



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

**Promoción XVII**

**Posconflicto en Colombia: Desarrollo y transformación institucional a  
partir del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP (2016-2018)**

**Erika Johana Puerto Castaño – 95.044.603**

**Buenos Aires, Julio 31 de 2019**

---

**Jerónimo Ríos Sierra**

## **Agradecimientos**

*Agradezco a mi director de tesis Jerónimo Ríos,  
que me guió en este proceso de aprendizaje y crecimiento.*

*A mi mamá, por su apoyo incondicional.*

*A mis amigos, por estar conmigo.*

*Este logro es la suma de todos ustedes.*



Universidad de  
**San Andrés**

## Índice

### Capítulo 1

<b>Introducción</b> .....	4
---------------------------	---

### Capítulo 2

<b>Marco teórico y estado el arte</b> .....	11
Aporte teórico al concepto de paz .....	11
Construcción de paz .....	15
Instituciones e institucionalidad .....	17
Estado del arte .....	18
Relación de Instituciones y Estado en el contexto colombiano .....	18
Institucionalidad en el posconflicto: desarrollo de instituciones en el marco del acuerdo de paz .....	21
Perspectivas del acuerdo de paz .....	23

### Capítulo 3

<b>Metodología</b> .....	27
--------------------------	----

### Capítulo 4

<b>Contexto de los acuerdos de paz en Colombia</b> .....	29
--	----

### Capítulo 5

<b>Institucionalidad en el posconflicto</b> .....	37
Confianza en las instituciones.....	55

### Capítulo 6

<b>Conclusiones</b> .....	58
---------------------------	----

<b>Bibliografía</b> .....	62
---------------------------	----

## Introducción

La presente investigación tiene como fin establecer si se han dado avances concernientes a la creación de instituciones, con la implementación del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el gobierno de Colombia. El anterior análisis va desde la firma del acuerdo (noviembre 2016) hasta el fin del gobierno Santos (Agosto 2018). Establecer si se han creado las instituciones que se plantearon en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, va a permitir realizar un balance de la implementación desde la perspectiva de la institucionalidad. Realizando dicho análisis se pondrá en evidencia las características de la institucionalidad en Colombia y las dificultades y desafíos que se pueden originar en el marco del posconflicto, ante la creación de nuevas instituciones.

Dado lo anterior se plantea la situación institucional actual de Colombia y la capacidad del Estado para responder ante las necesidades planteadas por el acuerdo de paz. Las exigencias propias dentro del proceso de posconflicto armado (referenciado como posconflicto en adelante) pondrán de manifiesto las necesidades del sistema democrático colombiano, así como la capacidad del Estado para responder a estas. Así mismo se develará la relación entre sociedad y Estado, ante el escenario del posconflicto se podrá analizar la respuesta de los ciudadanos frente a los cambios propuestos en el acuerdo de paz y de existir dichos cambios, analizar la adaptación a los mismos. La confianza en las instituciones, teniendo en cuenta el contexto colombiano, será una de las variables a tener en cuenta para analizar los cambios que se pueden generar a raíz de la implementación del acuerdo de paz.

La confianza vista como uno de los factores mediante las cuales se podrá determinar la situación actual de Colombia se analizará a través del latinobarómetro. Existe una desconfianza general en las instituciones en América Latina, en el caso colombiano en el 2018 la mayor

confianza la representa la iglesia con 69 puntos de confianza y los grados más bajos de desconfianza la representan las instituciones democráticas como el gobierno con 22 puntos, el congreso con 20 y los partidos políticos con 16 (Latinobarómetro, 2018). Dado lo anterior puede realizarse una lectura acerca del contexto que rodea el proceso de la implementación del acuerdo de paz, dada la percepción ciudadana frente a las instituciones con la baja confianza en estas. Motivo por el cual se puede revelar el reto que supone la implementación del acuerdo, en un escenario en el cual el factor de desconfianza en las instituciones pone de manifiesto la inconformidad dada por la historia en el contexto institucional del país.

Según transparencia internacional la percepción de la corrupción en el sector público en Colombia corresponde a 36/100 (según este índice 0 es muy corrupto y 100 muy transparente) ocupando el puesto número 96 de 180 países. En el marco de implementación del acuerdo de paz, el factor de la corrupción es uno los aspectos que alertan sobre la situación con que se enfrenta dicha implementación. Sin duda alguna al tener instituciones donde las prácticas clientelares han permeado el desempeño del sector público, la expectativa por desarraigar dichas prácticas aumenta en un escenario de posconflicto en el cual los actores involucrados están participando en la ejecución de políticas que conlleven al avance del cumplimiento de lo pactado. Servirá como indicio frente al futuro del acuerdo de paz, determinar los cambios que pueda suscitar en la percepción ciudadana el factor de la corrupción.

El propósito de este estudio es poder aportar al análisis de coyuntura que se está gestando con la implementación del acuerdo de paz en Colombia, teniendo en cuenta que es uno de los conflictos armados con mayor antigüedad en el continente que se prolongó durante más de 50 años. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) el conflicto armado ha causado la muerte de 218.094 personas entre 1958 y 2012, de estas el 81% equivale a

víctimas civiles. Entre 1988 y 2012 se registraron 95 casos de atentados terroristas, de los cuales 77 fueron perpetrados por grupos guerrilleros, 16 por grupos armados no identificados y 2 por grupos militares. Estos atentados dejaron un saldo de 1.566 víctimas, de los cuales 223 obedecen a casos de muertes. Según las cifras recopiladas por el CNMH, entre 1985 y 2012 se presentaron 1.982 casos de masacres de las cuales el 56% están atribuidas a grupos paramilitares, 17% a grupos guerrilleros, 14% a grupos armados no identificados y 8% a la fuerza pública. Las anteriores acciones han dejado un saldo de 11.751 víctimas. Dentro de este periodo de tiempo se registraron más de 25.000 desapariciones forzadas y se tiene registro de 1.754 víctimas de violencia sexual y los desplazamientos forzados dejaron un saldo de 5.712.506 víctimas.

Las anteriores cifras dan cuenta de la dimensión que tiene un acuerdo de paz en Colombia, la importancia que radica en el fin del conflicto armado por la vía del diálogo es una victoria para el pueblo Colombiano, que ha sufrido las secuelas de la guerra por varias décadas. La presente investigación se realiza en el marco de una implementación que está en una etapa temprana de avance y de cara a un proceso de implementación que está proyectado a 15 años. La construcción de paz en Colombia es un desafío para toda la sociedad colombiana, de modo que la implementación que se ha llevado a cabo durante los dos últimos años es fundamental para dimensionar y proyectar el avance que el mismo tendrá en los próximos años. En el anterior contexto es que los planteamientos aquí señalados buscan contribuir a las discusiones de coyuntura y aportar a los análisis multidisciplinares que se están gestando alrededor de la implementación del acuerdo de paz y a su vez que pueda ser leído a través de la lectura que realizan los diferentes actores que están involucrados tanto en el proceso de implementación hasta los directamente afectados por las políticas públicas diseñadas en el marco del acuerdo de paz.

La expectativa por la implementación del acuerdo de paz aumenta cuando en el 2016 gana las elecciones presidenciales Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático (partido cuya cabeza es el ex presidente Álvaro Uribe) y opositor al Gobierno de Santos. Durante las negociaciones del acuerdo de paz el Centro Democrático mostró resistencia frente a dicho proceso y logró influir en la votación negativa del plebiscito mediante el cual se buscaba refrendar el acuerdo, generando aún mayor segmentación en la sociedad colombiana. Habiendo negociado y ajustado puntos del acuerdo en los que la oposición se mostró en desacuerdo finalmente se pudo firmar el acuerdo de paz mediante la refrendación por parte del Congreso de la República. Teniendo como referencia el panorama anterior inicia la implementación de la acuerdo con un Gobierno que no se adhirió al proceso iniciado por el Gobierno de Santos, esto da a interpretar las dificultades que tendría el avance de la implementación.

La pregunta en la cual se centra la presente investigación es si ¿Se han dado transformaciones y desarrollos a nivel institucional a partir del acuerdo de paz firmado entre el gobierno y las FARC-EP entre noviembre del 2016 hasta Agosto 2018 (fin de la presidencia de Juan Manuel Santos)? Ante el anterior interrogante podría encontrar varios escenarios a contemplar, por un lado encontrar avances significativos o un avance parcial de lo acordado frente al desarrollo institucional o por otro lado descubrir que no se han dado avances frente al tema analizado. Ante los distintos escenarios habrá que analizar las causas que han dado origen al escenario actual y contemplar las variables que están causando impacto para que la implementación del acuerdo se esté dando en el modo que se está llevando a cabo.

El objetivo general de la presente investigación es determinar si se han dado transformaciones y desarrollos a nivel institucional a partir del acuerdo de paz firmado entre el

gobierno y las FARC-EP entre noviembre del 2016 hasta Agosto 2018. Para lo anterior se requiere desarrollar los siguientes objetivos específicos:

Abordar las características relevantes a la institucionalidad colombiana, teniendo en cuenta el contexto particular que atraviesa al ser una sociedad posconflicto. Para ello será necesario identificar los cambios y analizar los efectos del posconflicto en Colombia, haciendo especial énfasis en la institucionalidad como medio para implementar el acuerdo de paz. Con el fin de observar dichos efectos, será necesario revisar la incidencia que el posconflicto ha tenido sobre la democracia del país, sobre las relaciones entre instituciones y entre instituciones y sociedad.

Realizar un contraste al analizar si se han creado las instituciones que se propusieron en el acuerdo de paz, dimensionando estas en su nivel nacional y en los entes territoriales (entendido como los departamentos y municipios). De manera que pueda medir el avance más que en un sentido cuantitativo realizar un análisis cualitativo, es decir, si las instituciones que se han creado están cumpliendo el rol por el cual fueron creadas y su interrelación con otras instituciones del Estado colombiano. En caso de las instituciones que no se han podido crear (en el periodo de tiempo que es motivo de este estudio), de acuerdo a lo propuesto en el acuerdo de paz, analizar los motivos que lo han originado. De lo anterior se podrá detectar retrocesos y avances en el proceso de creación de dichas instituciones.

Indagar el impacto tanto de las instituciones como de la sociedad, analizar la confianza de los ciudadanos en estas, de manera que se pueda observar si las capacidades estatales responden a las exigencias que demanda la implementación del acuerdo así como a la demanda ciudadana. La confianza de los ciudadanos se podrá observar como ya se ha mencionado anteriormente en herramientas como el latinobarómetro. Al contrastar dichos índices antes del acuerdo de paz y durante la implementación del acuerdo aportará a la investigación propuesta

una mirada desde esta perspectiva. Detectar las dificultades que supone la implementación del acuerdo de paz en un país con el contexto y la historia colombiana. Analizar los roles desde los actores dentro del escenario del posconflicto también permitirá establecer el impacto que tienen los mismos sobre los procesos que se están desarrollando en el país. De igual manera resaltar los aspectos que han ayudado a desarrollar políticas que promuevan la paz y el alcance que tienen sobre la institucionalidad.

