



# Bajo la sombra del “no”: la paz en Colombia después del plebiscito

Informe sobre América Latina N°60 | 31 de enero de 2017

*Traducido del inglés*

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

## Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo .....	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción .....	1
II. Logrando un nuevo acuerdo.....	3
A. ¿Cómo explicar los resultados del plebiscito? .....	3
B. Posturas para un nuevo acuerdo .....	4
C. Tres renegociaciones.....	6
D. El nuevo acuerdo .....	7
III. La paz hacia 2018 .....	9
A. La ratificación en el Congreso.....	9
B. De 2018 en adelante.....	10
IV. La implementación y sus efectos en el apoyo político .....	14
A. Las preocupaciones de las FARC .....	14
B. Planeando una implementación exitosa.....	16
C. La paz y otros actores armados.....	20
D. Fortalecimiento institucional .....	23
V. El papel de la comunidad internacional.....	25
A. Implementación y apoyo político .....	25
B. El tema especial de las drogas .....	26
VI. Conclusión .....	28
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	29
B. Acerca de International Crisis Group.....	30
C. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014.....	31
D. Consejo de administración de International Crisis Group .....	32

## *Resumen ejecutivo*

La derrota, por un margen ínfimo, del plebiscito que buscaba la ratificación del acuerdo de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en octubre de 2016 tomó por sorpresa a la sociedad, a gran parte de la clase política y a los partidarios internacionales del acuerdo. La suspensión del acuerdo ya firmado, mientras los combatientes iniciaban el proceso de concentración en lugares asignados a lo largo y ancho del territorio, oscureció las perspectivas de terminación de 52 años de conflicto armado interno. Un nuevo acuerdo, que incorporó numerosos cambios exigidos por la oposición, fue presentado en menos de dos meses, pero la ilusión de un consenso tuvo corta vida. La oposición, indignada por no haber podido revisar el nuevo texto y envalentonada por la exclusión de algunas de sus propuestas claves, aunque muchos de sus cambios fueron incluidos, condenó el nuevo acuerdo y su posterior ratificación en el Congreso.

La paz con las guerrillas será de nuevo punto de polarización entre los partidos políticos y los candidatos a las elecciones presidenciales y legislativas del 2018. Es necesario un inicio ágil y efectivo del proceso de implementación del acuerdo para revertir la resistencia política y controlar la ansiedad pública.

Una victoria de los opositores al proceso de paz en las elecciones impondría grandes retos a la sostenibilidad del acuerdo. La concentración de los combatientes de las FARC, a pesar de ser problemática y de contar ya con retrasos, está en camino, y el término de seis meses para la dejación de armas ya inició. No obstante, brechas en recursos, retrasos administrativos y los equilibrios de poder en miras a las elecciones del 2018 amenazan con restringir la implementación de las medidas transicionales y las reformas estructurales encaminadas a resarcir las causas estructurales del conflicto. La oposición podría ahogar financieramente a instituciones, programas o políticas propias del acuerdo de paz si llega al poder. Los acuerdos en materia de justicia transicional, las medidas sobre reforma rural, acceso a la tierra e iniciativas comunitarias para la erradicación de cultivos de coca podrían quedar en la cuerda floja.

Defender el acuerdo será parte integral de la batalla política que se avecina. Persuadir a un público urbano y desconfiado de sus méritos dependerá, en el corto plazo, de lo que pase con los acantonamientos de las FARC. Durante el próximo año, una implementación exitosa será la mejor manera de reforzar el apoyo popular y político, así como de incrementar el costo para la oposición de revertir el proceso de paz. Transparencia en la dejación de armas, arrepentimiento total por los crímenes del pasado, progresivos avances en acciones humanitarias tales como el desminado, mayores resultados en la búsqueda de víctimas por desaparición forzada y la eventual cooperación con la Jurisdicción Especial para la Paz podrán resaltar el compromiso de los insurgentes con la paz y evidenciar, a la vez, los peligros de incumplir el acuerdo.

La violencia en el campo también afectará el apoyo al acuerdo en el corto plazo. Tanto los jefes de las FARC como la tropa temen la traición del Estado y algunos pueden buscar no arriesgar todos sus intereses frente a la oposición manifiesta de las fuerzas políticas más importantes del país. La promesa de diálogos de paz con la segunda insurgencia más importante del país, el Ejército de Liberación Nacional

(ELN), no se ha concretado todavía, y varios grupos armados parecen estar detrás de docenas de muertes de líderes sociales, lo que constituye una nueva ola de terror en comunidades rurales apartadas. Solo un compromiso decidido del Estado para prevenir guerras por el control de economías ilícitas y para proteger a civiles y ex-combatientes podrá darle a la paz un efecto tangible en el ámbito local.

La comunidad internacional deberá continuar con su apoyo político, usando a sus delegados y enviados especiales para mantener el diálogo entre las diferentes partes, y ejercer una discreta presión en los líderes de oposición cuando sea necesario, de manera que aspectos esenciales del acuerdo puedan ser preservados sin peligro. Adicionalmente, debería abstenerse de pedir el reinicio de la fumigación aérea de cultivos ilícitos y dar una oportunidad para que el acuerdo sobre la sustitución tenga efectos. Deberá también hacer uso de su asistencia financiera para establecer mecanismos ágiles para la movilización de recursos que garanticen la implementación efectiva en el terreno, ayudando a resolver y aprendiendo de los problemas en la medida en que estos se presenten.

## *Recomendaciones*

*Para construir el apoyo político para una implementación sostenible del nuevo acuerdo de paz*

### **Al Gobierno de Colombia:**

1. Fortalecer la pedagogía del acuerdo de paz en áreas rurales y urbanas, y ofrecer una pronta protección a los líderes sociales amenazados hasta que el acuerdo sobre garantías de seguridad pueda ser implementado.
2. Establecer y financiar las nuevas instituciones y comisiones encargadas de las tareas claves para una rápida implementación del acuerdo de paz, así como fortalecer y motivar a las instituciones nuevas y existentes para que generen pronto dividendos de paz para las víctimas y las comunidades afectadas por el conflicto.

### **Al Gobierno de Colombia y a las FARC:**

3. Continuar con la programación establecida para la dejación de armas, a pesar de los atrasos en la llegada de las FARC a las zonas de concentración, y adoptar una estrategia proactiva de comunicaciones que incluya el levantamiento de evidencia sobre el proceso de dejación de armas por parte de las FARC y su proceso de reinserción, como otros aspectos del desarrollo de la implementación de los acuerdos.
4. Mantener a las víctimas en el centro del proceso de implementación, acrecentar la cooperación en la búsqueda de víctimas de desaparición forzada, liberar a todos los niños menores de quince años de las filas de las FARC y continuar con las muestras públicas de arrepentimiento por los crímenes más notorios cometidos durante la confrontación.
5. Explorar espacios de diálogo con la oposición sobre el proceso de implementación.
6. Priorizar el robustecimiento de la seguridad de líderes locales en el corto plazo a través de medidas preventivas, entrenamiento y fortalecimiento de esquemas de seguridad, a la vez que crear instituciones para la protección de miembros de las FARC.
7. Incluir de manera más directa a las autoridades locales y regionales en el proceso de dejación de armas y en la planeación de otros aspectos de la implementación del acuerdo.

### **A la oposición:**

8. Reiniciar los diálogos con el Gobierno alrededor del proceso de implementación y aumentar la frecuencia, contundencia y nivel de las denuncias sobre hechos de violencia ejercidos contra líderes sociales.

**A la comunidad internacional:**

9. Continuar con el apoyo al proceso de paz mediante la presencia de delegados y enviados especiales durante la implementación, el apoyo a la seguridad ciudadana y el sostenimiento de los recursos financieros necesarios para garantizar la permanencia de actores internacionales con cargos importantes en el posconflicto tales como los altos comisionados de las Naciones Unidas para Derechos Humanos y Refugiados, entre otros.
10. Insistirse al Gobierno y a las FARC en que mantengan sus compromisos bajo los tiempos acordados y que involucren a los actores locales de manera más contundente.
11. Continuar con los diálogos con la oposición insistiendo en el apoyo a aspectos críticos del proceso tales como desarrollo rural, participación política, justicia transicional y acciones humanitarias.
12. Denunciar con mayor frecuencia y públicamente el asesinato de líderes sociales, exigiendo avances en la justicia así como en la protección que se requiere para que estos hechos no se sigan presentando.
13. Apoyar nuevos acuerdos para inversiones en desarrollo alternativo como forma de contrarrestar la producción de drogas ilícitas antes de insistir en más erradicación directa.

**A la Misión de Naciones Unidas:**

14. Terminar pronto con el despliegue del personal de la misión que recibirá a los combatientes de las FARC en las zonas de ubicación y dejación de armas.
15. Adoptar una estrategia de comunicaciones proactiva, publicando actualizaciones regulares sobre la concentración de las FARC y la dejación de armas, con el uso de diversas herramientas, más allá de los informes oficiales.
16. Insistirse al Gobierno y a las FARC en que deben ceñirse a los tiempos acordados en el acuerdo de paz para la dejación de armas, a pesar de los retrasos pasados y posiblemente futuros.

**Bogotá/Bruselas, 31 de enero de 2017**

# Bajo la sombra del “no”: la paz en Colombia después del plebiscito

## I. Introducción

---

Cuando los colombianos votaron en octubre del 2016 el plebiscito para ratificar el acuerdo de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 37 por ciento de electores decidió que el voto del “no” aventajara al del “sí” por menos de medio punto porcentual<sup>1</sup>. Esto llevó a un intenso proceso de diálogos políticos al más alto nivel, que dio lugar a un nuevo acuerdo que defienden el gobierno, las FARC y muchos dentro de la sociedad civil. Por su lado la oposición, desalentada con el gobierno a quien acusa de minar la democracia, se unió con el propósito de rechazar el nuevo acuerdo.

El Congreso ratificó el acuerdo y fijó para el 1º de diciembre de 2016 el comienzo del proceso de dejación de armas de la insurgencia, dándose así inicio a la cuenta regresiva para que los 15.000 combatientes de las FARC se agrupen en 26 zonas de concentración a lo largo del país. La oposición, a pesar del fallo de la Corte Constitucional que validó el proceso de refrendación por parte del Congreso, argumentó que al contar con mayorías tanto en la Cámara como en el Senado, el Presidente Santos desconoció la voz del pueblo expresada en el resultado del plebiscito. Todos los intentos por persuadir a la oposición para que apoye el nuevo acuerdo han fracasado.

El contexto en el que el nuevo acuerdo debe ser implementado está lejos de ser ideal. El gobierno tendrá que batallar, incluso con la asistencia internacional, para lograr financiar todas las actividades previstas. Las nuevas instituciones que el acuerdo exige –algunas de las cuales ya existen– aún están esqueléticas, sin suficiente personal y con poca capacidad de hacerse cargo de los programas para los cuales fueron diseñadas, como la Agencia de Renovación Territorial; otras agencias oficiales, incluyendo a la Fiscalía General de la Nación, han propuesto políticas contrarias a las estipuladas en el acuerdo<sup>2</sup>. La violencia en contra de líderes sociales se ha incrementado, generando dudas sobre los beneficios del acuerdo de paz y profundizando la polarización entre los que apoyan el acuerdo y los que lo rechazan. El proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la segunda insurgencia más grande de Colombia, está todavía por comenzar.

El apoyo político al nuevo acuerdo es débil y, posiblemente, saldrá a relucir aún más cuando inicien las campañas políticas para las próximas elecciones presidencia-

---

<sup>1</sup> Para trabajos previos de Crisis Group sobre el proceso de paz, véase Informes sobre América Latina N°58, Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia, 7 de septiembre de 2016; N°53, *El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia*, 11 de diciembre de 2014; 51, *ELN: ¿Abandono a su suerte? El ELN y los Diálogos de Paz en Colombia*, 26 de febrero de 2014; 49, *Justicia Transicional y los Diálogos de Paz en Colombia*, 29 de agosto de 2013; 45, *Colombia: ¿Por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012; e Informe breve N°32, *En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia*, 3 de julio de 2015.

<sup>2</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group con un diplomático de alto nivel, Bogotá, 28 de noviembre de 2016; entrevista, oficial gubernamental, 9 de diciembre de 2016.

les de 2018. La implementación completa del acuerdo no está, por lo tanto, todavía garantizada. A pesar de ello, el gobierno y las FARC tienen una ventana de oportunidad durante los próximos 18 meses para consolidar, a través de la implementación, un apoyo al proceso que incremente los costos políticos de truncarlo a partir de mediados de 2018.

El trabajo para este informe se basó en entrevistas a profundidad con miembros de la oposición, los equipos de negociación de las FARC y del gobierno, miembros del mecanismo tripartito para el monitoreo y verificación del cese al fuego, líderes y políticos a favor del acuerdo de paz, expertos en derecho y política, y miembros de la comunidad internacional cercanos a los diálogos de paz.



## II. Logrando un nuevo acuerdo

---

El camino desde la votación del plebiscito hasta el nuevo acuerdo giró alrededor de varios momentos decisivos. El punto de partida fue el 2 de octubre con la derrota del sí y el subsiguiente y complejo cambio en el balance de poderes. Ni el gobierno ni la oposición podían reclamar una victoria contundente. Las tensiones empeoraron con el inicio de la renegociación de un nuevo texto, terminando con la elaboración de un acuerdo carente de un apoyo político estable y sostenible debido a la falta de respaldo de la oposición y pese al espaldarazo de los partidos políticos pro acuerdo, de las múltiples organizaciones de víctimas y de la sociedad civil.

