales en esta materia⁹²⁰.

Por último, en el ámbito de la Justicia Transicional, se insta, entre otras, a minimizar la cantidad de vacíos e indefiniciones en los mecanismos de Justicia Transicional y en la Jurisdicción Especial para la Paz; crear un mecanismo de interlocución para que lo avanzado en Justicia y Paz pueda ser utilizado por otros mecanismos; generar mecanismos de resocialización efectiva para quienes no confiesen los hechos punibles ante la JEP y pierdan los beneficios que ésta ofrece; integrar las cosmovisiones de cada uno de los pueblos indígenas, procurar un mayor diálogo entre las diferentes magistraturas de Justicia y Paz; redoblar esfuerzos para desestigmatizar a la población desmovilizada, para garantizar así su inclusión en la sociedad y evitar la reincidencia; y revisar las normas penitenciarias y carcelarias, adecuándolas a las condiciones que requieren las mujeres internas⁹²¹.

5. La protección y promoción de los derechos humanos en Colombia a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

A. La contribución del SIDH a la protección de los derechos humanos

Los inicios de este esquema de organización interamericana que tenemos hoy en día se remontan a 1947, con la celebración de la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad en América Latina. Ésta dio lugar a la adopción, al año siguiente, en la IX Conferencia Panamericana en Bogotá, de la carta de la Organización de los Estados Americanos, que en noviembre de 1969 en San José de Costa Rica, en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, llevó a la

⁹²⁰.- *Íbid*, pp. 41-43.

⁹²¹.- *Íbid*, pp. 43-45.

redacción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entraría en vigor el 18 de julio de 1978. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se fundamenta en la integración de todos los Estados del continente americano. Los tres instrumentos internacionales que recogen los intereses generales de la región son la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención es el tratado con mayor fuerza vinculante en la protección de los derechos humanos en el territorio colombiano y es el instrumento que, al ser ratificado⁹²², otorga competencia contenciosa a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH)⁹²³. El artículo 34 y siguientes de la Convención Americana establece la CIDH, y el artículo 52 y siguientes, la Corte IDH⁹²⁴.

En el SIDH los gobiernos han dotado a sus dos instancias principales, la Comisión⁹²⁵ y la Corte, de autonomía e independencia. La CIDH actúa en materia de prevención, supervisión y protección⁹²⁶. La Corte, por su parte, es un órgano jurisdiccional, cuyas sentencias son obligatorias para los Estados que han reconocido su competencia.

El aporte del SIDH en sus primeras décadas, se centró en la protección frente a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Posteriormente, se han identificado otros temas abordados en la etapa más reciente, como son la libertad de expresión, el acceso a la información, la igualdad de género, los derechos de los pueblos indígenas, la discriminación y el desarrollo progresivo de los derechos económicos,

⁹²².- Colombia fue, después de Costa Rica, el segundo país en ratificarla, el 31 de julio de 1973, luego de ser aprobada por el Congreso de la República mediante ley 16 de 1972.

⁹²³.- HUERTAS DÍAZ, O.: <<La responsabilidad internacional del Estado colombiano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2006-2013)>>, *Nova et Vetera*, Vol.23, núm.67, enero/diciembre 2014, p. 32.

⁹²⁴.- “*Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte*”. OEA: *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículo 33.

⁹²⁵.- “*La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de: (...) e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*”. OEA: *Carta de la OEA*, ..., *doc.cit.*, artículo 53.

⁹²⁶.- “*Habrará una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia*”. *Ibid*, artículo 106.

sociales y culturales (DESC). El Sistema busca asegurar que las obligaciones asumidas internacionalmente sean cumplidas y que el derecho interno se ajuste a dichas normas. La contribución del SIDH ha sido claramente identificable en tres áreas esenciales: el desarrollo de un cuerpo normativo que consagra estándares internacionales⁹²⁷, los procesos normativos internos⁹²⁸ y la variedad de documentos que consagran y reafirman el valor de los derechos humanos⁹²⁹.

Colombia ha sido objeto de las observaciones hechas desde el SIDH por la vulneración de derechos esenciales a la persona consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal, libertad personal, entre otros. Los derechos humanos son una realidad cuando hay el compromiso, el deber y la obligación de cada Estado de respetar, proteger y garantizarlos al interior de sus territorios a fin de evitar posibles abusos por el ejercicio de la autoridad, pues lo primordial en un Estado no es solo el respeto de los mismos sino el deber de proteger de violaciones cometidas por terceros y buscar un ámbito serio de respeto de todos los derechos⁹³⁰.

B. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

a. Aproximación a la CIDH

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en 1959 dispuso crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos compuesta por siete miembros, elegidos a título personal por los gobiernos y por el Consejo de la

⁹²⁷.- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador sobre los derechos económicos, sociales y culturales, el Protocolo sobre la abolición de la pena de muerte y otras Convenciones Interamericanas sobre la prevención y sanción de la tortura, la desaparición forzada de personas, la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

⁹²⁸.- Deviene un elemento central de la protección regional la implementación efectiva de las decisiones de los órganos del SIDH. Las sentencias de la Corte son de carácter definitivo, inapelable y vinculante. Por su parte, las medidas cautelares, los informes de solución amistosa aceptados por las partes y los informes definitivos de la Comisión se entienden de obligación de cumplimiento de buena fe.

⁹²⁹.- Varios documentos consagran y reafirman el valor de los derechos humanos. La misma Declaración de Compromiso de la V Cumbre de las Américas confirmó la prioridad política de esta materia. OYARCE, P.: <<La OEA y la cooperación hemisférica>>, en *Estudios Internacionales 165*, Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile, 2010, pp. 155-170.

⁹³⁰.- NACIONES UNIDAS: *Informe anual. La ONU y los derechos humanos*. ACNUDH, 2013.

Organización de Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y con las atribuciones específicas que éste le señalara. El Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la Comisión el 25 de mayo de 1960 y eligió a sus primeros miembros el 29 de junio de ese mismo año. Al año siguiente la Comisión inició las visitas a varios países para observar *in situ* la situación de derechos humanos y, pese a los esfuerzos de la misma, se puso de manifiesto la insuficiencia de sus facultades y atribuciones, motivo que llevó a la ampliación de las funciones y facultades de la Comisión en noviembre de 1965, con la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, Brasil. Con la primera reforma de la Carta de la OEA, la CIDH se constituyó en un órgano principal de la Organización, que se materializó con la adopción del Protocolo de Buenos Aires suscrito en 1967.

La función principal de la CIDH es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia. Para ello, algunas de las funciones que la Comisión lleva a cabo son: recibir, analizar e investigar peticiones individuales en que se alegan violaciones de derechos humanos⁹³¹; observar la situación general de los derechos humanos en los Estados Miembros y publicar informes especiales sobre la situación existente en determinados Estados miembros; realizar visitas *in loco* a los países para llevar a cabo análisis en profundidad de la situación general y/o para investigar una situación específica; recomendar a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos; presentar casos ante la Corte Interamericana y comparecer ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos; o solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana⁹³².

Tanto la Convención Americana como el Estatuto de la CIDH facultan a la Comisión para adoptar su propio reglamento, por lo que ésta aprobó el Reglamento actualmente vigente durante el 137^a Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, el cual entró en vigor el 31 de diciembre de 2009.

⁹³¹.- Tanto respecto de Estados Miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana, como de aquellos Estados que aún no la han ratificado.

⁹³².- OEA: *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado mediante la Resolución N°447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979, artículos del 18 al 20.

La Comisión ha monitoreado la situación de los derechos humanos en Colombia, en particular, la evolución del conflicto armado interno a lo largo de todo su desarrollo, y su impacto en la protección, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas del territorio colombiano. A través de distintos mecanismos, la Comisión ha obtenido información sobre el estado general de los derechos humanos en Colombia y la situación de diferentes grupos en situación de vulnerabilidad. Se ha constatado cómo la continuidad del conflicto armado interno conllevó la comisión de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho internacional humanitario⁹³³.

b. *Las visitas in loco de la Comisión a Colombia*

El capítulo IV del Reglamento de la Comisión Interamericana regula las observaciones *in loco* de la Comisión, consistentes en la realización de visitas a los Estados, por invitación de éstos o con su anuencia, con el propósito de establecer el cumplimiento de los derechos humanos consagrados en los instrumentos interamericanos, con el objeto final de elaborar informes con las respectivas recomendaciones.

La primera visita de observación *in loco* a Colombia se llevó a cabo del 21 al 28 de abril de 1980. Hasta 2018, la Comisión ha visitado el país a través de este procedimiento un total de siete veces. La última visita de este tipo llevada a cabo en Colombia tuvo lugar del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2014, con el objetivo de obtener información sobre los retos que enfrentaban las mujeres en el acceso a la información en materia de violencia y discriminación para su inclusión en un informe regional que estaba preparando la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres⁹³⁴.

En relación con el derecho a la vida en el contexto del conflicto armado, la Comisión advertía en su informe sobre Colombia⁹³⁵, sobre la preocupación sobre la desaparición forzada de personas que calificaba como un fenómeno extendido por todo el país.

⁹³³.- Cfr. HERRERA ROBLES, A.: <<El Estado Colombiano frente al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos>>, en *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 16, 2004, pp. 104-141.

⁹³⁴.- OEA. *La presidenta de la CIDH concluye su visita a Colombia*. Comunicado de Prensa, 10 de octubre de 2014. (Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/118.asp>)

⁹³⁵.- OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013.

Destacaba que, en virtud del carácter vinculante de las medidas de protección del sistema interamericano, reconocido por el Estado de Colombia, y del principio de buena fe que rige el Derecho internacional, la fase que le corresponde al Estado ante un otorgamiento de medida de protección proveniente del sistema interamericano, es la de su implementación y seguimiento. Sobre la impunidad y los obstáculos en materia de justicia, la Comisión advertía que algunas medidas podrían resultar incompatibles con el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares a las garantías judiciales y la protección judicial⁹³⁶.

Otro aspecto que llamaba la atención de esta visita fue la justicia transicional que se estaba aplicando en medio de un conflicto armado aún vigente. La Comisión reconoció que la implementación de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) permitió develar parcialmente una verdad que hubiera sido imposible de obtener por otros medios, así como ciertas vinculaciones con elementos de la esfera política. No obstante, se observaron con preocupación que sus resultados fueron insuficientes y precarios. La CIDH observó que se mantuvieron las denuncias de utilización del fuero militar para la investigación de violaciones de derechos humanos, por lo que ha seguido reiterando que la justicia penal militar no es competente para investigar casos de tales violaciones⁹³⁷.

Otros aspectos destacados fueron la superación de la situación de impunidad respecto de las violaciones de derechos humanos y el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia, garantías judiciales y protección judicial, aspectos que se consideraron como indispensables para garantizar la sostenibilidad y el éxito de la implementación de algunas políticas de reparación, tales como la restitución de tierras. Igualmente se puso de manifiesto la gran preocupación por la continuidad de la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado, la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales así como la situación vulnerable de los grupos especialmente afectados por el conflicto armado⁹³⁸.

En el momento de la última visita, el Gobierno de Colombia se encontraba iniciando el proceso de negociación con las FARC-EP, por lo que la Comisión realizó algunas

⁹³⁶- *Íbid.*, pp. 13-21.

⁹³⁷- *Íbid.*, pp. 22-26.

⁹³⁸- *Íbid.*, pp. 26-31.

recomendaciones en relación a que el Estado debía garantizar que los Acuerdos de paz fueran respetuosos con los principios reconocidos por el Derecho internacional de los derechos humanos y otras obligaciones internacionales del Estado, así como garantizar que, mientras persistiera la situación del conflicto armado interno, todas las víctimas de violaciones de derechos humanos fueran tratadas de conformidad con el principio de igualdad ante la ley, que las protecciones y garantías para prevenir las violaciones a los derechos humanos fueran fortalecidas, y que las víctimas pudieran acceder a los mecanismos que garantizaran una reparación integral por las violaciones de derechos humanos sufridas⁹³⁹.

c. Peticiones individuales contra el Estado colombiano

De acuerdo con el informe anual del año 2017 presentado por la CIDH, durante este año se presentaron 536 peticiones individuales contra el Estado colombiano⁹⁴⁰, de las cuales 99 fueron aceptadas a trámite⁹⁴¹. Cabe destacar que Colombia fue el segundo Estado con más peticiones contra el mismo presentadas, ocupando el primer lugar México, con 819. Al final de 2017, quedaban pendientes de estudio inicial un total de 912 casos⁹⁴².

Cuando una petición satisface los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 36 y 37 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el procedimiento establecido en los artículos 30 al 36 del Reglamento de la Comisión, se aprueban los informes de admisibilidad. Al aprobarse un informe de admisibilidad, la petición se convierte en un caso, se le asigna un número, y se inicia la etapa de Fondo. Durante 2017 la CIDH aprobó un total de 42 informes de admisibilidad en peticiones contra Colombia⁹⁴³. En el mismo periodo, la Comisión emitió dos informes de

⁹³⁹.- *Íbid.*, pp. 479-481.

⁹⁴⁰.- OEA: *Informe Anual 2017 de la CIDH*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 210, 31 de diciembre de 2017, p. 55.

⁹⁴¹.- *Íbid.*, p. 57.

⁹⁴².- *Íbid.*, p. 61.

⁹⁴³.- Informe No. 155/17, Petición 1470-08, Beatriz Elena Sanmiguel Bastidas y familia; Informe No. 154/17, Petición 239-07, Nicanor Alfonso Terreros Londoño Y Familia; Informe No. 141/17, Petición 1617-07, Geminiano Gil Martínez y Familia; Informe No. 140/17, Petición 677-08, Fabián Pérez Owen; Informe No. 139/17, Petición 331-07, Carlos Antonio Reyes Martínez y familia; Informe No. 125/17, Petición 1477-08, Henry Torres y otros; Informe No. 119/17, Petición 1618-07, Duver Alberto y Fredy Alonso Orozco García; Informe No. 118/17, Petición 1484-07, Carmen Luz Cuchimba Vallejo y otros; Informe No. 117/17, Petición 1460-07 y 788-10, Alexander López Maya y otros (Sintraemcali); Informe No. 116/17, Petición 1338-07, William Jimmy Lizarazo Ávila y otros; Informe No. 115/17, Petición 1297-

inadmisibilidad⁹⁴⁴, al no satisfacerse los requisitos mencionados anteriormente. Producto de la labor de facilitación de la CIDH, en el año 2017 se suscribieron dos acuerdos de solución amistosa⁹⁴⁵. En cuanto a la etapa de Fondo, esta se inicia cuando la CIDH decide si hubo o no hubo violaciones a los derechos humanos en el caso analizado⁹⁴⁶. Esta etapa culmina con la aprobación de un informe de fondo. Si el informe de fondo concluye que los hechos del caso configuran violaciones a los derechos humanos, el mismo incluye también recomendaciones al Estado⁹⁴⁷. En 2017 se hicieron públicos tres informes de

07, Álvaro Javier Cisneros Medina; Informe No. 114/17, Petición 1151-08, José Ismael Martínez Román y familia; Informe No. 113/17, Petición 1141-07, Alfredo Manuel Martínez Meza y otros; Informe No. 112/17, Petición 1102-08, Juan Alfonso Lara Zambrano y otros; Informe No. 111/17, Petición 883-07, Rosario Bedoya Becerra; Informe No. 110/17, Petición 802-07, Leonardo Vanegas y familia; Informe No. 109/17, Petición 795-08, Rosalía Benavides Franco y otros; Informe No. 108/17, Petición 562-08, Pedro Herber Rodríguez Cárdenas; Informe No. 107/17, Petición 535-07, Vitelio Capera Cruz; Informe No. 106/17, Petición 272-07, Luis Horacio Patiño y familia; Informe No. 93/17, Petición 48-08, Ernesto Lizarralde Ardila y otros; Informe No. 71/17, Petición 271-07, Jorge Luis De La Rosa Mejía y otros; Informe No. 54/17, Petición 1327-07, Luz Angélica Porras Camacho y otros; Informe No. 53/17, Petición 1285-04, Dora Inés Meneses Gómez y otros; Informe No. 52/17, Petición 816-08, Diana Milena Barona Sánchez y familia; Informe No. 51/17, Petición 766-07, Joaquín Guillermo Campillo Restrepo; Informe No. 50/17, Petición 464-10 B, José Ruperto Agudelo Ciro y familia; Informe No. 49/17, Petición 384-08, Trabajadores despedidos de Ecopetrol; Informe No. 48/17, Petición 338-07, Luis Fernando Leyva Micolta; Informe No. 47/17, Petición 42-07, Jenner Alfonso Mora Moncaleano y otros; Informe No. 38/17, Petición 1241-08, Omar Ernesto Vásquez Agudelo y familia; Informe No. 37/17, Petición 854-07, Ricardo Antonio Elías Puente y familia; Informe No. 28/17, Petición 1710-07, Alexander Segundo Muentes García y otros; Informe No. 27/17, Petición 1653-07, Desplazamiento forzado en Nueva Venecia, Caño el Clarín y Buena Vista; Informe No. 26/17, Petición 1208-08, William Olaya Moreno y familia; Informe No. 14/17, Petición 1197-08, José Rubián Gómez Martínez, Rolfe Arialdo Figueredo Martínez, Miguel Novoa Martínez, Alcira Martínez Álvarez y familias; Informe No. 13/17, Petición 1194-08, Javier Rodríguez Baena y familia; Informe No. 12/17, Petición 972-08, Luis Fernando Cano Martínez y familia; Informe No. 11/17, Petición 946-08, María Hilaria González Sierra y otros; Informe No. 10/17, Petición 864-08, Willan Fernández Becerra y familia; Informe No. 9/17, Petición 481-08, Rubén Darío Ocampo Henao y otros; Informe No. 8/17, Petición 323-08, Dora María Vélez Roger y familia. (Más información detallada en la página web de la Comisión: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades.asp> y en OEA: *Informe Anual 2017 de la CIDH, ...*, doc.cit.

⁹⁴⁴.- Informe No. 171/17, Petición 1454-07, María Del Carmen Camargo Romero; y Informe No. 150/17, Petición 123-08, Hernando de Jesús Ramírez Rodas. *Íbidem*.

⁹⁴⁵.- Informe No. 135/17, Caso 12.712, Ruben Dario Arroyave Gallego; Informe No. 136/17, Caso 12.714, Masacre de Belén Alta-Vista. *Íbidem*.

⁹⁴⁶.- El procedimiento de la Etapa de Fondo está regulado en los artículos 48 y 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los artículos 37, 38, 39, 43 y 44 del Reglamento de la Comisión.

⁹⁴⁷.- Los informes de fondo aprobados no se publican de inmediato. Cuando se aprueba un informe de fondo conforme al artículo 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el mismo tiene carácter confidencial, y la Comisión lo notifica únicamente a las partes (el Estado y el peticionario). Los informes de fondo aprobados podrán ser publicados posteriormente, si la Comisión lo decide, conforme al Artículo 51(3) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los informes de fondo que se publican en la página web de la Comisión son los que corresponden a casos que no fueron enviados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales se hacen públicos en la página de casos enviados a la Corte IDH.

fondo sobre Colombia⁹⁴⁸.

Por otro lado, el Reglamento de la CIDH permite que, en situaciones de gravedad y urgencia la Comisión pueda, a iniciativa propia o a instancia de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares⁹⁴⁹. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexión con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano. Estas medidas podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables. No obstante, la aprobación de esas medidas y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento alguno sobre la violación de los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables. Durante 2017 la Comisión recibió 346 solicitudes de medidas cautelares en el territorio colombiano, de las cuales se otorgaron cinco, ocupando en este caso el primer lugar en cuando al número de solicitudes.

d. *El asesoramiento de la CIDH a la MAPP/OEA*

La CIDH ha apoyado a la MAPP/OEA, en cumplimiento con la resolución del Consejo Permanente de la OEA, de febrero de 2004. En dicha resolución se establece que la Misión debe trabajar de acuerdo con las obligaciones de los Estados miembros de la OEA respecto de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario, y para facilitar tal trabajo se invita a la CIDH a asesorar a la Misión en lo que se considere oportuno⁹⁵⁰. En los informes semestrales que emite la MAPP/OEA, se recogen las observaciones de

⁹⁴⁸.- Informe No. 101/17, Caso 12.414, Alcides Torres Arias, Ángel David Quintero y otros; Informe No. 45/17, Caso 10.455, Valentín Basto Calderón y otros; Informe No. 35/17, Caso 12.713, José Rusbel Lara y otros. (Más información detallada en la página web de la Comisión www.oas.org/es/cidh/decisiones/fondos.asp y en OEA: *Informe Anual 2017 de la CIDH, ...*, doc.cit.

⁹⁴⁹.- El mecanismo de medidas cautelares se encuentra previsto en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

⁹⁵⁰.- El Consejo Permanente resuelve en su punto 3 “Asegurar que el papel de la OEA sea completamente acorde con las obligaciones de sus Estados Miembros respecto a la plena vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario e invitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a que proporcione asesoría a la Misión”. OEA/SG: CP/RES. 859 (1397/04), Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, 06 de febrero de 2004.

la CIDH de acuerdo con las atribuciones que le competen, permitiendo y estableciendo así un ejercicio de coordinación y complementación de información entre las dos instancias de la OEA. De este modo, los informes de la Misión presentan un análisis detallado de la situación de Colombia e incluyen algunas de las temáticas y preocupaciones identificadas por la Comisión derivadas de su monitoreo de la situación general de derechos humanos.

Algunas de las recientes preocupaciones manifestadas por la CIDH han sido, por ejemplo, en relación con el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, destacando la importancia de que se asegure un proceso de desvinculación formal de todos los niños que se encuentren en las filas de las FARC-EP, y que cualquier desvinculación informal violaría las obligaciones de protección de los niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados⁹⁵¹. Un obstáculo a la implementación del Acuerdo de paz está siendo igualmente está siendo igualmente la presencia de otros grupos armados ilegales en algunos lugares donde se concentraba la presencia e influencia territorial de las FARC-EP, dinámica que impacta el tejido social, su organización y los derechos humanos de las comunidades.

En relación con los derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, en julio de 2017 la CIDH sostuvo una audiencia sobre tal situación e informó sobre su invisibilidad y sobre todo de la falta de implementación del capítulo étnico del Acuerdo de paz. Las organizaciones apuntaron que la falta de políticas públicas con enfoque étnico y de género ha agravado la situación de estas poblaciones en la región del Pacífico. Además, la CIDH lamentó el aumento de asesinatos de miembros de esta población en los últimos meses de 2016 y constató, con preocupación, un aumento en la vulnerabilidad frente a esta violencia por parte de líderes campesinos, indígenas y afrocolombianos⁹⁵².

En relación con el proceso de restitución de tierras, la Comisión concuerda con la MAPP/OEA respecto al lento avance que persiste en la reparación integral de las personas reconocidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), así como la falta de articulación institucional en las diferentes etapas de los procesos de reparación. También ha destacado la afectación especial contra las mujeres

⁹⁵¹.- SG/OEA: *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, doc.cit., p.3.

⁹⁵².- *Ibid.*, pp. 7-10.

que persiste en los procesos de restitución de tierras, pese a los esfuerzos por la implementación de un enfoque de género. Existe también preocupación en materia de mecanismos de justicia transicional, ya que la JEP no ha logrado la articulación necesaria con Justicia y Paz a fin de dilucidar hechos, contextos, connivencias y participación de terceros en las violaciones graves de derechos humanos, como masacres, que no han podido ser conocidas en su real magnitud. La Comisión destaca igualmente la necesidad de garantizar la participación de las víctimas en los procesos ante la JEP, aun cuando éstas no estén organizadas⁹⁵³.

C. La responsabilidad internacional del Estado colombiano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

a. Aproximación a la Corte IDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) es el organismo judicial del SIDH. La Corte IDH se encuentra facultada para interpretar y aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos. En noviembre de 1969 tuvo lugar la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos la cual reunía a los Estados Miembros de la OEA. Fue entonces cuando se adoptó la Convención Americana de Derechos Humanos y con ella la creación de la Corte IDH, que se instaló de manera oficial el 18 de julio de 1978 en San José, Costa Rica, sede principal de la misma. En 1980, en el noveno periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, se aprobó el reglamento de la Corte IDH⁹⁵⁴ y las normas de procedimiento, y años más tarde, en 2009, se adoptó un nuevo reglamento⁹⁵⁵ que es de aplicación a todos los casos que se presentan ante la Corte.

La Corte es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e

⁹⁵³.- *Ibid.*, pp. 21-27.

⁹⁵⁴.- OEA: *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado por el Tribunal en su III Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 30 de junio al 9 de agosto de 1980 (Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/1980.pdf>)

⁹⁵⁵.- OEA: *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado por el Tribunal en su XLIX Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2001 y reformado parcialmente por la Corte en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009. (Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/ene_2009_esp.pdf)

interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹⁵⁶. Para ello, la Corte tiene dos funciones principales: una función jurisdiccional y una función consultiva. En relación con la función jurisdiccional, cabe mencionar que tan sólo la Comisión y los Estados partes en la Convención Americana que hayan reconocido la competencia de la Corte están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención Americana a condición de que se haya agotado el procedimiento que debe tener lugar ante la Comisión⁹⁵⁷. En cuanto a la función consultiva, cualquier Estado miembro de la Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados relacionados con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos⁹⁵⁸.

b. *El respeto a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos*

Los Estados parte en la Convención Americana de Derechos Humanos se han comprometido a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción⁹⁵⁹, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición social, de lo cual se deduce que se dejan a cargo de los Estados parte el respeto y la garantía de los derechos humanos, atribuidos, como lo establece el Derecho internacional, por las acciones y omisiones imputables a cualquier autoridad pública, comprometiendo así su responsabilidad.

A su vez, se desprende como obligación de los Estados parte, el garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención, lo que implica una organización del aparato gubernamental y de las estructuras de los poderes públicos, de manera tal que exista la certeza de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos

⁹⁵⁶.- OEA: *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado mediante Resolución N°448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979, artículo 1.

⁹⁵⁷.- Procedimiento previsto en los artículos 48 a 50 de la Convención.

⁹⁵⁸.- OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículo 64.

⁹⁵⁹.- *Íbid.*, artículo 1.

reconocidos en la citada convención, así como el restablecimiento y la reparación de los daños acaecidos⁹⁶⁰.

Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que un Estado ha incumplido a través de sus actos con las obligaciones ratificadas en la Convención, causando perjuicios a los derechos humanos de las víctimas, se declara la responsabilidad o condena de tal país. La Corte ha establecido, a lo largo de su jurisprudencia, que la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la Convención Americana, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales, de respetar y hacer respetar –garantizar- las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona, recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicha convención⁹⁶¹.

De estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. En este sentido, el artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado parte en todo su alcance. En efecto, dicho artículo impone a los Estados parte los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en dicha norma que pueda ser atribuido a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional. Además, es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia⁹⁶².

c. La responsabilidad internacional de Colombia

Colombia reconoció la competencia de la CIDH y de la Corte IDH por tiempo indefinido

⁹⁶⁰.- HUERTAS DÍAZ, O.: <<La responsabilidad internacional del Estado colombiano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2006-2013)>>, *op.cit.*, p. 33.

⁹⁶¹.- Así lo ha establecido la Corte a lo largo de su jurisprudencia. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia 31 de enero de 2006. (Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf)

⁹⁶².- *Íbid.*, párr. 111.

a través del instrumento de aceptación presentado el 21 de junio de 1985, bajo condición de estricta reciprocidad y para hechos posteriores a dicha aceptación, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención. Bajo esta competencia, Colombia ha sido condenada en diversas ocasiones a lo largo de estos años de conflicto armado interno, por violaciones a los derechos humanos.

La primera sentencia contra el Estado colombiano que condenó la Corte IDH fue en 1995. Las condenas contra el Estado colombiano, por parte de la Corte IDH han sido significativamente altas, en relación con el resto de los países que han reconocido la competencia de la Corte. No obstante, la congestión judicial es un problema que no se puede obviar y que está aparejado a la cantidad de asuntos que se someten a la jurisdicción, y los tiempos de resolución, lo que también ha generado situaciones condenables por el Sistema interamericano⁹⁶³. Se ha destacado la actitud del Estado colombiano frente a las últimas condenas, al reafirmar su compromiso con la jurisdicción interamericana en el sentido en que ni la Comisión ni la Corte son ignoradas por éste y participa de forma activa a lo largo de todas las instancias⁹⁶⁴.

Todos los fallos de la Corte tienen un denominador común: la violencia producto del conflicto armado. Desde la década de 1980, el conflicto armado colombiano se fue degradando con el efecto de un aumento de la vulneración reiterada y sistemática de los derechos humanos por parte de los grupos paramilitares y de los grupos insurgentes. En este contexto, la población civil se ha convertido en objeto de actos de violencia tales como las masacres, los asesinatos selectivos, la eliminación de movimientos políticos, el desplazamiento y las desapariciones forzosas⁹⁶⁵.

En los casos en que se ha condenado al Estado colombiano, la Corte ha considerado que dicho Estado dejó de cumplir las obligaciones o deberes de protección frente a los siguientes derechos: la vida, la integridad personal, la libertad personal, las garantías

⁹⁶³.- RIVADENEIRA STAND, S.L.: <<Condenas al Estado colombiano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos>>, en *Nuevo Derecho* Vol.8, N°12, enero-junio de 2013, pp. 103-104.

⁹⁶⁴.- ROMERO PÉREZ, X.L.: <<El reconocimiento parcial de la responsabilidad del Estado colombiano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Casos Mapiripán, Ituango y la Rochela>>, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol.IX, México DF. Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 219-243.

⁹⁶⁵.- Cfr. CARVAJAL MARTINEZ, J.E.: <<Los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Colombia y la mirada de la justicia internacional>>, *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, 2015-1, pp. 103-120.

judiciales, los derechos del niño, la circulación y residencia, la propiedad, la prohibición de trabajo forzoso y la prohibición de tortura. El Tribunal utiliza como primer argumento para la atribución del comportamiento al Estado, el carácter coercitivo de la Convención Americana como marco de la responsabilidad internacional en el Sistema Interamericano. El incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención dan lugar al surgimiento de la responsabilidad internacional. El cumplimiento de tales obligaciones implica un comportamiento del Estado en dos sentidos. Por un lado, no vulnerar directamente los derechos y garantías reconocidos en la convención –acción-, y por otro, que el Estado no permita o tolere que otras personas desconozcan tales garantías –omisión-⁹⁶⁶.

La jurisprudencia de la Corte ha atribuido los hechos internacionalmente ilícitos de los paramilitares al Estado colombiano. Para ello, parte del supuesto que fue el propio Estado quien promovió la creación de los grupos de autodefensa, bajo el amparo del decreto 3398 de 1965, permitiéndoles portar armas, que se consideran de uso privativo de las fuerzas militares⁹⁶⁷. En sentencias posteriores, la Corte varió parcialmente su enfoque considerando que el Estado propició la formación de los grupos paramilitares, y no pudo posteriormente controlar el auge de los mismos, por lo tanto, creó objetivamente una situación de riesgo⁹⁶⁸. Como consecuencia de la creación del riesgo, el Estado debe adoptar unas medidas de protección especiales, que impidan la vulneración de los

⁹⁶⁶.- En este sentido, la Corte ha expuesto que “*El origen de la responsabilidad internacional del Estado se encuentra en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. Para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad, y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención, y omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones*”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la “masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 110. (Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf)

⁹⁶⁷.- Para más información detallada, consultar los casos: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr.101; *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, párr.134; y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 76.

⁹⁶⁸.- La Corte ha expresado que “*sin embargo, esas medidas no se vieron traducidas en la desactivación concreta y efectiva del riesgo que el propio Estado había contribuido a crear. Con la interpretación que durante años se le dio al marco legal, el Estado propició la creación de grupos de autodefensas con fines específicos, pero éstos se desbordaron y empezaron a actuar al margen de la ley*”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 126.

derechos y garantías previstos en la Convención, por parte de las autodefensas, de lo contrario esos hechos serán atribuidos al Estado, por la tolerancia y omisión frente a los mismos y en este orden de ideas sería llamado a responder internacionalmente⁹⁶⁹.

Por tanto, para la Corte IDH la atribución de la responsabilidad del Estado encuentra su fundamento en el carácter obligatorio de la Convención como norma especial del Sistema Interamericano, y en el deber de protección y garantía previsto en los artículos 1.1 y 2 de tal instrumento, obligación que se encuentra cualificada o reviste un carácter específico en el caso colombiano debido a la situación de riesgo que ha sido propiciada por el propio Estado⁹⁷⁰. Por este motivo, el deber de protección y prevención ha de ser mayor, de lo contrario es posible atribuir al Estado la conducta de los particulares, por la vulneración de los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, los derechos del niño, circulación y residencia, propiedad, prohibición de trabajo forzoso y la prohibición de la tortura, de los habitantes de las regiones donde tales grupos ejercen influencia⁹⁷¹.

III. LA LABOR DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

1. La importancia de la educación en la transición del conflicto a una cultura de paz

La educación juega un papel fundamental en la etapa de posconflicto. El conocimiento, entendido como una cognición que conduce al desarrollo de todas las capacidades, competencias necesarias y útiles para convivir, es de vital importancia. Dentro de las habilidades o competencias es destacable la comunicación, que representa una habilidad que permite y facilita el intercambio y la interacción entre las personas y los grupos⁹⁷².

⁹⁶⁹.- Cfr. GESTRI, M.: <<Access to a Court and Jurisdictional Immunities of States: What Scope for the Balancing of Interests Test?>>, *Italian Yearbook Of International Law* - n. volume XXIII - pp. 91-97.