Para la presente investigación pretendo establecer si ha existido desarrollos y transformaciones institucionales a partir del acuerdo de paz, por lo cual mi hipótesis es que la creación de nuevas instituciones ha sido parcialmente cumplida porque está condicionada por el nivel de desarrollo institucional y político del país. Con el fin de determinar lo anterior las referencias a tomar serán los datos aportados por el latinobarómetro y transparencia internacional para comprender el contexto institucional Colombiano y porque este condiciona al desarrollo y transformación institucional en la implementación del acuerdo. De la misma manera servirá como sustento a la hipótesis planteada de la indagación sobre programas de fortalecimiento institucional que se están implementando a nivel territorial y su articulación con la nación. Teniendo en cuenta que el periodo de estudio es del 2016 a 2018 (periodo de firma del acuerdo y fin de la presidencia Santos), se revisará con especial atención el seguimiento que realiza el Instituto Kroc de estudios internacionales de paz de la Universidad de Notre Dame, el cual brinda supervisión y verificación técnica, evaluando la implementación a través de la metodología de la matriz de acuerdos de paz PAM. La implementación del acuerdo de paz requiere el desarrollo institucional y la creación de nuevas instituciones para garantizar dicha implementación en Colombia. Por lo cual lo que se va a reflejar cuantitativa y cualitativamente entorno a las nuevas instituciones en la etapa del posconflicto, va a ser fruto

de las condiciones de la institucionalidad y de su capacidad para asumir los retos que trae consigo la implementación del acuerdo de paz.

El presente trabajo va a estar dividido en seis capítulos en los cuales expondré los planteamientos propuestos en torno al desarrollo y la transformación institucional tras la implementación del acuerdo de paz en Colombia. Para ello comenzaré con la introducción en la cual daré cuenta del propósito de este trabajo, su justificación, así como el objetivo general y los objetivos específicos y la hipótesis que planteo para la investigación. En el segundo capítulo se encontrará el marco teórico y el estado del arte, en los cuales señalaré diversos aportes al concepto de paz, como los expuestos por Galtung, así como la paz imperfecta expuesta por Francisco Muñoz y la paz neutra abordada por Francisco Bautista, y la paz territorial planteada por Cairo y aportes de Lederach y Katz entorno a la construcción de paz y el aporte de Tom Woodhouse entorno mantenimiento de paz. Dado que la investigación girará en torno a la institucionalidad, señalaré aportes de North y aportes sobre el concepto de instituciones y la definición de institucionalidad desarrollada por Martínez Nogueira. En el tercer capítulo abordaré porque se elige la metodología cualitativa y cuales recursos se utilizarán con el fin de lograr los objetivos propuestos. El cuarto capítulo obedece a un capítulo contextual en el cual se realiza un recuento de anteriores procesos de paz y las características del acuerdo de paz firmado en la Habana entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP. En el quinto capítulo analizaré el seguimiento a la creación de las instituciones y cambios institucionales en el marco del acuerdo de paz. Por último presentaré en el sexto capítulo las conclusiones en las cuales señalaré perspectivas de cara al futuro del acuerdo a dos años de su implementación y posibles alertas detectadas que presuponen riesgos para el cumplimiento del acuerdo en el tiempo y forma planteado por el acuerdo.

## Capítulo 2

### Marco teórico y estado del arte

#### Aporte teórico al concepto de paz

En el marco de la investigación que se desea abordar desde la óptica del acuerdo de paz entre FARC-EP y Gobierno de Colombia, es necesario analizar el concepto de paz. Por lo anterior se tomará para el presente trabajo lo expuesto por diversos autores sobre dicho concepto. Galtung (1990) plantea cuatro necesidades básicas que deben ser cumplidas por toda la sociedad para que exista la paz: supervivencia, bienestar, identidad y libertad y cada una de estas tiene una negación que son mortalidad, sufrimiento, alienación y represión. A su vez estas negaciones se hacen presentes por medio de tres tipos de violencia que son directa, estructural o cultural. Como violencia directa el autor señala la violencia visible y notable, en la cual se puede identificar de forma sencilla las víctimas y victimarios y es la violencia física en cierta forma como asesinatos, secuestros y mutilaciones. La violencia estructural la define como violencia indirecta originada por la injusticia y la desigualdad como consecuencia de su propia estructura social, ya sea dentro de la propia sociedad o entre el conjunto de estructuras sociales. Se trata de aquella en la que se puede identificar fácilmente a las víctimas pero no a los victimarios dado que se encuentran en la organización social. Por su parte la violencia cultural se trata de aspectos simbólicos y culturales que pueden llegar a ser utilizados para legitimar la violencia directa y estructural. Para efectos de la presente investigación se indagará especialmente en la violencia directa y estructural, dado el contexto del posconflicto en Colombia y el actual contexto social que aún posee otros actores armados y problemáticas

relacionadas con factores como el narcotráfico que sigue siendo un obstáculo para construir paz en Colombia.

Galtung hace referencia a la paz negativa como la ausencia de guerra y por su parte a la paz positiva como aquella que está basada en la justicia, y según Ríos et al (2013) refiere a la creación de condiciones materiales para la superación del conflicto. Sobre esta segunda es la cual refiere la presente investigación, ya que el acuerdo de paz ha sido una construcción entre varios actores que no solo tiene como objetivo terminar con el conflicto armado mediante a un cese bilateral del fuego, sino que trasciende a las necesidades que surgen como sociedad y que abogan por una mayor justicia social desde diferentes ámbitos. Es decir que es un acuerdo cuya mirada es mucho más integradora e incluyente por los lineamientos que refieren a los puntos acordados y que van de la mano del correspondiente seguimiento y verificación del mismo.

En la revisión sobre los diferentes conceptos de paz es importante señalar la paz imperfecta que según Muñoz (2009) refiere a “aquellos espacios e instancias en las que se pueden detectar acciones que crean paz, a pesar de que estén en contextos en los que existen los conflictos y la violencia”. Históricamente en Colombia se evidenciaron episodios de la paz imperfecta señalada por Muñoz, momentos en los que se acordaron treguas por determinados periodos realizando un cese al fuego pero el conflicto seguía vigente y las problemáticas de fondo perduraban. Es decir que en la paz imperfecta de la cual habla Muñoz la violencia y la paz conviven, con la implementación del acuerdo de paz no se asegura de que no vayan a existir hechos de violencia, si bien existe un cese de hostilidades y surtió efecto un proceso de desmovilización y entrega de armas por parte de las FARC-EP, el aumento de asesinatos a líderes sociales desde la firma del acuerdo visibiliza una problemática en la cual se evidencia

lo expuesto por Muñoz, dado que los hechos de violencia directa no han desaparecido aún en el marco de un acuerdo de paz.

Por su parte Bautista (2014) hace alusión a la paz neutra como aquella en la cual se “constituye una implicación activa y personal para reducir la violencia cultural”. Esta última va ligada a lo señalado anteriormente sobre violencia estructural que ya ha sido reseñado por Galtung y que refiere más a lo simbólico y lo que se encuentra instaurado en la sociedad, y el objetivo de la paz neutra sería reducir dicha violencia cultural de acuerdo a lo expuesto por Bautista. Además el autor menciona como otro de los objetivos de la paz neutra la construcción de paz, entendida como la capacidad de manejar los conflictos con empatía, no violencia y creatividad.

Montañés (2012) alude al concepto de paz transformadora como el proceso mediante el cual los seres humanos cristalizamos modelos convivenciales de buen vivir. Es decir que hace referencia a la paz como la construcción que realiza cada individuo y como se interrelaciona con los otros. Desde esta perspectiva de paz se complejiza un poco más respecto a los conceptos de paz abordados anteriormente, ya que ahonda en aspectos más comportamentales del individuo y de las acciones que construye cada cual para generar modelos de convivencia. Por las características del conflicto colombiano y el impacto que ha tenido en la sociedad en general, transitar a la paz transformadora que expone Montañés, se podría traducir en un proceso que requiere de tiempo y cuyo carácter apela más a la reflexión que se debe hacer en Colombia en general para encarar el posconflicto.

Teniendo en cuenta la importancia del enfoque territorial para el acuerdo de paz y en el marco de la presente investigación en al que se pretende indagar sobre el desarrollo institucional en el contexto del posconflicto en Colombia, es importante abordar el concepto de paz territorial. Cairo et al. (2018), señalan a través de entrevistas realizadas a diversos

actores involucrados en la firma del acuerdo como la mayoría ven dicha paz territorial como instrumento necesario para la descentralización. El Gobierno por su parte en cabeza del alto comisionado para la paz en Colombia lo plantea como un proceso subsecuente que le otorga sostenibilidad a paz territorial. Los autores Cairo et al. (2018), señalan que en el acuerdo de paz se plantea que el esfuerzo por la descentralización se ve reflejado a través de lo planteado en el primer punto del acuerdo en lo referente a la reforma rural integral en los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y señalan que son dichos programas los que van a desafiar la dimensión territorial del acuerdo, dado que están basados en las necesidades que fueron identificadas por las municipalidades que han sido mayormente afectadas por el conflicto armado interno. Dado lo anterior los autores entienden la paz territorial como un anhelo por prosperidad y oportunidades para las regiones que fueron más golpeadas por el conflicto armado.

Según lo expuesto por Bautista, S. (2017), en lo concerniente a las diversas conceptualizaciones que aborda la autora sobre la paz territorial, es de destacar lo abordado sobre lo que señala el alto comisionado para la paz en cuanto a que las regiones con precaria o nula presencia estatal no cuentan con institucionalidad. El acuerdo de paz supone que al tener un enfoque territorial va a existir una mayor presencia del estado en las zonas en las que históricamente sufrieron los flagelos de la guerra de una manera más aguda. Lo que se debe tener en cuenta como lo señala la autora es que en los territorios las dinámicas sociales, culturales, económicas se han dado por fuera del marco institucional. Según este planteo el posconflicto y el desarrollo de dicho enfoque territorial debe operar con las lógicas en que las comunidades se han adherido como sociedad desde los diversos ámbitos, adaptando las dinámicas territoriales a lo propuesto en el acuerdo con el fin de cumplir con lo pactado en el

acuerdo y lograr la participación y la empatía de la población en los procesos que han de desarrollarse en el marco del acuerdo de paz.

### **Construcción de paz**

En el marco de la construcción de paz es importante señalar lo aportado por Lederach (1998) como “un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, por lo tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen los acuerdos formales de paz. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación del trabajo, colocación de los cimientos y trabajo de acabado, además de un mantenimiento continuo.”

Lo planteado por el autor resulta de interés para el caso de la presente investigación, dado el desafío que Colombia tiene como sociedad para la construcción de paz y teniendo en cuenta la evidente polarización que generó el acuerdo de paz evidenciado con el plebiscito al que fue sometido dicho acuerdo. Por tanto la dinámica que tome sobre la sociedad y su articulación con las instituciones será uno de los aspectos a tener en cuenta para el análisis de la etapa de posconflicto, así como la forma en que las instituciones van a responder ante las exigencias propias de este proceso. Según Katz (2011), “El trabajo de construcción de paz se concreta con el fortalecimiento de unas capacidades potenciables en el territorio, que aparecen como actitudes y aptitudes y que son calificadas como capacidades locales de paz, como instrumentos que dotan a los individuos, las comunidades, las organizaciones sociales y a las

instituciones públicas y privadas, especialmente de los niveles territoriales, de herramientas y de oportunidades para la acción.” El autor realiza una distinción entre dos dimensiones que tienen las capacidades para la construcción de paz, siendo uno de ellas la capacidad política y otra referida a las capacidades técnicas. Bajo esta óptica se podría distinguir las capacidades con las que se cuenta actualmente en las instituciones para asumir la construcción de paz o si puede desarrollar alguna de estas para responder a las demandas del acuerdo de paz.