### A. ¿Cómo explicar los resultados del plebiscito?

El sorprendente resultado tiene origen en la diversidad y distintos niveles de compromiso de las bases de votantes en la oposición y en los movimientos en pro del acuerdo. La combinación de los devotos al ex-presidente Álvaro Uribe, los fieles de las iglesias cristianas que se mostraron en contra del acuerdo por apoyar una supuesta “ideología de género”<sup>3</sup>, y el ala de derecha del dividido Partido Conservador hacen parte de la mayoría que rechazó el acuerdo. A pesar de que su figura es extremadamente divisiva, el apoyo al expresidente Uribe es estable y alto. Sus seguidores fueron más activos en promover sus puntos de vista e incitar a otros a votar que aquellos que estaban a favor del acuerdo. Los seguidores de Uribe están más inclinados a votar que los de otros grupos. El plebiscito era ideal para movilizar esta base comprometida, que odia a las FARC, rechaza su participación en política y teme que Colombia se convierta en una “Venezuela chavista”. Se presume que el “voto religioso”, preocupado por la supuesta “ideología de género”, fue mucho más alto que en elecciones anteriores y, por lo tanto, fundamental para el resultado final. Por último, una porción no conocida del voto del “no” se deriva de la campaña de desinformación dirigida a votantes específicos de acuerdo a la región que habitaban y a su nivel de ingresos<sup>4</sup>.

Las batallas de la alta política también favorecieron a la oposición. El expresidente César Gaviria, líder de la campaña del “sí”, fue incapaz de contrarrestar los

---

<sup>3</sup> “Ideología de género” es un término usado por grupos que argumentan que el acuerdo pretende convertir a los niños en homosexuales, atacar a la familia tradicional y quitarles a los padres el derecho de educar a sus hijos de manera tradicional. Dicen que esta ideología aparece en los apartes del acuerdo que promueven el tratamiento preferencial a las víctimas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero e intergénero (LGBTI) del conflicto. Entrevista de Crisis Group con un pastor opuesto al acuerdo de paz, Bogotá, 3 de noviembre de 2016.

<sup>4</sup> “La estrategia del Sí tuvo muchos desaciertos”: Francisco Gutiérrez”, *Semana*, 8 de octubre de 2016. Jennifer Cyr y Carlos Meléndez, “Colombia’s right-wing populist movement defeated the peace deal. Here’s how we know”, *The Washington Post*, 4 de octubre de 2016. El director de la campaña del “no” dijo que diferentes mensajes fueron usados para poblaciones específicas para incitar así una votación basada en la rabia. Estos mensajes incluían reclamaciones de que los crímenes de las FARC quedarían impunes; mostraban juntos a Santos y Timochenko, el líder de las FARC; afirmaban que los subsidios y pensiones de los pobres y viejos serían recortadas, y que Colombia se convertiría en una Venezuela. Juliana Ramírez, “El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia”, *La República*, 5 de octubre de 2016.

argumentos de la oposición de manera efectiva y en el ala en pro del acuerdo no emergió ninguna figura fuerte y unificadora como Uribe. El vicepresidente Germán Vargas Lleras, un candidato para cumplir con ese rol dado su poder y experiencia directa con la violencia guerrillera, se mantuvo prácticamente ausente de la campaña, dando un apoyo indirecto a la oposición<sup>5</sup>. Las estrategias de campaña del “sí” también fueron cuestionadas. El presidente Santos, junto con los partidos de su coalición dieron el liderazgo a políticos regionales y locales, dependiendo así de las maquinarias políticas, de familias con poder y de la construcción de coaliciones, las cuales no fueron plenamente activadas y probaron ser menos efectivas para el plebiscito que para elecciones ordinarias. La sociedad civil, a pesar de expresar su opinión, mostró una vez más su debilidad para movilizar votos. Finalmente, algunos de los votantes en pro del acuerdo pudieron haber sido complacientes o menos activos dado que las encuestas sugerían una enorme victoria del “sí”.

Áreas con altos índices de pobreza tendieron a votar por el acuerdo, a excepción de Bogotá donde los grupos de ingresos bajos votaron por el “no”. La periferia – definida en términos de atributos rurales o capacidad estatal– también tendió a aprobar el acuerdo. Se ha argumentado que las zonas con mayores niveles de victimización en el conflicto armado tendieron a votar por el “sí”, pero el argumento depende de cómo se mida la victimización<sup>6</sup>.

La victoria de la oposición significó que sus propuestas tenían que ser tomadas en cuenta en un nuevo acuerdo para que el proceso pudiera ser salvado. En un principio, los líderes de la oposición argumentaron que cualquier acuerdo nuevo debería contar con su aprobación. Pero el pequeño margen por el que ganaron, también le permitió al gobierno, políticamente debilitado, dividir a la oposición (o aislar a Uribe) mediante la incorporación de algunas de sus inquietudes, a la vez que mantuvo abierta la riesgosa opción de un nuevo plebiscito, una táctica que privaba a los rivales de un veto absoluto. Más aún, en diferentes momentos la oposición se mostró a sí misma dividida. No fue sino hasta que se llegó a un nuevo acuerdo, con omisiones de algunas inquietudes fundamentales de la oposición, y que se ratificó en el Congreso, que ésta se unió en indignación.

## B. *Posturas para un nuevo acuerdo*

Poco después del plebiscito, los actores políticos y sociales que se opusieron activamente al acuerdo original entregaron sus propuestas de cambio. El primer documento con la totalidad de sus propuestas que se presentó en La Habana a las FARC conte-

---

<sup>5</sup> Vargas Lleras dijo que apoyaba el proceso de paz pero con algunas reservas. El argumento de Uribe de apoyar el proceso de paz pero con cambios era conceptualmente similar, pero la falta de una campaña clara de Vargas Lleras y las similitudes con el argumento de Uribe pudieron haber llevado a muchas de sus bases a votar por el “no”. Vargas Lleras dejará la Vicepresidencia en marzo de 2017 para iniciar su campaña por la Presidencia.

<sup>6</sup> Leopoldo Fergusson y Carlos Molina, “Un vistazo a los resultados del plebiscito”, *La Silla Vacía*, 4 de octubre de 2016. Si la victimización se mide solamente por el desplazamiento, no hay una clara correlación entre los votos por el “sí”, pero de otra forma, cuando esta se mide de manera más general, sí la hay.

nía más de 260 apartes provenientes de, por lo menos, diez fuentes diferentes<sup>7</sup>. Parte de estos, especialmente aquellos relacionados con la reforma agraria, reflejaban los intereses políticos más que las inquietudes de los muchos partidarios del “no”. A pesar de la diversa y, en muchos casos, de la contradictoria naturaleza de las propuestas, había una docena que la oposición consideraba indispensable.

Las más importantes políticamente eran evidentes. Había un consenso en que las penas de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) – el sistema previsto para aplicar mecanismos de justicia transicional a crímenes graves cometidos durante el conflicto – deberían ser más duras, especialmente (y en algunos casos exclusivamente) para las FARC. La JEP, argumentaba la oposición, debería hacer parte del sistema de justicia ordinaria. Hubo casi un acuerdo en que las Fuerzas Armadas deberían recibir un tratamiento preferencial, a pesar de que había desacuerdo sobre cuál debería ser. La oposición pasó de exigir una prohibición permanente para ocupar cargos públicos a aquellos condenados por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, a una prohibición hasta tanto las sentencias no fueran cumplidas.

Todos los grupos de oposición concordaron en que no deberían existir amnistías por tráfico de drogas, que las FARC deberían entregar sus bienes para que estos fueran usados para resarcir a las víctimas y que fuese expresamente prohibido el uso de estos recursos para que las FARC financiaran sus actividades políticas. La oposición también estaba unida en exigir que el acuerdo no tuviera rango constitucional<sup>8</sup>. La propiedad privada, insistían, debería ser explícitamente respetada. Finalmente, expresaban inquietudes acerca de la “ideología de género” y sus supuestos efectos sobre el modelo de familia y sociedad tradicional<sup>9</sup>.

El gobierno respondió identificando aquellas inquietudes que consideraba más fáciles de resolver, aquellas que eran difíciles pero no imposibles y aquellas que consideraba inviables. La oposición argumentó que excluir cualquier asunto significaba que Santos abría la puerta para engañar a los partidarios del “no” mediante la exclusión de propuestas inconvenientes. A pesar de ello, Santos envió a sus negociadores a Cuba con órdenes expresas de tomar posiciones más duras en ciertos puntos, generando fricciones con las FARC en el tema de participación política, por ejemplo<sup>10</sup>.

Una vez iniciadas las renegociaciones en Cuba, la atención se volcó sobre las reacciones de las FARC. Poco después del plebiscito, el grupo anunció que estaba comprometido con la paz y, en un comunicado del 7 de octubre, que se comprometía en ajustar el acuerdo para que pudiera contar con una base de apoyo político lo sufi-

---

<sup>7</sup> “Santos no recibe más propuestas sobre el acuerdo de paz”, *El Espectador*, 20 de octubre de 2016. “Propuestas de Gobierno”, Gobierno de Colombia, 23 de octubre de 2016.

<sup>8</sup> El bloque constitucional lo forman una serie de normas que aunque no están en la constitución son usadas como parámetros para el control constitucional de las leyes. De este bloque hacen parte, por ejemplo, los tratados. “Sentencia C-067/03”, Corte Constitucional, 2003.

<sup>9</sup> Entrevistas de Crisis Group en 2016 a un representante de la oposición y a negociadores, Bogotá, 19 y 20 de octubre, 8 y 11 de noviembre; a un pastor Cristiano, Bogotá, 3 de noviembre; a un diplomático senior, 11 de noviembre. “Propuestas de Gobierno”, op. cit.

<sup>10</sup> “Santos dice que algunas propuestas para acuerdo de paz son inviables”, *El Tiempo*, 20 de octubre de 2016. “Santos quiere hacer conejo con el acuerdo: Alejandro Ordóñez”, *El Espectador*, 3 de noviembre de 2016. Entrevistas de Crisis Group con un diplomático senior, Bogotá, 4 de noviembre de 2016; un negociador de la oposición, Bogotá, 8 de noviembre de 2016; un negociador de las FARC, La Habana, 28 de octubre de 2016.

cientemente amplia<sup>11</sup>. Pero también expresó que no podía renunciar a la elegibilidad a cargos públicos, lo que consideraba el eje de las negociaciones: convertir a una insurgencia armada en una fuerza política pacífica. También continuó rechazando sentencias en prisión, insistió en que cualquier endurecimiento de castigos debería aplicarse a todos los actores del conflicto y se opuso a incluir a la JEP dentro del sistema de justicia ordinaria. Las FARC (y el gobierno) no estuvieron de acuerdo con la propuesta de darles a los terratenientes el beneficio de buena fe en casos de adquisición de tierras, de manera que se les permitiera evadir la justicia cuando las tierras hubiesen sido robadas sin su participación directa. Finalmente, insistían categóricamente en que el acuerdo tuviese rango constitucional, pero eventualmente cedieron a ello<sup>12</sup>.

### C. *Tres renegociaciones*

Un nuevo acuerdo dependía de tres procesos de negociación. El primero entre la oposición y el gobierno. En público ambas partes hablaban de conversaciones productivas, pero en la realidad no había confianza entre ellas. El gobierno creía que la oposición quería dilatar las conversaciones hasta las elecciones presidenciales de 2018, mientras que la oposición no tenía certeza si el gobierno presentaría sus posiciones en La Habana fidedignamente. Después de un primer tira y afloja, la oposición entregó un documento con todas sus propuestas originales, algunas de las cuales se suavizaron para mostrar flexibilidad<sup>13</sup>.

El segundo proceso involucraba a los partidarios del acuerdo entre la sociedad civil y el gobierno, y ocasionalmente también a las FARC. No tanto como una negociación sino como una movida defensiva, los partidarios del acuerdo buscaron reunirse con Santos e insistirle en llegar pronto a un nuevo acuerdo manteniendo los principios originales. Una serie de marchas a lo largo del país y la creación de un Campamento de Paz en la Plaza de Bolívar, centro de Bogotá, mantuvieron la presión a las partes por un pronto acuerdo<sup>14</sup>. Algunos movimientos viajaron a La Habana para urgir a las FARC a perseverar en su búsqueda por la paz.

La tercera y última negociación fue entre el gobierno y las FARC. Los negociadores del gobierno retornaron a La Habana el 21 de octubre para empezar la primera ronda de conversaciones. Después, el equipo regresó a Bogotá para poner al tanto a la oposición. El 29 de octubre se dio inicio a una nueva ronda con las FARC, que llevó al anuncio, el 12 de noviembre, de un acuerdo revisado. Esta última ronda de conversaciones tuvo momentos difíciles, en particular cuando se abordó la futura participación política de las FARC<sup>15</sup>.

Durante las negociaciones con las FARC se estableció una línea permanente de comunicación para mantener informados a los líderes de la oposición. No obstante,

---

<sup>11</sup> “COMUNICADO CONJUNTO: Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego”, Gobierno de Colombia y FARC-EP 7 de octubre de 2016.

<sup>12</sup> Entrevista de Crisis Group a un negociador de las FARC, La Habana, 28 de octubre de 2016.

<sup>13</sup> Entrevista de Crisis Group a un negociador de la oposición, Bogotá, 8 de noviembre de 2016.

<sup>14</sup> Entrevista de Crisis Group uno de los organizadores del campamento de paz de la Plaza de Bolívar, Bogotá, 12 de octubre de 2016.