⁹⁷⁰.- Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: *La responsabilidad internacional del Estado por la violación grave y sistemática de los derechos humanos fundamentales*, Bosch, Barcelona, 1990.

⁹⁷¹.- REINA GARCÍA, O.M.: <<La responsabilidad internacional del Estado colombiano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos>>, en *Iustitia*, N°7, 2009, p. 83.

⁹⁷².- Las habilidades sociales se pueden entender como las conductas o destrezas sociales específicas que son requeridas para ejecutar competentemente una tarea de índole interpersonal. Todo ello implica un

Los comportamientos de las personas implican motivos últimos que se fundamentan en valores y creencias, por lo que, en las relaciones humanas encontramos un trasfondo formado por concepciones y actitudes que determinan diferentes posiciones ante situaciones que se producen en cada momento y contexto.

Los intereses de las personas no van a coincidir siempre, y cuando se produce el desacuerdo es cuando surgen los conflictos⁹⁷³. Desde esta perspectiva, los conflictos no siempre se pueden prevenir o eliminar, la cuestión radica en la manera en que las personas logran asumir las situaciones de conflicto y si se enfrentan a ellas con los recursos suficientes para que ninguna de las partes implicadas salga perjudicada. Para ello será necesario crear una cultura basada en la colaboración y el acuerdo.

Entendemos que existe conflicto cuando un actor se encuentra en oposición consciente con otro actor, persiguiendo ambos objetivos incompatibles, lo que los lleva a una oposición, enfrentamiento o lucha. Es un proceso interactivo que se da en un contexto determinado, una construcción social, una creación humana, diferenciada de la violencia, ya que puede haber conflictos sin violencia, aunque no violencia sin conflicto. Según cómo se aborde y termine, el conflicto puede ser positivo o negativo, con posibilidades de ser conducido, transformado y superado por las mismas partes, con o sin ayuda de terceros⁹⁷⁴. Cuando las personas enfrentan los conflictos con violencia, entendemos que esta reacción tiene mucho que ver con la falta de educación y entrenamiento para gestionar las situaciones que inevitablemente toda persona va a vivir a lo largo de su vida, así como en la carencia de una actitud constructiva encaminada a encontrar otras salidas positivas a dichos conflictos.

La Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO- predica en su preámbulo que, “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes

conjunto de comportamientos adquiridos y aprendidos, comportamientos interpersonales complejos que se ponen en juego en la interacción con otras personas. MONJAS, M.I.: *Programa de enseñanza de habilidades de interacción social para niños y niñas en edad escolar*, Madrid, CEPE, 1999, p. 28.

⁹⁷³.- CHICA JIMÉNEZ, J.: <<Del conflicto a la cultura de paz, implicaciones>>, *Revista Iberoamericana de Educación*, Vol.44, nº Extra 5, 2007, pp. 1-2.

⁹⁷⁴.- FISAS, V.: *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria Ediciones UNESCO, Barcelona, 2001, pp. 29-30.

de la paz”⁹⁷⁵. Una vez instaurados los valores culturales que promueven la violencia, éstos se transmiten de generación en generación, y se aprenden, especialmente en la infancia⁹⁷⁶. Todos los aspectos de nuestro comportamiento pueden ser modificados a través del aprendizaje. La paz, por tanto, también se puede aprender y como consecuencia de ello se puede construir una cultura en la que la manera de resolver los conflictos sea sin violencia. La educación es una herramienta fundamental para la transformación social y política⁹⁷⁷, a través de la cual se pueden introducir de manera generalizada los valores, herramientas y conocimientos que forman la base del respeto hacia la paz, los derechos humanos y la democracia⁹⁷⁸.

Educar para la paz, por tanto, es vital. La educación tiene como misión capacitar a las personas, sin ninguna excepción, para que desarrollen todos sus talentos al máximo y realicen su potencial creativo, incluyendo la responsabilidad de sus propias vidas y el cumplimiento de los objetivos personales⁹⁷⁹. Algunos estudios han detectado cuatro aprendizajes que pueden considerarse cuatro ejes de la educación para la paz. Estos son aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder actuar sobre el entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; y aprender a ser, progresión esencial que participa de los tres aprendizajes anteriores⁹⁸⁰. La educación para la paz consistirá en educar para analizar el mundo en el que vivimos. Educar implica dotar a las personas de la autonomía suficiente para que pueda razonar y decidir con toda libertad; significa proporcionar los criterios que nos permitan defender nuestras diferencias y

⁹⁷⁵.- UNESCO: *Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. 16 de noviembre de 1945, Preámbulo.

⁹⁷⁶.- FISAS, V.: *Educación para una cultura de paz*, *Quaderns de construcció de pau N°20*, Barcelona, mayo 2011, pp. 4-6.

⁹⁷⁷.- “Si estamos de acuerdo en que la paz es también la transformación creativa de los conflictos, y que algunas de sus palabras clave son el conocimiento, la imaginación, la compasión, el diálogo, la solidaridad, la integración, la participación y la empatía, hemos de convenir que su propósito no es otro que formar una cultura de paz, opuesta a la cultura de la violencia, que pueda desarrollar esos valores, necesidades y potencialidades”. *Ibid*, p. 6.

⁹⁷⁸.- “porque la educación es un importante medio para eliminar la sospecha, la ignorancia, los estereotipos, las imágenes de enemigo y, al mismo tiempo, promover los ideales de paz, tolerancia y no violencia, la apreciación mutua entre los individuos, grupos y naciones”. SYMONIDES, J y SINGH, K.: <<Constructing a culture of peace: challenges and perspectives. An introductory note>>, en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, pp. 20-30.

⁹⁷⁹.- DELORS, J.: *Educación: hay un tesoro escondido dentro*, UNESCO, 1996, p. 250.

⁹⁸⁰.- FISAS, V.: *Cultura de paz y gestión de conflictos*, ..., *op.cit.*, pp. 371-372.

divergencias sin violencia⁹⁸¹.

En Colombia es vital la educación para la paz en esta nueva etapa de posconflicto. Una vez firmado el Acuerdo de paz empieza una etapa de construcción, momento en el cuál la sociedad colombiana debe reinventarse y aprender a solucionar los conflictos de manera pacífica, una forma totalmente opuesta a la practicada durante más de cincuenta años. La educación será un instrumento crucial de la transformación social y política.

2. La preocupación de los Estados Iberoamericanos por la Educación

A. La OEI y los desafíos en la educación iberoamericana

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional que fue creado para la cooperación entre los países iberoamericanos en los ámbitos relacionados con la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. Se creó a raíz del I Congreso Iberoamericano de Educación celebrado en Madrid en 1949 como una agencia internacional. Más adelante, en el II Congreso Iberoamericano de Educación, celebrado en Quito en 1954, se transformó en un organismo intergubernamental. En 1967, en Santo Domingo, se suscribieron los primeros Estatutos de la OEI bajo el marco del III Congreso Iberoamericano de Educación⁹⁸².

La OEI expresa la voluntad de los gobiernos y sociedades de los Estados iberoamericanos de comprometerse con la educación, la ciencia, el desarrollo tecnológico y la cultura, como instrumentos para lograr una mayor equidad que incluya a los más desfavorecidos en el goce de los beneficios de la sociedad y a su vez, promueva la participación de todos los actores. La educación es reconocida como factor del desarrollo social y económico, y

⁹⁸¹.- *“fomentar la capacidad de apreciar el valor de la libertad y las aptitudes que permitan responder a sus retos. Ello supone que se prepare a los ciudadanos para que sepan manejar situaciones difíciles e inciertas, prepararlos para la responsabilidad individual. Esta última ha de estar ligada al reconocimiento del valor del compromiso cívico, de la asociación con los demás para resolver problemas y trabajar por una comunidad justa, pacífica y democrática”*. UNESCO: *La educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia, Declaración de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación*. Ginebra, octubre 1994, ratificada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1995.

⁹⁸².- Los primeros estatutos estuvieron vigentes hasta 1985, fecha en que se firmaron los actuales estatutos y se aprobó el Reglamento Orgánico.

como garantía de la consolidación de los sistemas democráticos⁹⁸³. Según los estatutos de la Organización, dentro de los fines generales se encuentran el fomentar la educación como una alternativa válida y viable para la construcción de la paz⁹⁸⁴ y dentro de los objetivos específicos, el fomentar la educación para la paz⁹⁸⁵.

Los Estados que conforman Iberoamérica abarcan realidades nacionales diversas, tanto desde un punto de vista educativo y cultural, como en cuanto a sus indicadores generales de desarrollo económico y social. A pesar de que la región ha avanzado en la mejora de las condiciones de vida de las personas, la desigualdad socioeconómica y la pobreza siguen siendo rasgos descriptivos de estas sociedades. El analfabetismo es una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela⁹⁸⁶. Otro reto importante que se presenta en estos países es el desafío de la calidad, es decir, el reto de conseguir que todos los esfuerzos realizados por los diferentes países para incrementar el nivel educativo de su población, se reflejen también en logros de aprendizajes de calidad. Asimismo, para obtener resultados óptimos en el proceso de formación es necesario que el sistema educativo cuente con la infraestructura y los recursos necesarios para operar de manera adecuada.

En este contexto, los programas de la OEI se enfrentan a una calidad educativa deficiente mientras se mantienen profundas desigualdades⁹⁸⁷. No será posible una educación equitativa si la sociedad de Iberoamérica persiste en las desigualdades. Por otra parte, tampoco será posible avanzar hacia una sociedad más justa sin que haya una educación equitativa. En una sociedad desigual es vital la formación de ciudadanos libres, cultos y solidarios, como parte de una estrategia para superar la pobreza, la marginación, la

⁹⁸³.- PIÑÓN, F.J.: <<La OEI: nuevas responsabilidades>>, *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 20, mayo-agosto 1999, p. 2.

⁹⁸⁴.- “Fomentar la educación como alternativa válida y viable para la construcción de la paz, mediante la preparación del ser humano para el ejercicio responsable de la libertad, la solidaridad, la defensa de los derechos humanos y los cambios que posibiliten una sociedad más justa para Iberoamérica.”. OEI: *Estatutos de la OEI*, Panamá, 2 de diciembre de 1985. Artículo 2, d).

⁹⁸⁵.- “Fomentar la educación para la paz y la comprensión internacional y difundir las raíces históricas y culturales de la Comunidad Iberoamericana, tanto dentro como fuera de ella.”, *Íbid.* Artículo 2, o).

⁹⁸⁶.- La máxima expresión de vulnerabilidad educativa es el analfabetismo, que acentúa el problema de la desigualdad. Mientras no se pueda acceder al conocimiento se vuelve más difícil poder acceder a un mejor bienestar. OEI: *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Documento Final, OEI, Madrid, agosto 2010, pp. 60-61.

⁹⁸⁷.- Después de varias décadas de reformas educativas apenas se ha conseguido elevar los conocimientos y las competencias de los alumnos, reducir las desigualdades, fortalecer la escuela pública y lograr una preparación del profesorado acorde con las nuevas demandas sociales y culturales. *Íbid.*, p. 85.

inequidad, y como no, para responder con soluciones pacíficas ante los conflictos que aparezcan.

En estos contextos la educación tiene un papel importante en el desarrollo de los individuos que forman en su conjunto la sociedad.

B. Las metas educativas para cumplir en 2021

Desde 2010, la OEI se ha marcado un total de once metas educativas con previsión de cumplimiento en 2021. La primera de ellas ha sido reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora. Para ello se propone elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, en especial las que estén relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural. La segunda meta consiste en lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.

Con este fin, aparecen como metas específicas garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo; prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a los alumnos que viven en zonas urbanas marginales y en zonas rurales para lograr la igualdad en la educación; garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos que pertenezcan a minorías étnicas y pueblos originarios; y apoyar la inclusión educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales a través de adaptaciones y ayudas pertinentes.

La tercera meta general establece el aumento de la oferta de educación inicial y la potenciación de su carácter educativo, concretamente, a través del aumento de la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años; y el potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores responsables. En cuarto lugar, la meta es universalizar la educación primaria y secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior. Para ello es necesario asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias e incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior.

Como quinta meta general se determina la mejora de la calidad de la educación y el currículo escolar, a través del mejoramiento del nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos; el potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa; el ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso de ordenadores en el proceso de enseñanza y aprendizaje, y se estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte; el mejorar la dotación de bibliotecas y de ordenadores en las escuelas; ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en primaria; y extender la evaluación integral de los centros escolares. En el caso de la meta general sexta se prevé favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional. Para ello hay que mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico-profesional de acuerdo con las demandas laborales, así como aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la educación técnico-profesional.

En cuanto a la séptima meta, consiste en ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda su vida. Esto se hará garantizando el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades e incrementando la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia. La octava meta es fortalecer la profesión docente a través de la mejora de la formación inicial del profesorado de primaria y secundaria y de favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.

La meta número nueve pretende ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica apoyando la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región, así como reforzando la investigación científica y tecnológica y la innovación en el espacio iberoamericano. La meta décima será invertir más y mejor, aumentando el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021 e incrementando la solidaridad internacional con los países que manifiesten mayores dificultades. Por último, la meta general décimoprimerá consiste en evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021. Para ello se pretende fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países, asegurar el seguimiento y la evaluación del proyecto Metas Educativas 2021 y fortalecer la participación de los distintos sectores sociales en

el desarrollo y en la supervisión de dicho proyecto⁹⁸⁸.

3. El acompañamiento de la OEI en la implementación del Acuerdo de paz

A. Análisis de los avances a través del primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final

Con la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, la OEI lidera y apoya proyectos productivos y de educación para la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. En el texto final del Acuerdo, el Gobierno de Colombia solicita a la OEI formar parte de las Organizaciones internacionales que lleven a cabo funciones de acompañamiento internacional⁹⁸⁹, concretamente en el ámbito de la reincorporación.

Bajo este mandato, en julio de 2017, la OEI firmó un convenio⁹⁹⁰ con el presidente del Congreso de Colombia y el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL), para supervisar la implementación del Acuerdo de paz. El objetivo es la obtención de información sólida y detallada sobre cómo se va produciendo la implementación de los Acuerdos de paz para el desarrollo eficiente de la labor de control político llevada a cabo en el Congreso de Colombia. Se estableció que la OEI presentaría cada cuatro meses informes técnicos a disposición del órgano legislativo⁹⁹¹.

En este contexto, en junio de 2018, la OEI entregó al Senado el Primer Informe Técnico

⁹⁸⁸.- *Íbid*, pp. 145-160.

⁹⁸⁹.- En el punto 6.4.2. sobre Acompañamiento internacional se establece que: “*Las FARC-EP y el Gobierno Nacional han acordado que se solicitará el acompañamiento internacional de los siguientes países y entidades internacionales, a la implementación de los acuerdos, en cada uno de los puntos del acuerdo general para el fin del conflicto: (...) Reincorporación: Unión Europea, UNESCO, PNUD, OCLAE (Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes) y OEI. (...) En el tema de Reincorporación, se solicita a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) apoyar el proceso de reincorporación a la vida civil*”. GOBIERNO NACIONAL – FARC-EP: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Bogotá, 24 de noviembre de 2016, pp. 215-216.

⁹⁹⁰.- Convenio de cooperación técnica y financiera suscrito entre el Senado de la República, el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos –CAEL- y la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI-. Documento no disponible.

⁹⁹¹.- OEI-COLOMBIA.: “*La Organización de Estados Iberoamericanos –OEI-, firmó hoy con el Presidente del Congreso, Efraín Cepeda Sarabia y el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos –CAEL-, un Convenio para supervisar la implementación del Acuerdo de Paz, con el fin de elaborar informes técnicos*”, OEI, Prensa, 26 de julio de 2017 (Noticia disponible en: <http://www.oei.org.co/oei/noticia/la-organizacion-de-estados-iberoamericanos-oei-firmo-hoy-con-el>)

de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final⁹⁹². El informe se llevó a cabo con la colaboración y coordinación de instituciones estatales responsables de materializar el Acuerdo, sectores académicos y organizaciones sociales que permiten establecer niveles de eficacia de lo acordado entre las partes, para dar solución a las causas históricas y estructurales del conflicto social y armado en Colombia. Para la realización de dicho informe se recorrió el país a través de los Encuentros Regionales por la Reconciliación, con el fin de compartir con las comunidades, especialmente con las víctimas, aquellas inquietudes sobre la implementación de los Acuerdos.

Como se ha explicado anteriormente⁹⁹³, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció seis puntos que contribuyen a generar las transformaciones institucionales, sociales y políticas necesarias para sentar las bases de la construcción de paz de manera integral a partir de superar las causas y menguar las consecuencias del conflicto social y armado. Según el informe, el punto 1 sobre la *Reforma Rural Integral*, mediante el cual se pretende contribuir a la transformación estructural del campo, aminorando las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar para la población rural, tuvo un avance global de 13,71%.

El punto 2 sobre *Apertura Democrática*, con un avance del 42,31% tiene como pilares la protección de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular, para los movimientos sociales y políticos que surjan tras la firma del Acuerdo; el fortalecimiento y creación de mecanismos democráticos de participación ciudadana en diferentes escenarios de las políticas públicas en los niveles territoriales así como medidas efectivas para promover una mayor participación en la política con inclusión y promoción para los pueblos étnicos y las mujeres.

El punto 3 sobre *Fin del Conflicto*, con una implementación del 48,45%, ha posibilitado grandes avances sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral Definitivo –CFHBD-

⁹⁹².- SENADO COLOMBIA. <<OEI presentó informe técnico sobre avances de la implementación del Acuerdo de Paz>>, Senado de la República de Colombia, Noticias, 26 de junio de 2018. (Disponible en: <http://www.senado.gov.co/el-senado/partidos-y-movimientos/item/28125-en-un-687-ha-avanzado-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>)

⁹⁹³.- El Capítulo Segundo de la presente tesis doctoral trata sobre el Acuerdo Final de Paz, bajo el título: Las negociaciones entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP para poner fin al conflicto y la apuesta por la construcción de una paz estable y duradera. Los acuerdos de La Habana.

y la Dejación de Armas –DA- de las FARC-EP; la reincorporación de los excombatientes a la vida civil; el establecimiento de obligaciones de los excomandantes guerrilleros integrantes de los órganos directivos de la Fuerza Alternativa de Común –FARC- para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo así como garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales.

El punto 4 sobre *Solución al problema de las Drogas Ilícitas*, con un avance del 23,94%, se sustenta sobre tres pilares: el Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS-, que implica la creación de Planes de desarrollo con participación de las comunidades –PISDA-; un programa de prevención del consumo y salud pública; y acciones dirigidas a la solución de situaciones derivadas de la producción y comercialización de narcóticos.

En el punto 5 sobre las *Víctimas* del conflicto, con un avance del 50,27%, tiene un importante papel el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y No Repetición –SIVJRNR-, que se compone de la Jurisdicción Especial para la Paz JEP, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la memoria histórica del conflicto CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas UBPD.

Finalmente, el punto 6 relativo a la *Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final*, con un avance del 45,52%, establece los mecanismos de implementación y verificación, así como un capítulo étnico, el establecimiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI-, el componente de acompañamiento internacional, la ampliación de herramientas de difusión y comunicación sobre el acuerdo y, finalmente el mecanismo de refrendación⁹⁹⁴.

B. La importancia del avance sobre la reforma rural integral

La *reforma rural integral (RRI)* sienta las bases para la transformación estructural del campo, concibe al territorio como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural y considera el desarrollo rural integral determinante para impulsar la integración de las regiones, erradicar la pobreza, promover la igualdad, el pleno disfrute de los

⁹⁹⁴.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, junio de 2018, pp. 11-12.

derechos de la ciudadanía y garantizar la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia. Comprende tres grandes capítulos: acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva; los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral⁹⁹⁵. En las acciones comprendidas en este punto se tienen en cuenta catorce principios: la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, el bienestar y buen vivir, la priorización, la integralidad, el restablecimiento, la regularización de la propiedad, el derecho a la alimentación, la participación, el beneficio, impacto y mediación, el desarrollo sostenible, la presencia del Estado y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra⁹⁹⁶.

Según el Informe presentado por la OEI, en el primer punto sobre la RRI, no se han implementado mayores reformas significativas en este ámbito. En cuanto al esquema de la política sobre tierras, ya no partirá de la demanda por subsidios para la compra de tierras que presenten los campesinos de predios identificados y gestionados por ellos, sino que pasará a ser un esquema de oferta del servicio de formalización por parte del Estado. No obstante, la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural no ha avanzado significativamente. Por otra parte, la creación de una nueva Jurisdicción Agraria, fundamental para el desarrollo de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, no registra ningún avance, como tampoco hay mejoras en cuanto a las Zonas de Reserva Campesina. Se registra un avance promedio de 13,54% en los planes nacionales de Desarrollo Social y en los relativos a estímulos a la producción agropecuaria, la economía solidaria y cooperativa y los temas de asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.

La OEI alerta del auge de las bandas criminales y del paramilitarismo en las zonas donde se iniciaron los procesos de restitución de tierras, por lo que considera necesario definir y poner en marcha mecanismos para garantizar la posesión de la tierra entregada. Dentro de las recomendaciones realizadas, podemos destacar el priorizar la asignación de recursos y esfuerzos destinados a la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y a sufragar los gastos de formalización y titulación de los

⁹⁹⁵.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, ..., doc.cit., pp. 10-12.

⁹⁹⁶.- *Ibid.*, pp. 12-13.

pequeños productores. Considera urgente radicar el proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria, para lograr una ejecución eficaz de todos los programas relacionados con el Sistema de Catastro Integral y Multipropósito. Las Zonas de Reserva Campesina deberían representar uno de los modelos de planificación incluyente del desarrollo que se quiere promover con el Acuerdo.

Finalmente, se anima a orientar e impulsar la inversión privada hacia cadenas productivas y comerciales agrícolas y no agrícolas de las zonas PDET (Programa de Desarrollo de Enfoque Territorial), a definir los planes por producto, y a procurar concentrar las inversiones en bienes públicos en cadenas y regiones con mayor potencial de crecimiento, no solo en las más apartadas. También a diseñar incentivos que den señales de mercado atractivas a los inversionistas para participar en el desarrollo productivo, comercial y agroindustrial⁹⁹⁷.

C. El progreso en la apertura democrática de Colombia

El punto 2 del Acuerdo Final regula *La Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz* y se sustenta en tres ejes temáticos: en primer lugar, los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular, para los nuevos movimientos que surjan tras la firma del Acuerdo Final⁹⁹⁸. En segundo lugar, los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas⁹⁹⁹. Y por último, las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad¹⁰⁰⁰.

Según el Informe, éste ha sido uno de los puntos más avanzados hasta el momento, con un 49,09 % de implementación. Se aprobó el Estatuto de la oposición¹⁰⁰¹ a través del

⁹⁹⁷.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., *doc.cit.*, pp. 51-101.

⁹⁹⁸.- *Íbid.*, pp. 37-42.

⁹⁹⁹.- *Íbid.*, pp. 42-50.

¹⁰⁰⁰.- *Íbid.*, pp. 50-56.

¹⁰⁰¹.- En Colombia, el Estatuto de la oposición está garantizado por el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia: “*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en*

proceso Legislativo Fast-Track¹⁰⁰². No obstante, otros temas enunciados como prioridad normativa dentro del primer año no llegaron a ser tramitados en el Congreso o tramitados por otra ruta del procedimiento especial para su implementación. Las medidas de creación, promoción y fortalecimiento de la veeduría ciudadana y los observatorios de transparencia, se agruparon en el proyecto de ley estatutaria de garantías para la participación ciudadana¹⁰⁰³.

Los puntos de implementación no legislativa, que dependían de políticas públicas o actos administrativos, también presentaron retrasos en su implementación. La mayoría de las disposiciones de este punto se encuentran en el momento de presentarse el informe en un nivel incipiente de implementación normativo o con avances en el nivel normativo aún sin culminar. En el caso del Estatuto de la oposición, no se pudieron apreciar los efectos de sus garantías debido a su reciente entrada en vigor.

En cuanto a las recomendaciones, destaca el ánimo de avanzar en la aprobación de una reforma política con dos ejes: inclusión (para permitir el ingreso de nuevos actores al sistema) y equidad (para garantizar condiciones de competitividad). Por otra parte, se propone retomar las discusiones sobre listas cerradas, umbral y personalidad jurídica, así como sobre la adquisición progresiva de derechos. Estas reformas deben completarse con el incremento de los recursos del Fondo de financiación política y el aumento de la porción que se distribuye en partes iguales entre todos los partidos. En materia de la promoción de la transparencia, debe insistirse en la conformación del Tribunal Nacional de Garantías Electorales y de los Tribunales Especiales Seccionales en las

oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación (...)". No obstante, esta consagración quedó bajo la condición de que una ley la reglamentara "...una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia (...)" En abril de 2017, la Cámara de Representantes de Colombia aprobó el Proyecto de Ley Estatutaria de 2017, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes.

¹⁰⁰².- El llamado Fast track (vía rápida) es el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Se trata de un mecanismo contemplado en el Acto Legislativo número 1 de 2016, por el cual se reduce el número de debates en el Congreso requeridos para la aprobación de leyes y reformas constitucionales. Este mecanismo excepcional permite aprobar de manera rápida en el Congreso las reformas pactadas en los Acuerdos de Paz.

¹⁰⁰³.- Sin embargo, a fecha del informe, no se había logrado concertar una versión definitiva y por lo tanto el proyecto de ley no fue tramitado.

circunscripciones de mayor riesgo. Se resalta la importancia de atender el compromiso de crear un nuevo espacio para dar acceso a medios de comunicación a los partidos y movimientos políticos. Por otra parte, se hace necesario que en el Congreso de la República se discuta un proyecto de ley marco previo sobre los mecanismos democráticos de participación ciudadana, en los que se determinen en una sola norma de manera integral, todos los espacios de participación creados por las leyes existentes y los que se deban crear en cumplimiento del Acuerdo Final¹⁰⁰⁴.

D. El cese al fuego y la dejación de armas de las FARC-EP como escenario para el éxito de la implementación

El punto 3 del Acuerdo Final, sobre el *Fin del Conflicto*, gira alrededor de otros 4 acuerdos. El primero de ellos es el Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP¹⁰⁰⁵. En segundo lugar, el Acuerdo sobre Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses¹⁰⁰⁶. En tercer lugar, la cuestión sobre las Obligaciones de los excomandantes guerrilleros/as integrantes de los órganos directivos de la nueva fuerza política que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final de Paz¹⁰⁰⁷.

Y, por último, el Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁴.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., *doc.cit.*, pp. 103-136.

¹⁰⁰⁵.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, ..., *doc.cit.*, pp. 57-68.

¹⁰⁰⁶.- *Ibid.*, pp. 68-77.

¹⁰⁰⁷.- *Ibid.*, p. 77.

¹⁰⁰⁸.- *Ibid.*, pp. 77-97.

El Informe analiza el grado de implementación de cada uno de estos cuatro acuerdos. Como conclusiones, en cuanto al CFHBD, destaca el cumplimiento exitoso del mismo como un paso hacia el diálogo y la concertación de voluntades entre los actores de este proceso. El proceso de Dejación de Armas constituyó un paso fundamental para la posterior implementación de otras acciones, debido a que su cumplimiento exitoso validó el compromiso entre las partes y destacó la importancia de la participación de organismos y entes veedores en la ejecución del procedimiento. En temas de capacitación y pedagogía se logró cumplir satisfactoriamente con las formaciones a excombatientes, Fuerzas Militares y designados por el Gobierno Nacional.

Sobre la reincorporación política, ésta empezó una vez se hizo efectiva la dejación de armas. Se concluye que la participación en política es un elemento fundamental para que los excombatientes puedan defender sus idearios en el marco de la democracia y la legalidad. En esta área, una de las mayores dificultades fue la financiación de las campañas para la Presidencia y el Congreso en 2018, aunque los recursos entregados no pudieron ser utilizados adecuadamente, en la medida en que el desembolso no fue oportuno. Otra dificultad se vincula a la cuestión de los espacios en los medios de comunicación para la FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), al ser limitados y al no haber claridad de las condiciones en las que el nuevo partido puede hacer uso de los espacios que son iguales para todos los partidos.

Sobre la reincorporación jurídica, entendida como el cumplimiento de los requisitos legales y normativos necesarios para el tránsito de los excombatientes a la vida civil normal, dicho proceso aún no ha llegado a una culminación exitosa. En relación con la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP, ésta es de vital relevancia para la construcción de una paz estable y duradera, y todavía no ha avanzado lo suficiente. La falta de claridad en la financiación del nuevo partido y de las campañas, la falta de constitución del centro de pensamiento político y la ausencia de participación en espacios de medios de comunicación, amenazan gravemente la continuidad del partido político FARC.

Algunas de las recomendaciones que se pueden destacar versan sobre la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la participación en los debates electorales de la FARC, así como abrir los escenarios de discusión política a sus propuestas. A pesar de que el Centro de Pensamiento Político ya se ha creado, debe impulsarse su

funcionamiento. Uno de los grandes retos consiste en el ejercicio interpretativo que debe hacerse del papel que debe asumir el partido político FARC frente a la sociedad. El Pacto Político Nacional debe jugar un papel protagonista para que la sociedad rompa con las tradiciones heredadas de la violencia política¹⁰⁰⁹.

E. Los problemas en la sustitución de cultivos ilícitos

El punto 4 sobre la *Solución al problema de drogas ilícitas* se articula en el Acuerdo de paz, alrededor de tres ejes: los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos¹⁰¹⁰; los programas de prevención del consumo y salud pública¹⁰¹¹; y, la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos¹⁰¹².

El avance encontrado por la OEI en este punto del acuerdo fue de un 23,94%. Principalmente, se implementaron los planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución, evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. A pesar de estos avances, se presentaron retrasos en los pagos a las familias por concepto de asistencia alimentaria, así como problemas de generación de ingresos rápidos y de visión a largo plazo. Las dificultades presentadas en relación con demoras y retrasos se han generado principalmente por la presencia de grupos armados y de bandas criminales, así como por la presión ejercida por parte de disidencias de las FARC-EP.

En las zonas de cultivos donde no se ha avanzado, se refleja la ausencia de brigadas de salud, falta de atención integral de niñas y niños en primera infancia en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, ausencia de servicio de apoyo financiero para proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, entre

¹⁰⁰⁹.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., *doc.cit.*, pp. 139-220.

¹⁰¹⁰.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, ..., *doc.cit.*, pp.102-116.

¹⁰¹¹.- *Ibid.*, pp. 116-120.

¹⁰¹².- *Ibid.*, pp. 120-123.

otras carencias. En general, se destaca la falta de presencia estatal y de garantías de derechos fundamentales en estas zonas. Por otro lado, en materia de consumo de drogas, no se han producido avances, mientras los indicadores relacionados con este aspecto muestran un avance del 0%. Preocupa en gran manera que la formulación e implementación de esta estrategia integral específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, que debía estar implementada a 2017, no haya avanzado en ningún aspecto.

El sector que ha presentado más avances es el relacionado con los aspectos normativos. Se evidencia la voluntad política del Gobierno nacional, ya que las normas necesarias para iniciar las acciones y compromisos del acuerdo están diseñadas y expedidas. No obstante, sigue preocupando el crecimiento de cultivos ilícitos tras la firma del Acuerdo de paz, lo cual demuestra carencias en los programas para eliminarlos y sustituirlos. No han sido efectivos los programas de desarrollo alternativo, ya que no hay conocimiento en las comunidades de cómo ejecutar la sustitución, ni hay reglas claras de cómo proceder, hechos que han generado conflictos en estas zonas.

Algunos retos a los que se enfrenta el Gobierno en relación con este punto, son fortalecer el control y fiscalización de sustancias y precursores químicos que se utilizan frecuentemente en la producción ilícita de drogas; implementar la estrategia de la cooperación voluntaria en las regiones con las autoridades, el sector privado y la comunidad, para la recolección de información en materia de tráfico ilícito de drogas; y, generar evidencia en materia de oferta y demanda lícita e ilícita de las sustancias, productos y precursores químicos controlados, frecuentemente usados en la producción ilícita de drogas, entre otros¹⁰¹³.

F. La necesidad del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas

El punto 5 del Acuerdo de paz sobre las *Víctimas* gira alrededor de tres grandes acuerdos: el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición¹⁰¹⁴; el compromiso

¹⁰¹³.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., doc.cit., pp.223-317.

¹⁰¹⁴.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, ..., doc.cit., pp. 127-188.

con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos¹⁰¹⁵ y el Acuerdo complementario sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición¹⁰¹⁶. El punto sobre víctimas presenta importantes avances en materia normativa¹⁰¹⁷ y en materia de adecuación institucional, como la creación de la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Fondo de Víctimas.

Algunas de las principales medidas puestas en marcha han sido la realización de cinco actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva entre 2015 y 2018¹⁰¹⁸. Se han mostrado grandes avances en cuanto al proceso de amplia participación que ha comprendido 30 encuentros regionales y un encuentro nacional con 3049 asistentes y con participación de autoridades públicas a nivel nacional, departamental y municipal.

Dentro de las recomendaciones de la OEI en este sector, podemos destacar la necesidad de realizar una reforma de la Ley de Víctimas para reconocer y desarrollar los diversos contenidos previstos en el Acuerdo de paz respecto de los derechos de las víctimas; adecuar el sistema institucional responsable de la atención de los derechos de las víctimas, incluyendo las nuevas instituciones del SIVJRN y garantizar todos los espacios de participación como la definición de recursos institucionales y financieros para atender los procesos, recomendaciones y órdenes judiciales que producirán estas nuevas instituciones o reformar la Política de Atención y de Reparación integral a las víctimas, de modo que

¹⁰¹⁵.- *Íbid.*, pp. 188-191.