En lo concerniente al mantenimiento de paz, Woodhouse (2008) señala que “a pesar de que las metas y los objetivos finales del mantenimiento de la paz pueden definirse como militares (controlar y terminar con la violencia, asegurar el entorno), humanitarios (entregar suministros de socorro y emergencia), políticos (restaurar el gobierno legítimo) y económicos (asistir en los esfuerzos para el desarrollo), el mantenimiento de la paz en el terreno está esencialmente compuesto por la gestión del conflicto y las actividades de comunicación. Los principios originales del mantenimiento de la paz (consentimiento, imparcialidad, uso mínimo de la fuerza y conducta legítima) sólo pueden cumplirse cuando existe una integración más cercana de las estrategias de comunicación y solución de conflictos asociadas con la solución de conflictos, dentro de la doctrina y la práctica del mantenimiento de la paz”. Sobre lo que menciona el autor vale la pena destacar en lo que refiere el acuerdo de paz en Colombia el mantenimiento de la paz desde los operadores de mantenimiento de paz (civiles y militares), va a representar uno de los mayores desafíos en la implementación. Con el contexto del periodo de violencia que ha sufrido el país, desarraigar prácticas instauradas en la sociedad representa un escenario complejo con el cual debe contemplarse dinámicas que conlleven a las estrategias de comunicación que señala el autor para generar empatía frente al proceso de implementación del acuerdo y en el cual subyace la noción de mantenimiento de paz, será de gran importancia

observar si las instituciones están sirviendo como canales para gestionar el conflicto y si a través de estos se está realizando la comunicación de manera adecuada.

### **Instituciones e institucionalidad**

Teniendo en cuenta que el carácter de la presente investigación tiene como eje central las instituciones es relevante hacer referencia a la definición de este concepto. Según Portes (2006) las instituciones son “conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional.” Por otro lado para North (1990), las instituciones son toda forma de restricción que los seres humanos crean para dar forma a la interacción humana. Este último planteamiento podría verse desde otra perspectiva, dado que se ha venido desarrollando una argumentación bajo la cual las instituciones son afectadas por el contexto que la rodea y que diversos factores como el narcotráfico, el clientelismo o la corrupción supeditan el accionar de dichas instituciones.

Para Martínez Nogueira (2012) “una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales.” Según el autor la problemática institucional comprende las cuestiones vinculadas a la coordinación de los intercambios entre actores sociales y a la producción de bienes colectivos. Además argumenta que la calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos. Estos costos de transacción producen fallas de coordinación de los

actores sociales e ineffectividad de las políticas. Bajo la anterior argumentación del autor se podrá evaluar la institucionalidad colombiana al realizar un contraste bajo estos parámetros.

Es de destacar el rol que tiene la confianza en las instituciones para llevar a cabo los diferentes estrategias y programas mediante los cuales se está realizando la implementación del acuerdo, por lo cual vale la pena señalar lo que expone Norris (1999), en cuanto a que la confianza en los países democráticos se origina por la percepción que permite la satisfacción cíclica de ganadores y perdedores políticos. La autora realiza una distinción entre diferentes fuentes causales de confianza, siendo estas los valores culturales, estos vistos como los elementos asociados a rasgos culturales que conllevan a confiar en dichas instituciones. Por otra parte el desempeño está asociado a los resultados de las políticas públicas del Estado, de modo que según estos se da la confianza con las instituciones y la otra fuente es la de las instituciones, dado que mediante esta se puede observar el funcionamiento de las instituciones democráticas mediante alternancia y pluralismo, lo cual conlleva a la confianza en las mismas.



## **Estado del arte**

### **Relación de Instituciones y Estado en el contexto colombiano**

Es preciso analizar el contexto de las instituciones en Colombia en el marco de esta investigación. Dadas las particulares condiciones que se viven en el país, el cual está transitando por un proceso de posconflicto se hace necesario indagar sobre rol de las instituciones en el Estado colombiano. La relación que emerge entre estos dos cobra relevancia para analizar el rol de dichas instituciones para implementar el acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno. Respecto a la relación del Estado colombiano con las instituciones García

Villegas et al. (2011) realizan un análisis desde tres perspectivas: el impacto que las instituciones tienen sobre los contextos sociales, el impacto que tienen los contextos sociales sobre las instituciones y el énfasis en las instituciones sin que ello implique una concepción instrumentalista. Desde la primera perspectiva los autores toman dos enfoques desde los cuales las instituciones pueden promover la democracia y el Estado social de derecho. De acuerdo a lo planteado por los autores, con la constituyente de 1991 se resaltó la importancia de la descentralización, la cual propicia escenarios pacificadores que contribuyen al fortalecimiento democrático.

Al respecto Castro (1998) señala “En el resumen que se acaba de hacer radican la fuerza y la importancia de la descentralización. Ahí están su razón de ser y su futuro. Además, en la coyuntura actual, constituye una de las claves de la guerra o de la paz, porque servirá de mucho en la mesa de negociaciones que tendrá lugar el día en que el Estado, con su autoridad, convenza a la guerrilla que para ella también es mejor negocio la paz que la guerra. Ese día y en esa mesa, los espacios democráticos que crea la descentralización deben servir para la reinserción de los desmovilizados que quieran realizar su vocación política a nivel local o regional, como ya ha ocurrido en algunos casos”. También abordando la incidencia de los contextos en las instituciones los autores Acemoglu y Robinson (2006), realizan un análisis sobre cómo los factores económicos influyen en las instituciones y como la deficiente distribución de los recursos en la sociedad contribuyen a la permanencia de estructuras institucionales. Lo anterior contemplando si el desarrollo es de carácter inclusivo, al centrarse en el desarrollo de los individuos o de carácter extractivo, en el cual se favorece a algunos grupos de poder.

Respecto a la relación entre Estado e instituciones son importantes los aportes en cuanto a las capacidades en las instituciones, en este sentido Tilly (2005) señala que cuando hay una mayor capacidad estatal es mayor la probabilidad de que los ciudadanos realicen los reclamos ante los actores gubernamentales. De acuerdo a lo anterior Arévalo (2018) señala que en el corto plazo la movilización exitosa de la ciudadanía hacia actividades de construcción de paz podría traducirse en una mejor valoración de las instituciones estatales, pero también señala que en el mediano y largo plazo el fracaso del Estado para cumplir la expectativas de los ciudadanos aumentaría el déficit democrático y la insatisfacción en esta.

Por otro lado los autores García Villegas et al. (2011), muestran otra perspectiva desde la cual las instituciones pueden ser incentivo para la guerra. Lo anterior explicado por la descentralización como factor que propicia que los actores armados ilegales puedan acceder a los ingresos municipales de manera ilegal. Así mismo se plantea como la descentralización puede fortalecer alternativas de poder con el fin de redistribuir el poder y la riqueza a nivel local. Continuando con lo expuesto por los autores García Villegas et al. (2011) sobre la incidencia del contexto en las instituciones proponen clasificarlos según las relaciones del conflicto con los proceso electorales, el clientelismo, la captura del Estado, el orden político y la gestión y los servicios públicos. Es de resaltar cómo el conflicto armado ha tenido un efecto en los diversos aspectos económicos, políticos y sociales de manera que tiene un efecto sobre la configuración de las instituciones Colombianas. Factores como el clientelismo y el narcotráfico han ocasionado que la institucionalidad en Colombia se configure de manera que responde a las lógicas del contexto social que lo rodea.

La incidencia de los actores armados en los territorios se puede analizar a través de lo señalado por los autores González, Bolívar y Vásquez (2003), así como González (2008) el cual analiza el concepto de presencia diferenciada del Estado para expresar “la manera

diferente como esas instituciones operan e intervienen en las diversas regiones, según sus configuraciones particulares y su tipo de articulación con la economía, la política y la cultura del conjunto de la nación”. De ahí que el funcionamiento y los resultados de las instituciones varían de manera considerable según las regiones. Advierte como una de las demandas del posconflicto a nivel territorial es justamente reconocer la heterogeneidad en los territorios y que asimismo se deben crear programas y subprogramas que se ajusten al área geográfica de dicho territorio teniendo en cuenta su nivel de desarrollo.

### **Institucionalidad en el posconflicto: desarrollo de instituciones en el marco del acuerdo de paz**

García Villegas (2016), expone que no puede existir una lectura homogénea de la realidad o capacidad institucional de las administraciones locales por lo cual propone la clasificación del Estado en cuatro tipologías de municipios para la implementación territorial de los acuerdos. El primero es el territorio abandonado, donde no hay presencia de grupos guerrilleros o paramilitares pero hay ausencia de capacidad técnica o administrativa de la administración local. El segundo es el Estado cooptado donde hay una captura de instituciones locales por organizaciones criminales, de modo que hay corrupción y la presencia del Estado existe en apariencia. El tercer Estado es el Estado paralelo, donde existe un control diferenciado del mismo, hay al menos dos autoridades de facto que conviven. El cuarto Estado es el disputado en el cual existe una competencia por la regulación económica, social y política entre la administración local y algunos actores ilegales.

En relación con lo que se viene señalando sobre las instituciones en el marco del posconflicto, para Caritas Colombia (2017) el acuerdo de paz dejó un vacío muy grande frente

a la capacidad institucional de los territorios, por lo que no se puede pensar en una implementación exitosa si el nivel nacional no se articula con el nivel departamental y municipal, para tener claridad en los planes y programas que se están desarrollando y que se pueden ofrecer en cada región.

En cuanto al desarrollo de las instituciones Portes (2006) hace referencia al concepto de monocultivo institucional en el que existe tendencia a implantar el mismo tipo de instituciones en contextos con realidades distintas. En este sentido es uno de los aspectos a tener en cuenta en el análisis que acá se propone al indagar sobre la creación de nuevas instituciones en el contexto social de Colombia. Según Moreno (2017), señala que de no haber cambios sociales profundos, no habrá posibilidad para que se realicen cambios en las instituciones en el posconflicto. Al respecto argumenta que “las posibilidades de transformación real están asociadas a la profundidad de las reformas y ordenamiento institucional que deriven del acuerdo, a la calidad de la participación ciudadana en el proceso.”

Por su parte Barberena y Barros (2016) hacen alusión a que “debe tenerse claro que un programa para el posconflicto no va a resolver todos los problemas y las debilidades de lo institucional a nivel territorial y resalta que lo importante es crear una institucionalidad en todos los niveles, que genere credibilidad entre la ciudadanía y esté orientada a la paz y a evitar sucesos futuros que deriven en violencia y repitan lo que sucedió.” De igual manera resalta la gestión incluyente para establecer marcos articulados entre construcción de paz, desarrollo humano y territorio aplicado un enfoque diferencial que conlleve a la generación de una cultura de paz.