<sup>15</sup> Entrevistas de Crisis Group a un diplomático de alto nivel, Bogotá, 4 de noviembre de 2016; negociador de las FARC, La Habana, 28 de octubre de 2016.

la preocupación de que el gobierno no estaba representando en su totalidad las propuestas de la oposición nunca desapareció por completo. Los líderes de “no” esperaban más discusiones en torno al nuevo acuerdo antes de que fuese firmado, pero ello nunca ocurrió. Con unas pocas inquietudes claves que no fueron tomadas en cuenta y en medio de alegaciones políticamente motivadas de que las revisiones eran simplemente cosméticas, la oposición finalmente se unió en contra del documento<sup>16</sup>.

A lo largo de la renegociación, y ante la preocupación de un fin del cese bilateral del fuego, el gobierno y las FARC sintieron la presión del tiempo, a pesar del consenso entre ellos y la oposición de que el cese bilateral era necesario. Un nuevo y detallado protocolo incluía el preagrupamiento de los combatientes de las FARC. Con el gobierno pagando el sostenimiento de la tropa después de 30 días, mantener el cese de hostilidades era posible, pero el cese al fuego estaba diseñado para durar únicamente tres meses<sup>17</sup>. El 13 de noviembre el Ejército mató a dos combatientes de las FARC en Santa Rosa del Sur, un municipio del departamento de Bolívar, que estaban llevando a cabo actividades de extorsión con el pretexto de ser miembros del ELN<sup>18</sup>. Mientras que varios señalaron este hecho como una muestra de la fragilidad del cese al fuego, lo que en realidad demostró fue la robustez del mecanismo tripartito<sup>19</sup>: ambas partes inmediatamente recurrieron al mecanismo, quién encontró violaciones de ambas partes. Sin embargo el lenguaje tanto del gobierno como de las FARC bajó de tono y no hubo más acciones violentas entre ellos.

#### D. *El nuevo acuerdo*

El nuevo acuerdo anunciado el 12 de noviembre incluía numerosos cambios basados en las propuestas de la oposición. Alrededor del 58 por ciento de sus propuestas públicas originales fueron incluidas parcial o totalmente. Había 58 que proponían cambios completos de forma y de justificación subyacente, de los que fueron incluidas 21 en su totalidad y 6 parcialmente<sup>20</sup>. Contrario a lo promulgado por la oposición, las revisiones fueron mucho más allá de lo cosmético.

La mayoría de las propuestas y textos sobre una Reforma Rural Integral fueron incluidos y/o tomados en cuenta, tales como el sistema de impuestos rurales y la protección legal a aquellos que compraron tierras de buena fe. Lo mismo puede decirse de las propuestas y textos sobre participación política en puntos como el papel

---

<sup>16</sup> Entrevistas de Crisis Group con negociadores de la oposición, Bogotá, 8, 11 y 30 de noviembre de 2016.

<sup>17</sup> Entrevistas de Crisis Group con un miembro de la Misión de Naciones Unidas, Bogotá, 9 de noviembre de 2016. “Protocolo para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (CFHBD) entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”, Gobierno de Colombia, FARC-EP y Misión de las Naciones Unidas, 13 de octubre de 2016.

<sup>18</sup> Comunicado del Mecanismo Tripartito, 30 de noviembre de 2016.

<sup>19</sup> El Mecanismo Tripartito lo conforman el gobierno, las FARC y la misión de la ONU, para monitorear y verificar el cese bilateral del fuego y el proceso de dejación de armas. La misión de la ONU está encargada de investigar posibles violaciones, ayudar a crear nuevos protocolos cuando sea necesario, asegurar que las otras partes cumplan con sus obligaciones y dar recomendaciones después de investigar las violaciones, entre otras tareas.

<sup>20</sup> Véase “Radiografía del plebiscito y el posplebiscito”, y “Radiografía del nuevo acuerdo: ¿Qué tanto se renegoció?”, ambos de la Fundación Ideas para la Paz, n.d.

de los partidos políticos en el diseño de un nuevo estatuto para la oposición<sup>21</sup>. Algunas propuestas sobre los procedimientos para terminar el conflicto y las garantías para la seguridad de excombatientes fueron aceptadas, aunque las condiciones bajo las cuales podían participar directamente en política, incluyendo la asignación de curules en el Congreso, no fue alterada. Varias propuestas sobre cultivos ilícitos también se incorporaron, incluyendo el compromiso legal de las FARC de entregar toda información relevante sobre el comercio de drogas y el derecho del Estado de fumigar con glifosato los cultivos de coca, a pesar de la suspensión de ese método en 2015.

Con respecto a las víctimas y la justicia, las FARC deberán hacer entrega de los frutos de su economía de guerra para resarcir a las víctimas. La JEP deberá funcionar en conexión con el Código Penal y el sistema judicial, no tendrá jueces extranjeros ni le dará a los informes de las ONG el mismo peso como evidencia que a la información de las autoridades estatales. Las salas de la JEP pueden determinar si el tráfico de drogas de las FARC puede ser interpretado como instrumento para beneficio personal, y no solamente como fuente de financiación para la actividad política armada. Probablemente, lo más importante en materia de la retórica de la campaña del “no”, es que el nuevo acuerdo determina que la restricción de la libertad de combatientes guerrilleros convictos debe cumplirse, a lo largo de toda la sentencia, dentro de un pueblo, bajo la vigilancia de Naciones Unidas, mientras realizan trabajo en pro de la reparación a las víctimas<sup>22</sup>.

Numerosas propuestas para la implementación fueron incluidas, entre ellas cláusulas sobre la estabilidad financiera del acuerdo, la definición de “enfoque de género” y el “reconocimiento de derechos igualitarios entre hombres y mujeres, las circunstancias especiales de cada uno...”, y el respeto explícito por la libertad de culto<sup>23</sup>. El acuerdo no tendrá rango constitucional<sup>24</sup>. El gobierno y las FARC argumentaron que hicieron cambios en 56 de los 57 temas discutidos con la oposición, con la salvedad de la participación política de las FARC<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Muchas de las propuestas originales del líder de las víctimas, Herbin Hoyos, sobre la participación de las víctimas en política no lograron entrar al acuerdo. Muchas ya estaban implícitamente incluidas o eran inviables como las propuestas en la asignación automática de escaños en el Congreso para las víctimas y su derecho a constituir un partido político con las mismas prebendas que el de las FARC, entre otras. El estatuto para la oposición política es una medida legal que esboza las “garantías para los partidos y movimientos políticos al declararse en oposición”. “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, Gobierno de Colombia y FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, p. 37.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 193.

<sup>24</sup> Fuentes incluyen la comparación del nuevo acuerdo, Gobierno de Colombia y FARC-EP, *op. cit.*, y el primer documento usado en La Habana para discutir las propuestas de la oposición, “Propuestas de Gobierno”, *op. cit.*; y “SISTEMATIZACIÓN OPCIONES Y PROPUESTAS VOCEROS DEL NO Y LO ACORDADO EN EL NUEVO ACUERDO”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 22 de noviembre de 2016. Para solo los cambios, véase “Documento de trabajo: cambios, precisiones y ajustes”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 12 de noviembre de 2016. Pablo Abitbol, s.f., “Comparación anterior y nuevo Acuerdo Final Gobierno de Colombia – FARC-EP”.

<sup>25</sup> “Logramos precisiones y cambios en 56 de los 57 temas abordados en nuevo acuerdo”: Santos”, *El Espectador*, 12 de noviembre de 2016.

### III. La paz hacia 2018

---

Todos los líderes de la oposición y los negociadores del gobierno se reunieron la noche del 21 de noviembre en Bogotá<sup>26</sup>. La reunión empezó mal y terminó peor. Había diferentes percepciones sobre si se habían hecho cambios a apartes fundamentales del acuerdo, si este había sido discutido con los líderes del “no” antes de firmarse, y sobre la ruta a seguir. Las partes decidieron un desacuerdo total: la oposición rechazó públicamente el acuerdo y se retractó de algunas de sus propuestas más conciliadoras. La polarización que creó el plebiscito, que fue disimulada durante el proceso de renegociación, resurgió intacta durante el nuevo proceso de ratificación<sup>27</sup>.

#### A. La ratificación en el Congreso

El 29 de noviembre, el Senado aprobó el acuerdo de paz por 75 votos a favor y cero en contra; 25 miembros de la oposición participaron en el debate pero se abstuvieron de votar, argumentando que el Congreso no tenía el mandato legal para aprobar el acuerdo. Lo mismo ocurrió el siguiente día en la Cámara de Representantes, donde el voto fue 130-0 (de 166 que participaron). Los votos fueron controversiales por las mismas razones que continuarán perjudicando el apoyo al acuerdo.

Usar el Congreso dio al gobierno y a las FARC una ruta clara para la ratificación y dejó a la oposición en una desventaja evidente. La coalición progubernamental tiene una clara mayoría en ambas cámaras, especialmente en lo que respecta a temas relacionados con el proceso de paz. Con elecciones legislativas programadas para 2018 no hay una posibilidad inmediata de que el movimiento del “no” traslade su apoyo popular al poder legislativo.

Esto ha llevado a que la oposición argumente que el gobierno “impone” de forma antidemocrática el mismo acuerdo de paz que fue negado en el plebiscito. Esta aserción descansa en dos clamores. El primero es que el nuevo acuerdo contiene únicamente cambios cosméticos, lo cual negaría el éxito de la oposición en incorporar propuestas importantes en el texto. El segundo reta la visión que tiene el gobierno de lo que puede definirse legalmente como una “refrendación popular”. La oposición argumenta que el voto del Congreso no es válido como “refrendación popular”, mientras que los partidarios del acuerdo, incluyendo a Santos, afirman que sí. En su sentencia sobre el tema, la Corte Constitucional determinó que el Congreso podría ratificar el acuerdo<sup>28</sup>. El resultado de estas diferencias es que la oposición ha recurrido

---

<sup>26</sup> En la mañana del 21 de noviembre, los candidatos presidenciales del partido Centro Democrático se reunieron con los negociadores del gobierno para discutir el acuerdo sobre la implementación. Una pobre comunicación por parte de la oposición, diferencias de opinión por el lado del gobierno y desacuerdos procedimentales marcaron la pauta para las conversaciones de esa noche. Entrevistas de Crisis Group a un negociador de la oposición, Bogotá, 29 de noviembre de 2016; experto en política, Bogotá, 2 de diciembre de 2016.

<sup>27</sup> “No es No”, *La Silla Vacía*, 22 de noviembre de 2016; “Comunicado de representantes del No y de las víctimas”, 21 de noviembre de 2016; entrevista de Crisis Group a un negociador de la oposición, Bogotá, 30 de noviembre de 2016.

<sup>28</sup> El artículo quinto del Acto Legislativo para la Paz requiere que todo acuerdo de paz pase por una refrendación popular, lo que en su momento incluía las opciones de comités locales, Congreso o un nuevo plebiscito. Cuando el Acto fue aprobado la refrendación popular hacía referencia al plebis-

al uso de un lenguaje más extremo, avivando la polarización política mientras cuestiona no solo los términos de la paz sino también el respeto del gobierno a principios básicos de la democracia<sup>29</sup>.

La Corte Constitucional también le permitió al Congreso activar un sistema expedito (*fast-track*), estipulado en el Acto Legislativo para la Paz, para aprobar más de 50 leyes necesarias para implementar el acuerdo, evitando así los entre cuatro y ocho debates necesarios para la aprobación de una ley. Considerado esencial por las FARC –incluso dijeron que sin él retornarían a la guerra<sup>30</sup>– el *fast-track* fue aprobado a finales de diciembre y permite al Congreso aprobar legislación crítica para la implementación del acuerdo, incluyendo la ley de amnistía.

Evitar un segundo plebiscito y garantizar los procedimientos expeditos del *fast-track* para legislar el acuerdo han sido esenciales para la rápida recuperación del proceso de paz. No obstante, la manera en que el gobierno ha actuado hace del rechazo al proceso de paz y su implementación –parcial o total– una plataforma políticamente rentable con miras al 2018: la oposición continuará argumentando que no existe un nuevo acuerdo y que el plebiscito del 2 de octubre fue traicionado. La implementación en el mediano y largo plazo está, por lo tanto, en alto riesgo.

## B. De 2018 en adelante

Al igual que en las elecciones de 2014, la paz estará en el centro del debate electoral en 2018. El acuerdo de paz tendrá un lugar central en las plataformas programáticas de la oposición a la Presidencia y al Congreso<sup>31</sup>. Con Uribe y otros líderes de la oposición presentándose en contra del acuerdo y como los salvadores de la democracia, y con el Vicepresidente Vargas Lleras dentro de la contienda, la probabilidad de que gane un candidato opuesto al acuerdo es alta<sup>32</sup>. Así las cosas, peligraría su implementación plena.

---

cito. La sentencia de la Corte Constitucional sobre el Acto Legislativo evitó contestar a la pregunta de si el Congreso era una opción válida, esencialmente permitiéndole a este cuerpo decidir por sí mismo. La respuesta fue efectivamente positiva ya que el *fast-track* en el Congreso se activó en diciembre. “Comunicado No. 52”, Corte Constitucional, 13 de diciembre de 2016, p. 2.

<sup>29</sup> Véanse los discursos hechos por los Senadores del PCD Iván Duque, Carlos Holmes Trujillo y Óscar Iván Zuluaga durante el debate en el Senado el 29 de noviembre de 2016.

<sup>30</sup> “Sin ‘fast track’ volveríamos al monte”, *Semana Video*, s.f.

<sup>31</sup> Entrevistas de Crisis Group a negociadores de la oposición, Bogotá, 11 y 30 de noviembre de 2016.