¹⁰¹⁶.- *Íbid.*, pp. 191-192.

¹⁰¹⁷.- Entre los avances normativos podemos mencionar la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; los Decretos 588 y 589 de 2017 por medio de los cuales se crearon la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad Especial de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas. Además, la expedición de Decreto 903 de 2017 mediante el que se reglamentó la realización del inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP, creando con ello un Fondo de Víctimas; el Decreto Ley número 885 del 26 de mayo de 2017 que crea el Consejo Nacional de Paz, reconciliación y convivencia y el Decreto Número 1581 del 28 de septiembre de 2017.

¹⁰¹⁸.- El 7 de octubre de 2015 en Bojayá (Chocó), los días 2 y 3 de septiembre de 2016 en Jamundí y Cali (Valle del Cauca), ante las familias de los Diputados del Valle, los dirigentes de las FARC-EP reconocieron responsabilidad y pidieron perdón público por el secuestro y asesinato en cautiverio de sus seres queridos. El 30 de septiembre de 2016 en el Barrio La Chinita, Apartadó (Urabá Antioqueño), dirigentes de las FARC-EP hicieron reconocimiento público de su responsabilidad y pidieron perdón por la masacre de 35 personas ocurrida el 23 de enero de 1994. El 15 de septiembre de 2016 el Presidente de la República reconoció el exterminio del que fue objeto el partido político Unión Patriótica y la responsabilidad del Estado por omisión. A inicios de 2018 en el Club El Nogal se llevó a cabo el reconocimiento de responsabilidad de las FARC-EP por el atentado que dejó 36 muertos y más de 200 heridos en 2003.

se puedan atender las áreas más deficitarias.

En materia de víctimas, el país enfrenta varios retos. Debe garantizar la financiación del SIVJRNR y de la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; un ajuste normativo para el fortalecimiento de dicha política, así como la protección y garantías para las comunidades, víctimas y defensores de derechos humanos y sus organizaciones, entre otros¹⁰¹⁹.

G. El seguimiento en la verificación y la necesidad del acompañamiento internacional

El punto 6 sobre *Refrendación, implementación y seguimiento*, contiene 6 apartados principales: los mecanismos de implementación y verificación¹⁰²⁰, el Capítulo Étnico¹⁰²¹, el Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)¹⁰²², el Componente de acompañamiento internacional¹⁰²³, las Herramientas de difusión y comunicación¹⁰²⁴ y el Acuerdo sobre “Refrendación”¹⁰²⁵.

En cuanto a este apartado, a pesar de los avances realizados hasta el momento, el informe recomienda avanzar en la aprobación del CONPES del Plan Marco de Implementación, para así posibilitar la consolidación de los programas, proyectos y políticas de paz en los próximos gobiernos. Además, es necesario finalizar con el proceso de implementación temprana y prioritaria, normativa y no normativa, para avanzar en aspectos cruciales en materia de participación política¹⁰²⁶. Destaca la necesidad de que se fortalezca el acompañamiento internacional, tanto en la verificación como en la implementación del

¹⁰¹⁹.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., *doc.cit.*, pp. 319-347.

¹⁰²⁰.- GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, ..., *doc.cit.*, pp. 195-205.

¹⁰²¹.- *Íbid.*, pp. 206-209.

¹⁰²².- *Íbid.*, pp. 210-214.

¹⁰²³.- *Íbid.*, pp. 214-217.

¹⁰²⁴.- *Íbid.*, pp. 217-218.

¹⁰²⁵.- *Íbid.*, p.218.

¹⁰²⁶.- Reforma política y electoral y participación ciudadana; Reforma Rural Integral, Planes Nacionales y Reforma a la Ley de tierras; Solución al problema de drogas ilícitas, tratamiento penal diferencial y garantías de seguridad para la sustitución; y víctimas, reforma de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Acuerdo.

Es necesario ampliar las herramientas de difusión que posibiliten un mayor control social de lo acordado, incluyendo estrategias específicas para las áreas en las que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no logran llegar. Además, resulta imprescindible mantener las instancias de impulso y verificación de la implementación, profundizando la construcción concertada de las disposiciones para la implementación del Acuerdo Final y ampliando la participación ciudadana que posibilite fortalecer el proceso de implementación¹⁰²⁷.

IV. EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A UNA SALIDA NEGOCIADA AL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA

1. Relaciones interregionales. La UE y América Latina y el Caribe

A. Los orígenes de la relación interregional entre la UE y ALyC

A lo largo de los años la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALyC) han sido dos regiones vinculadas por lazos históricos, culturales y económicos. Han defendido valores similares y compartido intereses en la agenda global. No obstante, en términos de poder, nivel de desarrollo y papel en el sistema internacional, son claramente asimétricas. Las relaciones entre la UE y ALyC se han desarrollado alrededor de tres ejes, el comercio, la cooperación y el diálogo político¹⁰²⁸. Los inicios de la relación interregional entre la UE y ALyC los encontramos a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, con las declaraciones conjuntas, foros de diálogo y acuerdos económicos y de cooperación¹⁰²⁹. A partir de 1980 destaca el compromiso de la CEE para apoyar los procesos de paz en Centroamérica, así como los procesos de democratización y de apertura económica de otros países de América Latina. Fue en este momento cuando las

¹⁰²⁷.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., *doc.cit.*, pp. 393-433.

¹⁰²⁸.- Cfr. PARRA SANTAMARÍA, A.: <<El interregionalismo europeo y la integración regional latinoamericana>>, *Entramado, Relaciones Internacionales*, Unilibre Cali, Vol.6, N.2, 2010 Julio-diciembre, pp. 96-105.

¹⁰²⁹.- Por ejemplo, la declaración del Consejo Europeo sobre las relaciones de la CEE y América Latina en 1969, o las primeras reuniones entre los miembros de la CEE y embajadores latinoamericanos en Bruselas, entre otras.

relaciones entre la UE y ALyC pasaron a un nivel de relaciones convencionales de cooperación con procesos de integración y de diálogo político institucionalizado. En 1983 se firman los Acuerdos de Cooperación con el Pacto Andino¹⁰³⁰.

En 1999 se celebra en Río de Janeiro la primera reunión entre la entonces CE y los países latinoamericanos que formaban parte del Grupo Río: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y dos organismos subregionales, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En esta reunión se propuso crear una asociación estratégica birregional a fin de ampliar y profundizar las relaciones UE –AlyC y además se acordó iniciar las negociaciones entre la UE y Mercosur para un Acuerdo de Asociación¹⁰³¹.

Una característica que merece la pena tener en cuenta es que las relaciones entre la UE y ALyC tienen como eje vertebrador el concepto de integración. Ya en la Declaración de Río de 1999, las partes firmantes declararon el objetivo de reafirmar la convicción de que la integración regional desempeña un papel importante en la promoción del crecimiento, en la liberalización del comercio, el desarrollo económico y social, la estabilidad democrática y una inserción más armoniosa en el proceso de globalización¹⁰³². La UE, por su parte, constituye el mayor exponente de integración que han alcanzado en toda la historia los países europeos; en cambio, ALyC es la región del mundo que ha vivido el mayor número de procesos de integración, aunque ninguno de ellos ha llegado al nivel de integración europeo. Este motivo hace que la integración sea el principal nexo de unión entre ambas regiones¹⁰³³.

¹⁰³⁰.- *Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros, por la otra, de 9 de noviembre de 1983. Ambos acuerdos fueron sustituidos por sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación, el 15 de diciembre de 2003.*

¹⁰³¹.- Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: <<¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo Acuerdo con el Mercosur>>, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXXIV. Liber Amicorum Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada, 2018, pp. 921-968.

¹⁰³².- *Declaración de Río de Janeiro*, Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, 28 y 29 de junio de 1999, apartado 33.

¹⁰³³.- QUINDIMIL LÓPEZ, J.A.: <<La Unión Europea ante la integración de América Latina en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas>>, en SÁNCHEZ RAMOS, B. (Ed.): *La Unión Europea como actor global. Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 179-280.

A partir de entonces, cada dos años aproximadamente se celebran las cumbres entre la UE y ALyC, de modo rotativo, una en la UE y otra en ALyC. Durante la primera década del siglo XXI tuvieron lugar cinco cumbres entre la UE y los países ALyC¹⁰³⁴. No obstante, las dificultades en los procesos de integración regional en ambas regiones, generaron obstáculos en la consolidación de la relación interregional. En 2010 era evidente la necesidad de desarrollar mecanismos que permitieran articular mejor las relaciones existentes e impulsar mayor flexibilidad y dinamismo al proceso interregional¹⁰³⁵. En este contexto, destaca la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), ya que por primera vez la región se había dotado de un organismo intergubernamental con la participación de los 33 estados que la conforman.

B. La CELAC como socio estratégico para la UE en el siglo XXI

La CELAC constituye un mecanismo regional para el diálogo político y la cooperación y tiene el potencial de ser el actor regional con quien la UE podría establecer un interregionalismo más institucionalizado¹⁰³⁶. Sin lugar a dudas, la CELAC es actualmente el interlocutor de la UE en el proceso de asociación birregional. La I Cumbre de la CELAC y la UE se celebró en Santiago, Chile, los días 26 y 27 de enero de 2013. Este evento se correspondió con la VII Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC-UE). De esta primera cumbre surgió la Declaración de Santiago, mediante la cual ambas partes se predisponen a renovar y profundizar su Asociación Estratégica en torno al tema *Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental*.

Destacan los valores y posiciones comunes en el ámbito internacional y multilateral, compartiendo el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la carta de

¹⁰³⁴.- Cfr. SOTILLO LORENZO, J.A.: <<Las Cumbres Unión Europea – América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos>>, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.33, Madrid, mayo/agosto, 2009, pp. 541-566.

¹⁰³⁵.- Cfr. RÍOS SIERRA, J.: <<De la cumbre ALC-UE de Madrid a la cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile. Expectativas de una asociación estratégica birregional>>, *Oasis*, n.18, Enfoques Regionales, 2013, pp. 75- 94.

¹⁰³⁶.- LÓPEZ I VIDAL, LI. y SORIANO J.P.: <<La Unión Europea y el interregionalismo>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 279-286.

las Naciones Unidas y con la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁰³⁷. Ambas regiones condenan el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y se comprometen a luchar contra la impunidad. Reafirman su compromiso de adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión entre países de la CELAC y la UE, de evitar el proteccionismo en todas sus formas, o de alcanzar un desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental, entre otras¹⁰³⁸.

En la I Cumbre de la CELAC y la UE se reconocen los avances en el proceso de Asociación Estratégica birregional, y se acuerda explorar formas de fomentar la cooperación para la paz y la solución pacífica de controversias¹⁰³⁹. Destaca la necesidad de dicha asociación estratégica en tiempos de crisis económica y financiera y con las complejidades sociales que caracterizan los pueblos de estas regiones, los cuales exigen formas más inclusivas de participación para lograr un desarrollo sostenible. Finalmente, en esta primera declaración, se hace hincapié en el tema de la misma, que supone una alianza para el desarrollo sostenible, encaminada a promocionar inversiones de calidad social y ambiental¹⁰⁴⁰.

En estas mismas fechas se redactó el Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015¹⁰⁴¹, mediante el cual se incluyeron iniciativas utilizando instrumentos y actividades que, implementados correctamente, deberían llevar a resultados concretos en las siguientes áreas: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración e interconectividad regional para promover la inclusión y cohesión social; migración; educación y empleo para promover inclusión y cohesión social; el problema mundial sobre drogas; género e

¹⁰³⁷.- BLANC ALTEMIR, A.: <<La universalidad de los derechos humanos: algunas reflexiones>>, *Revista Internacional de Estudios Globales Interdisciplinarios*, vol. 5, Issue I, 2016, pp. 13-26.

¹⁰³⁸.- CELAC-UE: *Declaración de Santiago. CELAC-UE. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea (CELAC-UE)*. Santiago, Chile, 26 y 27 de enero de 2013. pp. 1-4. (Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5747-2013-INIT/en/pdf>)

¹⁰³⁹.- “Teniendo en cuenta la contribución a la paz que pueden hacer la CELAC y la UE en el ámbito internacional, acordamos explorar juntos formas de fomentar la cooperación para la paz y la solución pacífica de controversias, así como la promoción del desarme y la no proliferación a nivel internacional...”, *Ibid.*, p.4, párrafo 20,

¹⁰⁴⁰.- *Ibid.*, pp. 9-11.

¹⁰⁴¹.- CELAC-UE: *Plan de Acción 2013-2015*. Santiago, Chile, 27 y 28 de enero de 2013. (Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5748-2013-INIT/en/pdf>)

inversiones y espíritu empresarial para un desarrollo sostenible.

La II Cumbre CELAC-UE se celebró en Bruselas los días 10 y 11 de junio de 2015 bajo el lema *Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*. En esta cumbre se centró la discusión en cuestiones birregionales y mundiales, destacando la importancia de la cooperación UE-CELAC y de revitalizar esa relación en un mundo complejo y en rápido cambio. Se adoptaron dos declaraciones, una declaración política, *Una asociación para la próxima generación*¹⁰⁴²; y una declaración sobre las distintas vertientes de la relación, la *Declaración de Bruselas*. A su vez, se adoptó un plan de acción actualizado y ampliado¹⁰⁴³.

Con la declaración política, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de la CELAC y los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, se comprometen a renovar la asociación estratégica de ambas regiones y a seguir trabajando unidos para lograr sociedades más prósperas, cohesionadas, integradoras y sostenibles, en beneficio de ambos pueblos y de las generaciones futuras.

Por su parte, la Declaración de Bruselas¹⁰⁴⁴ describe la visión común de los lazos que unen ambas regiones y demuestra su voluntad de modelar un futuro común y de trabajar por mejorar sus respectivas sociedades. Redactan un listado de retos globales para modelar su futuro común, reforzando el diálogo y la colaboración y cooperación con respecto a la agenda global y a las posiciones en los foros internacionales¹⁰⁴⁵. A su vez, reafirman la importancia de la asociación birregional, bajo el lema de *trabajar juntos por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*¹⁰⁴⁶. Y, finalmente, redactan un plan de acción birregional actualizado para el periodo 2015-2017.

¹⁰⁴².- CELAC-UE: *Declaración política. Una asociación para la próxima generación*. cumbre UE-CELAC 2015, 10 y 11 de junio de 2015. (Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/media/23747/eu-celac-political-declaration_es.pdf)

¹⁰⁴³.- CELAC-UE: *Plan de acción 2015*, cumbre UE-CELAC 2015, 10 y 11 de junio de 2015. (Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/media/23755/eu-celac-action-plan_es_corr.pdf)

¹⁰⁴⁴.- CELAC-UE: *Declaración de Bruselas. Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*, cumbre UE-CELAC 2015, 10 y 11 de junio de 2015. (Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf)

¹⁰⁴⁵.- *Ibid.*, pp. 2-9.

¹⁰⁴⁶.- *Ibid.*, pp. 10-12.

En el plan de acción se centran las acciones en los siguientes ámbitos: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión social; migración; educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales; el problema mundial de la droga; cuestiones de género; inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible; educación superior, y seguridad ciudadana.

Durante los días 25 y 26 de octubre de 2016 se reunieron los ministros de Asuntos Exteriores de la CELAC y de la UE en Santo Domingo (República Dominicana), para debatir sobre el futuro de la asociación birregional y sobre cómo reforzar el diálogo birregional y estrechar las relaciones mutuas. En esta reunión se adoptó la Declaración de Santo Domingo¹⁰⁴⁷. Se evaluó, asimismo, la situación de la aplicación de los programas y acciones de la CELAC-UE¹⁰⁴⁸ adoptados por las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, aprobando un documento donde se describen los resultados de la cooperación UE-CELAC en todos los ámbitos cubiertos por el último plan de acción (2015), estableciendo conclusiones y recomendaciones para acciones futuras.

Por otra parte, los ministros firmaron el Acuerdo constitutivo de la Fundación Unión Europea y América Latina y el Caribe (Fundación UE-ALC)¹⁰⁴⁹, mediante el cual se establece como una organización internacional. Esta fundación reúne a la UE y sus veintiocho Estados miembros con la CELAC y sus treinta y tres Estados miembros, con los objetivos de: seguir fomentando el conocimiento y el entendimiento mutuos entre ambas regiones; reforzar el proceso de asociación birregional entre la CELAC y la UE, con una mayor participación de la sociedad civil; y mejorar la visibilidad mutua entre las dos regiones, y también la de la propia asociación birregional¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁷.- CELAC-UE: *Declaración de Santo Domingo*. Reunión ministerial UE-CELAC. 26 de octubre de 2016. (Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26/celac-santo-domingo-declaration/pdf>)

¹⁰⁴⁸.- CELAC-UE: *Relaciones UE-CELAC. Evaluación de programas y acciones*. (Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/24235/read-the-assessment-of-programmes-and-actions.pdf>).

¹⁰⁴⁹.- Más información en la página web sobre la Fundación UE-ALC: <https://eulacfoundation.org/es>

¹⁰⁵⁰.- Cfr. QUEVEDO FLORES, J.A.: <<La acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe. Principales retos de la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana>>, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (Dir.): *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 155-167.

2. La evolución de la acción exterior de la UE

A. Determinación de su capacidad de acción

El proceso de integración europea incorporó por primera vez la política exterior con la creación de la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970¹⁰⁵¹. Ésta consistía en un mecanismo para armonizar las diplomacias europeas¹⁰⁵² de los países miembros de la Comunidad Europea (CE)¹⁰⁵³. Más adelante, el Tratado de Maastricht en 1992 incorpora la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), estableciendo definitivamente las bases jurídicas para la conformación de un actor internacional.

Con el Tratado de Lisboa, se diferencia entre la PESC y la PCSD, incorporadas en el Tratado de la Unión Europea (TUE), y la Acción Exterior, incorporada en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Esta acción exterior reúne política comercial común, cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, medidas restrictivas y acuerdos internacionales¹⁰⁵⁴.

Dos cuestiones son relevantes para determinar la capacidad de acción exterior que ostenta la Unión. La primera de ellas, analizar cuáles han sido los objetivos y principios previstos específicamente en los tratados fundacionales para la acción exterior; y, en segundo lugar, qué competencias se han atribuido a la UE en este ámbito.

En cuanto a la primera cuestión, el Tratado de Lisboa establece en su artículo 3 los objetivos generales de la Unión, un conjunto de objetivos específicos para la totalidad de la acción exterior en su artículo 21.2, y otro grupo de objetivos específicos, previstos para ciertas acciones o políticas a lo largo del Tratado. A nivel interno, la UE se compromete a afirmar y promover sus valores e intereses y a contribuir a la protección de sus

¹⁰⁵¹.- Más adelante, con la entrada en vigor en 1987 del Acta Única Europea se regula por primera vez a través de un tratado la Cooperación Política Europea.

¹⁰⁵².- La aparición en la escena internacional de la CPE, como organismo dispuesto a incidir en el sistema político internacional, conllevó que el proceso de integración europea se acercara a las relaciones internacionales, más allá de su lógica intraeuropea. BARBÉ, E.: <<La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 19.

¹⁰⁵³.- Cfr.: FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.

¹⁰⁵⁴.- Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: <<La Unión Europea en su laberinto: definiendo el nuevo equilibrio institucional en materia de acción exterior>>, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (Dir.): *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, op. cit, pp. 199-224.

ciudadanos. A nivel externo, presenta dos grupos de objetivos: unos, relativos a las relaciones entre los Estados que conforman la sociedad internacional y otros, relativos al modelo material de la sociedad internacional que postula¹⁰⁵⁵.

Todos estos objetivos se desarrollan y amplían en la redacción del artículo 21.2 del mismo TUE, recogiendo el conjunto de finalidades que inspiran específicamente la acción exterior de la UE. El apartado 1 del artículo 21 redacta los principios básicos sobre los que se fundamenta la propia UE, que son la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰⁵⁶ y del Derecho Internacional¹⁰⁵⁷.

En relación con la segunda cuestión, las competencias de la Unión Europea para actuar en la escena internacional, desde una perspectiva del ámbito territorial, los Tratados no incluyen ningún límite para la acción exterior de la Unión, por lo que tendría una capacidad universal de acción¹⁰⁵⁸. Desde una perspectiva del ámbito material, la UE tiene competencias atribuidas por los Estados miembros, limitadas y funcionales, lo que comporta que la competencia atribuida a la UE sólo se podrá ejercer para conseguir los objetivos previstos en los Tratados¹⁰⁵⁹. En los ámbitos de competencia exclusiva de la UE, los Estados miembros no podrán legislar ni adoptar actos jurídicos vinculantes (salvo que cuenten con una habilitación expresa de la UE o si la actuación estatal se limita a aplicar actos de la propia UE). Por su parte, en los ámbitos de competencias compartidas,

¹⁰⁵⁵.- MANGAS MARTIN, A.: <<Unión Europea: derechos humanos y desarrollo sostenible>>, en DÍAZ BARRADO, C.M. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (Dir.): *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos. Paz, justicia e instituciones sólidas / derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III, Madrid, 2018, pp. 13-26.

¹⁰⁵⁶.- BLANC ALTEMIR, A.: <<Las Naciones Unidas y la Unión Europea: ¿una comunión de valores y principios?>>, en PONS RÀFOLS, X. (Dir.): *Las Naciones Unidas desde España. Setenta aniversario de las Naciones Unidas. Setenta aniversario del ingreso de España en las Naciones Unidas*. Asociación para las Naciones Unidas en España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 151-165.

¹⁰⁵⁷.- GONZÁLEZ BONDIA, A.: <<La acción exterior en el Tratado de Lisboa>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales, op. cit.*, pp. 49-52.

¹⁰⁵⁸.- No obstante, según el artículo 8 del TUE, la UE debe establecer una relación preferente con los países vecinos, a través de acciones en común y de acuerdos específicos. Por lo tanto, a pesar de que la UE tiene libertad de decisión respecto con qué terceros estados o con qué organizaciones internacionales mantener relaciones, necesariamente deberá mantener relaciones estables con los países vecinos. *Ibid*, p.52.

¹⁰⁵⁹.- MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, 6ªed, p. 71.

tanto los Estados miembros como la UE podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Por último, en el resto de acciones que desarrolla la UE, su capacidad de acción no supone en ningún caso la posibilidad de armonización, debido que las competencias se mantienen bajo la titularidad estatal y la UE se limita a coordinar, apoyar o reforzar las políticas nacionales en los límites establecidos por los propios Tratados¹⁰⁶⁰.

A medida que los Tratados han ido construyendo el proceso de integración europea, los instrumentos de la acción exterior de la UE han ido desarrollándose con más complejidad. La acción exterior utiliza varios instrumentos para lograr sus objetivos, y uno de ellos son los instrumentos político-diplomáticos. En concreto, la Política Exterior y de Seguridad Común cuenta con instrumentos que permiten expresar un posicionamiento de la UE¹⁰⁶¹ y ejercer una acción concreta en relación a eventos de carácter internacional¹⁰⁶² y, por otro lado, los instrumentos institucionales que tienen como objetivo reforzar la estructura de la UE para que pueda actuar de forma más eficiente. Este es el caso del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como de los representantes especiales y los enviados especiales¹⁰⁶³.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el servicio diplomático de la UE, y como tal, está encargado de gestionar las relaciones diplomáticas de la UE con otros países fuera del territorio de la UE y de dirigir la política exterior y de seguridad de la Unión, convirtiéndose en un instrumento fundamental de la UE que debe apoyar la acción del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶⁰.- GONZÁLEZ BONDIA, A.: <<La acción exterior en el Tratado de Lisboa>>, *op.cit.*, pp. 52-57.

¹⁰⁶¹.- Declaraciones, *démarches*, o diálogo político.

¹⁰⁶².- Conferencias de paz, sanciones diplomáticas, embargo de armas, o reconocimiento diplomático.

¹⁰⁶³.- Cfr. MILLARES SOLÉ, D.: <<Instrumentos de acción exterior>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, *op. cit.*, pp. 82-105.

¹⁰⁶⁴.- “*En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión*”. UNIÓN EUROPEA: *Tratado de la Unión Europea...*, *doc.cit.*, artículo 27.3.

B. La Estrategia de Seguridad Europea

a. *Los inicios de la Estrategia de Seguridad Europea*

En 2003 la UE hizo pública la primera estrategia de seguridad de la Unión¹⁰⁶⁵, bajo el título de *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor*¹⁰⁶⁶ (en adelante ESE 2003). En este documento se recogían las líneas generales de actuación en materia de seguridad, no obstante, no tenía un valor operativo claro, debido a que no se explicaba de qué manera se iba a llevar a cabo la implementación de las políticas descritas¹⁰⁶⁷. La ESE 2003 fue un claro avance en materia de PESC, donde se definieron los retos mundiales y las principales amenazas para la seguridad de la UE.

Las principales amenazas definidas en la ESE 2003 fueron el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada¹⁰⁶⁸. Los objetivos estratégicos de la Unión para la defensa de su seguridad y la promoción de sus valores se centraron en tres grandes bloques: hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz. En cuanto a las implicaciones políticas para Europa, el documento expresa la necesidad de que la Unión mejore ciertos aspectos, como, por ejemplo, ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos, desarrollar sus capacidades, desarrollar políticas coherentes y cooperar con sus socios¹⁰⁶⁹.

Después de la primera ESE 2003, el Instituto Europeo de Estudios de Seguridad (IESUE)

¹⁰⁶⁵.- Previamente, el 18 de marzo de 2002, se había celebrado una conferencia a la que asistieron expertos europeos del entorno académico y político, bajo el título *La Defensa Europea después del 11 de septiembre*. En julio de 2002 se celebró la Primera Conferencia Anual del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE) en París, quedando inaugurado de manera oficial el Instituto como agencia autónoma de la UE. El 30 de junio de 2003 se celebró la Segunda Conferencia Anual del IESUE, en París.

¹⁰⁶⁶.- CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor*. Bruselas, 2003.

¹⁰⁶⁷.- BORDONADO, J.: <<Nueva Estrategia Europea de Seguridad>>, *Análisis GESI*, 13/2016, Universidad de Granada, pp. 2-3 (Disponible en: <http://goo.gl/M6r4hC>)

¹⁰⁶⁸.- Para hacer frente a estas amenazas se sustituyó el concepto tradicional de autodefensa típico de la Guerra Fría, por otro nuevo más preventivo basado en la anticipación. Es decir, se trata de conocer el riesgo para estar preparado para actuar antes de que la crisis se produzca y todo ello con una diversidad de medios de acción. IZQUIERDO, J.C.: <<La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEE*, Documento Marco, 16/2016, 30 de septiembre de 2016, p. 6.

¹⁰⁶⁹.- CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor...*, *doc.cit.*

ha celebrado conferencias anuales periódicamente¹⁰⁷⁰, y en 2008 se llevó a cabo la revisión de la ESE 2003, con el documento titulado *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo cambiante*. Esta actualización no tuvo grandes éxitos, se mantuvo la esencia del documento precedente y se consideraron algunos nuevos riesgos, como el cambio climático, las pandemias y la ciberseguridad. Se alude a la evolución de la capacidad de la Unión en los años previos para hacer frente a los desafíos, y señala que las disposiciones del Tratado de Lisboa proporcionan un marco para reforzar la coherencia de Europa a través de una mejor coordinación institucional y una adopción de decisiones de inspiración más estratégica¹⁰⁷¹.

Después de esta revisión no se volvió a abordar la cuestión de renovar la estrategia de seguridad. Las siguientes conferencias anuales del IESUE se centraron en la importancia de la sociedad civil en materia de seguridad¹⁰⁷², las revoluciones árabes de los países mediterráneos¹⁰⁷³, las capacidades militares, el futuro de la política exterior y de seguridad de la UE¹⁰⁷⁴, o la seguridad europea en un entorno mundial cambiante¹⁰⁷⁵.

Federica Mogherini fue nombrada Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en 2014. Un año después, en 2015, el Consejo sobre Política Exterior pidió a la Alta Representante la elaboración de una nueva estrategia de Política Exterior y Seguridad¹⁰⁷⁶. En este año, el IESUE publicó un documento titulado *Hacia una estrategia global de la UE. Antecedentes, proceso, referencias*, donde se analizaba la Estrategia de Seguridad de la UE de 2003, el Informe de 2008, el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 y la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de 2015.

En octubre de 2015 el IESUE celebró la Decimotercera Conferencia Anual en Bruselas, donde Mogherini insistió en que el proceso de elaboración de la Nueva Estrategia de

¹⁰⁷⁰.- En julio de 2004 se creó la Agencia Europea de Defensa, y en septiembre del mismo año tuvo lugar la Tercera Conferencia Anual de IESUE en París, con un programa orientado hacia una revisión de los años previos y una prospectiva de los siguientes cinco años.

¹⁰⁷¹.- ABAD CASTELOS, M.: <<Unión Europea, acción exterior y conflictos: ¿qué papel puede haber para la diplomacia privada?>>, en SÁNCHEZ RAMOS, B. (Ed.): *La Unión Europea como actor global. Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, p. 66.

¹⁰⁷².- *Novena Conferencia Anual del IESUE*, 2010.

¹⁰⁷³.- *Décima Conferencia Anual del IESUE*, 2011.

¹⁰⁷⁴.- *Unidécima Conferencia Anual del IESUE*, 2013.

¹⁰⁷⁵.- *Duodécima Conferencia Anual del IESUE*, 2014.

¹⁰⁷⁶.- CSDP/PSDC 283, de 18 de mayo de 2015. *Conclusiones del Consejo de PCSD*.

Política Exterior y Seguridad Europea era tan importante como el resultado, pidiendo la colaboración de los asistentes a la conferencia¹⁰⁷⁷. En abril de 2016 se celebró la Decimocuarta Conferencia Anual, bajo el lema *Hacia una Estrategia global de la UE: la etapa final*.

b. *La Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016*

La Alta Representante Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en junio de 2016, bajo el título *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*¹⁰⁷⁸. En esta nueva estrategia se incluyen los objetivos sobre la consolidación de la paz y la resiliencia de las sociedades y los Estados, aspirando a conseguir una Unión con la fuerza suficiente para contribuir a la paz y la seguridad tanto en dicha región como en todo el mundo. Se aborda la prevención de conflictos, la resolución y la estabilización de una manera integrada y con una visión a medio y largo plazo. Los instrumentos financieros, así como la PCSD y el apoyo al desarrollo deben permitir que se extienda una economía de paz que consolide y establezca la sociedad.

El documento establece una serie de principios rectores de la acción exterior, que son la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación. Concretamente en el principio de la interacción, cabe destacar la importancia de interacción entre la Unión y los países terceros. Ante las amenazas y problemas externos, la UE no puede aislarse ni mantenerse desconectada, por el contrario, prevé gestionar la interdependencia con el exterior para poder así protegerse de tales amenazas¹⁰⁷⁹.

La Estrategia prevé que la UE establezca cinco prioridades para promover los intereses comunes. La primera de ellas es *la seguridad de la Unión*. Ante las amenazas, como el terrorismo, el cambio climático o la inseguridad energética, entre otras, la UE deberá

¹⁰⁷⁷.- IZQUIERDO, J.C.: <<La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016>>, *op.cit.*, p. 14.

¹⁰⁷⁸.- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. 2016* (Disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf)

¹⁰⁷⁹.- *Íbid.* p. 13.

aumentar esfuerzos en materia de defensa, de lucha contra el terrorismo, de energía y de comunicaciones estratégicas. Destaca la necesidad de que los europeos sean capaces de proteger a Europa, de responder a crisis externas y de ayudar a los socios en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa, colaborando con otras organizaciones o Estados en esta tarea. En segundo lugar, la prioridad de *resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales*. Se argumenta la necesidad de inversión en resiliencia de Estados y sociedades situados al este hasta Asia central, y al sur hasta África central¹⁰⁸⁰.

En tercer lugar, *un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis*. Es de especial importancia este punto para el tema que nos ocupa, ya que el estallido de conflictos violentos alrededor del mundo amenaza los intereses vitales comunes de la Unión¹⁰⁸¹. Aquí la UE se compromete a la consecución de la paz y a fomentar la seguridad de la población mediante un enfoque global. La Unión prevé actuar en todas las fases del ciclo de los conflictos, actuando en la prevención, respondiendo a las crisis, invirtiendo en la estabilización y evitando la desmovilización cuando surja una nueva crisis. Para ello, se compromete a asociarse sistemáticamente sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil, argumentando que sólo puede alcanzarse una paz sostenible mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias, profundas y duraderas.

En materia de seguridad y estabilización, el informe hace hincapié en que la UE debe poder proporcionar seguridad cuando se alcancen acuerdos de paz y se establezcan o estén formando gobiernos de transición. En la resolución de conflictos, la Unión se compromete a respaldar los esfuerzos de los gobiernos en cuestión, con una solución política inclusiva a través de la PCSD, los instrumentos en materia de desarrollo y de los instrumentos financieros específicamente destinados a ello¹⁰⁸².

En cuarto lugar, se da importancia a las *órdenes regionales de cooperación*. La UE apoyará las órdenes regionales de cooperación en todo el mundo. Concretamente, en este

¹⁰⁸⁰.- *Ibid.*, pp. 14-22.

¹⁰⁸¹.- Cfr. GESTRI, M. (Ed.): *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Milan, Giuffrè, 2016.

¹⁰⁸².- *Ibid.*, pp. 22-25.

punto se menciona la necesidad de un Atlántico más cercano, donde la Unión se compromete a ampliar la cooperación y establecer asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe, basadas en valores e intereses comunes. A su vez, se acelerará el diálogo político, el desarme, la no proliferación y control de armamentos, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, entre otros. En este punto se menciona expresamente el apoyo activo a la negociación y aplicación de acuerdos de paz en la región y, concretamente en Colombia¹⁰⁸³.