En su tesis de maestría Alvarez (2015) se plantea “si la solución al conflicto debe ser la formulación de más leyes o la creación de nuevas instituciones, ya que esto implica el crecimiento del cuerpo burocrático estatal con el correspondiente aumento del gasto público,

recursos que podrían invertirse en el mejoramiento de las entidades existentes para la ampliación de su capacidad y que puedan ser estas las que se hagan cargo de las iniciativas propuestas (p.92).” Lo anterior resulta significativo para analizar desde una perspectiva más crítica a la creación de instituciones nuevas por el contexto colombiano y la calidad de las instituciones actuales. Es relevante indagar sobre las condiciones de las instituciones en Colombia actualmente para entender las ventajas o desventajas que puede generar la creación de nuevas instituciones o la transformación de las existentes antes de la firma del acuerdo.

### **Perspectivas del acuerdo de paz**

Las miradas del acuerdo de paz coinciden con el clima que rodeó el proceso de paz en general, en cuanto a la polarización que se generó por el mismo. Si bien hay miradas positivas frente al acuerdo de paz, también hay alertas que resaltan los aspectos negativos de mismo y por ende el escepticismo que se puede despertar en general por las debilidades que se pueden ir detectando en la implementación del acuerdo. Con el fin de tener una mirada sobre los diversos planteamientos que se están realizando sobre el acuerdo de paz y las expectativas que se generan alrededor del mismo, vale la pena destacar lo planteado por el Instituto Kroc en la matriz de acuerdos de paz (PAM), mediante la cual se ha designado el seguimiento y evaluación a la implementación del acuerdo de paz.

Según señala el Instituto Kroc se han firmado 34 acuerdos de paz desde el final de la guerra fría entre 1989 y 2007, en los cuales mediante la matriz de acuerdo se puede analizar los diversos aspectos que se abarcan dentro de cada país con la implementación de los acuerdos y brinda una mirada comparativa entre los acuerdos. Si bien lo anterior denota un avance en torno al diálogo para la solución de los conflictos también constituye un medio por el cual se

expone las debilidades que pueden existir entorno a los diferentes acuerdos y que sirven de referencia para otros acuerdos. En el caso Colombiano, la labor del Instituto tiene la particularidad que el seguimiento es en tiempo real, al haber sido designado formalmente para realizar la verificación técnica y seguimiento a la implementación. Teniendo en cuenta lo anterior resulta de interés en pos del desarrollo del análisis que aquí se pretende, profundizar sobre los informes elaborados por el Instituto en dos años de implementación del acuerdo.

Al respecto, en su último informe de Abril de 2019, el instituto ha señalado como aspecto positivo el avance de la implementación que está estimada en un 68% en estado en proceso, sin embargo advierte sobre el foco que debe realizarse en los territorios fortaleciendo la presencia del estado en estos. También destaca como uno de los hechos con mayor relevancia que las FARC se hayan transformado en un partido político, dejando atrás las armas y apelando al diálogo para participar de la política nacional y que el hecho de que transcurridos dos años de implementación no se haya regresado al conflicto armado, aumenta las posibilidades de éxito del acuerdo.

Como uno de los aspectos negativos que llama la atención desde el Instituto Kroc, es el asesinato a líderes sociales que viene ocurriendo desde la implementación del acuerdo, así como a excombatientes. Es preocupante que no se esté garantizando la seguridad a los defensores sociales y que las cifras de asesinatos vayan en aumento desde la firma del acuerdo de paz. De modo que alerta sobre esta situación y que debe revisarse desde el Gobierno de Ivan Duque. Sabiendo el enfoque territorial del acuerdo de paz, es motivo de alerta que los defensores y defensoras sociales que están trabajando en los territorios en pos de la implementación del acuerdo de paz no tengan garantías para ejercer su labor sin temor a las represalias mediante amenazas y asesinatos. Desde esta óptica resulta una de las problemáticas

que deberían priorizarse y que resultan amenazantes para el acuerdo de paz y que pone de manifiesto el escepticismo de la sociedad frente al acuerdo de paz.

Por su parte es interesante señalar lo expuesto por el Padre Jesuita Javier Giraldo (2017), en cuanto a la mirada crítica que realiza sobre el acuerdo de paz, al respecto señala que la concepción de paz del Gobierno de Santos buscó blindar a los sectores de poder frente a la justicia internacional y a llevar tranquilidad a los inversionistas extranjeros y no se centró en erradicar los factores que generan la violencia. El padre también recalca el ambiente hostil que se genera desde el Centro Democrático en cabeza de Álvaro Uribe y las dificultades y obstáculos que desde este partido se gestan en detrimento del acuerdo. De tal manera que la mirada consignada acá es de índole más escéptica, sin demeritar el hecho de que la guerrilla de las FARC haya depuesto las armas.

El autor Valencia (2018) puntualiza acerca de la implementación del acuerdo, que el posconflicto ha sido de índole centralista y no territorial como se había planteado, dado que los recursos para los diferentes programas se siguen gestionando desde el estado central. La afirmación del autor sirve para ilustrar la percepción de las incongruencias que pueden generarse con el acuerdo y que obedecen a factores con mayores matices políticas, en cuanto a uno de los aspectos sobre los cuales Colombia tendrá que reforzar como un estado que ha sido centralista y le cuesta darle autonomía a los territorios para que estos se auto gestionen, partiendo del conocimiento y la identificación de las necesidades que tienen los actores directamente involucrados en cada territorio.

Sobre los diversos enfoques que han analizado diversos autores entorno al acuerdo de paz, Borja (2016)) hace alusión a un enfoque de sensibilidad a los contextos conflictivos en el cual se pueden reconocer diferentes fases conflictivas antes, durante y después de la violencia

y a su vez en cada una de estas fases se pueden idear estrategias con el fin de fortalecer las capacidades de resiliencia social de los actores que hacen parte del sistema conflictivo para facilitar procesos de construcción de paz, prevenir o gestionar la violencia y la transformación no violenta de la conflictividad. Según lo que plantea el autor y observando como se viene implementando el acuerdo de paz, con hechos de violencia aún latentes, será de vital importancia observar cómo se gestiona el conflicto por parte de los actores involucrados y la capacidad para responder en el proceso de construcción de paz ante los hechos que alteren el mismo.

Uno de los enfoques a destacar dentro del acuerdo de paz obedece al enfoque de género que está trazado como una categoría transversal dentro del acuerdo. Destaca el rol de la mujer para que sea sujeto activo en las diferentes fases del acuerdo y también establece un precedente para otros acuerdos de paz en el mundo en el cual el rol de la mujer no ha sido prominente o ha destacado activamente. Como lo señalan Vargas y Perez (2018) en la etapa del posconflicto va a ser fundamental el rol de las instituciones para apropiarse de la dimensión de género, sobre todo en torno a los excombatientes hombres y mujeres que han modificado sus roles de género después del conflicto. Este enfoque constituye un desafío para una sociedad en general que deberá apostar por un desarrollo inclusivo en los territorios hacia grupos históricamente excluidos o minimizados.

Dado lo que se ha dicho anteriormente sobre el acuerdo de paz en Colombia, con la presente investigación pretendo aportar al análisis que se está generando sobre el impacto en la democracia por medio de la institucionalidad. Sea que el hallazgo sea que efectivamente hay cambios institucionales reales y de profundidad o que los cambios sean incipientes, de uno u otro modo, las dos posiciones estarían teniendo un impacto en la implementación del acuerdo. Lo esperado es que los cambios que se están dando hasta el momento sean bastante discretos,

por las características propias del sistema colombiano y el modo en que operan los territorios al tener un estado centralista. Así que como aporte novedoso a los estudios que se han realizado el aporte en esta investigación estará dirigida analizar si la institucionalidad colombiana se está transformando o no y poder tener una mirada más tangible por medio del análisis de la calidad de la democracia en sí.

### **Capítulo 3**

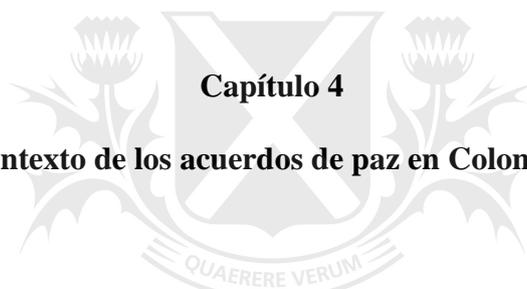
#### **Metodología**

Esta investigación será cualitativa, basada en el análisis de documentos académicos relacionados con el sistema democrático colombiano y su institucionalidad, legislación vigente (normas y jurisdicción especial para la paz), el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, así como prensa y los documentos oficiales de la administración pública. De igual manera abordar el seguimiento de la implementación del acuerdo de paz que realizan diversos organismos, en especial los documentos de seguimiento del Instituto Kroc. Se elige el seguimiento que realiza Kroc dado que es la institución designada en el acuerdo de paz para realizar el seguimiento de acuerdo a lo estipulado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final. La principal solicitud realizada al Instituto Kroc, es que “diseñe una metodología con el fin de identificar los avances en la implementación de los acuerdos brindando soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al Componente Internacional de Verificación (CIV) del Acuerdo de Paz a través de informes regulares” (Kroc, 2017).

Será relevante la información recopilada a través de su programa de investigación la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM), teniendo en cuenta que esta contiene la mayor cantidad de datos existentes sobre la implementación de acuerdos de paz comprensivos firmados desde 1989 en el mundo. Según Kroc “para que un acuerdo sea considerado comprensivo debe cumplir con dos criterios; ser producto de negociaciones que incluyan al gobierno y al principal grupo, o grupos armados opositores y, que las negociaciones hayan abordado las principales cuestiones que originaron la disputa entre las partes de manera que, al finalizar la negociación, éstas se reflejen en el acuerdo”. Mediante la metodología de PAM se va a poder obtener un monitoreo de la implementación en tiempo real basada en los compromisos contenidos en el acuerdo final. De modo que los resultados de los análisis obtenidos mediante esta matriz nos ofrece tener una lectura de los resultados comparados de la implementación. Entre los informes a revisar que se encuentran en el peace accords matrix (PAM), se encuentran los resultados del seguimiento y análisis del acuerdo de paz del primer año, el resumen ejecutivo: estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia informe 2, el informe 3 y las tablas síntesis por punto del acuerdo final con los principales avances, dificultades y temas pendientes.

Con el fin de tener una mirada comparativa con otros informes de seguimiento, se tendrá en cuenta el seguimiento de los organismos de verificación correspondientes, en especial destacando la labor que realiza la Misión Internacional de verificación de la ONU en cuanto a la verificación de los puntos del acuerdo 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político y 3.4. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Así como la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, integrada por el Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP- y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC- en su papel como responsable de elaborar informes trimestrales a los verificadores internacionales, a la Comisión

de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final –CSIVI- y al Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. También se tendrá en cuenta el informe de seguimiento realizado por la Fundación Paz y reconciliación y lo aportado por la Fundación ideas para la Paz –FIP-, quien realiza seguimiento y monitoreo sobre cuatro áreas temáticas: dinámicas del conflicto y negociaciones de paz, Posconflicto y construcción de paz, empresas, paz y derechos humanos y seguridad y política criminal. Para ver el impacto de los acuerdos en la democracia se tendrá en cuenta aportes que se encuentre en LAPOP y en el Barómetro de las Américas.