<sup>32</sup> La política colombiana se mueve entre una mezcla de redes tradicionales de clientelismo e identidades partidistas, familias poderosas y votos de opinión. Uribe sería capaz de movilizar probablemente alrededor de 4 millones de votantes para su candidato. Vargas Lleras tiene los índices de favorabilidad más altos de cualquier político (61 por ciento), seguido de Uribe (57 por ciento), pero escándalos recientes dentro de su partido Cambio Radical pueden debilitarlo. No obstante, sus redes clientelistas son inigualables. Marta Lucía Ramírez, del Partido Conservador, tuvo un buen desempeño en la primera vuelta en 2014, y goza de una favorabilidad del 41 por ciento, pero su partido es débil en las regiones. Por el lado de los que apoyan el acuerdo, el candidato más oprimado del Partido Liberal, Humberto de la Calle, tiene un índice de aprobación del 54 por ciento, pero su partido, todavía debilitado por viejas divisiones, no podrá contar con los votos de 2014 fruto de su alianza con Cambio Radical. Los Verdes y el Polo Democrático están relativamente debilitados. “Encuesta Gallup Colombia #116”, diciembre de 2016. “Elecciones Presidenciales: Resultados”, Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f.



La construcción de coaliciones será crucial en la carrera por la Presidencia y el Congreso<sup>33</sup>. La cantidad de posibles candidatos dentro del movimiento del “no”, incluyendo a Marta Lucía Ramírez, Óscar Iván Zuluaga, Iván Duque, Carlos Holmes Trujillo y Alejandro Ordóñez, como también a Vargas Lleras, hará que la competencia al interior y entre partidos sea feroz. En general, el partido del Centro Democrático (PCD) inicia con una ventaja ya que cuenta con un alto umbral de votos y Uribe, a pesar de estar impedido para ser elegido presidente por un nuevo período, goza de una especie de culto a la personalidad<sup>34</sup>. Es difícil imaginar un escenario realista en el que el candidato del PCD no llegue a la segunda vuelta. Mientras los varios miembros de la oposición buscan incrementar su proporción de votos, han competido para perfilarse como las salvaguardas de la democracia y la seguridad<sup>35</sup>.

Vargas Lleras es algo impredecible. A pesar de mantener un bajo perfil en el tema de la paz, la influencia de su partido Cambio Radical y el alcance de sus redes clientelistas le permiten movilizar muchos votos. Él considera a Humberto de la Calle, el candidato más probable del Partido Liberal, como su contendor principal – y como jefe del equipo negociador del gobierno con las FARC, un arduo defensor del acuerdo de paz. Por su parte, Vargas Lleras y Uribe tienen una pobre relación, a pesar de algunos gestos del expresidente que podrían interpretarse como una invitación a una alianza<sup>36</sup>. Un resultado posible de las elecciones presidenciales sería una segunda vuelta en la que se enfrentarían el PCD y Vargas Lleras, con ninguno de los dos candidatos convencido de la necesidad de implementar plenamente el acuerdo de paz<sup>37</sup>. Si no logra llegar a la segunda vuelta, el apoyo de Vargas Lleras sería decisivo para determinar el ganador. Por el momento, el Vicepresidente parece estar más inclinado hacia el PCD que hacia los partidos pro acuerdo.

Las iglesias cristianas evangélicas jugarán también un papel clave en el debate electoral. Se cree que aportaron entre 1 y 2 millones de votos para el movimiento del “no”, y se espera que varios líderes religiosos participen en la contienda de 2018<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Las alianzas son una constante en las elecciones presidenciales en la medida en que los partidos hacen acuerdos después de la primera vuelta para apoyar a uno de los dos candidatos restantes. Es probable que para 2018 ya existirán varias coaliciones dadas las posiciones compartidas alrededor del acuerdo de paz. Después del plebiscito, el poder de varios actores dentro de estas coaliciones es difícil de juzgar ya que no es estático.

<sup>34</sup> “La estrategia del Sí tuvo muchos desaciertos”: Francisco Gutiérrez”, *Semana*, 8 de octubre de 2016; entrevista Crisis Group a un experto politólogo, 10 de noviembre de 2016.

<sup>35</sup> Alejandro Ordóñez ha sentenciado que Santos está consolidando una “dictadura” por la manera en que manejó el proceso de paz. “En Colombia estamos ‘desde hace rato en una dictadura’: Alejandro Ordóñez”, *Oiga Noticias*, 26 de octubre de 2016. Marta Lucía Ramírez llamó a una Asamblea Constituyente para “redefinir el funcionamiento de los órganos existentes del Estado, tales como la Presidencia, el Congreso y las Cortes”. “Colombia se está adentrando en una crisis de legitimidad institucional”, Ramírez, 22 de diciembre de 2016.

<sup>36</sup> Tatiana Duque, “La estrategia disidente de Vargas”, *La Silla Vacía*, 28 de noviembre de 2016; entrevistas de Crisis Group con un diplomático de alto nivel, Bogotá, 4 de noviembre de 2016.

<sup>37</sup> Entrevista de Crisis Group con un Senador pro acuerdo, Bogotá, 30 de noviembre de 2016. Vargas Lleras nunca ha tenido una posición definida con respecto al acuerdo; información reciente sugiere que estaría en oposición. Tatiana Duque, “Así se prepara Vargas Lleras para cuando le llegue su hora”, *La Silla Vacía*, 15 de enero de 2017.

<sup>38</sup> Natalio Cosoy, “El rol de las iglesias cristianas evangélicas en la victoria del ‘No’ en el plebiscito de Colombia”, BBC Mundo, 5 de octubre de 2016; “El voto evangélico, clave en la victoria del ‘no’

No obstante, el voto cristiano al “no” no es homogéneo. Mientras que las referencias en el acuerdo a lesbianas, gay, transgénero y bisexuales (LGTB) fueron sacadas completamente de contexto y se usaron para enfurecer a la mayoría de votantes evangélicos, hay mucho menos consenso entre estas comunidades frente a otros temas tales como justicia, comisión de la verdad y tierras. No todos los pastores y sus fieles están interesados en ejercer una influencia política en estos temas<sup>39</sup>.

Construir coaliciones será también una prioridad de los partidos que defienden el acuerdo de paz. Varios partidos están a favor de la paz pero no alcanzan, por sí mismos, a recoger suficientes votos para asegurar que su candidato llegue a segunda vuelta. Construir una alianza a favor del acuerdo sería el paso a seguir para asegurar que un candidato que apoye el proceso de paz pueda llegar a la segunda vuelta presidencial. Sin embargo, estas coaliciones serían con un amplio espectro de grupos que están en desacuerdo en muchos otros temas<sup>40</sup>.

La coalición por el acuerdo estaría conformada por el Partido Verde, una fuerza que probablemente tiene la capacidad de movilizar más votos que los que actualmente representa en el Congreso; los partidos de la U y Liberal, en los que Santos tiene sus raíces, ambos con pocas probabilidades de llegar a la segunda vuelta (en las elecciones de 2014 lograron la victoria gracias a su alianza con el Partido Cambio Radical); y lo que resta del dividido partido de izquierda, el Polo Democrático. Los candidatos por el acuerdo de paz tendrán también que encontrar un adecuado balance entre apoyar el acuerdo y distanciarse de Santos. Temas como la reforma tributaria, que se aprobó a finales de 2016 e incrementó el impuesto al valor agregado en tres puntos porcentuales; las difíciles condiciones económicas por la caída en los ingresos del petróleo y la impopularidad del Presidente hacen esencial que cualquier candidato que favorezca el acuerdo de paz se diferencie de Santos y su gobierno en otros temas<sup>41</sup>.

Las coaliciones también serán decisivas para formar una mayoría en el Congreso<sup>42</sup>. Los resultados del plebiscito sugieren que el PCD bien podría incrementar su

---

en el plebiscito de Colombia”, *El País de España*, 13 de octubre de 2016. No hay manera de saber cuántos votos fueron puestos por las iglesias, pero se estima que pudieron contribuir con dos millones a la campaña del “no”. Algunas iglesias favorecieron el “sí”, pero estas son percibidas como una minoría.

<sup>39</sup> “Cristianos: ¿el poder decisorio en la política?”, *Semana*, 29 de octubre de 2016; entrevista de Crisis Group con un pastor Cristiano involucrado en negociaciones posplebiscito, 3 de noviembre de 2016.

<sup>40</sup> Entrevista de Crisis Group con un senador pro acuerdo, Bogotá, 30 de noviembre de 2016. Por ejemplo, Jorge Robledo, senador del Polo Democrático y posible candidato presidencial, está a favor del acuerdo pero se opone vehementemente a la nueva legislación impositiva, que es apoyada por varios partidos que también apoyan el acuerdo. “La peor reforma tributaria imaginable: Robledo”, Página oficial de Jorge Robledo, 20 de octubre de 2016.

<sup>41</sup> El índice de 60 por ciento de desaprobación del presidente Santos, “Encuesta Gallup Colombia #116”, diciembre de 2016, puede empeorar después de la aprobación de la impopular reforma tributaria. El 30 de noviembre en las protestas en la Plaza de Bolívar cuando se votaba la ratificación del nuevo acuerdo en la Cámara de Representantes, algunos protestantes cantaron arengas en contra de la reforma tributaria, asumiendo que buscaba financiar la paz y la reincorporación de las FARC.

<sup>42</sup> Hay 80 partidos en el Congreso; cinco partidos compitieron en la primera vuelta de las últimas elecciones presidenciales. Pequeños partidos regionales pueden amasar únicamente los votos suficientes para llegar al Congreso pero no para llegar a una ronda presidencial. Véase “Partidos y

representación en el Senado. No obstante, esto sería más difícil en la Cámara de Representantes. Otros partidos tienden a lograr un mayor éxito en las regiones, incluyendo el Conservador, el Liberal y el de la U<sup>43</sup>. Para asegurar mayorías en el Congreso, el PCD deberá aliarse con otros partidos, volviendo vital para esto la preservación de una unidad en contra del acuerdo. Los partidos a favor del acuerdo de paz también buscarán unidad con respecto al tema para asegurar sus números en el Congreso<sup>44</sup>.

Si la oposición llega al poder con un mandato en contra de todo o parte del acuerdo de paz, la implementación de los temas más contenciosos podría terminar. Una opción sería modificar leyes fueron imposibles de cambiar cuando fueron aprobadas por el *fast-track*. Otra alternativa sería ahogar política y financieramente las instituciones, programas o políticas claves para el posconflicto. Desfinanciarlas o socavarles su importancia política podría convertir rápidamente el acuerdo en irrelevante.

El gobierno ha tratado de prevenirlo introduciendo un proyecto de ley que obligue a los gobiernos futuros a implementar el acuerdo de paz, pero este podría ser ignorado o derogado después de cambios en el equilibrio de poderes<sup>45</sup>. Sin embargo, presiones del exterior y de segmentos de la sociedad colombiana pueden hacer que desechar el acuerdo sea muy costoso. En tal caso, una meta viable para un renovado diálogo entre la oposición y el gobierno durante 2017 sería lograr el compromiso para continuar con la implementación de las partes críticas del acuerdo, tales como justicia transicional y mecanismos humanitarios, sin afectar el progreso hecho en otros puntos.

---

Bancadas”, Congreso Visible, s.f. “Elección de presidente y vicepresidente – primera vuelta”, Registraduría Nacional de Colombia, s.f.

<sup>43</sup> Entrevista de Crisis Group con un experto politólogo, Bogotá, 10 de noviembre de 2016. En la Cámara de Representantes el PCD tiene 19 escaños, seis de Antioquia, cinco de Bogotá y ocho de diferentes departamentos. Tiene solo un gobernador (Casanare). Todos a excepción de uno de los 27 diputados del Partido Conservador son de fuera de Bogotá, al igual que los Liberales (36 de 39) y los del Partido de la U (35 de 37). Véase “Elegidos Congreso de la República 2014-2018”, Registraduría Nacional, s.f.

<sup>44</sup> Entrevista de Crisis Group con un negociador y senador de la oposición, Bogotá, 30 de noviembre de 2016.

<sup>45</sup> “PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 SENADO”, ley propuesta por el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, 19 de diciembre de 2016.

#### IV. La implementación y sus efectos en el apoyo político

---

Durante 2017, el apoyo del Congreso y la Presidencia al acuerdo será fuerte y estable. Pero el apoyo popular para su implementación más allá del corto plazo es frágil e incierto, poniendo en riesgo el pleno funcionamiento del acuerdo. Existe un pequeño período de tiempo durante lo cual la implementación podría generar mayor apoyo o rechazo, dependiendo de los éxitos para concretar diferentes aspectos del acuerdo y en cambiar las condiciones en los territorios afectados por el conflicto.

##### A. Las preocupaciones de las FARC

Es probable que el efecto sobre las FARC de la oposición política al acuerdo de paz se profundice en los próximos meses. A lo largo del cese al fuego, y particularmente después del plebiscito, las FARC han encarado crecientes tensiones internas. La violación al cese del fuego en el sur de Bolívar es diciente: el frente que opera en la zona es incapaz de controlar a sus combatientes o simplemente ha optado por continuar con la extorsión. La expulsión de cinco comandantes de rango medio en los Llanos orientales, incluyendo a Gentil Duarte, quien había sido encargado de una facción del Frente Primero que apoyaba el acuerdo de paz, muestra las tensiones con algunos mandos medios, ya sea por la incertidumbre política, por conexiones con economías ilegales lucrativas o por ambas razones<sup>46</sup>.