Y, por último, la *gobernanza mundial para el siglo XXI*. Basada en el Derecho internacional, la UE garantiza los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el acceso permanente al patrimonio común universal. De este modo, la UE se compromete a colaborar con las Naciones Unidas¹⁰⁸⁴ y organizaciones internacionales y regionales, así como con agentes estatales y no estatales. En este apartado, la UE se compromete a actuar en distintos ámbitos: reformas, inversión, ejecución, profundización, ampliación, desarrollo y asociaciones¹⁰⁸⁵.

C. La cooperación internacional y al desarrollo de la Unión Europea

a. La posición de la UE durante los años de conflicto armado interno en Colombia y su enfoque para la consolidación de la paz

La UE ha evolucionado en su posición frente a las decisiones implementadas por Colombia en la resolución del conflicto armado interno. Cuando el país anunció el Plan Colombia¹⁰⁸⁶ en 1999, bajo la presidencia de Andrés Pastrana, y en colaboración con el entonces presidente estadounidense Bill Clinton, aquél pretendía reforzar la participación de la comunidad internacional en la pacificación e impulsar el acercamiento a la UE,

¹⁰⁸³.- *Ibid.*, pp. 25-31.

¹⁰⁸⁴.- Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: <<Las Naciones Unidas y la Unión Europea: valores y ámbitos de acción compartidos en aras de un multilateralismo más eficaz>>, en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 17-68., y BLANC ALTEMIR, A.: <<La respuesta de la Organización de las Naciones Unidas al terrorismo internacional>>, en GUTIÉRREZ ESPADA, C (Dir.); CERVELL HORTAL, M.J.: (Coord.): *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y Terrorismo Global*. Diego Marín Librero Editor, Murcia, 2011, pp. 49-90.

¹⁰⁸⁵.- *Ibid.*, pp. 31-35.

¹⁰⁸⁶.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: *Plan Colombia*, Presidencia de la República de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1999.

buscando apoyo económico para su desarrollo. No obstante, la UE acogió con poco entusiasmo el Plan Colombia¹⁰⁸⁷.

En 2001, el Parlamento Europeo realizó una valoración crítica sobre dicho plan, haciendo hincapié en que éste no fue producto de un proceso de diálogo entre los distintos actores sociales. El Parlamento advirtió que el plan contenía aspectos que eran contrarios a las estrategias de cooperación y a proyectos ya comprometidos por la Unión Europea, y que, por lo tanto, ponían en peligro sus programas de cooperación. Del mismo modo insistía en que la intervención de la UE, en respuesta al plan militar a gran escala de los EEUU, debería seguir una estrategia propia no militarista, que conjugara neutralidad, transparencia, participación de la sociedad civil y compromisos de los participantes en la mesa de negociación¹⁰⁸⁸.

Durante el año 2000 la UE ratificó su respaldo a los procesos de paz en Colombia con la creación de los Laboratorios de Paz, a través de ayudas a las reformas administrativo-judiciales y a la lucha contra la pobreza y los desplazamientos forzados, y con un acuerdo básico de cooperación y asistencia técnico-económica. Se constituía con tales fines el Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, que declaraba la no existencia de alternativas a la negociación y recomendaba adoptar políticas estructurales para mitigar las desigualdades, considerándolas como causa principal del conflicto. En el marco de la reunión del G-24 en 2001, la UE manifestó que reforzaría sus ayudas a la defensa de los derechos humanos, los desplazados y víctimas del conflicto y al afianzamiento de la sociedad civil en Colombia¹⁰⁸⁹.

Durante el primer semestre de 2002, España asumió la presidencia de la Unión Europea. En un contexto de tensión tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, EEUU asumió una postura más dura frente al terrorismo y el narcotráfico, a pesar de lo cual, la UE mantuvo su actitud crítica frente al Plan Colombia y su intención de desvincularse de su

¹⁰⁸⁷. - Cfr. ROY, J.: <<Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process. From Good Intentions to High Frustrations>>, *University of Miami, Working Paper Series*, Vol.2, No.7, June 2002.

¹⁰⁸⁸. - PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia*. 18 de enero de 2001. B5-0087/2001. (Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2001-0087+0+DOC+XML+V0//ES>)

¹⁰⁸⁹. - LILLO GONZÁLEZ, M. y SANTAMARÍA GARCÍA, A.: <<La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío>>, *Anuario de Estudios Americanos*, 2009, 66.1, enero-junio, 289-319, Sevilla (España), p. 299.

vertiente militar, así como de proseguir su propia estrategia de negociación y reformas¹⁰⁹⁰. Durante esta época el Gobierno de Colombia suspendió las negociaciones con el ELN (en 2001) y con las FARC-EP (en 2002), hechos frente a los que la UE manifestó su total decepción. A pesar de ello, en una declaración oficial de la Presidencia del Consejo de la UE, se reafirma en su apoyo a una salida negociada que pudiera poner fin al conflicto armado interno¹⁰⁹¹.

Con la presidencia de Álvaro Uribe, en mayo de 2002 se estableció una nueva Política de Defensa y Seguridad Democrática¹⁰⁹² y el Plan Patriota, una estrategia militar en colaboración otra vez con EEUU, con el objetivo de vencer a las FARC-EP¹⁰⁹³. A principios de 2003 se conoció el Plan Nacional de Desarrollo, un documento de buenas intenciones con el objetivo inicial de brindar seguridad democrática¹⁰⁹⁴. La estrategia de

¹⁰⁹⁰.- SANZ TRILLO, A.: <<Política exterior del Partido Popular en Colombia>>, CIP-FUHEM, Madrid (Documento de trabajo), 2004, p. 6.

¹⁰⁹¹.- “(...) La Unión Europea lamenta profundamente que, tras la firma, el 20 de enero de 2002, del Acuerdo de cronograma de consenso para el futuro del Proceso de paz con el Gobierno colombiano, las FARC-EP hayan demostrado su falta de voluntad de avanzar seriamente en el Proceso, incumpliendo los compromisos suscritos con el Gobierno. Las graves provocaciones de las FARC-EP han llevado a la ruptura de un proceso de negociación en el que el pueblo colombiano tenía fundadas sus esperanzas de paz. La Unión Europea lamenta profundamente estas provocaciones que vienen a añadirse a los actos de violencia que siguen perpetrando los paramilitares. (...) En estos momentos difíciles, la Unión Europea desea manifestar su apoyo y su solidaridad a todo el pueblo colombiano, al Presidente Pastrana y a su Gobierno. La Unión expresa su esperanza de que, a partir de la firmeza del Estado de Derecho y del pleno respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la democracia colombiana pueda alcanzar plenamente las aspiraciones de paz y de prosperidad del conjunto de su pueblo. La UE reafirma al pueblo colombiano su apoyo a toda iniciativa destinada a establecer un auténtico diálogo a fin de poner punto final al conflicto que desgarró a Colombia. (...)”, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Declaración de la presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la ruptura del proceso de paz en Colombia, P/02/19, Bruselas, 22 de febrero de 2002, 6555/02 (Presse 44) (Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-02-19_es.htm)

¹⁰⁹².- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 2003.

¹⁰⁹³.- El perfil de la Política de Defensa y Seguridad Democrática enunciaba propósitos democráticos como esencia de tal política: los derechos humanos, la cooperación y solidaridad, la eficiencia y austeridad, la transparencia y juridicidad, la multilateralidad y corresponsabilidad, la acción coordinada del Estado y una mención final sobre la opción de negociación. En la segunda parte se formulaban las amenazas que suponían un riesgo sobre la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos: terrorismo, negocio de drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, y homicidio. Como objetivos estratégicos se enunciaban la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del comercio de drogas ilícitas, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y eficiencia, y la transparencia y rendición de cuentas. Como líneas de actuación se establecían la coordinación de la acción del Estado mediante instituciones establecidas, fortalecer las instituciones del Estado relacionadas con la seguridad, consolidar el control del territorio nacional, proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación, cooperar para la seguridad de todos, y comunicar las políticas y acciones del Estado. Sobre este tema, Cfr. LEAL BUITAGO, F.: <<La política de seguridad democrática 2002-2005>>, *Análisis político*, n°57, Bogotá, mayo-agosto 2006, pp. 3-30.

¹⁰⁹⁴.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, 2002.

Uribe supuso un esfuerzo importante de integración de responsabilidades en los aspectos de la seguridad, no obstante, la ejecución de las políticas previstas no se correspondía a la realidad, puesto que el Gobierno no reconocía un conflicto armado interno. El plan se limitaba en esencia a lo militar, excluyendo buena parte de las instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad.

La aplicación militar de esta política de seguridad supuso en la práctica un “plan guerra”, pero al no aceptar un conflicto armado interno se le llamó Plan Patriota, complementario al Plan Colombia contra las drogas. En medio de este contexto, en 2002, el Consejo de la UE incluyó primero a las AUC, y después a las FARC-EP en su lista de organizaciones terroristas¹⁰⁹⁵, y en abril del 2004 al grupo guerrillero ELN. A pesar de ello, la UE mantuvo sus tesis de que las causas de los enfrentamientos civiles en Colombia siempre han sido la desigualdad y la pobreza, y continuó apostando por soluciones basadas en el diálogo y la negociación¹⁰⁹⁶.

Los Estados Miembros de la UE manifestaron su voluntad de colaborar con el Gobierno de Colombia, pero condicionaron la ayuda a la marcha del proceso de paz y a la implementación de una estrategia global de desmovilización, desarticulación, desarme y reinserción social de los grupos paramilitares y de satisfacción al derecho de las víctimas a saber la verdad y a obtener justicia y reparación razonable¹⁰⁹⁷. Vemos, por tanto, que el discurso de la UE frente a las distintas etapas vividas en Colombia en torno al conflicto armado interno ha sido mostrar su apoyo a soluciones negociadas, y no militarizadas, con especial preocupación hacia los derechos humanos¹⁰⁹⁸. La ayuda europea hacia Colombia, en definitiva, se ha enmarcado históricamente en un contexto fundamentalmente humanitario, con el objetivo de dar solución a los problemas estructurales de largo plazo que generan los ciclos de violencia.

¹⁰⁹⁵.- La UE retiró definitivamente a las FARC-EP de la lista de organizaciones terroristas en noviembre de 2017.

¹⁰⁹⁶.- MESA, M. y AGUIRRE; M.: <<Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz>>, en MESA, M. (coord.): *El papel de Europa en un futuro proceso de paz para Colombia*, Centro de Investigaciones para la Paz – Fundación Hogar del Empleado (CIP-FUHEM), 2003, p. 2.

¹⁰⁹⁷.- CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES Y RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Bruselas, 2004, 36 de enero.

¹⁰⁹⁸.- Cfr. SANAHUJA, J.A.: <<Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia>>, *Papeles*, N.83, 2003, pp. 47-60.

Como hemos visto, la reacción de la UE frente al conflicto armado interno colombiano ha vivido distintas etapas y diferencias internas que han dificultado una posición unánime respecto a su papel en el mismo y la manera de enfrentar tal acción exterior. Tradicionalmente, ha quedado demostrado cómo la Unión ha intentado colaborar con la resolución del conflicto, condicionando tal ayuda al respeto a la democracia, los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario.

Algunos Estados miembros se han acercado más a posiciones como la de Estados Unidos, defendiendo la tesis de que la respuesta a las luchas civiles y el conflicto armado, y al cultivo, elaboración y tráfico de drogas, debe llevarse a cabo de manera principal a través de operativos militares¹⁰⁹⁹. No obstante, y a pesar de estas diferencias, durante las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, la UE manifestó en todo momento su compromiso con una salida negociada al conflicto, entendiendo que éste tiene sus causas en una situación de pobreza y desigualdad.

El propio SEAE declara que la consolidación de la paz¹¹⁰⁰ ha sido la piedra angular de la cooperación entre la UE y Colombia desde 2002¹¹⁰¹. La cooperación de la UE en este ámbito se ha centrado en el desarrollo local productivo y la generación de ingresos; el refuerzo institucional local y la participación ciudadana, y los derechos humanos, en especial de las víctimas. Desde 2012, la cooperación de la UE se ha centrado en operaciones de apoyo presupuestario, con la finalidad de respaldar la política de desarrollo rural nacional, el desarrollo local sostenible de zonas marginadas y la competitividad regional.

¹⁰⁹⁹.- Tradicionalmente, han mantenido esta postura cercana a Estados Unidos, el Reino Unido, el Partido Popular en España hasta 2004, Holanda, o Polonia. LILLO GONZÁLEZ, M. y SANTAMARÍA GARCÍA, A.: <<La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío>>, *op.cit.*, p. 290-291.

¹¹⁰⁰.- En relación con el término consolidación de paz, las agencias de la Unión Europea han tendido a evitar este concepto en sus políticas y se han decantado muchas veces por otros nombres más relacionados con la gestión de las crisis civiles. Aparentemente, hay un esfuerzo en distinguir estos esfuerzos de estabilización militar y basada en la seguridad, de los esfuerzos en el fortalecimiento de la paz. La Unión Europea utiliza conceptos de gestión y prevención de conflictos, marcando el deseo de prevenir un estallido de violencia inminente (gestión) y la facilitación de un proceso de paz más amplio (prevención), y conceptos de rehabilitación y reconstrucción, utilizando el restablecimiento de una economía productiva y una capacidad institucional. BARNETT, M., KIM, H., O'DONELL, M. y SITEA, L.: <<Peacebuilding: what is in a Name?>>, *op.cit.*, p. 43.

¹¹⁰¹.- Durante los últimos 15 años, la UE y sus Estados miembros han respaldado esta consolidación con 1.500 millones de euros, 550 de los cuales proceden de la Comisión. SEAE: *Relaciones entre la UE y Colombia*. Factsheets, 30 de mayo de 2018. (Disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/16970/relaciones-entre-la-ue-y-colombia_es)

El paquete de ayudas se acerca a los 600 millones de euros, y está destinado a contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Consiste en medidas a corto y medio plazo en forma de asistencia técnica, subvenciones y préstamos¹¹⁰².

b. *Breve referencia a los Laboratorios de Paz. Las primeras acciones de la cooperación europea en Colombia*

Una de las acciones más importantes en la primera etapa de la política exterior común de la Unión Europea fue la creación de los Laboratorios de Paz en Colombia, entre 2002 y 2011. La Unión Europea, en conjunto con el Gobierno colombiano y con los Programas Regionales de Desarrollo y Paz –PDP–, financió iniciativas de promoción de desarrollo y paz en regiones afectadas por el conflicto armado. La Unión consideró que no era necesario esperar a que el conflicto armado estuviera finalizado para poner en marcha propuestas de desarrollo que Colombia necesitaba con urgencia, por lo que dio respaldo a los llamados Laboratorios de Paz. Éstos fueron considerados por la Comisión Europea como la principal herramienta de su cooperación técnica y financiera en el país¹¹⁰³.

Los Laboratorios de Paz (LP) fueron, por tanto, iniciativas del Gobierno colombiano y de la UE en acompañamiento de los PDP. Con esta acción se pretendía apoyar los movimientos de participación ciudadana a favor de la paz en seis regiones de Colombia, proporcionando condiciones sociales para el diálogo y la convivencia, mecanismos pacíficos de resistencia y protección de la población civil frente al conflicto armado. Con ello se pretendía desactivar las causas detonantes del conflicto y propiciar un desarrollo socio-económico sostenible¹¹⁰⁴.

La UE empezó a desarrollar estos programas bajo el principio rector de conceder atención

¹¹⁰².- El paquete global de ayuda incluye los fondos proporcionados por el Fondo Fiduciario de la UE para Colombia (aproximadamente 95 millones de euros en subvenciones) y el instrumento en pro de la estabilidad y la paz (28 millones de euros) de apoyo al plan de respuesta rápida del Gobierno colombiano, los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones (400 millones de euros), y la cooperación actual (67 millones de euros para el período 2014-2017). *Íbidem*.

¹¹⁰³.- La Estrategia para Colombia de la Comisión Europea para los años comprendidos entre 2002 y 2006 constaba de cinco componentes: el desarrollo social y económico y la lucha contra la pobreza; el desarrollo alternativo; la reforma al sector justicia; la promoción de los derechos humanos, y la asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto. COMISIÓN EUROPEA: *Documento Estrategia País Colombia*. 2002-2006.

¹¹⁰⁴.- Cfr. GUERRERO SIERRA, H.F.: << La Unión Europea y la gestión de conflictos armados: el caso de los “laboratorios de paz” en Colombia>>, *Ámbito Jurídico*, Rio Grande, XV, no.99, abril 2012.

integral a los conflictos regionales, en aras a su solución. En el caso de Colombia, procuró hacer frente a las principales causas que subyacen en los fenómenos estructurales de violencia. Según la propia Unión, las causas, en esencia, han sido: debilidad o carencia institucional, ausencia de coherencia de políticas entre niveles de Gobierno y falta de cohesión social y alternativas económicas a la industria de drogas ilícitas en muchas regiones. De modo que afrontar la pobreza rural y desarrollar una presencia estatal integral en todo el país es una estrategia que pretendía contribuir de manera esencial al apoyo de una solución negociada y a desactivar posibles resurgimientos de conflictos locales o regionales¹¹⁰⁵.

Con los laboratorios de paz, por tanto, la Unión pretendió un espacio en el que explorar los caminos para combatir la violencia y propiciar el desarrollo sostenible a través de instrumentos propios del Estado de Derecho. Los territorios seleccionados para el programa compartían características y problemas en común, al estar en las zonas más conflictivas del país, con una alta incidencia de violencia, actores armados y desplazamiento. No obstante, en cada territorio destacaban distintas formas y experiencias de resistencia civil a los actores armados del conflicto. En este punto es donde la UE asumió la cooperación como un instrumento de apoyo a dinámicas que ya existían dentro de la sociedad civil colombiana, con el objetivo de profundizar y estructurar experiencias de iniciativa ciudadana y favorecer su articulación con las iniciativas de paz del Gobierno y de los grupos armados¹¹⁰⁶.

Los LP estaban dirigidos a tratar, esencialmente, dos asuntos: el alto nivel de violencia que afectaba principalmente a la población civil, y los altos niveles de pobreza y exclusión¹¹⁰⁷. La visión que sustentó los laboratorios era la creación de nuevas formas de relación humana a través de la perspectiva de no violencia, diálogo y resistencia civil. Los laboratorios tuvieron presencia en once departamentos y doscientos veinte municipios de Colombia, la mayoría ubicados en zonas con presencia de conflicto armado, economías ilegales, áreas de cultivos ilícitos, frágil presencia institucional, débil cultura de

¹¹⁰⁵.- *Íbid.*, p. 15.

¹¹⁰⁶.- COMISIÓN EUROPEA: *La cooperación europea con Colombia, una apuesta por la paz*, Euronotas, n.36. Boletín informativo de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Bogotá, enero-abril 2006, p. 5.

¹¹⁰⁷.- RUDQVIST, A. y VAN SLUYS: *Informe final de evaluación de medio término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio*, ECO, febrero, 2005, p. 27.

participación, alta concentración de la riqueza y poca movilidad social¹¹⁰⁸.

Las regiones de intervención de los LP fueron para el I Laboratorio de Paz, la región del Magdalena Medio; para el II Laboratorio de Paz, el Norte de Santander, el Oriente Antioqueño y el Macizo colombiano/Alto Patía (departamentos de Cauca y Nariño); y para el III Laboratorio de Paz, los Montes de María y el Meta. Los LP beneficiaron directamente a más de 300.000 personas residentes en los 220 municipios afectados por los proyectos.

El primer LP fue el situado en el Magdalena Medio¹¹⁰⁹, y surgió para apoyar un conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, a nivel local y regional, buscaban realizar transformaciones en el orden económico, social, cultural y político, para construir colectivamente las condiciones de una paz duradera basada en la vida con dignidad para sus habitantes. La primera fase del proyecto, entre 2002 y 2005, se enfocó hacia la construcción de las condiciones que permitieran el fortalecimiento de una sociedad civil organizada y de las instituciones democráticas, para la adquisición de una mayor capacidad de influencia en el proceso de paz, reorganizando las instituciones locales y reorientando el curso de las actividades económicas¹¹¹⁰.

Tras la experiencia del Primer Laboratorio de Paz en la región del Magdalena Medio, la

¹¹⁰⁸.- UNIÓN EUROPEA – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-COLOMBIA: *Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. La Unión Europea y las iniciativas de desarrollo y paz en Colombia*, 2013, p.9. (Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20140225_los_laboratorios_de_paz_y_los_programas_de_desarrollo_y_paz_es.pdf)

¹¹⁰⁹.- El Magdalena Medio es una región localizada en el noreste de Colombia, atravesada por el río Magdalena. No consiste en una región administrativa, sino que tiene componentes de cuatro departamentos –Santander, Bolívar, Cesar y Antioquia- y treinta municipios. Es un área principalmente rural y estratégicamente importante para Colombia a nivel militar y económico, por su abundancia de recursos naturales como oro, madera, bienes tropicales y petróleo. No obstante, ha sido históricamente una región periférica, con débil y precaria presencia del Estado y considerada como zona de alto conflicto durante el conflicto armado interno. RESTREPO, J. y APONTE, D.: *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones...*, op.cit., pp. 502-505.

¹¹¹⁰.- Esta fase se ejecutó a través de cuatro componentes: la cultura de paz y derechos regionales, con el compromiso para que se respeten los derechos humanos de los pobladores de la región; actividades productivas que busquen garantizar la seguridad alimentaria; infraestructuras sociales, con la dotación y rehabilitación de centros educativos, construcción de obras físicas de beneficio a la población y aumento de la calidad en la prestación de los servicios; y fortalecimiento institucional, con la pretensión de contribuir al mejoramiento de la formación técnica y ética de los funcionarios públicos, o el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento en los municipios, entre otros. PASTRANA BUELVAS, E. y APONTE CASTRO, D.: << La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los laboratorios de paz en Colombia>>, *Revista Diálogos de Saberes*, no.25, julio-diciembre de 2006, p. 258.

UE respaldó el Segundo Laboratorio de Paz en 2004, en las regiones del Oriente Antioqueño, el Norte de Santander y el Macizo Colombiano-Alto Patía¹¹¹¹. En esta ocasión se buscó promover la convivencia pacífica, el fortalecimiento institucional y el desarrollo alternativo, desde la perspectiva de apoyo a los procesos sociales de participación ciudadana en la gestión de acciones públicas, iniciativas de paz, derechos humanos y vida digna, así como acciones encaminadas al desarrollo socioeconómico sostenible¹¹¹². El programa se ejecutó en relación con tres ejes estratégicos: la implementación de una cultura de paz basada en el fortalecimiento del diálogo de paz, el respeto de los derechos humanos, el Derecho internacional humanitario y una vida digna; la gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana; y el desarrollo socioeconómico sostenible que mejore las condiciones socioeconómicas de la población objeto en armonía con el medio ambiente.

El Tercer Laboratorio de Paz se llevó a cabo en las zonas de los Montes de María y Meta a partir del 2007. Los ejes estratégicos alrededor de los que se ejecutaron los proyectos fueron casi idénticos a los del IILP: derechos humanos y cultura de paz; gobernabilidad participativa, y desarrollo integral sostenible¹¹¹³. En el Segundo y Tercer Laboratorio de Paz la UE realizó un estudio de las regiones con el objetivo de adaptar sus decisiones a la realidad del terreno y tuvo en cuenta la priorización realizada por el Gobierno nacional, intentando mejorar la primera experiencia.

Con los LP, algunos de los logros percibidos fueron que es posible poner en práctica un proceso de desarrollo conducente a la paz, en medio del conflicto; que es posible establecer espacios humanitarios efectivos en medio del conflicto; que las modalidades de finca campesina apoyadas por los LP mostraron un camino para la promoción de la economía campesina rentable en perspectiva de una transformación agraria conducente a la vida digna y la paz; que el método de fortalecimiento organizacional incidió en el incremento de la participación ciudadana, la densidad organizacional y el capital social

¹¹¹¹.- Cfr. CORPORACIÓN PROGRAMA DESARROLLO PARA LA PAZ –PRODEPAZ: *Segundo Laboratorio de Paz para Colombia: Región Oriente Antioqueño. Informe de avance*. Agosto de 2010. (Disponible en: <https://programadesarrolloparalapaz.org/biblioteca/category/2-ejecucion-de-proyectos>)

¹¹¹².- PASTRANA BUELVAS, E. y APONTE CASTRO, D.: << La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los laboratorios de paz en Colombia>>, *op.cit.*, p. 259.

¹¹¹³.- ACCIÓN SOCIAL-UNIÓN EUROPEA: *Tercer Laboratorio de Paz y la población afrocolombiana*. Informe de Misión de Corta Duración. 2011.

en las regiones; y que es posible que el ciudadano común y sus organizaciones incidan efectivamente en agendas públicas y en la gobernabilidad local¹¹¹⁴.

No obstante, la interacción de las diferentes estructuras y la poca claridad del papel que debía jugar la UE en el conflicto colombiano, hizo que los Laboratorios se concentraran menos en la sociedad civil y diversificaran sus ejes de acción. Los laboratorios se plantearon inicialmente como apoyo a la sociedad civil local, aunque la participación creciente del Estado limitó sus acciones y generó cierta decepción ante la ayuda europea¹¹¹⁵. La ejecución de los LP se encontró con ciertas dificultades, como la presencia de grupos armados ilegales que dificultó el desplazamiento de las personas, la amenaza permanente de cooptar los recursos del Estado y de la cooperación internacional, la fragilidad del tejido social y de la seguridad de sus dirigentes, o la institucionalidad local no siempre fiable por sus vínculos con la economía ilegal. En la práctica, la experiencia de los laboratorios de paz chocó con un conflicto armado que seguía activo, por lo que la presencia estatal en estas zonas muchas veces no fue la adecuada para conseguir los objetivos perseguidos¹¹¹⁶.

3. El papel de la Unión Europea durante las negociaciones del Acuerdo de paz y en su posterior implementación

A. La cooperación europea en el contexto de las negociaciones de paz

a. Los esfuerzos de la UE en la construcción de la paz en Colombia

Las relaciones bilaterales entre la UE y Colombia han sido históricamente estrechas, dado que han mantenido un diálogo político, comercial y de cooperación que abarca asuntos bilaterales, regionales y multilaterales. Tanto a nivel regional, birregional como bilateral, el interés de la UE por esta región ha trazado relaciones ya históricas que se han potenciado durante estos últimos años en los que se han desarrollado las negociaciones

¹¹¹⁴.- UNIÓN EUROPEA – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-COLOMBIA: *Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, ...*, doc.cit., pp. 19-20.

¹¹¹⁵.- CASTAÑEDA, D.: <<¿Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea?>>, *Colombia Internacional* 69, enero-junio 2009, Bogotá, pp. 175-177.

¹¹¹⁶.- Cfr. BARRETO HENRIQUES, M.: *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s) ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, op.cit., pp. 469-501.

de paz. La UE ha enfocado tradicionalmente los problemas de Colombia y su ayuda al desarrollo desde una perspectiva integral, haciendo énfasis en su dimensión regional y la participación de la sociedad civil¹¹¹⁷.

La existencia del conflicto armado ha requerido apoyar los esfuerzos de Colombia para mitigar las consecuencias del acceso restringido a partes del territorio, así como reducir las brechas de desarrollo entre las regiones, y entre éstas y las zonas urbanas. A lo largo de estos años, la UE ha utilizado varios instrumentos de cooperación de forma complementaria para fomentar el desarrollo territorial sostenible y contribuir el alcance de una paz duradera.

Concretamente, el apoyo a los esfuerzos de consolidación de paz ha sido un objetivo claro y principal en estas relaciones. La UE ha mostrado su respaldo a la firma de los Acuerdos de La Habana a través de distintas acciones, y desde el primer momento. Colombia ha sido un ejemplo de la manera en que la UE trabaja para construir la paz, combinando sus cuatro pilares principales en materia de relaciones exteriores: un fuerte apoyo político, una variedad de proyectos de cooperación, asistencia humanitaria y el trabajo por fomentar el comercio y las oportunidades de inversión.

Previamente al inicio de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, bajo el marco del programa bilateral 2007-2013, la UE implementó varios programas que continúan operativos, relacionados con el apoyo institucional al sistema penal colombiano, el fortalecimiento de la capacidad institucional para incrementar la integridad y la transparencia, o el apoyo presupuestario a la política de desarrollo rural y a la política nacional de competitividad y productividad del sector lácteo.

En noviembre de 2015, la Alta Representante Federica Mogherini, nombró un Enviado Especial para el proceso de paz en Colombia, Eamon Gilmore¹¹¹⁸, como encargado de transmitir el respaldo político de la UE al proceso de paz, especialmente en su fase de

¹¹¹⁷.- LILLO GONZÁLEZ, M. y SANTAMARÍA GARCÍA, A.: <<La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío>>, *op.cit.*, p. 290.

¹¹¹⁸.- Eamon Gilmore fue Viceprimer Ministro de Irlanda entre 1994 y 1997 y Ministro de Relaciones Exteriores entre 2011 y 2014. Participó directamente en el proceso de paz de Irlanda del Norte, incluyendo la Iniciativa Tren de Paz, donde trabajó por la promoción de las libertades civiles y la resolución pacífica del conflicto entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda.

implementación¹¹¹⁹. Desde su nombramiento, Gilmore visita de manera regular el país colombiano para reforzar el apoyo político de la Unión a la implementación del Acuerdo de paz y se ha reunido con víctimas, defensores de derechos humanos, el Gobierno, la oposición, miembros de las FARC-EP, y la sociedad civil alrededor de todo el territorio. Ha jugado, y continúa haciéndolo, un papel fundamental de representación de la Unión en el país en momentos claves, como en la ceremonia de dejación de armas de las FARC-EP¹¹²⁰.

Bajo el marco de la cooperación bilateral 2014-2017, la UE ha buscado consolidar los resultados que se iban alcanzando a medida que las negociaciones avanzaban, a través del apoyo técnico y financiero europeo¹¹²¹. La Unión implementa instrumentos temáticos de apoyo al empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad civil colombiana y de las autoridades locales, la promoción y defensa de los derechos humanos y de la democracia, y la promoción de los bienes públicos globales. Además, apoya la Estrategia de Respuesta Rápida del Gobierno colombiano en el contexto del posconflicto mediante el Instrumento para la Estabilidad y Paz¹¹²².

Colombia también se beneficia de los programas regionales y globales que implementa la Unión en materia de seguridad y drogas, gobernanza y equidad social, sostenibilidad ambiental y cambio climático y programas globales enfocados al fomento de intercambios y cooperación entre universidades, profesores, estudiantes, institutos de investigación e investigadores europeos, colombianos y de otras regiones. Cabe destacar, además, que la Unión destina más de 10 millones de euros anuales a la ayuda humanitaria, con el objetivo de reducir los sufrimientos humanos y apoyar el gran volumen de personas

¹¹¹⁹.- SEAE. DELEGACIÓN UE-COLOMBIA. *La UE respaldará el proceso de paz en Colombia a través de su enviado especial Eamon Gilmore*. Artículos. 4/11/2015.

¹¹²⁰.- SEAE. DELEGACIÓN UE-COLOMBIA. *La Unión Europea presente en la ceremonia de dejación de armas de las Farc a través del Enviado Especial para la paz, Eamon Gilmore*. Press Releases. 27/06/2017.

¹¹²¹.- En la actualidad la UE aporta 67 millones de euros para fomentar el desarrollo local sostenible, apoyar la estrategia de competitividad regional y fortalecer las capacidades locales para la construcción de desarrollo y paz en Colombia. SEAE: *Cooperación de la Unión Europea en Colombia*. 11 de mayo de 2016. (Disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/1077/cooperacion-de-la-union-europea-en-colombia_es)

¹¹²².- Más de 27 millones de euros para el periodo 2015-2017. *Íbidem*.

desplazadas en todo el territorio colombiano¹¹²³.

A continuación, se analizan dos documentos que han enmarcado la cooperación internacional y al desarrollo de la UE en Colombia desde 2007 hasta 2017, y, por tanto, han sido el fundamento para las acciones llevadas a cabo durante las negociaciones de paz y hasta la firma de los Acuerdos de La Habana: el Documento Estrategia País 2007-2013 y el Programa Indicativo Plurianual 2014-2017.

b. *La estrategia europea para Colombia en el periodo 2007-2013*

La Comisión Europea publicó la estrategia de la UE para Colombia durante el período comprendido entre 2007 y 2013 a través del Documento de Estrategia País, Colombia, 2007-2013. Dicha estrategia debe entenderse en el contexto de la declaración “El consenso europeo sobre desarrollo”, que adoptaron el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, los Estados miembros y la Comisión Europea el 20 de diciembre de 2005¹¹²⁴, con el tema central focalizado en la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El objetivo fundamental de la estrategia de respuesta de la UE para esta etapa consistió en contribuir a la paz y a la estabilidad, sin perder de vista el potencial de desarrollo económico que podría suponer para toda la región andina una Colombia en paz. La estrategia parte del análisis de que no existe una sola y única solución para promover la paz en Colombia, sino que es necesario combatir simultáneamente los distintos componentes del conflicto, entendiendo que los plazos necesarios para que se constaten los resultados de las distintas acciones serán distintos. Con este objetivo, la estrategia prevé aportar una asistencia a las víctimas de la violencia para lograr un efecto a corto plazo sobre el conflicto en Colombia. Para lograr un efecto a medio plazo, de cara a la resolución del conflicto, la UE prevé buscar la promoción de la paz a nivel local y

¹¹²³.- Cfr. COMISIÓN EUROPEA – PROTECCIÓN CIVIL Y OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA EUROPEA. *ECHO. Colombia. Factsheet.* (Disponible en: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/colombia_es.pdf)

¹¹²⁴.- PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO, COMISIÓN. *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”.* Diario Oficial de la Unión Europea. 24.02.2006, 2006/C 46/01.

nacional. Y, por último, para lograr un efecto a largo plazo, de cara a la resolución duradera del conflicto, la UE pretende promover el desarrollo para todos, teniendo como objetivo combatir la raíz del conflicto armado en Colombia¹¹²⁵.