## Capítulo 4

### Contexto de los acuerdos de paz en Colombia

Para dar un contexto histórico sobre los acuerdos de paz en Colombia es preciso remontarse en el inicio de la oleada de violencia bipartidista que se agudizó con el Bogotazo, el cual tuvo lugar el 9 de Abril de 1948 cuando el líder político liberal Jorge Eliécer Gaitán es asesinado. Esto desencadenó una mayor segmentación de la sociedad y conformación de grupos gestados desde el estado y a su vez desde los levantamientos populares. Si bien las oleadas de violencia datan con antelación a este suceso con las luchas campesinas, podríamos considerar que el Bogotazo representó un hito en la historia de la violencia del país ya que exacerbó los odios en la sociedad generando una mayor polarización en la misma. Partir de este suceso nos da un punto de partida para dimensionar la historia de violencia en Colombia y remontarnos a los intentos de procesos de paz en anteriores gobiernos nos ayuda a contextualizar cómo se ha llegado hasta el actual escenario en el cual hay un acuerdo firmado

que significó fracasos, frustraciones, guerra y muerte en un país envuelto por múltiples problemáticas y profundas heridas en la población.

En la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) se impulsó un proyecto de amnistía que se convirtió en ley en el cual se buscaba la desmovilización de los grupos insurgentes, motivo por el cual se creó la comisión de paz con el objetivo de realizar acercamientos con líderes guerrilleros. Bajo esta comisión se logra llegar a un acuerdo sobre el cese al fuego con las FARC. Aunque hay avances en el discurso del país frente al reconocimiento del opositor como actor político y que era necesario entablar un diálogo con estos y también se realiza el planteamiento que Colombia requería de un proceso de apertura democrática (Chernick, 1996). Nace el partido político de la Unión Patriótica, lo cual le da mayor credibilidad a la política de paz al ser partícipes de las elecciones que tuvieron lugar en 1986 y obteniendo una alta votación (Palacios, 2000), este partido termina siendo perseguido y muchos de sus integrantes asesinados por parte de otros actores radicales. A su vez el M-19 y el EPL también establecieron conversaciones y acercamientos con el gobierno, pero el incumplimiento de los acuerdos entre las partes dado un tiempo determinado desembocó en el fin de las negociaciones. Se podría rescatar de este proceso el hecho de que se abrieron mesas de discusión sobre importantes problemáticas del país y se plantearon reformas políticas entorno a la situación agraria, urbana, legislativa y sobre derechos humanos (Chernick, 1996).

El sucesor a la presidencia Virgilio Barco (1986-1990) realizó una evaluación de lo realizado por su predecesor y sus consejeros concluyeron que la anterior gestión no había tenido un proyecto definido, no habían metas claras, ni un cronograma en el cual se marcaran fechas límite y había gran cantidad de actores sociales involucrados (Chernick, 1996). Con la creación de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la presidencia, el gobierno de Barco delimitó los asuntos de las negociaciones para que fuesen centradas en el

desarme y la reincorporación a la vida política legal y determinó que los asuntos concernientes a lo político y social estarían dirigidos hacia otros grupos que no estuviese alzados en armas. Chernick (1996) señala que el objetivo del gobierno de Barco no era negociar la solución al conflicto armado sino marcar una diferencia entre un Estado legitimado y una guerrilla deslegitimada, y de esta concepción derivó que se diera por terminado el acuerdo al cese del fuego y que aumentara el conflicto con otros grupos armados. Se suspendieron las negociaciones durante tres años, retomando en 1989 las conversaciones pero solo centrándose en la dejación de las armas y la reincorporación a la vida política. A partir de este acuerdo se logró la desmovilización del M-19 y del EPL con el programa “Iniciativa para la Paz”. Estas desmovilizaciones fueron posibles gracias a la comunicación entre estos actores y el gobierno, lo cual permitió delinear una política enfocada hacia la desmovilización de estos grupos. Los acuerdos para estructurar una negociación se vieron frustrados por la proliferación de actores paramilitares y narcotraficantes que continuaron con las acciones violentas y asesinatos.

En la transición entre las presidencias de Barco y Gaviria cabe destacar la desmovilización de cientos de guerrilleros que mediante la suscripción de acuerdos los grupos armados a los que pertenecían depusieron las armas: estos grupos fueron el M-19, PRT, EPL, MAQL, CRS, Milicias de Medellín y Frente F. Garnica (Palacios, 2000), una de las causas por las cuales se impulsó durante este periodo una mayor desmovilización fue porque se estaba ante lo que sería la reforma política por medio de la Asamblea Nacional Constituyente y que luego dio como resultado la Constitución de 1991.

César Gaviria llega a la presidencia en 1990 y aunque adelanta diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (conformada por las FARC, ELN y el EPL), no se llega a ningún acuerdo concreto y es suspendido por la muerte del ex ministro Duran. Aunque si se lograron acuerdos de paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el

Movimiento Indígena Armado “Quintín Lame”, una fracción del ELN y el EPL. Chernick (1996) plantea como la administración de Gaviria continuo con los planteamientos del gobierno anterior, al centrarse en el desarme y la reincorporación de los grupos armados. Dejando por fuera de nuevo una posibilidad para involucrar a estos grupos en las discusiones más profundas y sustantivas de las problemáticas nacionales.

En la presidencia de Samper (1994-1998), no se dieron avances significativos en la política de paz, ya que se vio permeado por otras circunstancias que rodearon al mandatario de la época. Aunque se sigue considerando a la guerilla como actores políticos con condiciones para negociar. Se destaca como desde el estado se promovió la creación de las CONVIVIR, las cuales constituían cooperativas de seguridad rural. Estas organizaciones han sido eje de discusión dado que el carácter de estas es de ser agentes paramilitares impulsados desde el estado para combatir los movimientos guerrilleros.

En 1998 llega a la presidencia Andrés Pastrana, incorpora en su agenda la política de la paz creando una zona de distensión para establecer una zona neutral denominada el Caguán para adelantar los diálogos, en la cual se establece una mesa de conversaciones a la que no acude Manuel Marulanda Vélez, cabeza de las FARC. Este proceso de negociación fracasó debido a la desorganización con que se manejó y la falta de claridad de las partes en la negociación, ya que se seguían presentando situaciones irregulares. Dejando al descubierto los múltiples errores cometidos en cuanto a los delineamientos realizados para adelantar estas conversaciones, siendo una de las principales la continuación de la guerra mientras se dialogaba y el haber permitido tener una zona neutral para las conversaciones dejó en evidencia el fortalecimiento de este grupo en la zona y los desmanes cometidos contra la sociedad civil. Una vez cancelados los diálogos en el 2002 el gobierno de Pastrana retira el status político a las FARC y se reactivan las órdenes de captura contra sus miembros. Por su parte las FARC

señalaban al gobierno como responsable del fracaso del proceso. Según Turriago (2016) el fracaso de los diálogos en el Caguán concluyó con el desprestigio de la solución negociada al conflicto armado y conllevó a considerar como única salida para terminar con dicho conflicto la vía armada y la recuperación del territorio en poder de las FARC.

Para comprender mejor la negociación que se realizó en el Caguán y años después la negociación en la Habana, es preciso revisar el concepto de madurez en el conflicto, el cual Ríos (2018), señala según lo definido por Fisas como “el momento en que un conflicto entra “en una etapa en la que es posible conseguir un cambio de mentalidad de las partes, para que en vez de buscar la victoria persigan la conciliación, señalando el papel que juegan en esta desescalada los factores sistémicos o estructurales, y los relacionados con la toma de decisiones, es decir, a las dimensiones subjetivas de la madurez”. Teniendo en cuenta esta definición Ríos comenta que el Caguán no llegó a tal madurez objetiva ni subjetiva porque no comprendían “que el conflicto permitía la victoria militar a partir de una instrumentalización del proceso negociador”. Llegado el fracaso del Caguán que el autor resalta entre las falencias del acuerdo una agenda que no podía cubrirse de 12 temas y 48 subtemas y un equipo negociador mayoritariamente formado por la parte más beligerante de las FARC-EP,

El autor resalta que dicha madurez aparece en el proceso de negociación de 2010 en la Habana y que llega fruto de la disminución de las acciones armadas de parte de los dos lados, situación que no ocurrió en el Caguán. Además ayudó que entre el equipo negociador estuviese integrado por una facción más política de las FARC y no con sesgos tan beligerantes como si sucedió cuando el Gobierno de Pastrana quiso entablar los diálogos con Manuel Marulanda. Otro factor importante que se destaca que ayudó a llegar a esta maduración fue que en la presidencia anterior de Álvaro Uribe, se hubiese recurrido a una política más bélica lo que disminuyó los combatientes de las FARC.

Las diferencias entre los acuerdos del Caguan y la Habana permiten observar las diferencias con las que fueron estructuradas y lo que determinó que el de la Habana pudiese avanzar hacia una firma del acuerdo. Al respecto Ríos (2017) indica que el “nuevo proceso de diálogo aprendía sin duda del pasado y evitaba repetir los errores del Caguán” Al respecto marca una diferencia en lo referente a que se incorporaron reivindicaciones históricas de las FARC, se satisficieron reivindicaciones de la sociedad colombiana y se incorporaron puntos respecto al fin del conflicto e implementación, verificación y refrendación a los compromisos adquiridos”. Igualmente resalta el hecho de que el equipo negociador como ya se mencionó anteriormente fuese de una facción más política, la estrategia de tener dos sedes como Noruega y Cuba también marcó una notable diferencia y la comunicación se caracterizó por reflejar mayor seriedad al momento de transmitir los comunicados.

Es así como la administración de Santos comenzó con conversaciones exploratorias con las FARC-EP, que se oficializaron en septiembre de 2012. Los diálogos derivaron en un proceso de casi 4 años de conversaciones entre las partes en Oslo y la Habana (siendo Noruega y Cuba países mediadores en este proceso) y con la veeduría de Chile y Venezuela. Siendo la fecha de la firma del acuerdo final septiembre de 2016. La refrendación del dicho acuerdo se realizó por plebiscito, obteniendo un resultado negativo, motivo por el cual se tuvieron que realizar modificaciones al texto del acuerdo entre las partes involucradas y los promotores del “No” al plebiscito. Finalmente el acuerdo termina firmando en noviembre de 2016.

Dicho acuerdo contiene cuatro puntos centrales que paso a señalar a continuación. El primer punto “Hacia un nuevo campo colombiano reforma rural integral,” busca la transformación estructural del campo y tiene como principales estrategias el acceso y uso de tierras, programas de desarrollo con enfoque territorial y planes nacionales para la reforma rural. El segundo punto “Participación política: Apertura democrática para construir la paz,”

tiene entre sus principales estrategias el desarrollo de los derechos y garantías para la oposición y la participación política, mecanismos democráticos para la participación ciudadana, medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores.

El tercer punto, “Fin del conflicto,” tiene como objetivo el cese al fuego y la dejación de las armas, la reincorporación de las FARC-EP, y garantías en materia de seguridad. El cuarto punto, “solución al problema de las drogas ilícitas,” tiene entre sus principales objetivos crear programas de sustitución de cultivos ilícitos, programa formalizar para sustituir, programas de prevención del consumo y salud pública, solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. El punto 5, “acuerdo sobre las víctimas del conflicto,” tiene entre sus principales estrategias de implementación la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Sobre el sexto punto del acuerdo se plantea los mecanismos de implementación, verificación y refrendación, en el mismo se propone la creación de una comisión de seguimiento, impulso y verificación (CSIVI), un plan marco de implementación, un sistema integral de información y medidas de transparencia entre otros.