El clima político fomenta una inquietud, por encima de todas, dentro de las FARC: que el gobierno no cumplirá su parte del acuerdo. Mientras que la agrupación en su décima conferencia en septiembre de 2016 ratificó por consenso todo el acuerdo de paz, la posibilidad de un regreso al campo de batalla resurgió en diciembre, cuando Timochenko les recordó a sus combatientes que tendrían que prepararse para el “plan B”: reanudación de la guerra. Tales amenazas pueden incrementarse si la implementación es puesta en peligro<sup>47</sup>.

Los disidentes de las FARC podrían también causar hechos de violencia, lo que produciría una reacción en cadena sobre la implementación y el apoyo político al acuerdo. Ya ha habido reportes de actos de violencia del Frente Primero en Guaviare y Vaupés<sup>48</sup>. En Tumaco, fueron confirmadas disidencias en las filas del Frente Daniel Aldana, a pesar de que no es claro si están relacionadas con el proceso de paz o con un cisma causado por la nueva estructura del frente (anteriormente era una columna móvil). La muerte en noviembre de Don Y, un líder de la facción disidente, a manos

---

<sup>46</sup> Entrevista de Crisis Group a un miembro del Mecanismo Tripartito, Bogotá, 9 de noviembre de 2016. “FARC-EP separa a 5 mandos de sus filas”, FARC-EP, 16 de diciembre de 2016. En junio de 2016, una facción del Frente Primero anunció en Guaviare que no haría parte del acuerdo. El secretariado de las FARC seleccionó entonces a Duarte, un miembro del Alto Comando Central, para liderar la facción dentro de este frente que aún apoyaba el acuerdo de paz.

<sup>47</sup> Entrevistas de Crisis Group con miembros de las FARC, Llanos del Yarí, 15-25 de septiembre de 2016. “Timochenko alerta a la tropa de las Farc: preparemos el plan B”, *Las 2 Orillas*, 8 de diciembre de 2016.

<sup>48</sup> “Defensoría alerta sobre reclutamiento forzado y extorsiones de bloque disidente de las Farc en Vaupés”, *El Espectador*, 11 de noviembre de 2016.

de las FARC, muestra cómo las peleas internas pueden derivar en violencia<sup>49</sup>. Un aumento de la violencia en zonas como Tumaco, con una densa concentración de cultivos de coca, es probable debido a la presencia de otros grupos armados que quieren controlar este territorio. La expulsión de cinco comandantes, sumada a un combate entre ocho miembros disidentes del Frente 14 e integrantes pro acuerdo de la columna móvil Teófilo Forero, son otros ejemplos.

Una vez concluida la dejación de armas, la posibilidad de que miembros de las FARC retornen a la violencia puede incrementarse, ya sea por disidencias o por desertiones individuales dentro del programa de reinserción. Este programa para excombatientes es notablemente débil cuando se trata de enfoques específicos para comandantes de rango medio, habituados a mover grandes cantidades de dinero y a gozar de poder político y militar. Muchos detalles claves para el proceso de reinserción serán decididos solamente después de que se termine con el censo de combatientes de las FARC y de que se constituya Ecomun – la cooperativa de negocios que las FARC manejarían para su reinserción. Los costos políticos y humanitarios de combatientes que dejan el proceso para volver a la violencia serían extremadamente altos<sup>50</sup>. El ya establecido Consejo Nacional de Reintegración y Ecomun tendrán un rol clave en mantener a los combatientes involucrados en el proceso.

En el futuro inmediato, la parte más crítica de la agenda tanto para el gobierno como para la guerrilla es la entrega de armas a la misión de las Naciones Unidas<sup>51</sup>. El fin de la existencia de las FARC como organización armada está en el núcleo del acuerdo de paz y fue la principal razón con la que el gobierno congregó apoyo para una pronta renegociación después del plebiscito. Hay retos inherentes a este tipo de procesos como las demoras, la logística y la entrega incompleta de armamento, algunos de los cuales ya han afectado la concentración de las FARC. La dejación de armas por parte de las FARC también enfrentará probablemente otra serie de inconvenientes que podrán ser fácilmente usados por la oposición para argumentar que el proceso está fallando. El descubrimiento de armas ocultas, por ejemplo, avivaría la ya existente desconfianza pública. Al mismo tiempo, la falta de un apoyo político en el mediano y largo plazo aumenta las posibilidades de que partes de las FARC decidan no arriesgar todo su arsenal, poniendo en peligro el apoyo público al proceso<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> “Don Y’, el disidente de las Farc que azota a Tumaco”, *La Silla Pacífica*, 31 de octubre de 2016; “Las Farc mataron a ‘Don Y’”, *La Silla Pacífica*, 16 de noviembre de 2016. Eduardo Álvarez, “Disidencias de las FARC: ¿Por qué lo hacen? ¿Qué tan peligrosas son?”, *Razón Pública*, 14 de noviembre de 2016.

<sup>50</sup> “Lo que tiene que pasar este año para aterrizar los acuerdos”, *La Silla Vacía*, 10 de enero de 2017. Para más información sobre la reincorporación de las FARC, véase el informe de Crisis Group: *Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia*, op. cit.

<sup>51</sup> En el día D +90, los combatientes de las FARC tendrán que entregar más del 30 por ciento de sus armas; en el día D +120, otro 30 por ciento; y en el día D +150, el restante 40 por ciento. Para el día D +60, las FARC tendrán que haber entregado todo el armamento ligero, ganadas, municiones y armas de sus milicias.

<sup>52</sup> Entrevistas de Crisis Group a un negociador de la oposición, Bogotá, 30 de noviembre de 2016; a un senador pro acuerdo, Bogotá, 30 de noviembre de 2016. Para más información sobre el proceso de dejación de armas véase Informe de Crisis Group: *Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia*, op. cit.

Una razón de peso para que las FARC asuman esta doble posición es el continuo asesinato y las amenazas a líderes sociales. Por lo menos 90 asesinatos y más de 230 amenazas fueron registradas en 2016<sup>53</sup>. Es imperativo que el gobierno proteja a los civiles en las comunidades amenazadas, sin importar quién está cometiendo los asesinatos o si hay paramilitares detrás de la ola de violencia. Si la hipótesis que explica estos asesinatos y amenazas es que nuevos grupos armados se están movilizand para controlar economías ilícitas, el gobierno entonces deberá tomar medidas para llenar el vacío de poder dejado por las FARC en estos territorios<sup>54</sup>. Hasta entonces, los continuos asesinatos continuarán exacerbando el riesgo de fragmentación al interior de las FARC y socavando los posibles beneficios de la paz a nivel local.

El acuerdo sobre garantías de seguridad para las FARC y para activistas y actores políticos locales necesita ser reforzado de manera expedita y efectiva. El gobierno debería comenzar por fortalecer los esquemas de protección individuales y colectivos, y trabajar con líderes locales para definir los pasos a seguir para mitigar los riesgos. Esto puede hacerse mientras se establece el sistema de seguridad de las FARC durante el proceso de dejación de armas. Los líderes de la oposición deberían también incrementar el tono y la frecuencia de las denuncias de hechos de violencia y distinguir claramente sus reservas al acuerdo de paz de las acciones de saboteadores violentos en lo local<sup>55</sup>. La comunidad internacional, que ya está muy preocupada por la violencia, puede dar mayor visibilidad internacional a estos ataques a través de condenas públicas y llamados más frecuentes a la justicia.

#### B. *Planeando una implementación exitosa*

La dejación de armas empezó con serias deficiencias. Muy poco se ha hecho para instalar una infraestructura adecuada en las zonas de concentración lo que ha causado demoras en el inicio del proceso<sup>56</sup>. Los combatientes de las FARC se desplazarán gradualmente desde los lugares de pre agrupamiento a las 26 zonas una vez estén listas. En la segunda mitad de enero se arrendó tierra únicamente para 17 de las 26 zonas, y solamente en dos, en Putumayo y en Policarpa, Nariño, los combatientes de las FARC lograron quedarse y construir las barracas donde se instalarán. Según el gobierno, la preparación de las zonas está avanzando rápidamente<sup>57</sup>. Un protocolo renegociado estableció que la entrega de los materiales necesarios para la finalización de la construcción y la completa concentración de las FARC debe estar lista para el 31 de enero<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Armando Neira, “Asesinatos de líderes sociales, el lunar que deja el 2016”, *El Tiempo*, 28 de diciembre de 2016. Eduardo Álvarez, “Quién sigue matando a los líderes sociales en Colombia?”, *Razón Pública*, 28 de noviembre de 2016.

<sup>54</sup> Entrevista de Crisis Group a un diplomático de alto nivel, Bogotá, 28 de noviembre de 2016.

<sup>55</sup> Esto no significa que hay una conexión entre la oposición y este tipo de violencia sino más bien que los perpetradores pueden usar los argumentos de la oposición para legitimar sus actos.

<sup>56</sup> “Comunicado Conjunto N° 10”, Gobierno de Colombia y FARC-EP, 28 de diciembre de 2016.

<sup>57</sup> “Gobierno acelera el paso para dejar listas las zonas veredales de Farc”, *El Tiempo*, 10 de enero de 2017; “El 90% de los miembros de las Farc está a 10 km de zonas de desarme”, *El Tiempo*, 10 de enero de 2017.

<sup>58</sup> “Acta de acuerdos de trabajo entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP”, Gobierno de Colombia y FARC-EP, 17 de enero de 2017.

Mientras que los primeros tres plazos límites no se cumplieron –la reagrupación de las FARC, la destrucción de material bélico inestable y la transferencia de armas cortas del personal y de las milicias a las zonas de concentración–, el gobierno insiste en que el resto del proceso de dejación de armas continúa en los tiempos previstos. Estas metas también podrán encontrar obstáculos, pero es esencial que se logren de acuerdo a los términos estipulados en el acuerdo para evitar alimentar la desconfianza pública. Los combatientes que lleguen primero a los acantonamientos podrían ser parte del 30 por ciento que entrega sus armas en la primera transferencia en el día D +90.

La Misión de las Naciones Unidas y el Mecanismo Tripartito para verificar y monitorear el cese al fuego y la dejación de armas también tienen roles claves<sup>59</sup>. Si bien han estado involucrados en la verificación de violaciones al cese al fuego, también se han visto implicados en algunos incidentes de comportamiento inadecuado. A pesar de no estar directamente involucrados, las acusaciones del Gobernador de Antioquia sobre casos de prostitución con niñas menores de edad y alto consumo de alcohol por parte de las FARC en pueblos cercanos a las zonas de concentración sugieren una falta clara de información acerca del proceso de cese al fuego. El Mecanismo Tripartito confirmó, posteriormente, que no había hechos de prostitución pero verificó un caso en el que un miembro de las FARC violó el protocolo, abandonando la zona sin permiso, y bebiendo y discutiendo con un civil en un pequeño caserío. El Gobernador visitó las zonas después de un abierto apoyo del PCD y, posteriormente, se retractó de sus acusaciones iniciales. Aun así, el Mecanismo Tripartito, incluyendo a la misión de la ONU, se convirtió en el árbitro entre rivales políticos<sup>60</sup>.

En un caso con más relevancia pública, fueron difundidas imágenes de funcionarios de la Misión de la ONU bailando con miembros de las FARC durante las fiestas de año nuevo, llevando a una protesta enérgica de la oposición que cuestionó la credibilidad e imparcialidad de la misión. Los funcionarios involucrados en este hecho fueron apartados de sus cargos, en un incidente visto por muchos como exagerado<sup>61</sup>.

En su primer informe, que logró solo una circulación limitada en los medios y en la opinión pública, la misión de la ONU anotó que ya hay 280 observadores en el país, y que su número llegaría a 450 en enero, aunque la llegada del componente civil quedó retrasada hasta el despliegue de los militares. Un equilibrio entre el componente civil y militar de la misión es esencial, especialmente para ayudar a mantener

---

<sup>59</sup> “UN: First 2 Deadlines in Colombia Cease-Fire Can’t Be Met”, *The New York Times*, 11 de enero de 2017. “Ya tenemos 17 zonas arrendadas y 8 en trámite”: Carlos Córdoba”, *Semana*, 10 de enero de 2017. “Para evitar más muertes, Sergio Jaramillo propone acelerar implementación de acuerdos”, *El Espectador*, 16 de noviembre de 2016; “Intervención del Presidente Juan Manuel Santos en el acto de la Firma del Nuevo Acuerdo de Paz con las Farc”, Presidencia de la República, 24 de noviembre de 2016.

<sup>60</sup> “La pelea entre las FARC y el gobernador de Antioquia”, *Semana*, 28 de diciembre de 2016. “Mecanismo de monitoreo y verificación, comunicado de prensa”, Misión de la ONU en Colombia, 30 de diciembre de 2016. “Uribe dice estar dispuesto a acompañar al gobernador de Antioquia a sitios de preconcentración”, RCN, 29 de diciembre de 2016. “Así avanza la polémica revisión de las zonas de concentración en Antioquia”, *Semana*, 7 de enero de 2016.

<sup>61</sup> “MISIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA SEPARA A OBSERVADORES DE SU SERVICIO”, Misión de la ONU en Colombia, 5 de enero de 2016. Marta Ruiz, “El episodio de los verificadores: un escándalo desproporcionado”, *Semana*, 6 de enero de 2017.

fuertes relaciones entre la misión, las autoridades locales y las comunidades. Al 7 de diciembre de 2016, la misión había monitoreado 183 desplazamientos de combatientes de las FARC y tratado 27 requerimientos de verificación, de los cuales solo nueve podían ser investigados ya que los restantes sobrepasaban su mandato<sup>62</sup>.