La coordinación de la estrategia 2007-2013 contemplaba la aplicación simultánea mediante: el diálogo bilateral, subregional andino y regional en América Latina, con la participación de la UE en los recintos multilaterales de apoyo al proceso de paz; la política comercial de la UE, que favorece el acceso al mercado comunitario de los productos de los países en desarrollo; la asistencia financiera, bajo el capítulo “Relaciones exteriores” del presupuesto comunitario, que incluye la cooperación bilateral con Colombia, la Comunidad Andina y América Latina, la ayuda humanitaria, los instrumentos de estabilidad y de promoción de los derechos humanos y de la democracia, y algunos programas temáticos; y finalmente, el componente externo de las políticas internas de la UE.

En apoyo a la estrategia de respuesta de la UE a los retos de Colombia, la parte programable de la asistencia a terceros países prevista en el presupuesto comunitario se concentró en tres sectores de intervención: paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo; Estado de Derecho, justicia y derechos humanos; y, competitividad y comercio. Para el periodo comprendido entre 2007 y 2013 se fijó una asignación de 160 millones de Euros¹¹²⁶.

c. La cooperación europea en el marco del Programa Indicativo Plurianual 2014-2017

Durante los años comprendidos entre 2014 y 2017, la UE puso en marcha, dentro de su Instrumento de Cooperación y Desarrollo, el Programa Indicativo Plurianual (PIP) para Colombia 2014-2017¹¹²⁷, en el que se refleja la respuesta estratégica de la UE en apoyo a los esfuerzos de Colombia para su desarrollo en esta época de transición.

El contexto en el que se enmarca esta acción viene definido por el paquete de cooperación

¹¹²⁵.- COMISIÓN EUROPEA: *Documento Estrategia País. Colombia. 2007-2013*, pp. 26-28

¹¹²⁶.- *Ibid*, pp. 28-34.

¹¹²⁷.- SEAE-COMISIÓN EUROPEA: *Programa Indicativo Plurianual (PIP) para Colombia 2014-2017*, C(2014) 5704.

regional que estableció la Unión Europea para América Latina para el periodo 2014-2020, conocido con el nombre de Programa Indicativo Plurianual (PIP) para América Latina¹¹²⁸, como parte del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la UE. Los programas indicativos plurianuales constituyen un paso esencial en el proceso de programación de la ayuda de la UE en el marco del ICD. De este modo, la UE se propone cooperar en el apoyo a las iniciativas de la región en consonancia con el consenso europeo en materia de desarrollo, el reglamento del ICD y el Programa para el Cambio de la UE, con el objetivo de eliminar la pobreza, fomentando un crecimiento sostenible e integrador en un contexto de respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza.

El PIP para América Latina consta de dos componentes: el primero, un programa indicativo plurianual para actividades continentales con América Latina; y el segundo, un programa indicativo plurianual para actividades de cooperación subregional con América Central. Dentro de los países que pueden acogerse a los fondos previstos en el primer componente está Colombia¹¹²⁹.

En las líneas generales de la respuesta de la UE, el PIP para Colombia establece los objetivos estratégicos de las relaciones de la UE con dicho país. La UE concibe a Colombia como uno de sus más importantes socios en América Latina y tiene especial interés en la consolidación de la estabilidad basada en la democracia, la paz y la reducción de los desequilibrios sociales. La Unión se compromete a acompañar los esfuerzos nacionales para jugar un papel más activo en el ámbito internacional y muestra un especial interés en cooperar en su lucha contra el crimen organizado ligado a la producción y tráfico de drogas y con la minería y la explotación forestal ilegales, ya que éstos afectan negativamente la estabilidad de toda América Latina, así como la seguridad general de la UE.

El ICD 2014-2020 establece áreas específicas de cooperación con América Latina, de las

¹¹²⁸.- El 19 de noviembre de 2014 la UE dio a conocer su programa de cooperación regional para América Latina para el periodo 2014-2020. El PIM cuenta con un presupuesto de 925 millones de Euros. EUROPEAN COMMISSION. *The EU strengthens regional cooperation with Latin America*. Press release, Brussels, 19 November 2014.

¹¹²⁹.- SEAE-COMISIÓN EUROPEA: *Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa indicativo plurianual regional para América Latina*, pp. 1-2.

cuales toman especial importancia para Colombia el apoyo al fortalecimiento de la cohesión social, la dirección en los asuntos de gobernanza, en particular en relación con las instituciones públicas a niveles subnacionales, y el apoyo a la sociedad civil activa, así como promover la ayuda al desarrollo para el comercio. La Unión puede jugar un papel importante en términos de apoyar al Gobierno de Colombia a fomentar el equilibrio social y el desarrollo. Destaca como aspecto clave para la Unión, asistir a Colombia en la superación de las consecuencias del conflicto armado interno entre el Gobierno y las guerrillas, así como sus ramificaciones tras la desmovilización de los grupos armados, especialmente en las áreas más rurales. Este aspecto ha sido uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y la seguridad en el país¹¹³⁰.

Los sectores elegidos en el Programa Indicativo Plurianual para Colombia son dos: desarrollo económico local y consolidación institucional, y comercio e inversión sostenibles. Ambos sectores están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014¹¹³¹ de Colombia. El PND constaba¹¹³² de tres pilares: crecimiento sostenible basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora; oportunidades equitativas para todos, con un fuerte énfasis en el desarrollo rural; y la consolidación de la paz a través del territorio, con especial énfasis en el reforzamiento de la seguridad, la plena observancia de los derechos humanos y el buen funcionamiento de la justicia. Este Plan tenía un fuerte componente regional, reconociendo la importancia de las disparidades sociales y económicas entre las regiones, de manera que establecía un escenario para políticas públicas diferenciales y programas en base a las características culturales, sociales y económicas y las capacidades de las entidades territoriales. El PND incluía cuatro temas transversales: innovación (Ciencia y tecnología); buena gobernanza (lucha contra la corrupción); participación en el comercio internacional; y sostenibilidad medioambiental¹¹³³.

El primer sector estratégico del PIP Colombia es *el desarrollo económico local y*

¹¹³⁰.- SEAE-COMISIÓN EUROPEA: *Programa Indicativo Plurianual (PIP) para Colombia 2014-2017*, ..., *doc.cit.*, pp. 1-2.

¹¹³¹.- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-REPÚBLICA DE COLOMBIA: *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, 2010.

¹¹³².- Este Plan Nacional de Desarrollo fue sustituido posteriormente por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

¹¹³³.- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-REPÚBLICA DE COLOMBIA: *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*, *doc.cit.*

consolidación institucional. A pesar de los progresos en las reducciones de los indicadores de pobreza que Colombia ha conseguido en los últimos años, el nivel de desigualdad entre regiones, entre las zonas urbanas y rurales y entre grupos étnicos, siguen siendo alarmantes¹¹³⁴. Por tanto, uno de los principales retos para el desarrollo de Colombia es la gran desigualdad que existe, tanto en términos de capacidades, como de oportunidades. Un gran factor de inestabilidad también es la escasa presencia del Estado en algunas partes del territorio nacional, vinculada a las fuertes disparidades socioeconómicas y al incremento de las actividades ilegales y la violencia derivada de ello. El importe indicativo para este sector es de 53,6 millones de Euros.

El objetivo general consiste en reducir las disparidades entre los territorios, mediante el refuerzo del desarrollo económico local, y restablecer o reforzar las instituciones públicas en regiones en donde la presencia pública es débil. Los objetivos específicos son: potenciar la capacidad de planeación y ejecución locales para lograr una gestión financiera y de la Administración Pública eficaz y transparente; promover el desarrollo y aplicación de la política participativa; y apoyar el desarrollo social y económico local basado en estrategias de desarrollo local coherentes¹¹³⁵.

El segundo sector del PIP para Colombia comprende *el comercio y la inversión sostenibles*. La economía nacional depende en gran medida de la exportación de recursos naturales y existe un elevado nivel de economía informal. La dependencia de las industrias extractivas tiene enormes repercusiones negativas sobre la sostenibilidad ambiental, social y económica, y, además, en algunas actividades extractivas intervienen grupos armados ilegales, especialmente en las zonas más alejadas. La política de desarrollo de la UE considera que un crecimiento económico integrador y sostenible es esencial para la reducción de la pobreza, y el desarrollo de las microempresas y de las pymes tiene un papel fundamental en este aspecto.

Uno de los principales objetivos de la cooperación europea es apoyar los esfuerzos de Colombia para la reducción de la pobreza mediante la mejora de los procesos de

¹¹³⁴.- En las zonas Rurales (donde vive casi el 30% de la población) el nivel de necesidades básicas sin cubrir es de alrededor del 33% (frente al 12,5% en las zonas urbanas) y la pobreza es superior al 64%.

¹¹³⁵.- SEAE-COMISIÓN EUROPEA: *Programa Indicativo Plurianual (PIP) para Colombia 2014-2017*, ..., *doc.cit.*, pp. 3-4 y 7.

desarrollo económico sostenible, con el propósito de aumentar los niveles de cohesión social. Además, se prestará atención a la promoción de los derechos socioeconómicos, la no discriminación y la igualdad de oportunidades para todos, incluido el acceso al empleo de los grupos más marginados y vulnerables, como los pueblos indígenas. El importe indicativo en este sector es de 10 millones de Euros.

El objetivo general consiste en reforzar las políticas económicas equitativas y sostenibles destinadas a la creación de puestos de trabajo dignos, a través de la promoción del comercio justo y competitivo. Además, contiene dos objetivos específicos: integrar el desarrollo sostenible en el diseño y la aplicación de políticas y normas relacionadas con el comercio, y potenciar la adaptación de las pymes a nuevas condiciones y oportunidades de mercado, mediante la reducción de la economía informal y el refuerzo de la competitividad y el acceso a la innovación¹¹³⁶.

B. La ayuda económica al posconflicto. El Fondo Fiduciario para la paz en Colombia

a. Objetivos del Fondo Fiduciario

El apoyo económico de la UE al proceso de paz en Colombia combina tres ámbitos. El primero de ellos es el *apoyo a las políticas públicas nacionales a través de operaciones de apoyo presupuestario*, que supone un presupuesto de más de 100 millones de Euros, destinados a contribuir a los programas nacionales llevados a cabo por el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio e Industria, fomentando el desarrollo económico rural de Colombia. En segundo lugar, a través de los programas de respuesta rápida a solicitud del Gobierno colombiano mediante el Instrumento para la paz y la estabilidad. Las acciones aquí incluyen: el apoyo a las demandas humanitarias, el acceso a la justicia a nivel local, la reintegración de menores de las FARC-EP y otros grupos armados; y la educación para la paz para las fuerzas armadas (en particular en relación con los altos al fuego bilaterales de las FARC-EP y el ELN). Y, en tercer lugar, a través del Fondo Fiduciario para la Paz en Colombia, dotado con más de 95 millones de Euros, y que combina contribuciones de

¹¹³⁶.- *Ibid.*, p10.

la UE y de diecinueve Estados Miembros¹¹³⁷.

En diciembre de 2016 se aprobó el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para la Paz en Colombia (Fondo Fiduciario)¹¹³⁸, el cual reúne contribuciones de diecinueve Estados Miembros de la UE llegando a más de 95 millones de euros para apoyar la estrategia colombiana para el posconflicto, en especial en el ámbito de desarrollo rural integral con enfoque territorial. A través de este instrumento financiero¹¹³⁹, la UE demuestra su compromiso activo con la construcción de paz y retoma la experiencia adquirida con los programas de cooperación del desarrollo que la UE llevó a cabo en zonas de conflicto en Colombia entre 2002 y 2011, conocidos como Laboratorios de Paz¹¹⁴⁰.

Según el Acuerdo Constitutivo del Fondo Fiduciario, éste pretende apoyar la implementación de los Acuerdos de paz durante las fases de recuperación temprana y estabilización, enfocándose principalmente en el desarrollo rural integral¹¹⁴¹. Con el objetivo de apoyar esta política de desarrollo rural, se llevan a cabo distintos proyectos para estimular actividades económicas y de productividad en zonas rurales alejadas, donde el conflicto ha golpeado con más dureza.

Además, se mantiene como objetivo recuperar la estructura social, enfocando dichos proyectos en temáticas como la asistencia técnica rural, la productividad rural, el empleo y la generación de ingresos, la resiliencia territorial y la presencia estatal. Para que una

¹¹³⁷.- COMISIÓN EUROPEA: *EU & Colombia. Key partners for peace*. Documents. 20 June 2018. (Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-colombia-key-partners-for-peace_en.pdf)

¹¹³⁸ El Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia se aprobó mediante la Decisión de la Comisión Europea de 22 de marzo de 2016. COMISIÓN EUROPEA: *Decisión de la Comisión No C(2016) 1653* de 22 de marzo de 2016.

¹¹³⁹ En virtud del art. 187 del Reglamento (UE, Euratom) núm. 966/2012 la Comisión está facultada para crear y gestionar un Fondo Fiduciario de la UE a través de un acuerdo celebrado con otros donantes. Los fondos fiduciarios de la UE se destinan a movilizar las diversas fuentes de financiación de la UE y a recibir las contribuciones de los Estados Miembros y de los donantes de terceros países. UNIÓN EUROPEA: Reglamento (UE, Euratom) núm. 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L298 de 26.10.2012, p.1).

¹¹⁴⁰ Los Laboratorios de Paz fueron un Instrumento de la política exterior de la UE que tenía como objetivo apoyar la construcción de paz territorial, con un enfoque en desarrollo rural.

¹¹⁴¹.- COMISIÓN EUROPEA: *Acuerdo por el que se crea el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia y se establece su reglamento interno* (Acuerdo constitutivo firmado en Luxemburgo entre la Comisión Europea y los Gobiernos de República Checa, Alemania, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido, el 17 de octubre de 2016). Art. 2.1. Objetivos del Fondo Fiduciario. (Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-colombia-trust-fund-signed_es.pdf)

acción sea financiada por el Fondo Fiduciario debe cumplir con ciertos criterios: la acción debe contribuir a los objetivos principales y propósitos del Fondo, y la acción debe desarrollarse dentro del margen geográfico definido por el Fondo, el cual debe encontrarse dentro del territorio de Colombia¹¹⁴².

b. Actividades financiadas por el Fondo Fiduciario

Las actividades financiadas por el Fondo Fiduciario con el objetivo de asistir al Gobierno colombiano en la implementación del Acuerdo de paz con las FARC-EP, se llevan a cabo en concordancia con las necesidades identificadas, en cooperación con el Gobierno colombiano y en sintonía con los principios y prioridades de la UE. Estas actividades se basan en la experiencia de la Unión y sus Estados Miembros, adquirida en la implementación de acciones de desarrollo relacionadas con la construcción de paz en Colombia durante la última década. Además, se desarrollan en base al conocimiento y experiencia de la Unión y sus Estados Miembros en las áreas relacionadas con el escenario de posconflicto. Principalmente, las acciones priorizadas están en línea con los puntos acordados en el Acuerdo de paz¹¹⁴³.

Las áreas elegibles para realizar las acciones financiadas por el Fondo se distribuyen, por un lado, con base en la experiencia de la Unión en Colombia y, por otro, con base en la experiencia y conocimientos de la UE en ciertas áreas de construcción de paz. Basándose en la experiencia de la UE en Colombia, y en sintonía con el enfoque territorial del Acuerdo de paz, el Fondo financia actividades en el área de desarrollo local que contribuyan a: apoyar la política agraria integral, incluyendo asuntos relacionados con la tenencia de la tierra; estimular actividades económicas y productividad en áreas rurales remotas afectadas por el conflicto, incluyendo iniciativas público-privadas y el apoyo del sistema cooperativo, o desminar áreas específicas afectadas por el conflicto, evitando el solapamiento con otros actores.

¹¹⁴².- Las áreas específicas de intervención serán definidas conjuntamente con el Gobierno colombiano, en concordancia con las necesidades específicas y con especial atención a los municipios rurales más vulnerables. *Ibid.*, Artículo 9.

¹¹⁴³.- Como se ha estudiado anteriormente, los seis puntos acordados en Los Acuerdos de La Habana fueron: la reforma agraria, la participación política, la solución al problema de las drogas ilícitas, los derechos de las víctimas, el fin del conflicto, y la implementación, seguimiento y verificación de tales Acuerdos.

Del mismo modo, se pretende reforzar la presencia del Estado en las áreas afectadas por el conflicto a través de la promoción de la buena gobernanza así como mejorar la capacidad en la prestación de servicios; restaurar el tejido social, en particular a través del fortalecimiento de las capacidades de la administración local y de la participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo¹¹⁴⁴; fomentar el desarrollo alternativo y el uso de recursos naturales sostenibles para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales; y el apoyo a la resiliencia en términos de protección, seguridad alimentaria y servicios básicos, en especial para los más vulnerables¹¹⁴⁵.

Basándose en conocimiento específico de la UE y su experiencia en áreas concretas de construcción de paz, el Fondo provee asistencia técnica en las áreas de: derechos de la tierra y registros; reinserción de ex-guerrilleros, para ayudarles a adaptarse a la vida civil y tener acceso a empleo e ingresos sostenibles, con especial atención a la reinserción comunitaria; derechos humanos y género, en especial en relación con el papel activo de la mujer en la recuperación del posconflicto, la reconciliación y el desarrollo; y el apoyo a las reformas legislativas e institucionales necesarias para la implementación de distintos puntos del Acuerdo de paz¹¹⁴⁶.

c. La estrategia del Fondo Fiduciario en el contexto de posconflicto

Tras la firma del Acuerdo por el que se crea el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia, la Unión publicó el Documento de Estrategia del Fondo Fiduciario¹¹⁴⁷. Una vez acordado el Fondo, basándose en las necesidades expresadas por el Gobierno colombiano y teniendo en cuenta el contexto de posconflicto, la Unión decide concentrar sus acciones alrededor de tres prioridades: el apoyo a una política agraria integral y la estimulación de actividades económicas y productividad en áreas rurales remotas; en el contexto del desarrollo rural con enfoque territorial, reforzar la presencia del Estado y restaurar el tejido social en las áreas remotas y afectadas por el conflicto; y, el apoyo

¹¹⁴⁴.- Se prestará especial atención a la población indígena y afrocolombiana, a las mujeres y a los niños.

¹¹⁴⁵.- COMISIÓN EUROPEA: *Acuerdo por el que se crea el Fondo Fiduciario de la Unión...*, doc.cit., Anexo I.

¹¹⁴⁶.- *Íbidem*.

¹¹⁴⁷.- COMISIÓN EUROPEA: *The European Union Trust Fund for Colombia. Strategy document*. (Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf-strategy-revised-20171206_en.pdf)

económico y la reinserción social.

En cuanto a la primera, *el apoyo a una política agraria integral y la estimulación de actividades económicas y productividad en áreas rurales remotas*, ésta viene justificada debido a que las desigualdades y la pobreza en las áreas rurales más remotas de Colombia han sido las raíces profundas del conflicto armado. Crear una mejora en las condiciones para un crecimiento inclusivo a nivel rural es determinante para conseguir una paz estable y duradera. En este sentido, las intervenciones se llevarán a cabo para apoyar proyectos de desarrollo rural con un enfoque territorial, mejorar los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, apoyar organizaciones productoras incluyendo las cooperativas, aumentar las iniciativas privadas y públicas en el sector rural, fomentar el desarrollo local sostenible, promover el espíritu empresarial de las mujeres, y apoyar la resiliencia en términos de protección, seguridad alimentaria y servicios básicos¹¹⁴⁸.

La segunda prioridad, *en el contexto del desarrollo rural con enfoque territorial, reforzar la presencia del Estado y restaurar el tejido social en las áreas remotas y afectadas por el conflicto*, para la implementación del Acuerdo de paz, el Estado necesita prestar servicios y bienes sociales en territorios donde ha estado históricamente ausente. Ello requiere contrapartes sociales para proveer la aproximación necesaria para una paz estable y duradera. El apoyo planeado se centra en reforzar las instituciones locales a la vez que la sociedad civil, y las intervenciones se llevan a cabo en: acciones complementarias para incrementar las capacidades administrativas a nivel municipal en las comunidades rurales, así como intervenciones complementarias para incrementar la participación civil en la gobernanza, y la mejora de la resiliencia, protección y participación política de las mujeres¹¹⁴⁹.

Finalmente, la tercera prioridad, *el apoyo económico y la reinserción social*, hay que entenderla en la medida en que el proceso de reinserción es un punto de inflexión para el fin del conflicto y la construcción de la paz, al implicar la transición de los miembros de las FARC-EP hacia una vida civil, tras el proceso de entrega de armas, lo que requiere de las garantías necesarias para su inclusión a nivel social, político y económico. El Acuerdo

¹¹⁴⁸.- *Íbid.*, pp. 4-6.

¹¹⁴⁹.- *Íbid.*, p. 7.

de paz establece la creación de un Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)¹¹⁵⁰, compuesto por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC-EP. El CNR tiene como principales atribuciones definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida legal en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses¹¹⁵¹.

En este contexto, el Fondo promueve la incorporación de principios, como la inclusión, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y el alineamiento con el CNR, en los proyectos a los que conceda apoyo y a la asistencia técnica que provea¹¹⁵². En cuanto a la inclusión, el Fondo promueve proyectos que integren excombatientes y comunidades vecinas para construir unidos una visión común de desarrollo local. En cuanto al enfoque diferencial, se busca asegurar que los proyectos tengan en cuenta aspectos como el género, el origen étnico, las condiciones socioeconómicas, discapacidades y rasgos regionales distintos. El Fondo adopta un enfoque territorial como uno de sus principios fundamentales, promocionando y apoyando las iniciativas locales que dan respuesta a necesidades específicas de la población.

Asimismo, y dentro de esta tercera prioridad, se da apoyo a los procesos educativos, se presta atención a las condiciones de salud física o mental especiales, y se apoya al Consejo Nacional de Reincorporación.

d. *Seguimiento a los proyectos aprobados en el marco del Fondo Fiduciario*

A fecha de junio de 2018, el Fondo Fiduciario para la Paz tiene catorce proyectos aprobados. De todos estos proyectos, un total de nueve son llevados a cabo directamente por la Unión Europea, y el resto por distintos Estados Miembros. Los proyectos iniciados

¹¹⁵⁰.- El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, en su punto 3 relativo al Fin del conflicto, establece que la reincorporación de las FARC-EP, será definido por el Consejo Nacional de Reincorporación.

¹¹⁵¹.- Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: *Decreto 2027 de 2016, de 7 de diciembre de 2016, por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación.*

¹¹⁵².- En cuanto a la inclusión, el Fondo promoverá proyectos que fomenten excombatientes y comunidades vecinas para construir unidos una visión común de desarrollo local. En cuanto al enfoque diferencial, se busca asegurar que los proyectos

de la Unión Europea se detallan a continuación¹¹⁵³.

El proyecto *Fronteras de Selva y Mar para la Paz* se inició el 6 de abril de 2017 y tiene previsto finalizar el 6 de octubre de 2019, beneficiando los municipios de Juradó, Nuqui y Bahía Solano, del departamento del Chocó. La entidad ejecutora es el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP- y los beneficiarios 21.314 habitantes del territorio (indígenas, afrodescendientes y mestizos) así como la institucionalidad pública y privada de los municipios. El proyecto *Macarena Sostenible con más Capacidad para la Paz –MASCAPAZ-*, se puso en marcha el 7 de julio de 2017 y tiene previsto finalizar el 7 de diciembre de 2019, beneficiando los municipios de Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa, del departamento de Meta. La entidad ejecutora es el Instituto Amazónico de investigaciones científicas –SINCHI- y los beneficiarios son 64.763 personas, mayoritariamente campesinos, así como la institucionalidad pública y privada de los cuatro municipios.

Otro proyecto se titula *PAZADENTRO, Madre Tierra, buen vivir y Paz*, el cual se inició el 8 de mayo de 2017 y prevé estar activo durante 30 meses afectando los municipios de Paez, Inzá y Totoró, del departamento del Cauca, bajo la ejecución de la Asociación de Cabildos Nassa CXHA CXHA, y beneficiando una población de 87.132 personas (mujeres, indígenas, campesinos, urbana, afrodescendiente y víctimas del conflicto). El proyecto *Rutas para la Paz* se puso en marcha el 12 de abril de 2017 y tiene previsto finalizar el 12 de octubre de 2019. Se aplica en los municipios de Bolívar, Roldanillo, La Unión, Toro, Argelia, Trujillo y El Dovio, del departamento de Valle del Cauca, y lo ejecuta el Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca –INFIVALLE-, beneficiando 125.000 habitantes y la institucionalidad pública¹¹⁵⁴.

El 14 de marzo de 2018 se inició la *Implementación de Acciones para la Estabilización Económica y Social del Municipio de Puerto Guzmán-Putumayo como Contribución a la Construcción de Paz Estable y Duradera*. Prevé estar activo 18 meses y afecta al

¹¹⁵³.- COMISIÓN EUROPEA – COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO. *EU Trust Fund Colombia Projects*. 2018. (Disponible en <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/proyectos-eutf-descripcion-080618.pdf>)

¹¹⁵⁴.- Esta información ha sido obtenida de los documentos publicados en la página web sobre Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/europeaid/eu-trust-fund-colombia_en

municipio de Puerto Guzmán del departamento de Putumayo, bajo la acción de las entidades FAO y ECHO y se estima la participación directa de 3.750 familias, pertenecientes a 4 inspecciones del municipio de Puerto Guzmán, con 87 veredas que involucran a 16.310 personas. El mismo mes se inició, el 1 de marzo de 2018, el proyecto *Colombia 2020 Pedagogía y comunicación para la paz – construyendo país desde las regiones*. Prevé una implementación de treinta y dos meses en Bogotá, y la entidad ejecutora es El Espectador.

El 21 de mayo de 2018 tuvo inicio la *Red cooperativa de medios de comunicación comunitarios de Santander – Resander*, con previsión de dieciocho meses de duración y afectando los departamentos de Caquetá, Guavire, Putumayo y Nariño, bajo la ejecución de Resander. Los beneficiarios son cuarenta emisoras comunitarias, cuarentas comunicadores participantes en las dos jornadas pedagógicas, tres redes regionales de emisoras comunitarias presentes en los cuatro departamentos de influencia del proyecto. El proyecto *Amazonia Joven, corredores amazónicos sostenibles para la paz liderados por jóvenes*, inició sus actividades el 14 de marzo de 2018 con previsión de duración de veinticuatro meses en los municipios de San José del Guavire, El Retorno y Calamar, del departamento de Guavire, bajo le ejecución de la FAO – Guavire.

Finalmente, el proyecto *Proceso de integración socioeconómica y colectiva como estrategia de dinamización comunitaria y construcción de paz* se puso en marcha el 18 de mayo de 2018 con una previsión de veinticuatro meses de duración, en los municipios de Fonseca, La Paz, Dabeiba y Tumaco, de los departamentos de Guajira, Cesar, Antioquia y Nariño, bajo la ejecución de la FAO – Reincorporación y afectando organizaciones de productores para impactar aproximadamente 3000 familias con intervenciones productivas y activos de impacto comunitario.

V. ANÁLISIS CRÍTICO A LA COOPERACIÓN REGIONAL DURANTE EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y EN LA POSTERIOR ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

1. La OEA y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Dentro de las vastas consecuencias que ha dejado durante más de medio siglo el sangriento conflicto armado interno, podemos decir que uno de los aspectos más

preocupantes ha sido la vulneración sistemática de los derechos humanos de la población civil. El compromiso del Estado colombiano por el respeto de los derechos humanos, se materializó a partir de la Ley 16 de 1972, ratificada el 31 de julio de 1973, a partir de la cual Colombia forma parte de la jurisdicción de la CIDH y en consecuencia este órgano busca hacer efectiva la responsabilidad por violación de derechos humanos, obligación contraída para la protección de los habitantes del territorio nacional.

Frente a los actos o decisiones emanadas de la CIDH, con un procedimiento no jurisdiccional se adoptan una serie de recomendaciones, que según la misma Comisión no son vinculantes, pero sí son el resultado del ejercicio de las competencias de la misma¹¹⁵⁵, como órgano de protección de los derechos humanos que actúa frente a las peticiones en ejercicio de su autoridad según los artículos 44 a 51¹¹⁵⁶.

Es de vital importancia que el Estado colombiano respete las recomendaciones de la CIDH para que estas sean efectivas en el territorio nacional. Recientemente la Corte Constitucional colombiana, ha ido modificando la postura sobre la fuerza vinculante de las recomendaciones para el Estado colombiano¹¹⁵⁷. Y es necesario que así sea para que la Comisión cumpla sus objetivos con éxito. El conflicto armado colombiano ha dejado atrás numerosas víctimas que buscan justicia a través de los medios diseñados por el Estado para ello. No obstante, en el país se registra un retraso injustificado de los tiempos procesales por parte de la administración de justicia. Las víctimas tramitan sus casos ante los tribunales nacionales, pero no logran una respuesta eficiente, por lo que los victimarios no son procesados. Ante esta situación, las víctimas recurren al Sistema Interamericano

¹¹⁵⁵.- Esta fuerza no vinculante ha sido asumida por algunos Estados, como Panamá (Corte IDH, Caso Baena, 2001) que las consideró no obligatorias por motivaciones jurídicas internas, lo que condujo a la Comisión a solicitarle a la Corte que declarara que se había violado el deber de cumplir de buena fe sus recomendaciones, teniendo como soporte los artículos 33 y 50, apartado 2º, de la Convención Americana de Derechos Humanos. LOZANO ROJAS, C.A.: <<Incidencia de los Derechos Humanos a partir de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para las operaciones militares en Colombia, 2008-2010>>, *Diálogos de saberes*, no.41, julio-diciembre de 2014, p.73.

¹¹⁵⁶.- OEA. *Convención Americana de Derechos Humanos*, ..., *doc.cit.*

¹¹⁵⁷.- Para el año 2003 se había determinado que las recomendaciones carecían de efecto vinculante y se limitaban a proponerle a los Estados parte y en ocasiones a los particulares un determinado comportamiento (CC, Sentencia /-558, 2003, párr. 1). Sin embargo ya en el año 2005 se reconoce el carácter vinculante de la emisión de las recomendaciones de la Comisión frente a situaciones generalizadas de violaciones de derechos humanos, pero lo contrasta con la discusión que genera este tema en la doctrina internacional contemporánea (CC, Sentencia T-524, 2005, núm.7). LOZANO ROJAS, C.A.: <<Incidencia de los Derechos Humanos a partir de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para las operaciones militares en Colombia, 2008-2010>>, ..., *op.cit.*, p.74.

como única vía para conseguir justicia.

Los casos tramitados contra Colombia por violación de los derechos reconocidos en la Convención revelan profundos fallos en el régimen político y democrático del país. Más allá de las condenas, las sentencias evidencian un sistema político en el que toda la estructura del Estado tiene responsabilidad por las muertes de millares de colombianos, bien porque han existido leyes permisivas o porque la estructura de la administración de justicia no funciona con prontitud y eficiencia; o bien porque aquellos que deben proteger la vida de los ciudadanos colombianos no lo han hecho con la diligencia debida¹¹⁵⁸.

Tras la firma del Acuerdo de paz, la Corte IDH ha estado especialmente activa en relación con el análisis de casos presentados contra el Estado colombiano. Es de especial importancia que una vez logrado el fallo condenatorio del Estado, éste cumpla con sus obligaciones de reparación integral a las víctimas. La reparación es un derecho que tienen todas las víctimas del conflicto armado y todas aquellas personas, incluso comunidades, que hayan sido afectadas en sus derechos humanos, fuera o dentro del contexto de un conflicto armado. Este derecho obliga tanto al victimario como al Estado. La reparación integral es el máximo exigido a los Estados, implicando todas aquellas medidas necesarias para devolverle a las víctimas la posición en la que se encontraban antes de los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos. Y este es el motivo también que ha llevado a Colombia a ubicar a la víctima en el centro del proceso de transición hacia la paz¹¹⁵⁹.

2. La apuesta por la cultura de paz de la OEI

A lo largo del conflicto armado interno, la OEI ha apostado por la educación como herramienta principal para combatir las causas profundas del mismo. Es innegable la labor realizada por la Organización en el territorio colombiano a pesar de que los esfuerzos por erradicar la violencia a través de una cultura de paz no han sido suficientes ni efectivos.

¹¹⁵⁸.- CARVAJAL MARTINEZ, J.E.: <<Los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Colombia y la mirada de la justicia internacional>>, *op.cit.*, p. 119.

¹¹⁵⁹.- FERNANDO BARRERA, L.: <<La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reparación integral a las víctimas en el marco del conflicto armado en Colombia>>, en *Revista Ratio Juris*, Vol.12 N°25, julio-diciembre 2017, p. 72.

En esta nueva etapa de posconflicto se presentan nuevas oportunidades y nuevos retos, todos ellos marcados por el lastre de la violencia y las consecuencias impregnadas en la sociedad colombiana. La apuesta por una educación para la paz es fuerte, pero necesita de políticas efectivas que acompañen la transformación de la sociedad.