Teniendo en cuenta lo expuesto sobre todos los procesos de paz fallidos y las lecciones aprendidas de estos para poder llegar al actual acuerdo de paz es importante analizar de cerca la actual implementación del acuerdo de paz. Siendo la institucionalidad un medio mediante el cual se podrá implementar políticas públicas en pos del acuerdo de paz, se podrán observar los efectos sobre la democracia colombiana. Es por esto que se debe analizar las condiciones en que se encuentran dichas instituciones para asumir los objetivos planteados.

El tema no solo es de importancia para Colombia sino para toda la región, dado que las consecuencias de la lucha armada interna ha traído consecuencias tanto internas como externas

y los resultados de las negociaciones ofrecen una nueva configuración de las relaciones en la región así como nuevas perspectivas para analizar. Así mismo resulta significativa la indagación de los escenarios que se pueden gestar en la sociedad Colombiana al ser una sociedad posconflicto. Sobre el posconflicto es preciso señalar lo planteado por Hernández (2016) en cuanto a que las negociaciones de paz son constructoras de paz cuando posibilitan la finalización de los conflictos armados y sientan las bases para su transformación pacífica en el periodo de transición que se denomina posacuerdo. En esta etapa se espera la materialización del acuerdo, el empoderamiento pacifista por las partes negociadoras, la transformación del conflicto armado superando las causas generadoras de este.

Según lo que expone Hernández (2016) las negociaciones de paz que surgieron del conflicto armado desde la década de 1980 se han centrado en treguas, cese al fuego, desmovilización, reintegración de grupos armados y búsqueda de alternativas para la transformación del conflicto. A su vez plantea que el modelo de negociación predominante ha sido de carácter tradicional en el sentido que se ha desarrollado entre las cúpulas de los actores involucrados en el conflicto armado, que se ha centrado en el nivel nacional y que en algunas ocasiones ha contado con el acompañamiento de países garantes y que la participación de la sociedad ha sido de carácter consultivo. Dada la descripción que plantea la autora sobre las generalidades de los acuerdos de paz, vale la pena resaltar la diferencia en cómo se ha planteado el actual acuerdo de paz en Colombia. Teniendo en cuenta que tiene un importante enfoque territorial, la participación de diversos actores involucrados en el conflicto, y la voluntad de las partes para establecer una agenda con una ruta de trabajo que llevó a construir un acuerdo significativamente diferente a lo que históricamente venía planteando los gobiernos colombianos para negociar la paz en el país. El diseño del actual acuerdo de paz se caracteriza por tener importante un relevante acompañamiento de la comunidad internacional no sólo en

el proceso de negociación sino también desde el rol del seguimiento y la verificación al mismo. Desde la perspectiva de la concepción del acuerdo y lo planteado en el mismo se podría decir que es un acuerdo que se diseñó con una calidad y superioridad a lo que antes se había hecho en el país, lo cual se traduce en un gran avance frente a cualquier otro acuerdo que se haya realizado y conociendo las falencias de los mismos para lograr el cometido. Las expectativas ahora recaen sobre la etapa del posconflicto y el desafío que significa el mismo para los próximos años.

## Capítulo 5

### Institucionalidad en el posconflicto

Teniendo en cuenta que el abordaje que aquí se propone es analizar en cuanto si la institucionalidad en Colombia se ha modificado en los dos años de implementación del mismo, se propone un análisis a partir del acuerdo entre el Gobierno y las FARC y contrastar con informes de seguimiento que han realizado el Instituto Kroc. Se recurre a los informes aportados por el Instituto Kroc no sólo porque fue designado en el acuerdo final para realizar el seguimiento y la verificación al mismo, sino que su metodología de trabajo está diseñada según Kroc “para medir en tiempo real e identificar patrones emergentes, avances, dificultades, retos y brechas”. También son factores para la elección de los informes que aporta el Instituto, su labor realizando seguimiento a todos los acuerdos de paz en el mundo y su credibilidad en el mundo académico y su programa de investigación la matriz de acuerdos de paz (PAM). El análisis que nos brinda Kroc es de una índole neutra que no está reflejando las opiniones del Gobierno y de las FARC. Igualmente existen más informes de seguimiento impulsadas por

fundaciones u organizaciones y las cuales nos brindan otra perspectiva del acuerdo, que si bien puede tomar una posición más crítica a favor o en contra de algunas de las partes del acuerdo, como es el caso del seguimiento que realiza la Fundación Paz y reconciliación (organización no gubernamental sin ánimo de lucro), resulta de interés para fomentar el debate y nutrir el análisis. Algunos de los informes de seguimiento que se abordan en este análisis son los aportados por La Comisión de Seguridad de la ONU, el cual resulta de interés revisar al ser una de las instituciones que han estado presentes durante el proceso de negociación, acuerdo e implementación del acuerdo final. Igualmente el seguimiento que realiza la Secretaría técnica compuesta por el CINEP y CERAC para los verificadores internacionales, por la connotación de que es un informe que también quedo establecido mediante el acuerdo que debiese ser realizado por estos organismos. La Fundación ideas para la paz al ser un centro de pensamiento independiente nos brinda una perspectiva con más crítica frente a la implementación ya que su seguimiento no obedece a un documento oficializado para el seguimiento como sí lo son los de Kroc y el de la Secretaria técnica. El análisis que brinda cada uno al seguimiento de la implementación de los acuerdos nos ayudará a distinguir las semejanzas y diferencias entre cada informe y el aporte para discernir sobre el foco de esta investigación.

Dado que el Instituto Kroc fue designado para brindar supervisión y verificación técnica, así como evaluar la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, señalaré a continuación los avances referentes en materia institucional que realiza este organismo al respecto. Según el Instituto Kroc (2018), se ha avanzado en el desarrollo de políticas y normativas y creación de instituciones necesarias para implementar los acuerdos de paz, pero también advierte sobre situaciones que podrían actuar en detrimento del actual proceso de implementación dado el contexto de país y de factores como el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción y el contexto político.

En lo referente al primer punto del acuerdo “Hacia un nuevo campo Colombiano: reforma rural integral,” en cuanto a la reforma rural integral se plantea la creación de un fondo de tierras con el objetivo de democratizar el acceso a la tierra y propone que el fondo de tierras tenga un carácter permanente y disponga de 3 millones de hectáreas en sus primeros 12 años de creación (Gobierno-FARC, 2016). Se creó mediante decreto 2363 de 2015 la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, la cual en su carácter como máxima autoridad de las tierras de la nación tiene como objeto “ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación”. De igual manera también se advierte como una de las dificultades detectadas la falta de claridad en los procesos de articulación entre los programas de desarrollo territorial (PDET) y otros programas territoriales y a su vez la incertidumbre de algunas comunidades alrededor de la sostenibilidad financiera de los mismos (Kroc, 2019).

A dos años de implementado el acuerdo de paz hay 16 programas de desarrollo territorial en 170 municipios. La publicación del documento CONPES 3932 contempla la inclusión de los PDET en los próximos cuatro planes de desarrollo, de forma que se puede evidenciar la intención (hasta que se reglamente el plan nacional de desarrollo) de que este articulado el PDET con el nivel nacional y territorial. Con el decreto ley 902 de 2017 se establecen las medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. Según el instituto Kroc (2018) en materia de avances referidos a este primer punto señala que se han transferido más de 525.000 hectáreas a este fondo, aun así señala que la implementación en lo concerniente a la reforma rural ha sido lenta. De las 104 disposiciones que componen en punto 1 del acuerdo, a noviembre del 2018 están

en un estado de implementación el 62% (sea en cualquiera de sus tres niveles mínimo, intermedio o completo). Como un punto pendiente Kroc señala las reformas normativas para hacer más expeditos los mecanismos para dotar el fondo de tierras, esto es coincidente con la analizado por la Secretaria técnica de verificación Internacional CINEP-CERAC en cuanto a que no se han presentado avances en el acceso y uso de tierras.

Respecto a este primer punto del acuerdo la Fundación Ideas para la Paz -FIP- plantea en su análisis que El Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para avanzar sobre lo que se ha venido construyendo, de modo que los recursos y las capacidades del Estado se focalicen en los territorios que más han sufrido por la violencia. De manera que para generar lo anterior deben darse las condiciones para el desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que según la FIP son identificados por las autoridades locales y las comunidades como la vía para cerrar las brechas y mejorar la calidad de vida de las poblaciones. De igual manera hace énfasis en que se requiere de manera urgente medidas para que no se pierda la confianza que ha estado construyéndose entre las instituciones y los ciudadanos. Por su parte la secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) señala que el PND no establece con claridad cómo se van a focalizar los recursos en los 170 municipios del PDET y en esta misma sintonía la fundación paz y reconciliación hace alusión a la incertidumbre financiera y presupuestal para la Agencia de Renovación del Territorio-ART- y la implementación de los PDET. También alerta como un obstáculo para el funcionamiento de los PDET las limitaciones jurídicas y señala como uno de los retos que los PDET estén articulados a los planes de desarrollo de los entes territoriales y alude a experiencias donde el éxito de los PDET se ha originado desde los casos en los que los municipios han tomado la iniciativa para articularlos. Desde la Fundación se remarca como

factores que van en detrimento de la implementación los factores políticos representado en la incidencia que puede tener los clanes políticos.

En lo referente a la planes nacionales para la reforma rural integral -RRI- desde Kroc se resaltan avances en el diseño y formulación técnica en la gran mayoría de los planes nacionales para la RRI, así como la hoja de ruta unificada de planeación para la estabilización para coordinar la implementación de todos los planes de reforma rural integral y de sustitución de cultivos (Planes Nacionales, Plan de Acción de los PDET, plan marco de implementación-PMI- y Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-). Como un aspecto pendiente hace referencia a la falta de definición de un instrumento legal y presupuestal para la promulgación de los diferentes planes nacionales para la reforma rural integral. Desde La Fundación Paz y Reconciliación analizan que no hubo articulación entre el PNIS y la RRI y que las nuevas agencias que se crearon para la implementación de la RRI y el PNIS definieron sus cronogramas y metas sin coordinar con el territorio conjuntamente. Advierte que el PNIS no tiene la capacidad de construir bienes públicos y que por esa razón, en el marco de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA- y el Programa de Atención inmediata-PAI- comunitario, el PNIS debe convocar a las instituciones competentes para adelantar estas obras.

Del seguimiento brindado por las distintas instituciones se puede advertir que si bien se destaca avances en la implementación del primer punto del acuerdo, hay elementos que están incidiendo para que el mismo no progrese en su ejecución. Si bien desde Kroc se señalan los aspectos financieros y normativos entre los aspectos pendientes en este primer punto del acuerdo, desde la Fundación Paz y Reconciliación se brinda una mirada más crítica, ya que señala específicamente como la falta de articulación y la falta de definiciones entre los programas propuestos frente a las instituciones y el territorio perjudican la ejecución de los

programas propuestos. Por lo cual se puede hacer un balance de cumplimiento parcial, las falencias que se resaltan ponen en evidencia una institucionalidad que le falta fortalecerse para afrontar las necesidades que requiere la implementación.