El problemático inicio del agrupamiento de las fuerzas de las FARC no debe opacar la importancia del papel de la misión en la futura dejación de armas. El despliegue completo del personal en todas las zonas de concentración y la comunicación periódica a los medios, más allá de los reportes regulares, con consentimiento del gobierno y las FARC, ayudarían a mejorar la efectividad y posición pública de la misión, así como las percepciones de avances del proceso. La misión debería trabajar también de cerca con el gobierno y las FARC y presionar para que se cumpla, pese a los retrasos, el cronograma de dejación de armas establecido en el acuerdo de paz.

Una estrategia de comunicaciones sólida para el momento en que las FARC dejen las armas es crucial para congregar apoyo al proceso. La oposición no ha criticado los retrasos iniciales, sino que ha concentrado sus reparos en la relación entre la ONU, el gobierno y las FARC. Sus reclamos se han basado más en la desconfianza hacia la guerrilla, la cual podría profundizarse si la dejación de armas no es lo suficientemente transparente, punto que la oposición ha puesto en duda incesantemente. Para superar este escepticismo, las FARC deberían dejar de lado sus recelos y permitir que se fotografíe a combatientes que entregan sus armas a la misión de la ONU. Su nueva experticia en el manejo de medios, que ha ayudado a transformar su imagen pública, y su interés en ganar capital político, sugeriría que puedan permitirlo<sup>63</sup>. El costo de no hacerlo podría ser la proliferación de reclamos en el sentido que las FARC no han entregado todas sus armas.

La entrega está prevista para el final de los seis meses después del día D, pero para entonces la JEP todavía no estará operando. Dado que la justicia fue uno de los puntos más controvertidos del acuerdo de paz, el escrutinio de la oposición al sistema de justicia transicional y sus recelos sobre la JEP serán permanentes en los debates de 2017. Esto beneficia a los combatientes de las FARC, ya que desde los primeros días se dispondrán recursos para la amnistía, las medidas de seguridad y la reincorporación, mientras que las sentencias de la JEP se conocerán mucho más tarde. Esto puede generar la impresión de que las FARC están siendo premiadas antes de haber cumplido cualquier obligación judicial o con la verdad<sup>64</sup>. Cuando las campañas al Congreso y la Presidencia entren en la recta final, la JEP probablemente apenas estará conociendo sus primeros casos. La forma en la que se lleven los casos y el comportamiento de los acusados hacia las cortes serán, muy seguramente, fuentes de escrutinio de la oposición y de los electores.

Las FARC deberán cooperar lo más posible con los mecanismos de justicia transicional, incluyendo la JEP, la comisión de la verdad y la búsqueda de los restos de las

---

<sup>62</sup> “PRIMER INFORME DE ACTIVIDADES DEL MM&V”, Mecanismo y Monitoreo y Verificación, 30 de diciembre de 2016.

<sup>63</sup> Entrevistas de Crisis Group con un negociador de las FARC, La Habana, 9 de junio de 2016; con un diplomático de alto nivel, Bogotá, 28 de noviembre de 2016. “Nueva estética de las Farc, ¿Estrategia mediática o cambio verdadero?”, *Semana*, 12 de noviembre de 2016.

<sup>64</sup> Entrevista de Crisis Group con un miembro de la comunidad internacional, Bogotá, 14 de diciembre de 2016.



víctimas de la desaparición forzada. Al demostrar su compromiso para cumplir con todas sus obligaciones, incluso a riesgo personal, los líderes de las FARC podrán influir en las opiniones a favor de la paz y socavar los argumentos de la oposición. No hacerlo o usar los mecanismos judiciales para defender sus esfuerzos bélicos, señalar culpables y/o negar responsabilidades solo fortalecería la opinión en contra de la guerrilla y del acuerdo de paz. Los miembros de las Fuerzas Armadas deberán también comparecer ante la JEP de manera que no se alimente la percepción de que este mecanismo es solo para las FARC y que protege a los funcionarios del Estado.

Las manifestaciones de arrepentimiento público por los crímenes más atroces deberán continuar siendo una prioridad tanto para las FARC como para el gobierno, lo que ayudaría a generar más apoyo al acuerdo. Las FARC ya pidieron perdón por la muerte de 11 diputados en 2007; deberían hacer lo mismo por el atentado contra el club El Nogal en Bogotá en 2003. Estos pedidos de perdón no deberían convertirse en espectáculos públicos de arrepentimiento con fines políticos<sup>65</sup>. Asimismo, y de manera más general, las etapas iniciales de la implementación y otras actividades de la paz deberán mantener su énfasis en las víctimas y su participación, incluyendo esfuerzos que permitan encontrar a las víctimas de desaparición forzada y la cooperación con la comisión de la verdad. No mantener a las víctimas como eje central del proceso de implementación socavaría el argumento de su importancia en las negociaciones y la legitimidad del acuerdo. Las cosas se han tornado más complicadas desde el plebiscito por las disputas entre diferentes actores de la oposición y del movimiento en pro del acuerdo sobre el derecho de representar a las víctimas, diferencias que inevitablemente continuarán durante la campaña electoral<sup>66</sup>. El gobierno también necesita continuar con su labor pedagógica para que las comunidades locales y regionales se apropien del acuerdo y así se incremente el costo de diluir o parar su implementación. La oposición demostró durante la campaña del plebiscito que ligar el acuerdo a la vida diaria de las personas, de manera veraz o no, es una estrategia efectiva<sup>67</sup>. Igualmente, será importante mantener una comunicación proactiva que muestre el progreso en la implementación.

Otros esfuerzos, especialmente aquellos relacionados con desminado, también ayudarán a mostrar medidas tangibles de progreso. Uno de estos hechos, por ejemplo, es el reciente anuncio de que la vereda El Orejón, en el municipio de Briceño, Antioquia, quedó libre de minas, tras la detonación de 46 artefactos durante más de un año<sup>68</sup>. Tales esfuerzos, junto con proyectos pilotos de sustitución de cultivos y otras iniciativas de rápido impacto, podrán ayudar a que las comunidades sientan que la paz trae progresos materiales a su vida cotidiana y mejores expectativas de

<sup>65</sup> El perdón público en La Chinita por una masacre ocurrida en 1994 tuvo mucho de espectáculo pero poco de sustancia según un asistente. Entrevista de Crisis Group a un diplomático, Bogotá, 21 de octubre de 2016.

<sup>66</sup> Miembros de la oposición decían hablar por las víctimas de las FARC, incluyendo Sofía Gaviria y Herbin Hoyos, como también lo hacían líderes del gobierno y del movimiento pro acuerdo.

<sup>67</sup> Entrevistas de Crisis Group con un activista político y con un profesor universitario, Bogotá, 16 de noviembre de 2016; con un negociador de la oposición, Bogotá, 30 de noviembre de 2016. “El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia”, *La República*, 5 de octubre de 2016.

<sup>68</sup> Deicy Johana Pareja M., “El Orejón, la vereda que es ejemplo del desminado humanitario”, *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2016; “Vereda Orejón, municipio de Briceño (Antioquia)”, Dirección Contra Minas, n.d.

desarrollo económico e institucional. El Ministerio del Posconflicto anunció que ejecutará 700 proyectos en los primeros 100 días de la paz, además del Plan de Respuesta Rápida: iniciativas como estas serán cruciales. Sin embargo, aún falta apoyo financiero y político dentro del gobierno para asegurar una exitosa implementación. Manejar adecuadamente las expectativas de las comunidades locales será indispensable.

Finalmente, también debería explorarse la creación de un espacio para reiniciar y mantener un diálogo político con la oposición sobre la implementación. Este diálogo puede iniciarse con una invitación a que los líderes del “no” participen en las reuniones sobre verificación y/o implementación y así canalizar el debate político hacia esfuerzos para estabilizar el proceso de paz en vez de socavarlo<sup>69</sup>.

### C. *La paz y otros actores armados*

La implementación del acuerdo de paz renegociado enfrenta grandes retos, tanto a nivel regional como local, dada la presencia de otros actores armados, que, a su turno, influenciarán el apoyo nacional al proceso. Dentro de estos grupos, el principal es el ELN, con el que está programado un inicio de conversaciones de paz el 7 de febrero<sup>70</sup>. Tratar de implementar el acuerdo con las FARC en zonas en las que el ELN tiene presencia activa implica serios dilemas.

La violencia del ELN afectará la capacidad del gobierno para implementar la paz, sobre todo teniendo en cuenta que este grupo armado está expandiendo su presencia en áreas del conflicto prioritarias para la implementación de los acuerdos, tales como el Catatumbo y Arauca (ambas en la frontera con Venezuela), así como en Cauca, Nariño y Chocó. Incluso partes del acuerdo que gozan de amplio apoyo, tal como el cese de fuego, están siendo afectadas por la presencia del ELN, como se vio en el incidente ocurrido en Santa Rosa del Sur<sup>71</sup>. Establecer una presencia estatal efectiva en zonas donde el control del territorio está todavía en disputa entre grupos armados costará vidas y recursos. La integridad del proceso de paz con las FARC estará en juego también en zonas donde se espera que poco cambie en términos de violencia, tales como Arauca, Cauca y el Catatumbo<sup>72</sup>. La situación es más grave en lugares donde las FARC y el ELN han hecho acuerdos o coordinado una transferencia del control de territorios como en Cauca y Nariño<sup>73</sup>.

Para una implementación efectiva del acuerdo con las FARC es también importante convencer al ELN de que puede confiar en el compromiso del gobierno de hon-

---

<sup>69</sup> Entrevistas de Crisis Group con un negociador de la oposición, Bogotá, 8 y 30 de noviembre de 2016.

<sup>70</sup> “La negociación entre el Gobierno y el ELN arranca el 7 de febrero”, *Semana*, 18 de enero de 2017.

<sup>71</sup> Comunicado del Mecanismo Tripartito, 30 de noviembre de 2016. Los combatientes de las FARC involucrados en el incidente se habían presentado como combatientes del ELN, lo que llevó a que el Ejército los atacara bajo el supuesto de no estar violando el cese al fuego.

<sup>72</sup> Algunas muertes recientes en el Cauca, donde los asesinatos se han incrementado, han sido atribuidas al ELN. “Tres hombres asesinados en zona rural de Silvia, en el norte del Cauca”, *El Tiempo*, 20 de septiembre de 2016. El ELN también ha sido acusado de “matar comunistas” en Arauca. Carlos A. Lozano Guillén, “Mirador: Carta a Gabino (I)”, *Periódico Voz*, 2 de septiembre de 2016.

<sup>73</sup> Entrevistas de Crisis Group con un diplomático de alto nivel, Bogotá, 2 de agosto de 2016; funcionario gubernamental, Bogotá, 9 de diciembre de 2016.

rar los acuerdos firmados con la insurgencia. Después del plebiscito, el grupo ha cuestionado internamente los méritos de confiar en que el gobierno cumplirá sus promesas, exacerbando la mutua cautela de las partes, que ha sido incluso más aguda que la que existió entre el gobierno y las FARC al inicio de las negociaciones<sup>74</sup>. Cualquier otro deterioro de la confianza del ELN y el Estado pondrá en riesgo la posibilidad de un acuerdo de paz con este grupo en el futuro cercano. También sería desastroso para el apoyo público que la presencia del ELN en los territorios que ocupaban las FARC lleve al fracaso en la implementación del acuerdo, lo que a su vez conduciría al ELN a seguir desconfiando de la capacidad del gobierno para lograr la paz.

Otros grupos armados tales como los neoparamilitares y los remanentes del Ejército Popular de Liberación (EPL) también dificultarán la implementación a nivel local<sup>75</sup>. Estos grupos empezaron a moverse desde hace algún tiempo hacia áreas antes controladas por las FARC y lo seguirán haciendo si no hay acciones contundentes contra ellos en materia de justicia y aplicación de la ley. Colombia está siendo testigo de un aumento de los cultivos de coca y los programas de sustitución de cultivos diseñados bajo el acuerdo de paz tardarán algún tiempo en ser efectivos<sup>76</sup>. Si otros grupos armados toman el control de las áreas con cultivos ilícitos antes que el Estado, se generarían nuevas dinámicas de violencia que influenciarían el éxito o fracaso de la sustitución de cultivos.

Varios movimientos sociales creen que los neoparamilitares, principalmente las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), están detrás de los recientes asesinatos de activistas locales, que van en pico, ya sea por razones políticas o económicas<sup>77</sup>. No obstante, la evidencia para esta afirmación es insuficiente, pues parece que los asesinatos no responden a un único patrón ni son responsabilidad de una única organización<sup>78</sup>. El ELN está detrás de algunos asesinatos en Arauca; grupos armados

---

<sup>74</sup> En reuniones secretas entre el gobierno y las FARC, estas últimas concluyeron que Santos estaba comprometido con la paz. El ELN, por su parte, durante conversaciones para definir una agenda de negociación, argumentó, años después, que Santos representaba a las viejas élites. Esto ha llevado a que algunos dentro del ELN vean las negociaciones con el gobierno como un camino a seguir, pero no en este momento. Véase Víctor de Currea-Lugo, “Eln dice estar listo para la paz, entrevista con Antonio García”, *El Espectador*, 9 de diciembre de 2016. Entrevistas de Crisis Group con expertos del ELN, Bogotá, 3 de octubre de 2016; Llanos del Yarí, 23 de septiembre de 2016.