El primer Informe técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final redactado por la OEI muestra el lento avance de las medidas adoptadas en algunos puntos del acuerdo, especialmente en materia de sustitución de cultivos ilícitos y reparación a las víctimas. La OEI ha desarrollado una metodología de acompañamiento a la implementación del Acuerdo de paz que permite realizar actividades de seguimiento y monitoreo a las diversas acciones y compromisos adquiridos por las partes firmantes del mismo. Con ello se ha podido ponderar el porcentaje de avance en el cumplimiento de las diversas acciones contenidas en los seis puntos del Acuerdo.

Más allá de la comprobación del estado de la implementación, se lleva a cabo un proceso de revisión de los enfoques diferenciales contenidos en el Acuerdo, a través de los informes especiales étnico indígena, étnico afrodescendiente, sobre la Jurisdicción Especial para la Paz, sobre reincorporación de menores de edad, sobre educación, sobre género, sobre líderes sociales y un último informe territorial¹¹⁶⁰.

El auge de la violencia llevada a cabo por los nuevos grupos armados, excombatientes no desmovilizados o bandas de delincuencia común, supone uno de los más graves y peligrosos desafíos a la implementación del Acuerdo y a la consecución de una paz estable y duradera. El análisis y detección de esta situación por parte de organismos regionales tiene que suponer una alarma lo suficientemente contundente para que el Gobierno central lleve a cabo medidas drásticas para frenar la violencia y no permita una obstaculización a la construcción de paz que haga que ésta finalmente sea imposible.

¹¹⁶⁰.- OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., doc.cit., pp. 435-747.

3. El posicionamiento de la UE como promotora de paz

La aportación de la Unión Europea a la paz y seguridad de la región colombiana es incuestionable. Desde su primera iniciativa en materia de consolidación de la paz con los llamados Laboratorios de paz, la Unión ha cooperado económicamente con el Gobierno colombiano y las comunidades para llegar a soluciones negociadas al conflicto, entendiendo siempre el conflicto armado interno colombiano como una compleja realidad con orígenes muy profundos y centrados en los desequilibrios sociales existentes. La Unión ha mantenido una posición clara respecto a su rechazo a la militarización del proceso de paz a lo largo de los distintos presidentes que han intentado iniciar conversaciones con grupos armados al margen de la ley. En mi opinión, esta posición le ha permitido ser percibido como un interlocutor de confianza para ambas partes.

Su nueva apuesta para la fase del posconflicto es claramente el Fondo Fiduciario para la Paz, en el que se tiene muy en cuenta el enfoque territorial, que también se ve plasmado en el Acuerdo de paz. No obstante, la gran ayuda económica lanzada por la UE tiene que tener una colaboración del Gobierno colombiano, del cual es necesario un compromiso para recuperar la gobernanza en los territorios donde ha estado ausente durante tantos años de violencia armada.

CONCLUSIONES

Es indudable que el conflicto armado interno que ha vivido Colombia durante más de medio siglo ha venido afectando negativamente a todos los aspectos de la sociedad, así como a la estabilidad y desarrollo del país. El conflicto se ha caracterizado por su prolongación en el tiempo, así como por la crudeza de los efectos sobre la población civil. Se ha podido constatar que la violencia aparece como común denominador a lo largo de la historia colombiana. El Registro Único de Víctimas de Colombia evidencia que existen casi nueve millones de víctimas registradas, víctimas de secuestros, asesinatos selectivos, acciones bélicas, ataques a bienes civiles, atentados terroristas, masacres, desapariciones forzadas, violencia sexual, desplazamiento forzado, minas antipersona o reclutamiento ilícito, entre otras. El conflicto interno colombiano ha causado la muerte de más de doscientas mil personas a lo largo de varias décadas y en todo el territorio nacional.

Tras analizar el contexto histórico en el que nació el conflicto armado interno, así como los numerosos e infructuosos intentos de negociación, constatamos que la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, texto conocido también como los Acuerdos de La Habana, y firmado en 2016, ha devenido en un hito histórico por haber alcanzado la paz entre el Gobierno de Colombia y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP). Para la implementación de dicho Acuerdo, hemos considerado la importancia de la acción de las Organizaciones internacionales (OOII) de carácter universal, haciendo referencia a la Organización de las Naciones Unidas, así como las de carácter regional, detallando concretamente la labor de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y de la Unión Europea (UE).

Una de las consecuencias más trágicas de este conflicto ha sido el elevado número de población desplazada a nivel interno. El Estado colombiano ha tenido, y sigue teniendo, un papel fundamental en la superación de este grave problema. A pesar de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno, el Estado no puede desatender su deber de acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado interno hasta que se logre una solución duradera. Dicha solución se alcanza cuando cada individuo víctima de este

fenómeno deja de necesitar asistencia o protección específica por su situación de desplazamiento y puede disfrutar de sus derechos fundamentales sin discriminación por las condiciones que le obligaron a migrar forzosamente.

Dentro de las posibilidades para alcanzar una solución duradera contemplamos la reintegración sostenible en el lugar de origen, la integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos, y la integración sostenible en cualquier otra parte del país. En cualquiera de estos tres casos es esencial que las condiciones de vida sean sostenibles y que las personas puedan construir un nuevo proyecto de vida a la vez que superan las circunstancias que provocaron su posición de vulnerabilidad.

En relación con la dinámica del conflicto interno colombiano, podemos afirmar que han intervenido principalmente tres grupos armados: los grupos guerrilleros ilegales, los grupos paramilitares ilegales y el Ejército como grupo armado legal. Los grupos guerrilleros se fijaron inicialmente el objetivo de apropiarse de territorios para ejercer sus estrategias y establecer pequeñas zonas independientes, ajenas al dominio estatal; por su parte, los grupos paramilitares pretendieron apropiarse también de estos territorios para arrebatárselos a las guerrillas y para establecer zonas de control donde los grupos guerrilleros no pudieran avanzar. Finalmente, el Ejército Nacional ha tenido el cometido de restablecer la presencia del Estado en zonas donde hubiera perdido el dominio y combatir los grupos armados ilegales para consolidar la soberanía nacional.

A pesar de haber existido varios grupos armados al margen de la ley, tanto del lado de la guerrilla como del lado paramilitar, podemos afirmar que las FARC-EP han sido el grupo armado más poderoso cuyas acciones militares han provocado que Colombia haya sido el país con el conflicto armado más antiguo del mundo. Identificamos que las FARC-EP nacieron como un grupo de autodefensa campesino, orientado por el Partido Comunista y con la reivindicación de la tenencia de la tierra como primer objetivo. No obstante, a partir de los años 80 su dinámica de actuación cambió radicalmente, adoptando nuevas estrategias militares y económicas. Además, los fracasos sistemáticos de los diferentes procesos de paz con los sucesivos gobiernos, y el éxito de la financiación basada en la extorsión, los secuestros y las alianzas con los cárteles del narcotráfico, provocaron la expansión y fortalecimiento de las FARC-EP. Con el tiempo, la motivación política de las FARC-EP fue perdiendo peso y la guerra que libraban pasó a ser una estrategia para

conseguir territorios que generaban casi la mitad de los recursos que sostenían su lucha. En este sentido, conviene destacar que el fenómeno del narcotráfico ha sido un factor incuestionable que se apoderó de la dinámica de la confrontación armada en Colombia.

Hemos comprobado que a pesar de que los sucesivos gobiernos colombianos han concluido acuerdos de paz que han llevado a la desmovilización progresiva de los grupos armados al margen de la ley, los Acuerdos de La Habana, firmados entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y el grupo insurgente FARC-EP en 2016, han sido decisivos para poder proclamar el tan anhelado fin del conflicto ante la sociedad nacional e internacional y situar al país andino frente a una nueva etapa de posconflicto y construcción de la paz. Reconocemos así que la firma de los Acuerdos de La Habana y la desmovilización de los guerrilleros de las FARC-EP ha sido un éxito para Colombia, pues han implicado el fin del conflicto armado interno que ha azotado el país de manera trágica, aunque conviene poner de manifiesto que esta etapa de posconflicto no se encuentra libre de amenazas y retos en su implementación.

Del mismo modo, constatamos que el Gobierno de Colombia no ha logrado finalizar las negociaciones y firmar un acuerdo de paz con el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) y que, por otra parte, continúan operando violentamente nuevas bandas criminales (BACRIM) surgidas tras los diversos procesos de desmovilización. En cuanto a las BACRIM, se han mantenido dos factores estructurales que explican la persistencia del fenómeno paramilitar en la actual etapa. De un lado, la incapacidad del Estado para penetrar la sociedad a nivel regional y local; y de otro, la imposibilidad del Estado y la sociedad en general para generar un modelo de desarrollo menos desigual y excluyente, con bienes públicos y alternativas económicas que replacen con éxito las economías ilegales. Sin duda, uno de los mayores retos para la etapa de implementación territorial de los acuerdos de las FARC-EP y del posconflicto en Colombia, es la persistencia de la violencia de las BACRIM.

Los Acuerdos de La Habana, firmados entre el Gobierno y las FARC-EP, han alcanzado logros notables en seis puntos trascendentales del conflicto armado interno. En primer lugar, las partes alcanzaron un acuerdo en uno de los temas considerados, históricamente, como originarios del conflicto armado interno, una reforma rural integral. Compartimos la visión de que para subsanar los efectos del conflicto en el territorio y, muy importante, evitar que el conflicto se repita, es imprescindible un cambio radical en las condiciones

de vida de las zonas rurales de Colombia. Las cuestiones relativas al territorio y a los derechos de los campesinos fueron ejes fundamentales en las negociaciones, dado el hecho de que el sector rural colombiano ha sufrido dos conflictos simultáneos, el conflicto agrario y el conflicto armado interno, conformando ambos un gran conflicto rural.

Las condiciones de vida entre la población rural y la urbana han sido radicalmente distantes, habiendo generado la llamada brecha entre el campo y la ciudad. Mediante el establecimiento de un Fondo de Tierras que permita su distribución más equitativa, así como a través de los Programas especiales de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales pretenden reconstruir las regiones más afectadas a la vez que facilitar la reconciliación de la población, este acuerdo deberá repercutir en el logro de la reducción y superación de la pobreza, la construcción de la paz, y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria. Sin duda, la reforma de la política agraria es un reto histórico para este país.

En relación con el segundo punto del Acuerdo sobre participación política, consideramos de suma importancia llevar a cabo una apertura democrática para construir la paz. Reconocemos que es necesaria dicha apertura para promover la inclusión política y permitir que surjan nuevos proyectos políticos. Entendemos que la democracia deviene el medio ideal para consolidar la paz, en la medida en que es capaz de resolver conflictos de manera pacífica, a través del debate y el voto. Al comprender los orígenes y el desarrollo del conflicto colombiano, aparece como sustancial la necesidad de romper definitivamente el vínculo entre las armas y la política. No podemos obviar que el objetivo último de las FARC-EP para aceptar una salida negociada al conflicto y dejar las armas es justamente poder defender sus ideas políticas de una manera pacífica y legal, lo que implica la necesidad de que el Estado ofrezca las garantías necesarias para el ejercicio de la oposición de manera segura y evitar así la repetición de etapas violentas como la sufrida con el aniquilamiento de la Unión Patriótica.

En relación con el tercer punto del Acuerdo relativo a la solución al problema de las drogas ilícitas, consideramos que el problema de los cultivos ilícitos y las economías ilegales asociadas a ellos, así como la amenaza de las redes territoriales de crimen organizado dedicadas al narcotráfico, han sido factores que han impregnado el conflicto armado, mutando desde su aparición la lógica y la actuación de los distintos grupos implicados. Constatamos que el Acuerdo aborda el problema de los cultivos como un asunto de desarrollo rural y el del consumo como un asunto de salud pública bajo un

enfoque de derechos humanos, a la vez que pretende ser contundente con uno de los mayores retos de seguridad, el crimen organizado, en especial el asociado al narcotráfico.

El principal desastre humanitario que ha vivido Colombia durante las últimas décadas, ha sido sin duda el elevado número de víctimas que se ha cobrado el conflicto. Precisamente por ello, en el cuarto punto del Acuerdo se decidió que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de todas las negociaciones. Al ponerse de manifiesto la existencia de más de nueve millones de personas víctimas de este conflicto, se negoció la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), sistema que se compone por diferentes mecanismos y medidas, tanto judiciales como extrajudiciales. Este mecanismo se creó con el fin de lograr la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas, lo que implicará asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido y garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en las diferentes fases del proceso. Dentro de los mecanismos y medidas que lo conforman, ha sido notable la repercusión de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como mecanismo para implementar un sistema de justicia transicional oportuno. El éxito de la justicia transicional dependerá, en gran medida, de la capacidad del Estado para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas, así como una reinserción digna de los excombatientes.

Con la firma del fin del conflicto, en el quinto lugar del Acuerdo, se hizo realidad el cese al fuego definitivo. Mediante el cese al fuego, así como un cronograma preciso para la dejación de las armas y el inicio de la reincorporación de los excombatientes a la vida civil, podemos considerar que se establecieron los términos en que se daría el fin de la confrontación armada. Aseveramos que Naciones Unidas tuvo un papel trascendental, como componente internacional, al encabezar el mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del proceso de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD). Asimismo, la ONU recibió la totalidad del armamento que tenían las FARC-EP en su poder, supervisando así el proceso de dejación de armas.

La transición a la vida civil de los ex integrantes de las FARC-EP se ha venido llevando cabo a través de su ubicación temporal y transitoria en las llamadas zonas veredales transitorias de normalización y puntos transitorios de normalización. Con la creación de estos lugares de ubicación, se diseñó el tránsito de los guerrilleros a la legalidad y la dejación de armas, teniendo en cuenta que las garantías de seguridad son una condición

necesaria para afianzar la construcción de la paz y la convivencia, y en particular para garantizar la implementación de los planes y programas acordados.

Con la firma del Acuerdo Final se pasaba a la implementación, verificación y ratificación de cada uno de los puntos acordados en el mismo. Esta etapa es en la que nos encontramos en el momento presente, y en relación con la misma podemos afirmar que la acción de las OOH durante la implementación del Acuerdo de paz ha sido objeto de un profundo y riguroso análisis. Además de la Comisión de Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias, la cual está integrada por representantes del Gobierno y de las FARC-EP, la implementación cuenta con un acompañamiento internacional para el seguimiento de los Acuerdos. Las OOH aparecen en este periodo con unas funciones concretas y sustanciales para el éxito del proceso y la viabilidad en la construcción de la paz.

Tras el análisis del contexto en el que se ha enmarcado el conflicto armado interno en Colombia y la observación del trasfondo en el que se han sucedido los Acuerdos de La Habana con el grupo insurgente las FARC-EP, consideramos que el país andino se ha adentrado en una etapa de posconflicto. A pesar de esta afirmación, hemos detectado que Colombia se enfrenta a retos de una especial magnitud para la consecución de su desafío más importante: construir una paz estable y duradera, lo que implica a su vez evitar la reaparición de la violencia.

La superación real del conflicto original se podrá constatar una vez Colombia haya superado todas las dificultades políticas, económicas y sociales a las que, sin duda, se enfrenta, como ha ocurrido en cualquier otro país donde se ha firmado un acuerdo de paz. En este momento de superación del conflicto armado interno y como es habitual en estos casos, Colombia ha recurrido a un sistema de justicia transicional. De esta manera, la sociedad colombiana debe integrar diversos esfuerzos para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos sistemáticos de los derechos humanos sufridos durante el conflicto, así como para poder lograr construir una nueva sociedad en paz que implique la reconciliación de sus habitantes y la consolidación de la democracia.

El concepto de justicia transicional no es una novedad en el país. Tras la firma del Acuerdo de paz en 2016, Colombia ya contaba con casi diez años de experiencia en la formulación e implementación de mecanismos de justicia transicional. El modelo actual

ha sido diseñado por el Acuerdo de paz, compuesto por diversos mecanismos judiciales y extrajudiciales y por medidas de carácter, tanto retributivo como restaurativo. Dichas medidas pretenden responsabilizar a los autores de violaciones masivas de derechos humanos y poner fin a la violencia sistemática del conflicto armado, a la vez que sentar las bases de una paz estable y duradera y el reconocimiento y reparación de las víctimas.

Del análisis sobre la importancia de la cooperación internacional institucionalizada, advertimos una nueva perspectiva en la búsqueda de la paz dentro del ámbito de las OOII, que se configura como la prevención de conflictos y la seguridad humana. La Organización de las Naciones Unidas ha jugado un papel imprescindible en la redefinición del concepto de seguridad humana y ha colaborado en situar a la persona humana en el centro de la seguridad. Tras su creación, la ONU se transformó rápidamente en un proyecto de paz y, como tal, asume la misión fundamental de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Es por ello que, al hablar de la acción de las OOII de ámbito universal en la construcción de la paz en Colombia, automáticamente nos centramos en el papel desempeñado por las Naciones Unidas en el mismo.

Las relaciones entre Naciones Unidas y Colombia existen desde la misma creación de la Organización, ya que dicho país fue miembro fundador de ésta, destacando desde hace ya mucho tiempo la especial preocupación por la protección de los derechos humanos en Colombia. Uno de los mecanismos que ha utilizado la Organización para revisar la trayectoria en derechos humanos del país ha sido el Examen Periódico Universal (EPU). La implementación de los Acuerdos de La Habana ha puesto en evidencia la difícil situación en la que aún se encuentra el país en relación con la protección de los derechos humanos de la población civil.

Como se ha puesto de manifiesto, a través de las tres veces que Colombia se ha sometido a este examen, el progreso paulatino de la situación de los derechos humanos ha sido constante, pasando de ser altamente crítica durante los años de conflicto armado interno a demostrar, recientemente, una disminución considerable de los indicadores de violencia. En términos generales, el Acuerdo de paz cumple las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos y si dicho Acuerdo se aplica de manera diligente, podrá orientar al Estado en la superación de los problemas estructurales relacionados con los derechos humanos.

Constatamos que la preocupación mostrada por Naciones Unidas aparece reflejada desde el primer informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 1997. El principal motivo de dicha preocupación desde estos inicios fue la cantidad de violaciones del derecho a la vida, como consecuencia de diversos actos de violencia en el contexto del conflicto armado entre el Gobierno y las guerrillas, y los llevados a cabo por los grupos paramilitares. Otros factores de preocupación, que se han mantenido durante todo el conflicto, han sido el gran número de casos de desapariciones y el alarmante nivel de impunidad. El Acuerdo de paz tiene un amplio contenido de derechos humanos, motivo por el cual las partes negociadoras solicitaron a la Oficina del ACNUDH que apoyara su aplicación, asignándole diversas funciones para la etapa de aplicación del Acuerdo y construcción de la paz en el país.

Tanto el Gobierno de Colombia como las FARC-EP han compartido la importancia de la participación internacional en cada una de las fases del proceso de paz. La Organización de las Naciones Unidas, en particular, tiene un papel fundamental y participa en tres fases distintas durante la implementación del Acuerdo Final. A través de la Misión de la ONU en Colombia y de la Misión de Verificación, así como de la participación en el componente de acompañamiento internacional, mediante algunos de sus programas, fondos y agencias especializadas, podemos considerar que las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en la contribución del éxito del proceso de paz. Esta cooperación internacional deviene un factor clave en el éxito en la implementación del Acuerdo de paz, quedando demostrado que, para la consecución de la construcción de la paz y la correcta aplicación de lo acordado, ha resultado imprescindible dicha intervención.

A pesar de la existencia en Colombia de un marco legal e institucional para la protección de los derechos humanos, y de que se han abierto investigaciones y se han llevado a cabo juicios, conviene poner de manifiesto que la inmensa mayoría de los crímenes cometidos por distintos actores armados continúan impunes, tanto los cometidos antes de la entrada en vigor para Colombia del Estatuto de Roma, como los cometidos con posterioridad a dicha fecha. La Corte Penal Internacional (CPI) ha mantenido el caso de Colombia en una situación de examen preliminar desde 2004.

Dada la cantidad y gravedad de los crímenes cometidos en Colombia en las últimas décadas, resulta difícil comprender que la Fiscalía de la CPI no haya solicitado la apertura

de una investigación. Más aún cuando el propio Fiscal de la Corte ha reconocido que, a la luz de los criterios del Estatuto de Roma, existía fundamento suficiente para creer que los grupos armados al margen de la ley y el propio Ejército Nacional, habían cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en Colombia, desde que la competencia de la Corte entró en vigor. Si durante la vigencia del conflicto armado, la CPI no ha dado el salto hacia la fase de investigación, consideramos que tras la firma del Acuerdo de paz resulta todavía más difícil pensar que vaya a producirse un paso de semejante envergadura.

En relación con la acción de las Organizaciones regionales (OR), se comprueba como la OEA ha mostrado su apoyo para contribuir a una solución pacífica del conflicto armado interno de Colombia. Y, sin duda, la acción en materia de paz más importante llevada a cabo por la OEA en Colombia ha sido la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, (MAPP/OEA). Del análisis sobre la implementación de los acuerdos llevados a cabo por la Misión identificamos la necesidad de controlar por parte del Estado la expansión de actores armados ilegales en las zonas anteriormente ocupadas por las FARC-EP.

Por otro lado, creemos absolutamente necesario y conveniente que el Gobierno actúe en los dos extremos de la cadena del narcotráfico en relación con la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, desarrollando una política integral que aborde todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y brindando atención y acceso a bienes y servicios, y a proyectos productivos rentables y sostenibles dirigidos a la población rural. Constatamos varias recomendaciones por parte de la Misión de la OEA en Colombia, en especial en lo que respecta a la reparación integral a las víctimas y en la aplicación de los mecanismos de justicia transicional.

Hemos comprobado la importancia de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre Colombia. Las condenas contra el Estado colombiano, por parte de la Corte IDH han sido significativamente altas, en relación con el resto de los países que han reconocido la competencia de la Corte. Todos los fallos de la Corte tienen un denominador común: la violencia producto del conflicto armado. En los casos en que se ha condenado al Estado colombiano, la Corte ha considerado que dicho Estado dejó de cumplir las obligaciones o deberes de protección frente a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, las garantías judiciales, los

derechos del niño, la circulación y residencia, la propiedad, la prohibición de trabajo forzoso y la prohibición de tortura. Tras la firma del Acuerdo de Paz, la Corte IDH ha estado especialmente activa en relación con el análisis de casos presentados contra el Estado colombiano. Es de especial importancia que una vez logrado el fallo condenatorio al Estado, éste cumpla con sus obligaciones de reparación integral a las víctimas.

Aseveramos que a lo largo del conflicto armado interno, la OEI ha apostado por la educación como herramienta principal para combatir las causas profundas del mismo. La apuesta por una educación para la paz es acertada, pero necesita de políticas efectivas que acompañen la transformación de la sociedad. El auge de la violencia llevada a cabo por los nuevos grupos armados, excombatientes no desmovilizados o bandas de delincuencia común, supone uno de los más graves y peligrosos desafíos a la implementación del Acuerdo y a la consecución de una paz estable y duradera. El análisis y detección de esta situación por parte de organismos regionales debe tener consecuencias concretas, en particular relativas a la adopción por el Gobierno central de medidas drásticas para frenar la violencia y para evitar una obstaculización a la construcción de la paz que haga que ésta finalmente sea imposible.

Finalmente, el apoyo de la UE a una salida negociada al conflicto armado interno en Colombia es incuestionable. Bajo la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE de 2016, la UE aspira a conseguir una Unión con la fuerza suficiente para contribuir a la paz y la seguridad tanto en dicha región como en el resto del mundo. Asimismo, advierte que los instrumentos financieros, así como la PCSD y el apoyo al desarrollo deben permitir que se extienda una economía de paz que consolide y establezca la sociedad. Desde su primera iniciativa en materia de consolidación de la paz con los llamados Laboratorios de paz, la Unión ha cooperado económicamente con el Gobierno colombiano y las diversas comunidades para llegar a soluciones negociadas, entendiendo siempre el conflicto armado interno colombiano como una compleja realidad con orígenes muy profundos y centrados en los desequilibrios sociales existentes.

El discurso de la UE frente a las distintas etapas vividas en Colombia en torno al conflicto armado interno se ha centrado en mostrar su apoyo a soluciones negociadas, y no militarizadas, con especial preocupación hacia los derechos humanos. La ayuda europea hacia Colombia, en definitiva, se ha enmarcado históricamente en un contexto fundamentalmente humanitario, con el objetivo de dar solución a los problemas

estructurales de largo plazo que generan los ciclos de violencia.

En esta etapa de construcción de la paz, la Unión ha apostado por la creación del Fondo Fiduciario de la UE para la paz en Colombia, destinado a la ayuda económica al posconflicto. Constatamos que la UE ha concentrado sus acciones alrededor de tres prioridades: el apoyo a una política agraria integral y la estimulación de actividades económicas y de la productividad en áreas rurales remotas; el desarrollo rural con enfoque territorial, reforzando la presencia del Estado y restaurando el tejido social en las áreas remotas y afectadas por el conflicto, y finalmente, el apoyo económico y la reinserción social. Reconocemos que, a pesar de la gran ayuda económica aportada por la UE, es necesaria la colaboración activa y definida del Gobierno colombiano, del cual se requiere un compromiso para recuperar la gobernanza en los territorios donde ha estado ausente durante tantos años de violencia armada.

CONCLUSIONS

It is undeniable that the internal armed conflict that Colombia endured for more than five decades negatively affected every aspect of its society as well as the stability and development of the country. The strife has not only been known for its extensive time span but also by its devastating effect on the civilian population. Colombia's Registry of the Victims has nearly nine million people registered on it; victims of kidnapping, selective murdering, military campaigns, attacks on civilian property, terrorist attacks, massacres, forced disappearances, sexual violence, forced displacement, anti-personnel mines and unlawful recruitment among other things. The internal Colombian conflict has caused the deaths of more than two hundred thousand people over several decades and through the entire national territory.

After analyzing the historical context in which the conflict was started, as well as the many unsuccessful attempts at negotiation, it is clear that the signing in 2016 of the Final Agreement to end the armed conflict and build stable and lasting peace, also known as the Havana Agreements, is a historical milestone in attempting peace between the Colombian Government and the FARC-EP. Looking at the implementation of the Agreement, the importance of actions carried out by the international Organizations (IO) cannot be understated, particularly the United Nations (UN) and the regional ones, such as the Organization of American States (OAS), the Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture (OEI) and the European Union (EU).

One of the tragic consequences of the conflict has been the high number of people that have been internally displaced. The Colombian State continues to play a fundamental role in overcoming this serious problem. Despite the policies put in place by the Government, the State cannot abandon its duties to the victims of forceful internal displacement until a lasting solution has been found. This will have been achieved as soon as every person in need of assistance or protection stops needing them and can enjoy their fundamental rights without discrimination on the conditions that forced them to migrate.

Possibilities in achieving a long-lasting solution are discussed, namely, sustainable reintegration to the location of origin, local sustainable integration at the places in which

the displaced took refuge and sustainable integration elsewhere in the country. In all cases, it is of paramount importance that sustainable living conditions are met and that the displaced can build a new life while overcoming the circumstances that led to their current vulnerable predicament.

Three main armed groups were involved in the internal Colombian conflict: the illegal guerilla groups, the illegal paramilitary groups and the Army as a legal armed force. On one hand, the guerilla groups initially focused on taking over sizeable amounts of land to advance their strategies and to establish small independent zones, completely ceasing control from the Government. On the other hand, the paramilitary groups sought to get control over the same territories, take them from the guerrilla groups and establish outposts meant to stop the guerilla's advance. Finally, the National Army was tasked with re-establishing the State's presence in the areas over which it had lost control and battle the illegal armed groups to restore national sovereignty.

Notwithstanding the existence of several outlawed armed groups from both the guerilla and paramilitary sides, FARC-EP has by far been the most powerful armed group whose actions have resulted in Colombia being the country with the longest-running armed conflict. FARC-EP were formed as rural self-defense groups, led by the Communist Party, with claims over land ownership as their primary objective. However, in the 80s, their methods shifted drastically, adopting new military and economical tactics. Furthermore, the complete collapse of different peace processes from successive governments, income from kidnappings and extortions and even the alliances made with the drug cartels all resulted in the expansion and strengthening of the FARC-EP. Over time, the political ideas that once motivated the FARC-EP diminished and war became the tool to gain land with which they generated almost half the resources that kept them fighting. In this respect, drug trafficking was undoubtedly a prominent factor empowering the armed confrontation in Colombia.

Over the years, successive governments drew up several peace agreements that slowly gave way to the demobilization of the armed groups. The Havana Agreements signed between the Government headed by Juan Manuel Santos and the insurgent group FARC-EP in 2016 were pivotal in ending the conflict once and for all on both national and international stages, giving the Andean country a new post-conflict period of peace. Therefore, it can be acknowledged that the signing of the Havana Agreements and the

demobilization of the FARC-EP guerillas has been a success for Colombia, putting an end to the internal armed conflict that tragically afflicted the country, despite knowing that the implementation of this post-conflict period is neither without challenges nor threats.

The Colombian Government has not yet been able to finalize the negotiations to sign a peace agreement with the guerilla group National Liberation Army (ELN) and new criminal bands (BACRIM), formed as a side effect of the demobilization efforts, also continue to operate violently. Two factors are at play within the BACRIM that have enabled them to keep the paramilitary phenomenon alive in the current phase. On one hand, the Government's inability to penetrate society on local and regional levels; on the other, the difficulty for the Government, as well as society, of generating a much fairer and inclusive model for growth, with public funds and new economic avenues successfully replacing the underlying illegal ones. Without a doubt, the prevalence of violence within the BACRIM is one of the biggest challenges for this implementation stage of the Agreement with the FARC-EP and for the post-conflict times ahead for Colombia.

Notable achievements have been made in six critical areas of the conflict by The Havana Agreements, signed between the Government and the FARC-EP. First, both parties reached an agreement on one of the topics historically regarded as the primary initiator of the armed conflict: an integral rural reform. In order to eliminate the effects of the conflict in the country and, most importantly, to avoid future clashes; a complete shift in the living conditions of rural Colombia is of the utmost importance. Issues regarding land and the rights of the farmers were cornerstones in the negotiations, given the fact that the agricultural sector in Colombia had suffered two simultaneous conflicts, the agrarian conflict and the internal armed conflict, which led to major rural warfare.

The living conditions amongst the rural population are vastly different to those of the city dwellers, generating the so-called gap between urban and rural life. This agreement should have an impact in the form of the reduction and eventual eradication of poverty in the country, the construction of peace and the guarantee of food security and sovereignty. In this regard, the creation of a Land Fund that allows for a more equitable distribution of land as well as the Land Focused special Programs for Development (PDET) are essential in rebuilding the affected areas and in facilitating the reconciliation of the population.

Certainly, the reformation of the rural policies is a historical feat in this country.

In relation to the second term of the Agreement, regarding political engagement, democratic openness is viewed as essential to peace building. Consequently, opportunities to promote political inclusion and to allow the creation of new political projects may arise. Democracy becomes the ideal medium where peace can be consolidated, to the extent that it can resolve conflicts in a neutral manner, through debate and elections. In understanding the origins and evolution of the Colombian conflict, the conclusion that is reached is of the substantial need to break, once and for all, the link between arms and politics. It cannot be overstated that the FARC-EP's goal is to lay down arms and defend their ideas in the political arena in a peaceful law-abiding way. The State should offer sufficient guarantees to the full exercise of political opposition, in order to avoid any recurrence of violent periods like the one suffered with the annihilation of the Patriotic Union.

Illegal plantations and the illegal economies associated with them have been the main driving factors of the third term of the Agreement, the illegal drug problem. Both factors have saturated the armed conflict, changing from their outset the focus and actions of the different groups involved. The Agreement classes the illegal plantations as a rural development problem and illegal drug consumption as a public health issue with a focus on human rights. It also attempts to be forceful with one of the biggest challenges for security, organized crime, specifically by drug related organizations.

The main humanitarian crisis that Colombia has suffered during recent decades has been, without a doubt, the numerous lives that the conflict has taken. That is why, in the fourth term of the Agreement, it was decided that restitution to the victims should be the center of all negotiations. The decision was made, after reviewing the evidence of more than nine million victims of the conflict, to create the Integral System for Truth, Justice, Reparation and No Repetition (SIVJRNR). This system is made up of several judicial and non-judicial mechanisms. It was created to achieve the most satisfying compensation to the victim, which implies ensuring accountability over what happened and a guarantee of legal security for those that participate in the different aspects of the process. Among the mechanisms playing their part, it is worth mentioning the significant impact that the Special Jurisdiction for the Peace has had on the implementation of an appropriate transitional justice system. The success of the transitional justice depends, greatly, on the

State's competence to guarantee the satisfaction of the rights of the victims as well as successful reintegration for all the former combatants.

With the signing of the end of the conflict, the fifth term was that a cease fire was made a reality, permanently. Through this ceasing of violence, and through a detailed schedule for the surrendering of arms and the reintegration of the former combatants to civilian life, the terms for the confrontation's end were considered to be established. The United Nations had a major role, as an international party, in heading the trilateral mechanism to monitor and check the Bilateral and Definitive Cease Fire and Hostilities process (CFHBD). Furthermore, the UN received the totality of the armament that the FARC-EP had in their possession, thus supervising the process of arms surrender.

The transition of the ex-FARC-EP members to civilian life has been done through temporal and transient relocation in what is known as normalization transitional zones and transitory points of normalization. The creation of such relocation places made it possible to transition the ex-guerilla combatants into lawfulness and arms surrender under the security guarantees which are a necessary condition for the construction of peace and coexistence and to guarantee the implementation of the agreed upon plans and programs.