<sup>75</sup> Este informe usa el término “neoparamilitar” en vez de bandas criminales o Bacrim. Soledad Granada, Jorge A. Restrepo and Alonso Tobón García, “Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano”, en Restrepo y David Aponte (eds.), *Guerra y violencias en Colombia Herramientas e interpretaciones* (Bogotá, 2009), pp. 467-499. El frente Libardo Mora Toro, remanente del EPL, opera en la región del Catatumbo. Es el único frente disidente que todavía existe del proceso con el EPL en 1991.

<sup>76</sup> Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los cultivos de coca incrementaron en 40 por ciento el 2015 llegando a 96,000 hectáreas. “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015”, UNODC, julio de 2016.

<sup>77</sup> Las AGC, también conocidas como el Cartel del Golfo, Clan Úsuga o Urabeños, fueron creadas después de la desmovilización de los paramilitares en el 2006 y se involucraron de lleno en el tráfico de drogas.

<sup>78</sup> Algunos interpretan los asesinatos como obra de los paramilitares bajo directa influencia de altos líderes de la oposición, aunque no hay evidencia que los conecte a ambos. Véase Oto Higueta, “¿Por qué están asesinando a los voceros e integrantes del Marcha Patriótica?”, *Prensa Rural*, 2 de diciembre de 2016. “¿Quién está ordenando matar a los líderes sociales en Colombia?”, *El Colombiano*,

con conexiones con élites locales pueden estar jugando un papel en otras regiones como Urabá; y en lugares como el Caguán, el factor principal detrás de las muertes puede ser la posible llegada de nuevos grupos armados<sup>79</sup>. De cualquier manera, el hecho de que la violencia política aumente hace más difícil la implementación, no solo por sus efectos en la transición de las FARC a la vida civil, sino también porque los líderes comunitarios pueden llegar a ver como riesgosa su participación en los mecanismos de paz<sup>80</sup>.

Si bien el acuerdo incluye varias iniciativas para luchar contra estos grupos, como la creación de una nueva unidad de investigaciones dentro de la Fiscalía General de la Nación, y llamados a la comunidad internacional para respaldarlas, estas son necesarias pero no suficientes para contrarrestar los nuevos patrones de coerción en las regiones. Un riesgo evidente es que la implementación del acuerdo genere más violencia en algunos territorios si el Estado no es lo suficientemente ágil para proteger a las poblaciones locales y combatir a los grupos neoparamilitares.

Hay varias razones para prever el aumento de la violencia criminal y política una vez iniciado el acuerdo de paz. La primera, que grupos armados podrían enfrentarse por el control de territorios dejados por las FARC, como ya ha ocurrido con el ELN y las AGC. Estas serían zonas con economías ilícitas fortalecidas, rutas de tráfico ilegal y puntos militares estratégicos, como Tumaco, Chocó y el Nudo de Paramillo, por ejemplo. Otras razones son más políticas, como las preocupaciones de las élites terratenientes sobre la reforma rural, a pesar de que algunos puntos polémicos fueron aclarados en el nuevo acuerdo<sup>81</sup>. Si la relación entre algunas de estas élites y los grupos y/o actores armados ilegales continúa y se dirige a atacar el acuerdo sobre redistribución de tierras, la violencia podría aumentar, incluyendo en zonas tradicionalmente vulnerables al conflicto de tierras como Urabá<sup>82</sup>.

Otra fuente de violencia que resultaría de la implementación del acuerdo de paz son los ataques continuos contra líderes sociales dada la percepción de una inminente apertura en los sistemas políticos regionales y locales, incluyendo 16 circunscripciones especiales en el Congreso para áreas afectadas por el conflicto<sup>83</sup>. Esta

---

27 de noviembre de 2016. Eduardo González, “¿Quién sigue matando a los líderes sociales en Colombia?”, *Razón Pública*, 28 de noviembre de 2016. Entrevista telefónica de Crisis Group con diplomático de alto nivel, 28 de noviembre de 2016.

<sup>79</sup> Entrevistas de Crisis Group a un funcionario gubernamental, Bogotá, 2 de diciembre de 2016; analista político, Bogotá, 9 de julio de 2016; diplomático de alto nivel, Bogotá, 28 de noviembre de 2016. Eduardo González, “¿Quién sigue matando a los líderes sociales en Colombia?”, op. cit.

<sup>80</sup> Esto es ya un riesgo dado que el acuerdo renegociado debilita la participación comunitaria. Juanita León, “La gran diferencia entre el Acuerdo I y el Acuerdo II”, *La Silla Vacía*, 15 de noviembre de 2016.

<sup>81</sup> Entrevista de Crisis Group, oficial gubernamental Bogotá, 9 de diciembre de 2016.

<sup>82</sup> James Bargent, “BACRIM Vuelve a sus Raíces Paramilitares en la Lucha por la Tierra en Colombia”, *Insight Crime*, 19 de julio de 2013.

<sup>83</sup> El acuerdo de paz crea 16 circunscripciones especiales en el Congreso, para que las regiones afectadas por el conflicto puedan tener una voz más fuerte en la legislación y formulación de políticas. La idea es que aquellos que se postulan a estos puestos no sean parte de partidos políticos establecidos (incluido el partido que establecerán las FARC), representen regiones aisladas y den voz a las víctimas. Ver “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, GOC and FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, p. 54.

violencia política local, de mentalidad conservadora, tiene su arraigo histórico en Colombia y explica cómo los paramilitares obtuvieron tanto poder entre los ochenta y noventa<sup>84</sup>. Un repunte en este tipo de violencia sería cualitativamente similar a aquel ejercido contra la Unión Patriótica (UP) en esas décadas, a pesar de que es poco probable que alcance niveles similares. Demasiados actores internacionales ya están atentos y preocupados, elevándose así su costo.

#### D. *Fortalecimiento institucional*

Durante 2017 el apoyo político al acuerdo puede verse afectado no solo por la situación de violencia y seguridad en el terreno. El mayor problema para una implementación fluida está en las instituciones encargadas de administrar la transición de la guerra a la paz. Algunas del orden nacional solo existen en papel, no tienen suficientes funcionarios ni capacidad para ejecutar presupuestos o proyectos: dentro de estas se encuentran la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación Territorial y la Agencia para el Desarrollo Rural<sup>85</sup>. Si no puede ejercer acciones en el terreno, el Estado podría correr el riesgo de perder la oportunidad para ganar legitimidad en lo local. Debido a que estas instituciones deben constituirse en tiempos de limitaciones en el gasto público, el apoyo financiero y político es frágil, en especial dada la resistencia actual e histórica a la reforma rural. Enfrentándose a la amenaza de ser ahogadas por falta de recursos o llevadas a la invisibilidad a lo largo del tiempo, como ya ha ocurrido con entidades enfocadas al tema rural, se necesita brindarles apoyo del más alto nivel, además de recursos y personal<sup>86</sup>.

La fragmentación institucional plantea dilemas adicionales. La presión política para combatir el incremento en los cultivos de coca ha llevado a que diversos actores estatales adopten estrategias rivales, algunas de las cuales podrían contradecir el espíritu del acuerdo. Este riesgo existe y podría profundizarse en caso de que la oposición llegue al poder en 2018. Los actores políticos locales también carecen de la capacidad técnica e institucional para implementar varias partes del acuerdo y, en algunos casos, su voluntad para hacerlo puede ser frágil si no sienten que pueden obtener recursos financieros para sus regiones<sup>87</sup>.

El Plan de Respuesta Rápida (PRR), diseñado por el Ministerio del Posconflicto (MPC) para ser implementado con y a través de otras instituciones, necesita tanto apoyo político como financiero. La fricción entre las instituciones encargadas de implementar el acuerdo, el MPS y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sigue siendo problemática, y algunas instituciones sienten que las dos últimas sobrepasan sus límites y son demasiado influyentes. La falta de claridad entre el PRR y la implementación de aspectos de más largo plazo del acuerdo de paz también genera

---

<sup>84</sup> Mauricio Romero, *Paramilitares y Autodefensas (1982–2003)*, IEPRI (Bogotá, 2003).

<sup>85</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group con un diplomático de alto nivel, Bogotá, 28 de noviembre de 2016.

<sup>86</sup> Para una rápida reseña de la reforma agraria y sus implicaciones institucionales, véase *La política de reforma agraria y tierras en Colombia Esbozo de una memoria institucional*, Centro Nacional de Memoria Histórica (Bogotá, 2013).

<sup>87</sup> Entrevista de Crisis Group con un analista político, Bogotá, 3 de diciembre de 2016.

amplias preocupaciones<sup>88</sup>. Es necesario un liderazgo más contundente que pueda complementarse con la presión de la comunidad internacional.

---

<sup>88</sup> Entrevistas de Crisis Group con un funcionario del gobierno, Bogotá, 9 de diciembre de 2016; y con un analista político, Bogotá, 2 de diciembre de 2016.

## V. El papel de la comunidad internacional

---

La comunidad internacional se ha enfocado en apoyar el proceso de paz y en asegurarse de que este concluya en un acuerdo viable y robusto. Lo ha hecho a través de aportes económicos para financiar las instituciones del Estado y a los actores de la sociedad civil que trabajan en temas de paz; a través de apoyo político al proceso; a través de delegados de los países garantes, naciones amigas y enviados especiales de Estados Unidos, la Unión Europea y Alemania; y a través del apoyo técnico en temas de implementación, tales como su respaldo a los mecanismos de justicia locales y la formalización de los títulos de tierras. Todo este apoyo sigue siendo crucial.

### A. Implementación y apoyo político

Bajo el contexto político actual, es necesario un rápido inicio de la implementación, con victorias tempranas. A pesar de que el plebiscito sugiere que el apoyo internacional de alto nivel fue menos efectivo de lo que se anticipaba, los delegados y enviados que ayudaron en las negociaciones deberán continuar presionando para que el acuerdo se implemente. No solo serían de gran ayuda en la resolución de disputas y en influenciar al gobierno y a las FARC, sino que también podrían destacar el amplio compromiso extranjero con la paz en Colombia<sup>89</sup>. La comunidad internacional puede jugar un papel imprescindible en incrementar el costo de obstruir o ignorar la reforma rural planteada en el acuerdo, un punto que enfrentará resistencia política a diferentes niveles. Otra gran contribución será la ayuda financiera y al aliento para que el gobierno ponga a funcionar instituciones claves para la implementación.

El apoyo internacional también puede tener incidencia en las decisiones de las FARC, especialmente si un eventual gobierno de oposición propone cambios al acuerdo, lo rechaza o no tiene la voluntad de implementarlo. Dadas las preocupaciones del grupo sobre una plena implementación, un cambio de gobierno puede minar su compromiso con la paz, llevando así a una fragmentación y a que algunas facciones retornen a la violencia organizada. Instarle a las FARC a mantener su compromiso con la paz será vital. En este punto, una segunda misión de la ONU, solicitada en el acuerdo de paz para monitorear la participación política, reincorporación y garantías de seguridad de las FARC, tendrá un rol primordial para mantener la confianza entre la guerrilla y el gobierno. También suscitará polémica política, ya que su mandato abarca la cuestión más controvertida en el nuevo acuerdo: la participación de las FARC en política. Deberá estar funcionando muy pronto para poder cumplir su mandato. La preparación temprana para aprovechar el período antes de que comience su mandato es esencial.

La ayuda financiera también será esencial, especialmente después de 2017. Colombia es incapaz de asumir totalmente los costos de las promesas para el posconflicto, algo que la comunidad internacional se ha comprometido a hacer. En el largo

---

<sup>89</sup> El enviado especial de los Estados Unidos a los diálogos de paz, Bernie Aronson, ya no juega este rol, y no se avizora un reemplazo. El Secretario de Estado nominado, Rex Tillerson, declaró en una respuesta escrita a las preguntas como parte de su proceso de confirmación que los Estados Unidos tendrían que “revisar” el nuevo acuerdo de paz para determinar qué partes apoyaría. “Trump’s State nominee raises doubts on Colombia peace pact”, *The Washington Post*, 22 de enero de 2017.

plazo, el apoyo financiero puede ayudar a persuadir al nuevo gobierno a honrar aspectos cuestionados del acuerdo. Los aliados internacionales también podrán trabajar directamente con gobiernos locales, a través de asistencia técnica y financiera, y garantizando que las diferencias políticas entre los niveles locales, regionales y nacional no impidan la implementación<sup>90</sup>. Finalmente, también requerirá financiación la continuidad en el país de actores internacionales no estatales, como los altos comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los Refugiados, entre otros, quienes tienen un papel importante que cumplir en el posconflicto en temas de desplazamiento, fronteras y violencia, aspectos cruciales que pueden entorpecer una exitosa transición de la guerra a la paz.

### B. *El tema especial de las drogas*

Es poco probable que la implementación del acuerdo de paz lleve a una disminución significativa de los cultivos de coca antes de 2018. Los nuevos programas de restitución requieren de tiempo para dar resultados y podrán ser cercenados si el apoyo flaquea. Los recientes incrementos en la producción de coca han hecho que el tema de las drogas cobre nuevamente importancia, tanto en el ámbito político como en el de prevención de la violencia. La oposición insiste en que el incremento en hectáreas cultivadas y el fracaso de la política contra las drogas es fruto de las concesiones hechas a las FARC, incluyendo la prohibición de aspersión aérea. La política de drogas es también objeto de tensión dentro del gobierno, y entre Bogotá y las comunidades locales<sup>91</sup>. Cuando se publiquen este año los informes sobre áreas cultivadas probablemente mostrarán un incremento en 2016, fecha que precede la iniciación de programas de sustitución de cultivos contemplados en el acuerdo de paz. Esto aumentará los llamados para una política tradicional que incluya la erradicación forzada. El plan del gobierno de sustituir y erradicar forzosamente 50 mil hectáreas en 2017 es probablemente inalcanzable y crearía serias tensiones en el campo. Volver a una erradicación forzada produciría una tensión innecesaria con las FARC y cerraría la oportunidad que tiene el Estado para lograr legitimidad en áreas con alta presencia de cultivos de coca.