With the signing of the Final Agreement there was a leap forward to the implementation, verification and ratification of each and every one of the terms agreed upon. This period is the current one, and regarding this period, it can be attested that the actions of the IO during the implementation of the Peace Agreement have been subject to a profound and thorough analysis. Beyond the Monitoring and Verification Commission of the Final Agreement and Dispute Resolution, which is comprised of Government representatives as well as FARC-EP's, the implementation is supported by an array of international partners for the monitoring of the Agreement. The IO in this period provide specific and substantial functions for the success of the process and the viability of sustainable and lasting peace.

After analyzing the context of the internal armed conflict in Colombia and the background upon which the Havana Agreements have been built, the Andean country is considered to have entered a post-conflict era. Despite this, Colombia still faces great challenges in achieving its most important goal: building stable and lasting peace, which implicitly means avoiding the resurgence of violence.

The end of the original conflict will be provable once Colombia has conquered all the political, economic and social difficulties that it faces, without doubt, what other countries have faced in the presence of a peace agreement. Currently, progressing from the armed conflict, and as usual with these cases, Colombia has resorted to a transitional justice system. Colombian society must make every effort to face the consequences of the massive violations and systemic abuse of human rights suffered over the conflict years in order to build a new peaceful society upon which the reconciliation of its members and the consolidation of its democracy are possible.

The concept of transitional justice is not a new concept for the country. Upon signing the Peace Agreement in 2016, Colombia had almost a decade's worth of experience in formulating and implanting transitional justice mechanisms. The current model has been designed by the Peace Agreement, made up by several judicial and extrajudicial mechanisms as well as by restorative and retributive measures. These measures are intended to hold the perpetrators of extreme human rights violations accountable for their actions and to put an end to the systemic violence of the armed conflict. At the same time, it attempts to lay the foundations for stable and lasting peace and the acknowledgement and rehabilitation of the victims.

On analyzing the importance of international institutionalized cooperation, peace, inside the IO's sphere of action, stands for conflict prevention and human security. The United Nations have played a decisive role in the reconfiguration of the concept of human security and have cooperated in placing human life at the center of security. Following its creation, the United Nations quickly became a project of peace and, as such, embodies the fundamental mission of conflict prevention and peace building. Therefore, when talking about the actions of the universal IO in peace building in Colombia, automatic focus was given to the role that the United Nations played.

The relationship between the United Nations and Colombia exists since the early days of the organization given that the latter was a founding member of the former, and for a long time, the UN has had specific concern regarding the preservation of human rights in Colombia. One of the mechanisms that the Organization has used to check on the human rights record of the country has been the Universal Periodic Review (UPR). The implementation of the Havana Agreements has shown the difficult situation the country is still under with regards to the protection of human rights of the civilian population.

Colombia has been subjected to this Review three times over the last few years, and it has been revealed that the gradual improvement of the human rights situation has been constant, going from extremely critical in the years of the conflict to becoming much better, by all violence indicators. In broad terms, the Peace Agreement keeps up with Colombia's international obligations regarding human rights and, if applied diligently, it has the potential to steer the State towards the overcoming of the structural problems it faces in terms of human rights issues.

The preoccupation shown by the United Nations has been materialized since the first report from the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in 1997. The main motivation behind this concern has been, since the beginning, the vast amount of violations against human life. Such violations were the consequence of several violent acts in the context of the armed conflict between the Government and the guerillas and those perpetrated by the paramilitary groups. Other concerning factors present throughout the entire conflict have been the great number of disappearances and the alarming level of impunity. The Peace Agreement has a wide range of terms regarding human rights, which is why the OHCHR was asked to support its application and was given several roles in the application phase of the Agreement for the construction of peace in the country.

Both Colombia's Government and the FARC-EP believe that international participation has been crucial in each one of the phases of the process. The United Nations, in particular, have a fundamental role to play and participate in three different phases during the implementation of the Final Agreement. And they do so through the UN's Mission in Colombia and the Monitoring Mission as well as through participation in the international accompaniment, their own programs, funds and specialized agencies. This international cooperation has developed into a key factor in the success of the implementation of the Peace Agreement, clearly demonstrating that it has been essential in order to pursue the construction of peace and the correct application of the agreed upon terms.

Despite the existence in Colombia of a legal and institutional framework for the protection of human rights, and despite opening investigations and conducting trials, it would be wise to bring to light the fact that the vast majority of the crimes committed by the different groups have gone unpunished. This includes those committed before the implementation in Colombia of the Rome Statute, as well as those committed since. The

International Criminal Court (ICC) has kept the Colombian case in a preliminary review situation since 2004.

Given the quantity and severity of the crimes committed in the country in the last decades, it is certainly hard to understand why the Prosecutor for the ICC has not requested the opening of an investigation into the matter. Even more so when the Court's Prosecutor has acknowledged that, in light of the criteria laid down in the Rome Statute, there were enough grounds to believe that the outlawed armed groups, and even the National Army, had committed war crimes and crimes against humanity in Colombia, ever since the Court's jurisdiction became effective. If during the duration of the armed conflict the ICC did not conduct investigations, after signing the Peace Agreement, it will be even more difficult to expect that such an action will take place.

In relation to the actions of the regional Organizations (RO), the OEA has been verified to have shown its support in helping to reach a peaceful resolution to the internal armed conflict in Colombia. And, without a doubt, the most important peace action carried out by the OEA in Colombia was the Peace Process Support Mission, (MAPP/OEA). From the analysis of the implementation of the agreements carried out by the Mission the need is identified for the State to limit the expansion of the illegal armed groups in the areas the FARC-EP previously had under their control.

It is also believed that the Government should be active in solving the current problems derived from the drug trafficking by following the eradication policies and the substitution of the illegal plantations and developing an integral policy that would address all the links of the chain. At the same time, it is essential to provide support to the people, access to goods and services and to offer profitable productive projects aimed at the rural population. Several recommendations have been made by the OEA's Mission especially those regarding the integral reparation of the victims and the application of the transitional justice mechanisms.

The importance of the reports of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), as well as the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (Inter-American Court) regarding Colombia is seen. The accusations against the Colombian State from the Inter-American Court have been significantly high compared to the rest of the countries that have recognized the Court's jurisdiction. All the rulings

have something in common: the violence as a consequence of the armed conflict. In those rulings, in which the Court condemns the Colombian State, the Court considered that it did not fulfill its duties and obligations to the people, regarding the right to life, personal integrity, personal freedom, as well as the prohibition of forced labor and torture. After the signing the Peace Agreement, the Inter-American Court has been especially active regarding the analysis of the cases brought against the Colombian State. It is of special importance that, once the Court rules against the Colombian State, it fulfills its reparation duties to the people.

Throughout the internal armed conflict, the OEI has always been in favor of education as the primary tool to combat its deep causes. The bid for education for peace is certainly correct but lacks effective policies that would support it in transforming society. The rise in violence at the hands of the newly formed armed groups, ex-combatants not yet demobilized or ordinary street gangs is one of the biggest and most dangerous challenges to the implementation of the Agreement and the procurement of a stable and lasting peace. The detection and analysis of the situation carried out by the regional Organizations must have appropriate consequences, in particular because of the adoption by the central Government of drastic measures to stop violence in its tracks to avoid interfering with the construction of peace.

Finally, the support given by the EU to a negotiated way out of the internal armed conflict in Colombia is undeniable. Under the global strategy for foreign policy and security of the EU in 2016, the EU had a shot in becoming a Union with enough strength to contribute to the peace and security both in this region and in the rest of the world. It warns that the financial instruments, as well as the Common Security and Defense Policy (CSDP) and the support to the development must allow for the extension of an economy of peace that would consolidate and stabilize society. Since its first initiative regarding peace consolidation with the so called Peace Laboratories, the Union has financially cooperated with the Colombian Government and several communities to reach negotiated solutions. At the same time, it sees the Colombian internal armed conflict as a complex reality with very deep roots in the existing social inequities.

The EU's discourse throughout the different stages regarding the internal conflict has been always aimed at supporting un-militarized negotiated solutions, with special concern towards the violation of human rights. Essentially, the help received from Europe has

been historically framed in a fundamentally humanitarian context with the goal to provide solutions to the long-lasting structural problems that generate those violence cycles.

In this construction of the peace phase, the Union has relied on the creation of the EU Trust Fund for the peace in Colombia, meant to economically help the post-conflict scenario. The EU has focused their actions around three main priorities: support to an integral rural policy, the stimulation of profitable activities and the productivity of remote rural areas; the territorially focused rural development, reinforcing the State's presence and restoring the fabric of society in the remote areas affected by the conflict; and finally, the financial support and the social rehabilitation of the people. Despite the great financial support given by the EU, it is paramount to have an active and well defined collaboration by the Colombian Government, from which a higher level of commitment to regain control in the territories in which it has been absent during the years of armed violence is required.

BIBLIOGRAFÍA

I. MONOGRAFÍAS Y LIBROS COLECTIVOS

ALAPE, A.: *La Paz, la Violencia: Testigos de excepción*, Editorial Planeta, Bogotá, 1985.

ARENAS, J.: *Cese al fuego*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1985.

BALLESTEROS PEIRÓ, A., FISAS ARMENGOL, V., y otros.: *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria Editorial, Escola Cultura de Pau, UAB, Barcelona, febrero 2016.

BARRETO HENRIQUES, M.: *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s) ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2016.

BLANC ALTEMIR, A.: *La responsabilidad internacional del Estado por la violación grave y sistemática de los derechos humanos fundamentales*, Bosch, Barcelona, 1990.

BLANC ALTEMIR, A. (Ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009.

BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2013.

BOUTROS-GHALI, B.: *Contribution à l'étude des Ententes Régionales*, A.Pedone, Paris, 1949.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Curso de Derecho internacional público: introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Tecnos, Madrid, 1991.

CASTAÑO, B. L.: *Violencia sociopolítica en Colombia: repercusión en la salud mental de las víctimas*, Corporación AVRE, Grupo Editorial Artes, Bogotá, 1994.

CASTRO JOVER, A. y MAYA BARROSO, D.E. (Dir.): *Derechos humanos, minorías*

culturales y religiosas en Colombia y España, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Zarautz, 2008.

CHURRUCA MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, Ed. Catarata, Madrid, 2015.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS: *Anotaciones sobre la ley de justicia y paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas*, CCJ, Bogotá, marzo de 2007.

DELORS, J.: *Educación: hay un tesoro escondido dentro*, UNESCO, 1996.

DÍAZ, S.: *Memorias Audiencia Pública de las Mujeres*, Economía y empleo, Red Nacional de Mujeres, Bogotá, 2001.

DÍAZ BARRADO, C.M, FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, J.L.: *Derecho internacional humanitario y derechos humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2013.

DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, L. (Coords.): *Doce miradas del conflicto colombiano*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, N°2, 2013.

FERNÁNDEZ DE SOTO, G.: *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*, Ed.Norma, Bogotá, 2004.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ LIESA, C. y REY CANTOR, E. (Dir.): *El Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC*, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá, 2017.

FISAS, V.: *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria Ediciones UNESCO, Barcelona, 2001.

FISAS, V.: *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*, Icaria Editorial, Escola de Cultura de Pau, UAB, Barcelona, 2010.

FISAS, V.: *El proceso de paz en Colombia*, *Quaderns de Construcció de Pau* N°17,

Escola de Cultura de Pau, Barcelona, noviembre 2010.

FISAS, V.: *Educación para una cultura de paz, Quaderns de construcció de pau N°20*, Barcelona, mayo 2011.

GARCÍA VILLEGAS, M.: *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008.

GESTRI, M.(Ed.): *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Milan, Giuffrè, 2016.

GÓMEZ ISA, F. (Dir.): *Colombia en su laberinto. Una mirada al conflicto*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008.

GÓMEZ-SUÁREZ, A: *El triunfo del No, la paradoja emocional detrás del plebiscito*, Ícono Editorial, 2016.

GRAY, CH.: *International Law and the Use of Force*, New York, Oxford University Press, 2000.

GUTIÉRREZ, F., WILLS, M. y SÁNCHEZ, G. (Eds.): *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 2006,

HABERMAS, J.: *Más allá del Estado Nacional*. Trotta, 2ªEd., Madrid, 1998.

HOCKER, J. y WILMOT, W.: *Interpersonal Conflict*, 9th edition (Kindle Edition), McGraw-Hill, New York, 2014.

IBAÑEZ LONDOÑO, A.M.: *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Editorial Kimpres Ltda., 2009, Bogotá, Primera edición.

IBAÑEZ NAJAR, J.E.: *Justicia Transicional y las Comisiones de la Verdad*, Biblioteca de Derechos Humanos, Instituto Berg, Bogotá, 2015.

KELSEN, H.: *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamentals Problems*, Stevens & Soins Ltd, London, 1951.

KOONINGS, K y NORDQUIST K.A.: *Proceso de paz, cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración –CDDR- paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión*

de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA –MAPP/OEA- en Colombia, Valoración conjunta comisionada por las embajadas de Holanda y Suecia, Upsala/Utrecht, informe final, 3 de octubre de 2005.

LEDERACH, J.P.: *El abecé de la paz y los conflictos*. 1ª Ed., Los libros de la Catarata, Madrid, 2000.

LEGRAND, C.: *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia: 1850 – 1936*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1986.

LONDOÑO, L. M. y RAMÍREZ, P.: *La dominación de regreso a casa*. Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, UNIFEM, Gobernación de Antioquia, Accenta, Bogotá, 2007.

LÓPEZ DÍAZ, C. y VARGAS, A.: *Manual de Procedimiento para Ley de Justicia y Paz*, Ed. Milla Ltda., Bogotá, Colombia, 2009.

MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014.

MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones internacionales de carácter regional*, DYKINSON, Madrid, 2013.

MARCH, J. y OLSEN, J.P.: *The Logic of Appropriateness*, The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press, New York, 2009.

MASSÉ, F., MUNÉVAR, J., ÁLVAREZ, E. y RENÁN, W.: *La evolución de las estructuras armadas post-desmovilización: pasado, presente y futuro*, Tercer Informe del Observatorio de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid, 2010.

MEERTENS, D. et al.: *Colombia, Brechas, Diversidad e Iniciativas. Mujeres e igualdad de género en un país en conflicto.*, Embajada de Suecia, ASDI, Bogotá, 2006.

MELO, J.: *1957: Un año movido*, Catálogo Salón de Arte Moderno 1957: 50 años de arte, Biblioteca Luis Ángel Arango, Banco de la República, Bogotá, 1957.

MESA, M. (coord.): *El papel de Europa en un futuro proceso de paz para Colombia*, Centro de Investigaciones para la Paz – Fundación Hogar del Empleado (CIP-FUHEM), 2003.

MONJAS, M.I.: *Programa de enseñanza de habilidades de interacción social para niños y niñas en edad escolar*, Madrid, CEPE, 1999.

MOVICE–CCAJAR–CSPP: *Sin justicia y sin paz: verdad fragmentada, reparación ausente*, Capítulo II Análisis de las investigaciones en contra de congresistas y ex congresistas por sus vínculos las estructuras paramilitares y los obstáculos a la aplicación de justicia, Bogotá, octubre 2009.

PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2016.

PÉCAUT, D.: *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Editorial Norma, Bogotá, 2006.

PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: *Las FARC 1949-1996: de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

PIZARRO LEÓNGOMEZ, E.: *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá, 2004.

PUONG, C.: *The international Protection of Internally Displaced Personas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

RAMÍREZ, S. y RESTREPO, L.A.: *Actores en conflicto por la paz*, Editorial Presencia, Bogotá, 1988.

RAMSEY, R.: *Guerrilleros y Soldados*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1981.

RESTREPO, J.A. y APONTE, D. (Ed.): *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Pontificia universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

RESTREPO, M. E. y BAGLEY, B. (Compiladores): *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2011.

ROMERO, R.: *Unión Patriótica: expedientes contra el olvido*, Centro de Memoria Paz y Reconciliación, Bogotá, 2011.

RUDQVIST, A. y VAN SLUYS: *Informe final de evaluación de medio término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio*, ECO, febrero, 2005.

RUIZ-RICO RUIZ, G., SZEGEDY-MASZÁK, I., y PRIETO SANJUÁN, R.A.: *Retos en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia*, Tirant lo Blanch, Valencia, Bogotá, 2018.

SELTON D.: *The Encyclopaedia of Genocide and Crime Against Humanity*, Mac Millan, 2004.

SUHNER, S.: *Resistiendo al olvido. Tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia*, Taurus, Buenos Aires, 2002.

TASCÓN, T. E.: *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

TOKATLIAN, J. G.: *Drogas, Dilemas y Dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1995.

UGARRIZA, J., NUZZIO, E., OROZCO, M., RODRIGUEZ, A., MARTÍNEZ, U. y GUTIÉRREZ, N.: *Experimentos sobre reconciliación política en Colombia*. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2013.

UMAÑA, E. *Memorial por Colombia: dependencia, miseria, violencia: Plebiscito?*, Ed. Lucía de Esguerra, Bogotá, 1987.

UPRIMNY, R., SAFFON, M.P., BOTERO, C. y RESTREPO, E.: *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, 1º Ed., Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De Justicia, Bogotá, 2006.

URCUYO, C.: *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto Centroamericano*, FLACSO, San José, Costa Rica, 2010.

URIBE DE HINCAPIÉ, M.T.: *Nación ciudadano y soberano*, Corporación Región, Medellín, junio 2001.

URIBE-CALDERÓN, M.: *Salvo el poder, todo es ilusión. Mitos de origen de los Tigres Tameses de Sri Lanka (LTTE), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Provisional Irish Republican Army de Irlanda del Norte (IRA)*., Editorial Pontificia

Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.

VALENCIA VILLA, H.: *La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 2005.

VARGAS VELÁSQUEZ, A.: *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*, La Carreta Política Editores, Medellín, 2010.

VELLAS, P.: *Le Regionalisme International el l'Organisation des Nations Unies*, Paris, A.Pedone, 1948,

VIDAL, R., ATEHORTÚA C. y SALCEDO J.: *Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali*, Proyecto de Brookings, LSE sobre desplazamiento interno, mayo 2013, Bogotá.

VILLARREAL, N. y RÍOS M. A.: *Cartografía de la Esperanza. Iniciativas de resistencia pacífica desde las mujeres*, Corporación Ecomujer, Colombia, Bogotá, 2006.

II. ARTÍCULOS DE REVISTA Y CONTRIBUCIONES EN OBRAS COLECTIVAS

ABAD CASTELOS, M.: <<Unión Europea, acción exterior y conflictos: ¿qué papel puede haber para la diplomacia privada?>>, en SÁNCHEZ RAMOS, B. (Ed.): *La Unión Europea como actor global. Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 47-78.

AGUILERA PEÑA, M.: <<La memoria y los héroes guerrilleros>>, *Análisis Político* n° 49, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, mayo-agosto 2003, pp. 3-27.

ANGULO, M.C., ORTIZ A.M., y PANTOJA S.D.: <<Análisis de las percepciones de los colombianos sobre el proceso de paz y el posconflicto desde una perspectiva de género>>, *Colombia Internacional* 80, Bogotá, enero a abril de 2014, pp. 220-233.

AÑAÑOS MEZA, M.C.: <<La consolidación de la paz en el derecho internacional>>,

REEI, n.20, diciembre 2010, pp. 1-34.

ARCOS MOLAS, M.: <<Colombia: un país sumido en medio siglo de conflicto>>, *Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Madrid, 26 de enero de 2015, pp. 1-30.

ARÉVALO BENCARDINO, J.: <<Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana>>, *Revista de Economía Institucional*, vol.16, n°30, Primer semestre/2014, pp. 131-169.

BALLESTEROS MARTÍN; M.A.: <<El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional>>, *Real Instituto Elcano, ARI n°91/2006, Área Terrorismo Internacional*, pp. 1-8.

BARBÉ, E.: <<La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 17-31.

BARNETT, M., KIM, H., O'DONELL, M. y SITEA, L.: <<Peacebuilding: what is in a name?>>, *Global Governance* 13, 2007, pp. 35-58.

BARNETT, M.: <<Building a republican peace: Stabilizing states after war>>, *International Security* 30, 4, Cambridge, 2006, pp. 87-112.

BARRETO ARDILA, H.: <<Concepción del Estado y su influencia en la teoría del delito>>, en AA. VV. *de derecho penal. Parte general*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pp. 45-59.

BARRETO HENRIQUES, M.: <<Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?>>, *Revista Análisis Internacional –RAI-*, Vol.5, N°2, julio-diciembre 2014, pp. 219-243.

BASTO MERCADO, L.E.: <<Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración>>, *Revista Equidad y Desarrollo*, n°11, Bogotá, Enero-junio de 2009, pp. 105-124.

BEJARANO MAHECHA, P.: <<La verificación internacional: condición decisiva en la

solución negociada del conflicto armado colombiano>>, *Opera*, N°21, julio-diciembre 2017, pp. 183-208.

BERDAL, M.: <<The UN Peacebuilding Commission: The Rise and Fall of a Good Idea>>, en MICHAEL P.; COOPER, N. y TURNER, M. (Eds.): *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008, pp. 356-372.

BERMEJO GARCÍA, R.: <<La responsabilidad de proteger y el derecho internacional ¿Mito o realidad en la práctica internacional?>> en DÍAZ BARRADO, C.M, FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, J.L.: *Derecho internacional humanitario y derechos humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2013, pp. 179-214.

BLACKBURN LLORET, R.: <<El relativisme cultural a l'Examen Periòdic Universal del Consell de Drets Humans>>, *ICIP WORKING PAPERS 2011/3*, Institut Català per la Pau, Barcelona, septiembre 2011, pp. 1-42.

BLANC ALTEMIR, A.: <<Repensar, reformar o revitalizar las Naciones Unidas. El proceso de reforma de la Organización en los albores del siglo XXI>>, en BLANC ALTEMIR, A.: *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales*. Tecnos, Madrid, 2009, pp. 17-67.

BLANC ALTEMIR, A.: <<La respuesta de la Organización de las Naciones Unidas al terrorismo internacional>>, en GUTIÉRREZ ESPADA, C (Dir.); CERVELL HORTAL, M.J.: (Coord.): *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y Terrorismo Global*. Diego Marín Librero Editor, Murcia, 2011, pp. 49-90.

BLANC ALTEMIR, A.: <<Las Naciones Unidas y la Unión Europea: valores y ámbitos de acción compartidos en aras de un multilateralismo más eficaz>>, en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 17-68.

BLANC ALTEMIR, A.: <<Las Naciones Unidas y la Unión Europea: ¿una comunión de valores y principios?>>, en PONS RÀFOLS, X. (Dir.): *Las Naciones Unidas desde España. Setenta aniversario de las Naciones Unidas. Setenta aniversario del ingreso de*

España en las Naciones Unidas. Asociación para las Naciones Unidas en España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 151-165.

BLANC ALTEMIR, A.: <<La universalidad de los derechos humanos: algunas reflexiones>>, *Revista Internacional de Estudios Globales Interdisciplinarios*, vol. 5, Issue I, 2016, pp. 13-26.

BLANC ALTEMIR, A.: <<¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo Acuerdo con el Mercosur>>, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXXIV. Liber Amicorum Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada, 2018, pp. 921-968.

BORDONADO, J.: <<Nueva Estrategia Europea de Seguridad>>, *Análisis GESI*, 13/2016, Universidad de Granada, pp. 1-31.

BOTERO, F., HOSKIN, G.W., y PACHÓN, M.: <<Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia>>, *Revista de Ciencia Política*, Vol.30, nº1, Santiago de Chile, 2010, pp. 41-64.

CANO LINARES, M.A.: <<El conflicto colombiano ante las instituciones internacionales>>, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.7, nº2, 2013, pp. 74-98.

CARDONA LLORENS, J.: <<El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en tiempo de reformas>>, en CARDONA LLORENS, J (Ed.): *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 17-21.

CARDOZO LONDOÑO, O.: <<Incidencia de poderes exógenos en las políticas públicas y en el sector rural en Colombia>>, *Apuntes del CENES*, Volumen 30, nº52, Bogotá, Segundo semestre 2011, pp. 103-116.

CARVAJAL MARTINEZ, J.E.: <<Los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Colombia y la mirada de la justicia internacional>>, *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, 2015, pp. 103-120.

CASTAÑEDA, D.: <<¿Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea?>>, *Colombia Internacional* 69, enero-junio 2009, Bogotá, pp. 162-179.

CHERNICK, M.: <<Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996)>>, *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, N°36, Edición especial: Seminario sobre procesos de negociación y Paz, octubre-diciembre 1996, pp. 1-5.

CHERNICK, M.: <<La negociación de la paz entre múltiples formas de violencia>>, en LEAL BUITRAGO, F. (Editor): *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, 1ªEd. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999, pp. 3-57.

CHICA JIMÉNEZ, J.: <<Del conflicto a la cultura de paz, implicaciones>>, *Revista Iberoamericana de Educación*, Vol.44, n° Extra 5, 2007, pp. 1-11.

CORREA ROBLEDO, R.: <<La Comunidad Internacional y las negociaciones de paz en Colombia>>, *Cooperación Internacional en procesos de paz. Experiencias y estudios de caso en Tayikistán, Sierra Leona, Angola, Azerbaiyán y Colombia*, INDEPAZ, Punto de Encuentro, Documentos sobre Democracia y Paz, N°35, Bogotá, abril de 2006, pp. 64-69.

CUBIDES, F.: <<Los paramilitares y su estrategia>>, en DEAS, M. y LLORENTE, M.C. (Eds.): *Reconocer la guerra para reconstruir la paz*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1999, pp. 151-199.

CUBIDES C., F.: <<La participación política del campesinado en el contexto de la guerra: el caso colombiano>> en GRAMMONT, H. C.: *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, marzo 2006, pp. 133-157.

CUJABANTE VILLAMIL, X.A.: <<La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia>>, *Equidad Desarrollo*, N°26, julio-diciembre de 2016, pp. 207-222.

DONAIS, T.: <<Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes>>, *Peace and Change*, Vol. 34, 1, Enero 2009, Creighton University, pp. 3-26.

EASTERDAY, J.S.: <<Deciding the Fate of Complementarity: A Colombian Case Study>>, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 26, N°1, 2009, pp.

50-111.

ECHANDÍA CASTILLA, C.: <<La experiencia del Caguán. Punto de partida del debilitamiento de las Farc>>, *Revista Zero* n°28, Bogotá, 2012, pp. 54-61.

ECHEVERRÍA, R.G.: <<Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe>>, en *Revista de la CEPAL*, no.70, Santiago de Chile, abril de 2000, pp. 147-160.

ESTUPIÑÁN SILVA, R.: <<La responsabilidad estatal por violaciones graves del DIDH y del DIH en el sistema de Naciones Unidas>>, *Criterio jurídico garantista*, 5, 2011, pp. 88-111.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: <<Paz, seguridad y defensa en el espacio iberoamericano>>, en DÍAZ BARRADO, C.M y VACAS FERNÁNDEZ, F (Dir.): *Guía del Espacio Iberoamericano de Paz Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, pp. 216-223.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: <<Derecho internacional humanitario y derechos humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano>>, en DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, L. (Coords.): *Doce miradas del conflicto colombiano*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, N°2, 2013, pp. 53-60.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: <<Reflexiones sobre los derechos humanos y el conflicto colombiano>>, *Tiempo de paz*, N°.110, Bogotá, 2013.

FERNANDO BARRERA, L.: <<La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reparación integral a las víctimas en el marco del conflicto armado en Colombia>>, en *Revista Ratio Juris*, Vol.12 N°25, julio-diciembre 2017, pp. 69-87.

FRANCO, A.: <<Experiencias de Colombia en el Consejo de Seguridad>>, *Revista Javeriana*, n°704, Bogotá, 2004, pp. 52-59.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ: <<¿Para dónde va el paramilitarismo en Colombia?>>, *Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis*, Número 58, enero 2010, pp. 1-7.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ: <<Tesis No.5. La criminalidad organizada hoy:

entre la consolidación de un actor y las expresiones locales>>, *Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*, Informes FIP, núm.23, septiembre de 2014, pp. 35-39.

GALTUNG, J.: <<Peace Research Takes Sides>>, en *The New Era*, vol.55, n°7, septiembre/octubre, 1974, London, pp. 167-191.

GERRING, J., THACKER, S.C., y MORENO, C.: <<Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry>>, *American Political Science Review*, Vol. 99, N°4, Cambridge, noviembre 2005, pp. 567-581.

GESTRI, M.: <<Access to a Court and Jurisdictional Immunities of States: What Scope for the Balancing of Interests Test?>>, *Italian Yearbook Of International Law* - n. volume XXIII - pp. 91-97.

GÓMEZ BUENDÍA, H.: <<La Violencia Contemporánea en Colombia, un Punto de Vista Liberal>> en PEÑARANDA, R. y SÁNCHEZ, G. (Compiladores): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1991.

GÓMEZ JIMÉNEZ, M.: <<La comunidad internacional y el proceso de paz entre el gobierno nacional y el ELN. Antecedentes y perspectivas>>, *Cooperación Internacional en procesos de paz. Experiencias y estudios de caso en Tayikistán, Sierra Leona, Angola, Azerbaiyán y Colombia*, INDEPAZ, Punto de Encuentro, Documentos sobre Democracia y Paz, N°35, Bogotá, abril de 2006, pp. 74-79.

GÓMEZ RODRIGUEZ, D.T, BARBOSA PÉREZ, E.M. y ROJAS VELASQUEZ, Q.E.: <<Política agraria y posconflicto en Colombia>>, *Inclusión & Desarrollo*, Edición n°4, 2015, pp. 74-82.

GÓMEZ-SUÁREZ, A.: <<Una mirada crítica al acuerdo de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en el marco del Proceso de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC>>, en ESPITIA CUENCA, C.E. (Ed.): *En la ruta hacia la paz. Debates hacia el fin del conflicto y la paz duradera*, Bogotá, Colombia, 2015, Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, pp. 7-28.

GÓMEZ-VELÁZQUEZ, A. y CORREA-SAAVEDRA, J.: <<¿Sobredimensión de la tensión entre justicia y paz? Reflexiones sobre justicia transicional, justicia penal y

justicia restaurativa en Colombia>>, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 26, 2015, pp. 193-247.

GONZÁLEZ, F.: <<Conflicto violento en Colombia: una perspectiva de largo plazo>>, en GARCÍA DURAN, M. (Editor): *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*, Ed. Accord, núm.14, Londres – Bogotá, 2004.

GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: <<La Unión Europea en su laberinto: definiendo el nuevo equilibrio institucional en materia de acción exterior>>, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (Dir.): *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 199-224.

GONZÁLEZ BONDIA, A.: <<La acción exterior en el Tratado de Lisboa>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 35-58.

GONZÁLEZ BUSTELO, M.: <<Las encrucijadas de Colombia>>, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Nº 91, 2005, Madrid, pp. 133-138.

GRABE LOEWENHERZ, V.: <<Los procesos de paz: 1990-1994>>, en GARCÍA DURAN, M. (Ed.): *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*, Ed. Accord, núm.14, Londres – Bogotá, 2004, pp. 40-47.

GRABE LOEWENHERZ, V.: <<M-19: de la lucha armada a la renuncia a la violencia>>, en *IV Jornadas internacionales sobre terrorismo. Los finales del terrorismo: lecciones desde la perspectiva comparada*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010, pp. 1-33.

GRANADA, S., RESTREPO, J.A. y TOBÓN GARCÍA, A.: <<Neo paramilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano>>, en RESTREPO, J.A. y APONTE, D. (Ed.): *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Pontificia universidad Javeriana, Bogotá, 2009, pp. 467-499.

GUERRERO SIERRA, H.F.: << La Unión Europea y la gestión de conflictos armados: el caso de los “laboratorios de paz” en Colombia>>, *Ámbito Jurídico*, Rio Grande, XV, Nº.99, abril 2012, pp. 1-4.

GUTIÉRREZ, F. y BARÓN, M.: <<Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia: notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004>>, en GUTIÉRREZ, F., WILLS, M. y SÁNCHEZ, G. (Eds.): *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 2006, pp. 267-312.

HERNÁNDEZ MERCADO, L. F.: <<Procesos de retorno de población desplazada a Macayepo. Oportunidad de construcción de paz o posibilidad de revictimización en los Montes de María>>, en UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO. OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ: *Estado y ciudadanía para la paz*, Serie documentos para la paz, N°1, Bogotá, 2011, pp. 129-158.

HERRERA ROBLES, A.: <<El Estado Colombiano frente al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos>>, en Revista de Derecho, Universidad del Norte, 16, 2004, pp. 104-141.

HOLDEN, M. JR.: <<Exclusion, Inclusion, and Political Institutions>>, *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, New York, 2009, pp. 163-190.

HUERTAS DÍAZ, O.: <<La responsabilidad internacional del Estado colombiano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2006-2013)>>, *Nova et Vetera*, Vol.23, núm.67, enero/diciembre 2014, pp. 28-37.

IZQUIERDO, J.C.: <<La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE*, Documento Marco, 16/2016, 30 de septiembre de 2016, pp. 1-22.

KALYVAS S. y ARJONA, A.: <<Paramilitarismo: una perspectiva teórica>>, en RANGEL, A. (Ed.): *El poder paramilitar*, Fundación Seguridad y Democracia, Planeta, Bogotá, 2005, pp. 25-45.

KAY, C.: <<Rural poverty and development strategies in Latin America>>, *Journal of Agrarian Change*, Vol.6 N°4, Malden, USA, octubre 2006, pp. 1-53.

LILLO GONZÁLEZ, M. y SANTAMARÍA GARCÍA, A.: <<La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío>>, *Anuario de Estudios Americanos*, 2009, 66.1, enero-

junio, 289-319, Sevilla (España), pp. 289-319.