La comunidad internacional, y en particular Estados Unidos, debería darle una oportunidad al acuerdo sobre drogas ilícitas sin esperar reducciones inmediatas en las áreas cultivadas. El énfasis debería ser fortalecer la interdicción dentro y fuera de

---

<sup>90</sup> Entrevista de Crisis Group con un analista político, Bogotá, 3 de diciembre de 2016.

<sup>91</sup> “Procurador colombiano acusa a Santos de proteger cultivos de las FARC”, *El Nuevo Herald*, 18 de abril de 2016; “Uribe considera que fin de aspersiones con glifosato es exigencia de las Farc”, *El Nuevo Herald*, 10 de mayo de 2015. Entre julio y septiembre de 2016, las protestas de cultivadores de coca, principalmente en el Putumayo, duraron 39 días. Los campesinos rechazaban el uso de precursores químicos para aplicarse directamente en el suelo como parte de la erradicación manual. Los campesinos del Putumayo también elevaron sus inquietudes sobre la política de drogas y la implementación de los acuerdos de paz en materia de sustitución de cultivos. Véase “Razones del paro cocalero en Putumayo”, *El Espectador*, 19 de agosto de 2016; “Levantán protesta cocalera en Putumayo”, *El País de Cali*, 7 de septiembre de 2016; entrevistas de Crisis Group a líderes locales y cultivadores de coca, 20-24 de marzo de 2016. El nuevo Fiscal General, Néstor Humberto Martínez, llamó a que la fumigación se reinicie pero con nuevos químicos. “Fiscal pide volver a la fumigación aérea contra los cultivos ilícitos”, *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2016.



Colombia, y apoyar la rápida y efectiva implementación de los puntos más relevantes dentro del acuerdo de paz. Priorizar tal implementación más allá de los intereses políticos nacionales e internacionales de las políticas tradicionales antinarcoóticos será crítico, más aún cuando volver a la costosa erradicación manual, cuyos resultados son fácilmente reversibles, no es garantía de éxito.

## **VI. Conclusión**

---

Colombia ha firmado y ratificado el acuerdo de paz, y la totalidad de los miembros de las FARC estará pronto acantonada en lugares en los que entregarán sus armas e iniciarán su transición a la vida civil. Si bien esto es motivo de celebración, la manera en que la paz fue firmada y aprobada es altamente controversial, y el acuerdo parece carecer de una base amplia, estable y sostenible de apoyo político. Diferentes escenarios amenazan la implementación y con una oposición unida y fortalecida, el futuro parece algo sombrío para los líderes que apoyaron el acuerdo. El acuerdo de paz estará en el centro del debate de cara a las elecciones presidenciales de 2018 y será foco de múltiples agravios que pueden producir un resultado similar a los del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

Durante 2017 será necesario un rápido y sustancial progreso en aspectos críticos de la implementación del acuerdo de manera que se altere la balanza a su favor. La implementación se enfrenta a amenazas concretas, profundizadas en parte por las disputas políticas alrededor del acuerdo de paz: déficit financiero, el intermitente proceso de paz con el ELN, instituciones débiles y rivalidades internas en el gobierno, y los asesinatos selectivos en áreas rurales. Si los esfuerzos para implementar el acuerdo no sobrepasan estos obstáculos algunos puntos acordados pueden estar condenados al fracaso antes incluso de que tengan alguna posibilidad de éxito. Si eso sucede, el compromiso de las FARC con la paz, la posibilidad de una negociación similar con el ELN y las perspectivas de enfrentar las causas estructurales del conflicto quedarán en veremos. La batalla inmediata por firmar un acuerdo se ha ganado, pero es todavía prematuro declarar una victoria para la paz.

**Bogotá/Bruselas, 31 de enero de 2017**

Anexo A: Mapa de Colombia



## Anexo B: Acerca de International Crisis Group

---

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord Mark Malloch-Brown. Su Vicepresidente es Ayo Obe, abogado, columnista y presentador de TV en Nigeria.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno, fue Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre 2000-2008, y en 2012 Enviado Especial Adjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes en Siria. Dejó su puesto como Enviado Especial Adjunto para presidir la comisión que preparó el libro blanco sobre defensa y seguridad nacional francesa en 2013. La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 9 localidades: Biskek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Londres, Nairobi, Nueva York y Washington DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Delhi, Dubái, Gaza, Jerusalén, Johannesburgo, Kabul, Kiev, Pekín, Rabat, Rangún, Sídney y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, y Principado de Liechtenstein.

Crisis Group además mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Henry Luce Foundation, Humanity United, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Koerber Foundation, Open Society Foundations, Open Society Initiative for West Africa, Ploughshares Fund, Rockefeller Brothers Fund, y Tinker Foundation.

## Anexo C: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2014

---

### Informes especiales

*Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Informe Especial, 14 de marzo de 2016 (También disponible en árabe).

*Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, Informe Especial N°2, 22 de junio de 2016.

*Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia*, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

*Venezuela: diálogo a duras penas*, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

---

*¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N°51, 26 de febrero de 2014.

*Venezuela: punto de quiebre*, Informe breve sobre América Latina N°30, 21 de mayo de 2014.

*Corredor de violencia: la frontera entre Guatemala y Honduras*, Informe sobre América Latina N°52, 4 de junio de 2014.

*Venezuela: inercia peligrosa*, Informe breve sobre América Latina N°31, 23 de septiembre de 2014

*El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia*, Informe sobre América Latina N°53, 11 de diciembre de 2014.

*Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?*, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

*En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia*, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

*Venezuela: un desastre evitable*, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

*Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México*, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

*Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?*, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

*¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.

*Venezuela: al borde del precipicio*, Informe sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

*Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

## Anexo D: Consejo de administración de International Crisis Group

### CO-PRESIDENTE

**Lord (Mark) Malloch-Brown**  
Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

### PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO

**Jean-Marie Guéhenno**  
Ex Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz

### VICE-PRESIDENTE

**Ayo Obe**  
Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal)

### OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

**Fola Adeola**  
Fundador y presidente, FATE Foundation

**Ali al Shihabi**  
Autor; fundador y ex presidente del Rasmala Investment bank

**Celso Amorim**  
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil; Ex Ministro de Defensa

**Hushang Ansary**  
Presidente, Parman Capital Group LLC

**Nahum Barnea**  
Columnista político, Israel

**Kim Beazley**  
Presidente nacional, Instituto Australiano de Asuntos Internacionales; Ex Primer Ministro Adjunto de Australia y Embajador en los Estados Unidos

**Carl Bildt**  
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

**Emma Bonino**  
Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia y Vicepresidenta del Senado, Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

**Lakhdar Brahimi**  
Miembro, The Elders; Diplomático de Naciones Unidas; Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia

**Cheryl Carolus**  
Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

**Maria Livanos Cattau**  
Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

**Wesley Clark**  
Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

**Sheila Coronel**  
Profesora Toni Stabile de prácticas de periodismo investigativo; Directora del Centro Toni Stabile para el Periodismo Investigativo, Universidad de Columbia, Estados Unidos

**Frank Giustra**  
Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

**Mo Ibrahim**  
Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

**Wolfgang Ischinger**  
Presidente, Munich Security Conference; Ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania y Embajador ante Reino Unido y Estados Unidos

**Asma Jahangir**  
Ex Presidenta del Colegio de Abogados de la Corte Suprema de Pakistán; ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad Religiosa o de Creencias

**Yoriko Kawaguchi**  
Ex Ministro de Asuntos Exteriores, Japón

**Wadah Khanfar**  
Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

**Wim Kok**  
Ex Primer Ministro de los Países Bajos

**Andrey Kortunov**  
Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales; Presidente de la New Eurasia Foundation en Moscú

**Ivan Krastev**  
Presidente del Centro para Estrategias Liberales; miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

**Ricardo Lagos**  
Ex Presidente de Chile

**Joanne Leedom-Ackerman**  
Ex Secretaria Internacional de PEN International; novelista y periodista, Estados Unidos

**Helge Lund**  
Ex director ejecutivo de BG Group Limited ynd Statoil ASA

**Shivshankar Menon**  
Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

**Naz Modirzadeh**  
Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

**Saad Mohseni**  
Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

**Marty Natalegawa**  
Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

**Roza Otunbayeva**  
Ex presidente de Kirguistán; Ex Ministro de Asuntos Exteriores Former President of Kyrgyzstan; Former Minister of Foreign Affairs

**Thomas R Pickering**  
Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

**Olympia Snowe**  
Ex Senadora de los Estados Unidos y miembro de la Cámara de Representantes

**Javier Solana**  
Presidente, Centro ESADE para la Economía Global y Geopolítica; Miembro Distinguido, The Brookings Institution

**Alexander Soros**  
Fundador, Alexander Soros Foundation

**George Soros**  
Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

**Pär Stenbäck**  
Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

**Jonas Gahr Støre**  
Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores

**Lawrence H. Summers**  
Ex Director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

**Helle Thorning-Schmidt**  
Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

**Wang Jisi**  
Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Ex Rector, Escuela de Estudios Internacionales, Peking University

---

#### CONSEJO DEL PRESIDENTE

Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
<b>BP</b>	<b>(5) Anónimos</b>	<b>Herman De Bode</b>
<b>Shearman &amp; Sterling LLP</b>	<b>Scott Bessent</b>	<b>Reynold Levy</b>
<b>Statoil (U.K.) Ltd.</b>	<b>David Brown &amp; Erika Franke</b>	<b>Alexander Soros</b>
<b>White &amp; Case LLP</b>	<b>Stephen &amp; Jennifer Dattels</b>	

---

#### CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
<b>APCO Worldwide Inc.</b>	<b>(2) Anónimos</b>	<b>Rita E. Hauser</b>
<b>Atlas Copco AB</b>	<b>Mark Bergman</b>	<b>Geoffrey R. Hoguet &amp; Ana Luisa Ponti</b>
<b>BG Group plc</b>	<b>Stanley Bergman &amp; Edward Bergman</b>	<b>Geoffrey Hsu</b>
<b>Chevron</b>		<b>Faisal Khan</b>
<b>Edelman UK</b>	<b>Elizabeth Bohart</b>	<b>Cleopatra Kitti</b>
<b>HSBC Holdings plc</b>	<b>Neil &amp; Sandra DeFeo Family Foundation</b>	<b>Virginie Maisonneuve</b>
<b>MetLife</b>		<b>Dennis Miller</b>
<b>Shell</b>	<b>Sam Englehardt</b>	<b>Kerry Propper</b>
<b>Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.</b>	<b>Neemat Frem</b>	<b>Nina K. Solarz</b>
	<b>Seth &amp; Jane Ginns</b>	
	<b>Ronald Glickman</b>	

---

#### CONSEJO EMBAJADOR

Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group.

<b>Luke Alexander</b>	<b>Beatriz Garcia</b>	<b>Rahul Sen Sharma</b>
<b>Gillea Allison</b>	<b>Lynda Hammes</b>	<b>Leeanne Su</b>
<b>Amy Benziger</b>	<b>Matthew Magenheimer</b>	<b>AJ Twombly</b>
<b>Tripp Callan</b>	<b>Madison Malloch-Brown</b>	<b>Dillon Twombly</b>
<b>Victoria Ergolavou</b>	<b>Peter Martin</b>	<b>Grant Webster</b>
<b>Christina Bache Fidan</b>	<b>Megan McGill</b>	

---

#### ASESORES SENIOR

Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

<b>Martti Ahtisaari</b> Presidente Emérito	<b>Lakhdar Brahimi</b>	<b>Carla Hills</b>
<b>George Mitchell</b> Presidente Emérito	<b>Zbigniew Brzezinski</b>	<b>Swanee Hunt</b>
<b>Gareth Evans</b> Presidente Emérito	<b>Kim Campbell</b>	<b>James V. Kimsey</b>
	<b>Jorge Castañeda</b>	<b>Aleksander Kwasniewski</b>
	<b>Naresh Chandra</b>	<b>Todung Mulya Lubis</b>
	<b>Eugene Chien</b>	<b>Allan J. MacEachen</b>
	<b>Joaquim Alberto Chissano</b>	<b>Graça Machel</b>
<b>Kenneth Adelman</b>	<b>Victor Chu</b>	<b>Jessica T. Mathews</b>
<b>Adnan Abu-Odeh</b>	<b>Mong Joon Chung</b>	<b>Barbara McDougall</b>
<b>SAR Príncipe Turki al-Faisal</b>	<b>Pat Cox</b>	<b>Matthew McHugh</b>
<b>Óscar Arias</b>	<b>Gianfranco Dell’Alba</b>	<b>Miklós Németh</b>
<b>Ersin Arıoğlu</b>	<b>Jacques Delors</b>	<b>Christine Ockrent</b>
<b>Richard Armitage</b>	<b>Alain Destexhe</b>	<b>Timothy Ong</b>
<b>Diego Arria</b>	<b>Mou-Shih Ding</b>	<b>Olara Otunnu</b>
<b>Zainab Bangura</b>	<b>Uffe Ellemann-Jensen</b>	<b>Lord (Christopher) Patten</b>
<b>Shlomo Ben-Ami</b>	<b>Gernot Erlor</b>	<b>Victor Pinchuk</b>
<b>Christoph Bertram</b>	<b>Marika Fahlén</b>	<b>Surin Pitsuwan</b>
<b>Alan Blinken</b>	<b>Stanley Fischer</b>	<b>Fidel V. Ramos</b>