LONDOÑO, P.: <<Prevención: responsabilidad de proteger y seguridad humana>>, *OASIS 2003-2004*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 95-115.

LÓPEZ I VIDAL, LI. y SORIANO J.P.: <<La Unión Europea y el interregionalismo>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 266-289.

LOSADA SIMÓN-RICART, L.: <<Colombia: desfarquizar la paz>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE, Documento de Opinión*, 99/2017, 29 de septiembre de 2017, pp. 1-14.

LOZANO ROJAS, C.A.: <<Incidencia de los Derechos Humanos a partir de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para las operaciones militares en Colombia, 2008-2010>>, *Diálogos de saberes*, no.41, julio-diciembre de 2014, pp. 67-88.

MALARINO, E.: <<Transición, derecho penal y amnistía. Reflexiones sobre la utilización del derecho penal en procesos de transición>>, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 9, 2013, pp. 205-222.

MANGAS MARTIN, A.: <<Unión Europea: derechos humanos y desarrollo sostenible>>, en DÍAZ BARRADO, C.M. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (Dir.): *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos. Paz, justicia e instituciones sólidas / derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III, Madrid, 2018, pp. 13-26.

MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A.: <<El proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz y su implementación práctica>>, *Opinión Jurídica*, Vol.8, N°16, julio-diciembre de 2009, Medellín, Colombia, pp. 17-32.

MEDINA AGUILAR, C.: <<La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP): claridades e incertidumbres de un modelo innovador de justicia transicional>>, *Cuadernos de Estrategia*, N°189, 2017, pp. 212-232.

MEERTENS, D.: <<The Nostalgic Future: Terror, Displacement and Gender in Colombia>>, en MOSER C., CLARK F. (Eds.): *Victims, Perpetrators or Actors*, Zed Books, London, 2001, pp. 133-148.

MEERTENS, D.: <<El Género de la Seguridad Humana: paradigmas, políticas y dinámicas sociales en torno al desplazamiento forzado>>, en ARANGO, L.G. y PUYANA, Y. (Comps.): *Género, Mujeres y Saberes en América Latina. Entre el movimiento social, la academia y el Estado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Estudios de Género, 2007, pp. 219-237.

MEERTENS, D.: <<Forced Displacement and Gender Justice in Colombia. Between Disproportional Effects of Violence and Historical Injustice>>, *International Center for Transitional Justice, Project on Internal Displacement, Case studies on Transitional Justice and Displacement*, Julio 2012, pp. 1-20.

MESA, M. y AGUIRRE; M.: <<Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz>>, en MESA, M. (coord.): *El papel de Europa en un futuro proceso de paz para Colombia*, Centro de Investigaciones para la Paz – Fundación Hogar del Empleado (CIP-FUHEM), 2003, pp. 101-108.

MILLARES SOLÉ, D.: <<Instrumentos de acción exterior>>, en BARBÉ, E (Dir.): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 82-105.

MORA HERNÁNDEZ, Y.: <<La Unión Patriótica: memorias para la paz y la democracia>>, *Panorama*, Vol. 10, N° 18, 2016, pp. 27-38.

MORENO MILLÁN, F.: <<La refrendación de los Acuerdos de La Habana: del referendo constitucional a la asamblea nacional constituyente>>, *Revista de Derecho*, n°43, Barranquilla, 2015, pp. 372-399.

NAVAS CÓRDOBA, J.: <<El futuro de las misiones de la ONU: el papel de las Organizaciones Regionales>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE, Documento de opinión*, 25/2012, 20 de marzo de 2012, pp. 1-18.

NIETO NAVIA, R.: <<El valor jurídico de las recomendaciones de los comités de derechos humanos y el bloque de constitucionalidad>>, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 18, pp. 155-190.

NUSSIO, E., RETTBERG, A. y UGARRIZA, J.E.: <<Victims, nonvictims and their opinions on transitional justice: findings from the Colombian case>>, *International Journal of Transitional Justice*, Oxford, abril 2015, 9, pp. 336-354.

OLASOLO ALONSO, H.: <<El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la Corte Penal Internacional en la fase de examen preliminar: ¿por qué la Corte Penal Internacional mantiene su examen preliminar, pero no abre una investigación sobre la situación en Colombia?>>, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°24, 2012, pp. 1-45.

OLAVE, G.: <<El eterno retorno de Marquetalia: sobre el mito fundacional de las Farc-EP>>, *Universidad Pedagógica Nacional. Facultad de Humanidades. Folios No 37*, primer semestre, 2013, pp. 149-166.

OSORIO MORENO, N. D.: <<Estructura del Estado en Colombia: una visión general>>, en CASTRO JOVER, A. y MAYA BARROSO, D.E. (Dirs.): *Derechos humanos, minorías culturales y religiosas en Colombia y España*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Zarautz, 2008.

OYARCE, P.: <<La OEA y la cooperación hemisférica>>, en *Estudios Internacionales 165*, Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile, 2010, pp. 155-170.

PARRA SANTAMARÍA, A.: <<El interregionalismo europeo y la integración regional latinoamericana>>, *Entramado*, Relaciones Internacionales, Unilibre Cali, Vol.6, N.2, 2010 Julio-diciembre, pp. 96-105.

PASTRANA BUELVAS, E. y APONTE CASTRO, D.: << La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los laboratorios de paz en Colombia>>, *Revista Diálogos de Saberes*, no.25, julio-diciembre de 2006, pp. 241-270.

PÉREZ SALAZAR, B. y MONTOYA CELY, C.: <<Las BACRIM después de 2013: ¿Pronóstico reservado?>>, *Fundación Paz y Reconciliación*, Bogotá, 16 de diciembre de 2013, pp. 1-35.

PIAZZINI SUÁREZ, C. E.: <<El tiempo situado: las temporalidades después del giro espacial>>, en HERRERA GÓMEZ, D. y PIAZZINI SUAREZ, C. E. (Eds): *(Des)territorialidades y (No)lugares*, Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, Medellín, 2006, pp. 53-73.

PIGRAU I SOLÉ, A.: <<Colombia: la investigación pendiente de la Corte Penal Internacional>>, en DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., y

RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, L. (Coords.): *Doce miradas del conflicto colombiano*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, N°2, 2013, pp. 655-690.

PINO MONTOYA, J.W.: <<Las FARC-EP: de movimiento social a grupo armado>>, *Katharsis, Revista de Ciencias Sociales*, Institución Universitaria de Envigado, N°17, 2014, pp. 114-145.

PIÑÓN, F.J.: <<La OEI: nuevas responsabilidades>>, *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 20, mayo-agosto 1999, pp. 13-16.

PIZARRO LEONGÓMEZ, E.: <<Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966)>>, *Revista Análisis político, de la Universidad Nacional de Colombia*, n°7, mayo a agosto 1989 (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI), pp. 1-33.

PIZARRO LEONGÓMEZ, E.: <<Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?>>, en GUTIÉRREZ, F. y WILLY, M.: *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Norma, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, 2006, pp. 171-207.

PRIETO SANJUAN, R.: <<Reflexiones en torno a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional>>, *Derecho Penal y Criminología*, Vol.22, N°72, 2001, pp. 41-54.

PRIETO, C. A. y ZULETA, S.: <<Nuevas dinámicas del conflicto armado en Colombia: el caso de las Bacrim, continuidades y rupturas>>, en UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO. OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ: *Estado y ciudadanía para la paz*, Serie documentos para la paz, n°1, Bogotá, 2011, pp. 159-182.

PUERTO, B.: <<Desplazamiento, territorio y mujer>>, en *Tierra y desplazamiento en Colombia. Crisis Humanitaria por el control del territorio*, Taula Catalana per la pau i els drets humans a Colombia, Barcelona, 2006, pp. 60-64.

QUEVEDO FLORES, J.A.: <<La acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe. Principales retos de la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana>>, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y MARTÍNEZ PÉREZ, E.J.

(Dir.): *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 155-168.

QUINDIMIL LÓPEZ, J.A.: <<La Unión Europea ante la integración de América Latina en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas>>, en SÁNCHEZ RAMOS, B. (Ed.): *La Unión Europea como actor global. Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 176-193.

RANGEL, A.: <<Las negociaciones de paz en Colombia>> en HARRIS, P., EILLY, B. y ZOVATTO G., D.: *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*, IDEA, Universidad Javeriana, Estocolmo-Bogotá, 2001, pp. 177-187.

REAL, B.: <<La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz como institucionalización de la intervención de las Naciones Unidas en situaciones de post-conflicto>>, en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 176-202.

REINA GARCÍA, O.M.: <<La responsabilidad internacional del Estado colombiano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos>>, en *Iustitia*, N°7, 2009, pp. 69-92.

REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R.M., DIEZ-HOCHLEITNER RODRIGUEZ, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: <<Capítulo V. Las Organizaciones internacionales>>, en REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R.M., DIEZ-HOCHLEITNER RODRIGUEZ, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. (Dir.): *Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 225-268.

RESTREPO, J.D.: <<Examen Periódico Universal: Dos visiones sobre la situación de los derechos humanos en Colombia>>, *Esbozos, Revista de filosofía política y ayuda al desarrollo*, enero 2009, n°1, pp. 40-66.

RETTBERG, A. y NASI, C.: <<Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente>>, *Colombia Internacional* núm.62, Bogotá, Julio-diciembre 2005, pp. 64-85.

RETTBERG, A.: <<La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y

de la literatura académica internacional>>, *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio de 2013, pp. 13-36.

REVISTA JAVERIANA: <<La Organización de las Naciones Unidas>>, *Revista Javeriana*, nº704, Bogotá, 2004, pp. 10-17.

RINCÓN ROMERO, L.M.: <<Corte Penal Internacional: ¿un obstáculo para la paz en Colombia?>>, *Misión jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Bogotá, Nº8, enero-junio de 2015, pp. 133-148.

RÍOS SIERRA, J.: <<De la cumbre ALC-UE de Madrid a la cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile. Expectativas de una asociación estratégica birregional>>, *Oasis*, n.18, Enfoques Regionales, 2013, pp. 75-94.

RIVADENEIRA STAND, S.L.: <<Condenas al Estado colombiano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos>>, en *Nuevo Derecho* Vol.8, Nº12, enero-junio de 2013, pp. 95-106.

ROMERO PÉREZ, X.L.: <<El reconocimiento parcial de la responsabilidad del Estado colombiano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Casos Mapiripán, Ituango y la Rochela>>, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol.IX, México DF. Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 219-243.

ROMERO, M.: <<Desafíos de la paz territorial>>, *UN Periódico impreso* núm.185, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de la Paz – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 7 de febrero de 2015.

ROY, J.: <<Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process. From Good Intentions to High Frustrations>>, *University of Miami, Working Paper Series*, Vol.2, No.7, pp. 1-50.

RUBIELLA ROMANACH, A.: <<La Misión de las Naciones Unidas en Colombia MNUC>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Opinión, 18/2018, 22 de febrero de 2018, 1-25.

RUBIELLA ROMANACH, A.: <<Participación española en la Misión de Naciones Unidas en Colombia>>, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Opinión, 19/2018, 23 de febrero de 2018, pp. 1-19.

SALAMANCA, M.E.: <<Un ajedrez del conflicto armado colombiano>>, en GÓMEZ ISA, F. (Dir.): *Colombia en su laberinto. Una mirada al conflicto*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008, pp. 17-50.

SALINAS, Y.: <<El derecho a la restitución de las víctimas>>, en *Tierra y desplazamiento en Colombia. Crisis Humanitaria por el control del territorio*. Taula Catalana per la pau i els drets humans a Colombia, Barcelona, 2006, pp. 123-132.

SANAHUJA, J.A.: <<Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia>>, *Papeles*, N.83, 2003, pp. 47-60.

SANZ TRILLO, A.: <<Política exterior del Partido Popular en Colombia>>, *CIP-FUHEM*, Madrid (Documento de trabajo), 2004, pp. 1-10.

SARMIENTO SANTANDER, F.: <<La paz desde las regiones, el reto del posconflicto>>, *Política Exterior*, nº 182, marzo-abril 2016, pp. 78-86.

SERRANO MONTEAVARO, M.: <<Hacia la firma de la paz en Colombia>>, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*, IIEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 319-343.

SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<Las organizaciones internacionales: generalidades>>, en DIEZ DE VELASCO, M. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coord.): *Las Organizaciones Internacionales*, decimosexta edición, Tecnos, Madrid, 2015, pp. 37-56.

SOBRINO HEREDIA, J.M.: <<La subjetividad internacional de las organizaciones internacionales>>, en DIEZ DE VELASCO, M. y ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Coord.): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Decimoctava edición, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 358-380.

SOTILLO LORENZO, J.A.: <<Las Cumbres Unión Europea – América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos>>, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.33, Madrid, mayo/agosto, 2009, pp. 541-566.

SYMONIDES, J y SINGH, K.: <<Constructing a culture of peace: challenges and perspectives. An introductory note>>, en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, pp. 104-105.

TADLAOUI, S.: <<Los retos cruzados de la reforma agraria, el desarrollo rural y la reconciliación: el caso Sandrana y Samaría>>, *Opera*, nº12, Bogotá, 2012, pp. 109-134.

TAMARIT SUMALLA, J.: <<Comisiones de la verdad y justicia penal en contextos de transición>>, *Revista para el análisis del derecho*, INDRET, nº1, Barcelona, enero 2010, pp. 1-29.

THEIDON, K. y BETANCOURT, P.: <<Transiciones conflictivas: combatientes desmovilizados en Colombia>>, *Análisis Político*, núm.58, Bogotá, septiembre-diciembre 2006, pp. 92-111.

TICKNER, A.B.: <<Colombia frente a la globalización y la inserción internacional: ¿una segunda oportunidad sobre la tierra?>>, *Centro de estudios internacionales, Colombia internacional*, Universidad de los Andes, n.43, julio 1998, pp. 28-40.

TIRADO MEJÍA, A.: <<Cambios en la política exterior colombiana en los últimos diez años>>, *Versión elaborada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, de la conferencia presentada el 13 de agosto de 1996 en la Ciudad Universitaria*, pp. 113-127.

TIRADO MEJÍA, A.: <<El contexto de las relaciones internacionales y la política exterior de Colombia en el decenio de 1960>>, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Vol. XCIX, Núm. 854, junio 2012, pp. 6-34.

UGARRIZA, J.: <<La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos>>, *Colombia Internacional* 77, enero a abril de 2013, pp. 141-176.

URRUTIA ASUA, G.: <<Las dinámicas en torno a la población desplazada interna en Colombia>>, en CHURRUCA MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, Ed. Catarata, Madrid, 2015, pp. 25-51.

VACAS FERNÁNDEZ, F.: <<Los acuerdos entre el Gobierno de Colombia y las Autodefensas/paramilitares: proceso negociador, contenido e implementación, y derechos de las víctimas>>, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.8, nº1, 2014, pp. 8-41.

VACAS FERNÁNDEZ, F.: <<Las operaciones internacionales en apoyo a los procesos de desmovilización, desarme y reintegración en Colombia>>, en FERNÁNDEZ LIESA,

C. y REY CANTOR, E. (Dir.): *El Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC*, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá, 2017, pp. 173-210.

VAN KLEFFENS, E.N.: <<Regionalism and Political Pacts>>, *AJIL*, Vol.43, No.4, October 1949, pp. 666-678.

VARGAS VELASQUEZ, A.: <<Lucha contra el terrorismo en Latinoamérica. Antecedentes y cambios>>, IIEE, Ministerio de Defensa, *Cuadernos de Estrategia. Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica* n°158, 2012, pp. 106-150.

VARONA, JC.: <<Posconflicto y paz: Un camino incierto>>, *Revista CIPOL*, Departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca, N°4, abril 2014, pp. 1-36.

VÁSQUEZ, T. y BENAVIDES, J.: <<La confrontación armada en medio de los diálogos>>, *Revista Cien Días*, septiembre-noviembre, 2014, N° 83, pp. 8-14.

VEGA DUEÑAS, L.C.: <<Modelo de justicia transicional: el caso colombiano>>, en RUIZ-RICO RUIZ, G., SZEGEDY-MASZÁK, I., y PRIETO SANJUÁN, R.A.: *Retos en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia*, Tirant lo Blanch, Valencia, Bogotá, 2018, pp. 111-130.

VELÁZQUEZ GUIJO, A.: <<La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?>>, *Desarrollo y Sociedad*, n° 61, Bogotá, primer semestre 2008, pp. 119-164.

VÉLEZ, M. A.: <<FARC-ELN: Evolución y expansión territorial>>, *Revista Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes, 2001, n°47, pp. 151-225.

VILELLAS, A., URRUTIA, P., y VILELLAS, A.: <<Despite Setbacks, Colombia Agreement Remains Crucial Advance for Inclusive Peace>>, en *International Peace Institute*, Global Observatory, Nueva York, Octubre 14, 2016, pp 1-3.

ZAMBRANO QUINTERO, L.: <<Retos y oportunidades del proceso de paz en Colombia para la población víctima del desplazamiento>>, en CHURRUCA MUGURUZA, C. (Ed.): *Colombia: ¿Cómo construir la paz?*, Ed. Catarata, Madrid, 2015, pp. 227-252.

ZAMÓSC, L.: <<Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: Un

balance retrospectivo (1950-1990)>>, *Análisis Político*, 15, 1992, pp. 75-132.

ZARTMAN, W: <<Ripeness. The Hurting Stalemate and Beyond>>, en STERN, P. y DRUCKMAN, D. (Eds.): *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington DC, 2000, pp. 225-250.

ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N.: <<La consolidación de la Paz de Naciones Unidas: Un desafío a la coherencia>>, *Fride*, julio de 2005, pp. 1-8.

III. DOCUMENTOS E INFORMES DE ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES

1. Organismos nacionales. Colombia

ACCIÓN SOCIAL, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional: *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - ACCION SOCIAL. La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia. RESUMEN EJECUTIVO*, Bogotá, diciembre 2010.

CENTRO DE MONITOREO DE DESPLAZAMIENTO INTERNO (IDMC) y CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS (NRC): *Informe global 2016: desplazados internos por conflicto y violencia*.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA: *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, 2009.

— *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica, Ediciones Semana, Bogotá, 2010.

— *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, CNMH, Taurus, Bogotá, 2011.

- *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2013.
- *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*, CNMH, Bogotá, 2014.
- *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010. Resumen*, CNMH Bogotá, 2014.
- *Rearmados y reintegrados. Panorama posacuerdos con las AUC*, CNMH, Bogotá, 2015.
- *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, CNMH, Bogotá, 2016.
- *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*, CNMH, Bogotá, 2017.

CODHES: El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz, Informe Desplazamiento 2013.

- *Informe sobre desplazamiento múltiple y masivo en Colombia*, Octubre y Diciembre de 2015, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, Informe número 88.
- *Desplazamiento forzado y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*. Bogotá, 2013.
- *Restitución de tierras. Aprendiendo a reparar el despojo*, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, número 83, Bogotá, julio de 2014.
- *Desplazamiento forzado y soluciones duraderas. Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó*. Bogotá, 2014.

CORPORACIÓN PROGRAMA DESARROLLO PARA LA PAZ –PRODEPAZ:
Segundo Laboratorio de Paz para Colombia: Región Oriente Antioqueño. Informe de avance. Agosto de 2010.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Informe de Riesgo N°007-17*. Defensoría del pueblo, 10 de marzo de 2017.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-REPÚBLICA DE COLOMBIA: *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, 2010.

GOBIERNO NACIONAL –AUC: *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia*, de 15 de julio de 2003.

GOBIERNO NACIONAL –ELN: *Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, marzo de 2016.

GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP: *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, de 24 de agosto de 2016, suscrito entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP (primer acuerdo), La Habana, 2016.

— *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, de 24 de noviembre de 2016, suscrito entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP (segundo acuerdo), La Habana, 2016.

MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN: *Primer Informe de Actividades del MM&V*, Bogotá, 30 de diciembre de 2016.

— *Informe de cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación*. Bogotá, 22 de septiembre de 2017.

MESA DE CONVERSACIONES CON LAS FARC-EP: *Borrador conjunto, II. Acuerdo Participación Política*. <<2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz>>, 06 de noviembre de 2013.

— *Borrador conjunto, IV. Acuerdo Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*. <<4. Solución al problema de las drogas ilícitas>>, 16 de mayo de 2014.

— *Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas*. Borrador conjunto, 23 de junio de 2016.

— *Comunicado Conjunto 5*. La Habana, Cuba, 14 de noviembre de 2016.

MESA DE CONVERSACIONES CON EL ELN: *Comunicado conjunto 2*. Quito,

Ecuador, 06 de abril de 2017.

- *Comunicado conjunto 3*, Quito, Ecuador, 6 de junio de 2017.
- *Comunicado conjunto 4*, Quito, Ecuador, 4 de septiembre de 2017.
- *Comunicado conjunto 7*, Quito, Ecuador, 15 de marzo de 2018.
- *Comunicado conjunto 5. Solicitud al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la verificación y monitoreo del cese al fuego*. Quito, Ecuador, 24 de septiembre de 2017.
- *Comunicado conjunto 11*, Quito, Ecuador, 5 de mayo de 2018.
- *Comunicado conjunto 15*, La Habana, Cuba, 15 de junio de 2018.
- *Comunicado conjunto 16*, La Habana, Cuba, 1 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, República de Colombia: *Los Grupos ilegales de Autodefensa en Colombia*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre de 2000.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Equipo Consejo de Seguridad: *Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2011-2012*, Bogotá, Enero 2013.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, MOE: *Irregularidades y delitos electorales*, Junio 2011, Bogotá.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ: *Entérese del Proceso de Paz*, La Imprenta Nacional, Bogotá, junio de 2014.

- *Todo lo que debería saber sobre el Proceso de Paz*, La Imprenta Nacional, Bogotá, abril de 2014.
- *Proceso de Paz. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*, (cartilla), Bogotá, abril 2016.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Plan Colombia*, Presidencia de la República de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, 2002.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 2003.

PROGRAMA SOMOS DEFENSORES: *Una piedra en el zapato. Informe Anual 2017*, Programa Somos Defensores, marzo 2017.

UARIV, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: *Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985 a 1012*, IDMC, junio 2013.

UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS: *La prueba social y de contexto en el proceso de restitución de tierras. Ley 1448 de 2011*. Bogotá, 2016.

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS: *Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*, Bogotá, 2018.

2. Organismos internacionales

ACNUR: *Operación Colombia. Las tierras de la población desplazada. 2012*, UNHCR Colombia, Branch Office Bogotá, 2012.

AMNISTIA INTERNACIONAL: *Colombia, cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2004.

— *Colombia, Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?*, AMR 23/019/2005, septiembre de 2005.

— *Esto es lo que nosotras exigimos. Que se haga justicia. Impunidad por actos de violencia sexual cometidos contra mujeres en el conflicto armado de Colombia*, Madrid, 2011.

— *Colombia: la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras*, Amnesty International Publications 2012.

— *Un título de propiedad no basta. Por una restitución de tierras sostenible en Colombia*, Madrid, 2014.

CELAC-UE: *Declaración de Santiago. CELAC-UE. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea (CELAC-UE)*. Santiago, Chile, 26 y 27 de enero de 2013.

— *Plan de Acción 2013-2015*. Santiago, Chile, 27 y 28 de enero de 2013.

— *Plan de acción 2015*, cumbre UE-CELAC 2015, 10 y 11 de junio de 2015.

— *Declaración de Bruselas. Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*, cumbre UE-CELAC 2015, 10 y 11 de junio de 2015.

— *Declaración política. Una asociación para la próxima generación*. cumbre UE-CELAC 2015, 10 y 11 de junio de 2015.

— *Declaración de Santo Domingo*. Reunión ministerial UE-CELAC. 26 de octubre de 2016.

— *Relaciones UE-CELAC. Evaluación de programas y acciones*.

COMISIÓN EUROPEA: *Documento Estrategia País Colombia. 2002-2006*.

— *La cooperación europea con Colombia, una apuesta por la paz*, Euronotas, n.36. Boletín informativo de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. Bogotá, enero-abril 2006.

— *Documento Estrategia País. Colombia. 2007-2013*.

— *Decisión de la Comisión No C(2016) 1653*, de 22 de marzo de 2016.

— *The European Union Trust Fund for Colombia. Strategy document*, 2016

— *Acuerdo por el que se crea el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia y se establece su reglamento interno*, 17 de octubre de 2016.

— *EU & Colombia. Key partners for peace*. Documentos. 20 de junio de 2018.

CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES Y RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Bruselas, 2004, 36 de enero.

CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor*. Bruselas, 2003.

COORDINACIÓN COLOMBIA – EUROPA – ESTADOS UNIDOS: *Los Acuerdos de La Habana y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIJVRNR): desafíos para el movimiento de DDHH en Colombia*. CCEEU, Bogotá, Primera Edición, junio 2016.

CRISIS GROUP: *Los nuevos grupos armados de Colombia. Informe sobre América Latina* n°20, 10 de mayo de 2007.

CSDP/PSDC 283: *Conclusiones del Consejo de PCSD*, de 18 de mayo de 2015.

HUMAN RIGHT WATCH: *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*, febrero de 2010.

ICISS, International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The responsibility to protect*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre: *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, Ginebra, mayo 2015.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. THE OFFICE OF THE PROSECUTOR: *La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional*, 13 de mayo de 2015.

— *Informe sobre las actividades de examen preliminar 2017*, 4 de diciembre de 2017.

— *El rol de la CPI en el proceso de justicia transicional en Colombia*, Bogotá y Medellín, 30 y 31 de mayo de 2018.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Colombia: President Santos's Conflict Resolution*

Opportunity, Crisis Group Latin America Report n°34, Bogotá / Bruselas, 13 de Octubre 2010.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS: *Third Committee of the United Nations General Assembly. A Practical Guide for NGO's*, Geneva, 2017.

KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. UNIVERSITY OF NOTRE DAME: *Informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, 16 de noviembre de 2017.

— *Informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Resumen Ejecutivo*, 16 de noviembre de 2017.

— *Primer informe sobre el estado efectivo del proceso de implementación*, 17 de noviembre de 2017.

MAPP/OEA: *Acompañando una oportunidad para la paz*, publicaciones MAPP/OEA, 2010.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Carta de las Naciones Unidas*, de 26 de junio de 1945.

— A/RES/46/58, de 9 de diciembre de 1991.

— A/47/277, S/42111, 17 de junio de 1992.

— A/RES/53/243, 6 de octubre de 1999.

— A/55/305, 21 de agosto de 2000.

— A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

— A/RES/60/180, 30 de diciembre de 2005.

NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: E/CN.4/1991/23 de 1992.

— E/CN.4/1997/11, 24 de enero de 1997.

— E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998.

- E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998.
- E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999.
- E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001.
- E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002.
- E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003.
- E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004.
- E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005.

NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/RES/60/251, 3 de abril de 2006.

- A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007.
- *Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, 18 de junio de 2007.
- A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008.
- A/HRC/WG.6/3/COL/1, 19 de septiembre de 2008,
- A/HRC/WG.6/3/COL/3, 19 de septiembre de 2008.
- A/HRC/WG.6/3/COL/2, 9 de octubre de 2008.
- A/HRC/10/29, 9 de noviembre de 2009.
- A/HRC/10/82/Add.1, 13 de enero de 2009.
- A/HRC/10/32, 19 de febrero de 2009.
- A/HRC/13/21/Add.4, febrero de 2010.
- A/HRC/13/72, 04 de marzo de 2010.
- A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011.
- A/HRC/19/21, 31 de enero de 2012.

- A/HRC/22/17/Add.3*, 7 de enero de 2013.
- A/HRC/WG.6/16/COL/1, 7 de febrero de 2013.
- A/HRC/WG.6/16/COL/2, 7 de febrero de 2013.
- A/HRC/WG.6/16/COL/3, 7 de febrero de 2013.
- A/HRC/24/6, 4 de julio de 2013.
- A/HRC/24/6/Add.1, 19 de julio de 2013.
- A/HRC/28/3/Add.3*, 23 de enero de 2015.
- A/HRC/31/3/Add.2, 15 de marzo de 2016.
- A/HRC/34/3/Add.3, 23 de marzo de 2017.
- A/HRC/WG.6/30/COL/1, 26 de febrero de 2018.
- A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018.
- A/HRC/WG.6/30/COL/2, 12 de marzo de 2018.
- A/HRC/WG.6/30/COL/3, 12 de marzo de 2018.

NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD: S/25184, de 28 de enero de 1993.

- S/2000/809, 21 de agosto de 2000.
- S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005.
- S/RES/2261 (2016), 25 de enero de 2016.
- S/2016/902, 27 de octubre de 2016.
- S/2016/1095, 23 de diciembre de 2016.
- S/2017/252, 24 de marzo de 2017.
- S/RES/2366 (2017), 10 de julio de 2017.
- S/2017/745, 30 de agosto de 2017.

— S/RES/2377 (2017), 14 de septiembre de 2017.

— S/2017/801, 26 de septiembre de 2017.

— S/2017/1117, 27 de diciembre de 2017.

NACIONES UNIDAS – COLOMBIA: *Acuerdo Relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, capítulo cuarto, artículo cinco, Ginebra, 29 de noviembre de 1996.

— *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012*, Bogotá, 23 de julio de 2007.

— *Documento de conclusiones de la revisión, alineación y extensión del Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2012 (UNDAF) con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”*.

— *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019*, Bogotá, 3 de septiembre de 2015.

OEA: *Carta de la OEA*, Bogotá, 30 de abril de 1948.

— *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, La Paz, Bolivia, octubre de 1979.

— *Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

— *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, del 30 de junio al 9 de agosto de 1980.

— *Documento del Comité para la Seguridad Hemisférica (CP/CSH-450/02)*.

— OEA/Ser/L/V/II.125.Doc.15, de 1 de agosto de 2006.

— *Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004.2007)*, OEA Documentos Oficiales, 2007.

— *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, del 19 al 31 de

enero de 2009.

— Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013.

— *Quinto Protocolo Adicional al Convenio entre la República de Colombia y la Secretaria General de la OEA para el Acompañamiento al Proceso de Paz en Colombia*, de 15 de diciembre de 2014.

— *Séptimo Protocolo adicional al Convenio entre la SG/OEA y el Gobierno de la República de Colombia para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia*, de 19 de diciembre de 2017.

— *Informe Anual 2017 de la CIDH*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 210, 31 de diciembre de 2017.

OEA/SG: CP/RES. 859 (1397/04), 06 de febrero de 2004.

— CP/doc. 3894/04, 11 de mayo de 2004.

— CP/doc. 3978/05, 31 de enero de 2005.

— CP/doc. 3989/05, 11 de marzo de 2005.

— CP/doc. 4062/05, 5 de octubre de 2005.

— CP/doc. 4176/07, 14 de febrero de 2007.

— *Vigésimo tercer informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA*, 2017.

OEI: *Estatutos de la OEI*, Panamá, 2 de diciembre de 1985.

— *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Documento Final, OEI, Madrid, agosto 2010.

OEI-CAEL: *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, junio de 2018.

OIDHACO y TAULA CATALANA PER LA PAU I ELS DRETS HUMANS A COLÒMBIA: *Cómo protegemos a quienes defienden los derechos humanos en*

Colombia. Aportaciones de voces expertas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, 11 de junio de 2018.

PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia*. 18 de enero de 2001. B5-0087/2001.

PNUD: *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press, 1994.

— *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, Bogotá, 2011.

— *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015*, Bogotá, septiembre 2015.

SEAE: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. 2016

SEAE-COMISIÓN EUROPEA: *Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa indicativo plurianual regional para América Latina*.

— *Programa Indicativo Plurianual (PIP) para Colombia 2014-2017*, C(2014) 5704.

UNESCO: *Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. 16 de noviembre de 1945.

— *La educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia, Declaración de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación*. Ginebra, octubre 1994, ratificada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1995.

UNIÓN EUROPEA: *Tratado de la Unión Europea*. Maastricht, 1992.

— Reglamento (UE, Euratom) núm. 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L298 de 26.10.2012).

UNIÓN EUROPEA – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-COLOMBIA: *Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. La Unión Europea y las iniciativas de desarrollo y paz en Colombia*, 2013.

IV. JURISPRUDENCIA

1. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T-771 de 2001, de 24 de julio de 2001.

AUTO 092 DE 2008, Bogotá, 14 de abril de 2008. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional.

AUTO 119 DE 2013. Bogotá, 24 de junio de 2013. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.

Sentencia C/674-17, de 14 de noviembre de 2017. Sala Plena de la Corte Constitucional.

2. Jurisdicción Especial para la Paz

Auto N°002 de 2018, Bogotá, 04 de julio de 2018. Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas.

Auto N°004 de 2018, Bogotá, 10 de julio de 2018. Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas.

Auto N°005 de 2018, Bogotá, 17 de julio de 2018. Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas.

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Caso de la masacre de Mapiripán vs. Colombia.

Sentencia 31 de enero de 2006. Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia.

Sentencia de 1 de julio de 2006. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia.

Sentencia de 11 de mayo de 2007. Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia.

Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia.

Sentencia del 26 de mayo del 2010, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia.

V. SITIOS WEB CONSULTADOS

CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular: <http://www.cinep.org.co>

FUNDACIÓN UE-ALC: <https://eulacfoundation.org/es>

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT: <https://www.icc-cpi.int>

MISIÓN PERMANENTE DE COLOMBIA ANTE LA ONU EN NUEVA YORK:
<http://nuevayork-onu.mision.gov.co>

NOBEL PRIZE WEBSITE: <https://www.nobelprize.org>

OCHA. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: <http://www.unocha.org>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: <http://es.presidencia.gov.co/>

REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS: <https://www.unidadvictimas.gov.co>

UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS: <https://www.restituciondetierras.gov.co>