Sobre el segundo punto del acuerdo participación política: apertura democrática para construir la paz, en materia institucional el Instituto Kroc destaca como uno de los avances la creación el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia, mediante el decreto ley 885 de 2017, que modifica la ley 434 de 1998 y fija como su objetivo en el Artículo 3 “el logro y mantenimiento de la paz, generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente”. De las disposiciones para la implementación sobre este Consejo hay un avance del 42%, según lo señala el Instituto Kroc aún no hay una consolidación frente a la financiación de los consejos territoriales. Además advierte que no se ha observado avances frente a la capacitación de funcionarios públicos para la no estigmatización y transformación de conflictos. Es de destacar como uno de los subtemas que componen este segundo punto el de la transparencia electoral, la creación de la Misión Electoral Especial (MEE), como comisión autónoma de carácter consultivo con el fin de presentar propuestas con el fin de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral y la debida transparencia y garantía de los procesos electorales. La misma entregó los resultados de sus observaciones y recomendaciones en 2017.

En las dificultades que señala el Instituto Kroc sobre el segundo punto hace mención a la reforma política y electoral, las carencias existentes en la articulación institucional entre diferentes espacios de participación ciudadana que fueron creados por el acuerdo. Así mismo advierte sobre la falta de recursos y capacidad institucional para llegar a los territorios más

alejados de los 160 municipios priorizados y hacer presencia institucional de forma integral. Sobre este punto vale la pena reseñar lo expuesto por el González, Bolívar y Vásquez (2003) sobre la presencia diferenciada del estado en cuanto a que el funcionamiento de las instituciones va variando según la región. Así mismo se destaca la creación de escuelas para la formación política de jóvenes y mujeres liderada por el Ministerio del interior en el marco del subtema concerniente a cultura política democrática y participativa. Entre los aspectos que se encuentran pendientes se hace referencia a las circunscripciones transitorias especiales de paz-CTEP-, las cuales se conforman por 16 territorios que se agrupan en más de 160 municipios y cuyo objetivo es garantizar el acceso a espacios de representación política a miembros de organizaciones sociales, comunidades y víctimas y cuya duración será por dos períodos legislativos. En este sentido la Fundación Paz y Reconciliación también recalca la falta de implementación de las CTEP que no han contado con el respaldo político para que sean aprobados por acto legislativo en el Congreso de la República. Sobre este último punto vale la pena destacar como la falta de voluntad política, encabezada por el partido opositor Centro Democrático se ha hecho sentir en su negativa frente el acuerdo de paz y ha demostrado que pueden incidir en la implementación del mismo.

El tercer punto de acuerdo, fin del conflicto, según lo que observa el Instituto Kroc en los avances del acuerdo, hace mención al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) creado por el decreto 2027 del 2016 con el fin de definir la reincorporación de las FARC-EP a la vida económica, social y política. Se destaca que el CNR ha diseñado el programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”, y que se han creado 25 Consejos Territoriales de Reincorporación. De acuerdo a la Fundación paz y reconciliación el CNR fue superado en cuanto a sus capacidades para asumir la responsabilidad que demandaba los proyectos productivos y por tanto se decidió entregar esta facultad a la ARN. De esta

experiencia se puede denotar como la inexperiencia o el desconocimiento frente a las tareas que se le asignan a las instituciones puede ir en detrimento de la implementación, retrasando tiempos y generando clima de incertidumbre. Si bien se le entregó la facultad para llevar a cabo los proyectos productivos a la ARN, sirve de ejemplo para ilustrar las falencias en las que se puede estar incurriendo en la designación de responsabilidades de las instituciones en esta etapa de implementación.

Teniendo en cuenta lo referido a la reincorporación a la vida civil de las FARC y en consonancia con lo estipulado en acuerdo de paz, mediante el decreto ley 897 del 2017, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y grupos alzados en armas (ACR) pasa a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), cuyo objeto es "gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al acuerdo final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia". De este modo se destaca participación de seis voceros de las FARC en el Congreso con el fin de discutir leyes concernientes a la implementación del acuerdo final y la constitución del partido político FARC aprobado mediante acto legislativo 03 de 2017, así como la aprobación del acto legislativo que les garantiza 10 curules para su partido político. En lo referido la reincorporación de excombatientes la fundación ideas para la paz llama la atención sobre las dificultades que enfrenta para generar alternativas económicas y advierte sobre versiones que indican presión hacia estos para que se vinculen a grupos armados ilegales.

Bajo la reincorporación económica y social uno de los avances con nivel de implementación intermedia es la de cooperativas regionales ECOMUN cuyo objetivo es el de “recibir, administrar y gestionar los recursos de la reincorporación individual y colectiva, y de acoger a las 51 cooperativas locales que han sido creadas en todo el país y que hoy cuentan con más de tres mil excombatientes asociados” (Agencia de prensa, 2018). Según la secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) indican que el consejo administrativo y la gerencia de ECOMÚN realizaron talleres a nivel territorial. Por su parte la fundación paz y reconciliación expone que las divisiones internas de las FARC y su falta de coordinación entre sus líderes a nivel nacional con aquellos que se encuentran en cada uno de los ETCR los ha perjudicado en lograr el objetivo de posicionar a ECOMÚN como el referente para la gestión de iniciativas productivas y ha puesto en evidencia la poca capacidad de los excombatientes y la necesidad para que reciban apoyo para la formulación de mejores proyectos. Por su parte Kroc, en concordancia con lo expuesto anteriormente señala que se debe brindar mayor asistencia técnica a ECOMUN y las cooperativas constituidas en los ETCR, para que tengan una gerencia y planificación estratégica definida y a su vez culminar la legalización de las cooperativas que ya se han conformado en los territorios.

En cuanto a lo concerniente a las garantías de seguridad el Instituto Kroc, hace referencia a la creación mediante decreto ley 154 de 2017 de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y cuyo objetivo es “diseñar y hacer seguimiento de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo aquellas que afectan a líderes y defensores de derechos humanos y movimientos sociales”. Sobre este punto se hace la observación que no ha podido cumplirse con el objetivo para la cual fue creada y hace mención al aumento de asesinatos a defensores y defensoras de derechos humanos. Al respecto

el Instituto Kroc enfatiza en la falta de coordinación gubernamental y de recursos financieros, técnicos y humanos para garantizar la seguridad y protección en las zonas establecidas como prioritarias.

Así mismo la Unidad Especial de Investigación se creó bajo el decreto 898 de 2017, al interior de la Fiscalía General de la Nación. Dado lo anterior se genera un cambio dentro de dicho organismo en cuanto estructura, planta de cargos y otras disposiciones. El objeto de crear y conformar la Unidad Especial de Investigación es “para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo a las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. Respecto a esta unidad la secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) reconoce que se han presentado avances basados en los 72 casos investigados que conllevaron a la detención de 27 personas.

Como otro de los subtemas que se desglosan del tercer punto de acuerdo se crea El Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política (SISEP), bajo el decreto 895 de 2017 con el objeto de “contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”. Respecto al SISEP, Kroc realiza mención a los pocos avances para lograr objetivos de la instancia de alto nivel del SISEP. También se creó la subdirección especializada de seguridad y protección mediante decreto 300 de 2017 en la Unidad Nacional de Protección. En cuanto a las garantías de seguridad la misión de verificación de la ONU indica que se han creado la mayoría de los mecanismos previstos en el acuerdo de

paz pero hay dificultades respecto a la eficacia de los mecanismos que se ha creado y por ello alude a que se debe enfatizar en la coordinación interinstitucional en los territorios, lo cual coincide con lo analizado por Kroc, el cual hace referencia a la falta de implementación de un enfoque territorial en las medidas propuestas y la falta de articulación institucional, así como la falta de sostenibilidad financiera.

Es importante tener en cuenta la política de sometimiento de organizaciones criminales, desde la Fundación ideas para la paz llama la atención sobre la confrontación armada que se sigue dando en los territorios en los cuales antes estaban las FARC y la presencia del estado es débil, por parte de otros actores armados y grupos en la ilegalidad. Desde Kroc se hace referencia a esta problemática y señala que es motivo de preocupación la consolidación de patrones de criminalidad organizada para el control de rentas ilegales y territorios estratégicos. Llama entonces la atención que estas problemáticas se estén dando en un contexto en el que el enfoque territorial del acuerdo debería priorizar estos territorios con mayor presencia del estado, teniendo en cuenta que los grupos que operan en la ilegalidad tiene pretensiones de tener un control político y social construyendo un orden ilegal como lo acota la fundación ideas para la paz.

El cuarto punto de acuerdo, solución al programa de drogas ilícitas, en el acuerdo de paz (Gobierno-FARC, 2016) se destacan los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito- PNIS- (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), al cual según Kroc se han inscrito más de 99.000 familias en 56 municipios. La secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) alerta sobre el riesgo que supone para la implementación de este punto del acuerdo, la falta de garantías de seguridad en los municipios donde se desarrolla el PNIS y también resalta los avances con los compromisos establecidos referidos a la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos. Desde Kroc se resalta

el espíritu de colaboración del PNIS, de manera que FARC, Gobierno y comunidades participan en el proceso de acuerdos voluntarios. Esto es importante resaltarlo porque de la coordinación entre los distintos actores se pone en marcha un programa que beneficia la implementación del acuerdo. Como una de las dificultades planteadas desde Kroc está la falta de articulación en los niveles nacional y territorial, las acciones del PNIS, los PISDA y los PATR, con los planes nacionales para la reforma rural. Aunque se espera que lo anterior mejore con una hoja de ruta unificada de planeación para la estabilización. De nuevo como se ha visto en puntos anteriores la articulación es uno de los factores en los cuales se falla al momento de implementar los diversos programas.

Respecto a los programas de prevención del consumo y salud pública – programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas desde Kroc se advierte que está pendiente crear la instancia de alto nivel que articula el programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas y que se debe adoptar las medidas inscritas en la política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas. Desde la secretaría técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) en lo referente a programas de prevención del consumo y salud pública resalta que el Gobierno presentó la “Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas Ilícitas”, que incluye estrategias para reducir el consumo de drogas y acciones para la promoción en salud y prevención del consumo. También se presentó la política “Paz con Legalidad”, que incluye la creación de un “Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas”.

Kroc realiza mención sobre algunos sistemas de información oficiales (sobre todo el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia) que no presentan datos cuantificados acerca del control y fiscalización de precursores y tampoco hay referentes para

establecer datos sobre las cifras del blanqueo de dinero relacionado con drogas ilícitas por lo cual se dificulta el seguimiento al respecto. La falta de claridad sobre los roles en la institucionalidad también alteran la implementación y la percepción sobre esta problemática se hace difusa al no contar con la información necesaria para su análisis.

En el quinto punto del acuerdo, sobre las víctimas del conflicto se establecieron como medios para la implementación la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEV) y unidad para la búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en razón del conflicto (UBPD), así como la jurisdicción especial para la paz (JEP). Sobre las víctimas del conflicto, Kroc menciona la realización de jornadas de recolección de insumos para los diseños institucionales y metodológicos de la CEV, la UBPD y la UIA y relacionamiento de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN). También alerta sobre los recortes presupuestales a la CEV, UBPD y JEP. y la recurrente falta de recursos para la financiación de la política de reparación a víctimas. y la pedagogía que debe existir sobre esta para asegurar el acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de informes con destino a la CEV, UBPD o JEP y los acuerdos de coordinación interinstitucional que se deben establecer con el Estado.

La secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) también advierte sobre los recortes presupuestales y otros factores que han incidido sobre la implementación de este punto como los debates sobre el PND 2018-2022, cierre de legislatura 2018, las presiones ejercidas desde los medios de comunicación y desde el Gobierno nacional y las acciones ejercida desde el partido de oposición Centro Democrático que por medio del Congreso de la República busca modificar o limitar sus funciones de SIVJRN. Desde esta secretaría resaltan la presencia de la CEV en distintos lugares del país y su

acercamiento con diferentes sectores de la sociedad con el fin de generar confianza y legitimidad. De la UBPD destaca su búsqueda por la consolidación institucional y la de su equipo de trabajo, así como el diseño para su llegada a los territorios más afectados por este fenómeno. Es importante señalar que parte de su éxito también depende de la capacidad que tenga esta unidad de hacer pedagogía en las regiones y con las víctimas, lograr una adecuada coordinación con otras entidades del Estado relacionadas con la materia, y una interlocución y articulación con las organizaciones sociales y de víctimas, especializadas en la materia.

Desde la secretaría técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) se realiza un análisis en especial que para la presente investigación es de suma importancia en cuanto a la institucionalidad del posconflicto y su relacionamiento con las distintas instituciones. Sobre este tema la secretaria técnica expone que el relacionamiento de la SIVJRNR se ha dado a nivel estratégico desde las cabezas de los entes y en su funcionamiento en la identificación de nodos en temas comunes entre la UBPD, CEV y JEP y estos cuentan con mecanismos de entrega de información por parte de la sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas -SRVR-JEP- a la UBPD. También se destaca el relacionamiento con otras entidades en cuanto que la UBPD ha mantenido un sostenido diálogo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF y con la Fiscalía General de la Nación -FGN-, la Registraduría Nacional, con el Ministerio del Interior y con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-. La adecuada articulación institucional posibilita que las tareas de una la unidad pueden ser llevadas a cabo y que se cumpla con lo estipulado para la implementación. Está pendiente la redacción de protocolos y metodologías con las que operará la unidad, pero ya se presentan avances en la búsqueda temprana llevada a cabo por la FARC y la Cruz Roja Internacional, habiendo encontrado 500 cuerpos.

El último punto del acuerdo, mecanismos de implementación, verificación y refrendación contempla la existencia de la comisión de seguimiento, impulso y verificación - CSIVI-, Desde Kroc se resalta que ha sesionado con cierta periodicidad con el fin de encontrar soluciones conjuntas de cómo agilizar la implementación. Sin embargo advierte sobre la debilidad en la implementación territorial y participativa de las medidas que aportan a la garantía de la implementación haciendo énfasis en las comisiones temáticas y territoriales de la CSIVI y la correspondiente reforma de la ley 152 de 1994 (la cual tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo), ya que esto genera dependencia del Gobierno nacional y obstaculiza la implementación territorial. La Secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) coincide con Kroc en cuanto a que urge la reforma de la ley 152 de 1994 al considerarla indispensable para garantizar la sostenibilidad administrativa del proceso de implementación a nivel nacional y territorial. La reforma de la ley va a facultar la inclusión del plan cuatrienal de implementación en el PND y el componente para la paz en el plan plurianual de inversiones y va a permitir la articulación del plan marco de implementación con los instrumentos de planeación. Desde la Secretaría se resalta que la secretaría técnica de la CSIVI quedó a cargo de la consejería presidencial para la estabilización y consolidación en vez de la oficina del alto comisionado para la paz -OACP-. El cambio obedeció a la reestructuración de la institucionalidad de la implementación, otorgada por el consejero para la estabilización y consolidación por su responsabilidad de centralizar y fortalecer la coordinación interinstitucional. Desde la secretaría analizan que si bien esto puede ser de beneficio porque centralizará labores y recursos, se ha generado incertidumbre por la continuidad de algunas funciones relevantes para la implementación del acuerdo. De igual manera la secretaría resalta como una de las dificultades más importantes en el proceso de implementación, la inexistencia

de una entidad de Gobierno con la capacidad de centralizar las labores de implementación. Al respecto, es importante mencionar que el Gobierno Nacional inició un proceso de reestructuración y simplificación institucional en torno a la implementación con la expedición del Decreto 179 de 2019. Sobre la implementación normativa desde la secretaría técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) remarca que el primer periodo de la legislatura 2018-2019 finalizó sin mayores avances. Habiéndose presentado 16 proyectos al Congreso, de los cuales cinco fueron archivados por vencimiento de términos y once más se encuentran en curso. Según el análisis presentado por esta secretaría las comisiones del congreso deberán dar prioridad a los proyectos pendientes en la agenda legislativa para que no sean archivados por vencimiento de términos.

Habiendo resaltado los principales avances y dificultades en materia institucional en la implementación del acuerdo desde el análisis que brindan diversos organismos es preciso mencionar lo que el actual Gobierno propone para seguir avanzando con la implementación. En Diciembre de 2018 el Gobierno de Duque estableció la política de estabilización “paz con legalidad”, según la cual “ la alta consejería para el posconflicto articulará la planificación y armonización entre los planes de acción de los PDET, el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Nacionales Sectoriales, los planes del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos, PNIS, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), en una sola hoja de ruta, con gestión a nivel técnico de recursos y finanzas y con visión a largo plazo, enfocada en los 170 municipios más afectados por la violencia. De manera tal que las instancias nacionales y territoriales proyectarán su gestión a 10 y 15 años en estos municipios”. De acuerdo a esta política se plantea una institucionalidad transversal al Gobierno nacional para la estabilización por lo cual propone crear una mesa de dirección estratégica, que involucre las políticas públicas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes. Esta mesa será presidida por

el presidente de la república y desde el consejo de ministros y la alta consejería realizará la articulación entre el nivel nacional y territorial.

Dentro de esta política el Gobierno propone algunas modificaciones sobre las entidades creadas propiamente para la implementación. En el caso de la agencia para la renovación del territorio- ART- “deberá ser reestructurada para que sea idónea para apoyar la articulación de las acciones de implementación en el territorio, ejecutar pequeñas obras de infraestructura (principalmente para apoyo al PNIS, sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (llevada antes por la Consejería)”. Por su parte indica que se deberá crear un único consejo directivo para la agencia para la renovación del territorio-ART-, para agencia de desarrollo rural la agencia nacional de tierras para que la consejería esté presente en todas las instituciones. En cuanto al rol del consejero desde la fundación paz y reconciliación se argumenta que en casos pasados se ha visto que el modelo de superministro no funciona y que en este caso está quedando por encima de otros ministerios, incluyendo los que hacen parte del consejo directivo, lo cual sería una contradicción.

Así mismo define que las entidades que tengan alguna responsabilidad respecto a la implementación, creará una instancia o dependencia para cumplir con el fin y proyectan que estas tengan una duración aproximada de 10 años (por el periodo de implementación). Según lo expuesto por el Gobierno “De esta manera se logrará que existan tantos responsables institucionales como la implementación precisa, sin crear entidades duplicadas”. y estiman que los siguientes organismos van a requerir de la creación de estas unidades: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio TICs, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y

Protección Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, entre otras entidades como Innpulsa, Finagro, Colombia Compra Eficiente. La Fundación paz y reconciliación crítica ese punto de la política en cuanto a que lista casi todos los ministerios y argumenta que la transformación del territorio, requiere la intervención de los ministerios de forma estructural por el carácter de su misión, ya que se acordaron 16 planes nacionales para la reforma rural integral que no son aislados por sí mismos. En cuanto a la implementación de dependencias en las instituciones que obedecen a la implementación por un periodo de 10 años, argumenta que no corresponde a la concepción de transformación de la ruralidad, para la cual debería haber políticas centrales y las dependencias causarían aislacionismo.

Respecto a la política de paz con legalidad propuesta por el Gobierno, la secretaria técnica del componente de verificación internacional CINEP-CERAC (2019) indica que esta desarrolla los lineamientos para hacer más efectiva la institucionalidad, en dos niveles: el nacional y lo concerniente a la consejería presidencial para la estabilización y consolidación y resalta como dos de los más importantes cambios propuestos en la política: la asimilación del consejero presidencial para la estabilización y consolidación como ministro consejero con asiento en el consejo de ministros y la creación de una instancia o dependencia que se encargue de lo relacionado a la implementación del acuerdo en las entidades cuyo objetivo no es la implementación del acuerdo pero tienen responsabilidades en ésta. En lo que refiere el rediseño institucional la secretaría analiza que puede ser de beneficio para la implementación, ya que permitirá centralizar labores y recursos y reducir los costos operacionales. Adicionalmente se podría reducir la incertidumbre en el proceso de implementación así como conllevar al fortalecimiento en la transparencia de los procesos.

## **Confianza en las instituciones**

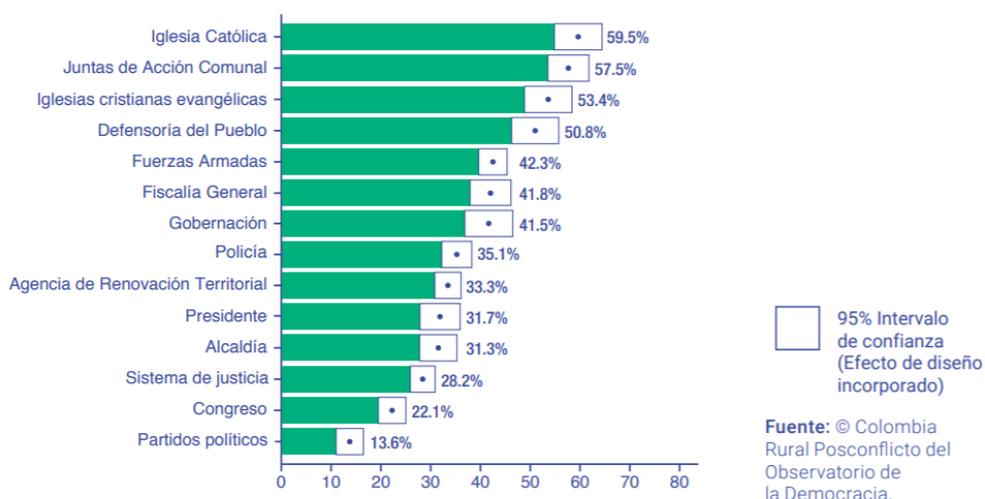
Es importante para esta investigación tener en cuenta la percepción de los ciudadanos frente a las instituciones, de manera que se pueda analizar la imagen de la institucionalidad en el proceso de implementación del acuerdo. Lo anterior ha de servir para entender cómo está interactuando la ciudadanía frente a las instituciones y cuáles son las instituciones que generan mayor confianza. Es fundamental tener la lectura de la percepción ciudadana para poder generar espacios en los que se refuerce el papel de la institucionalidad hacia la población y para ello generar mayores canales de interacción. Para conocer esta percepción se observará los estudios aportados por el Observatorio de Democracia que mediante el Barómetro de las Américas nos brinda la percepción de los ciudadanos a partir de encuestas realizadas a los mismos.

En el último reporte del Barómetro de las Américas del 2017 se indica que “El bajo apoyo al sistema y a la democracia en las regiones más golpeadas por el conflicto propicia la existencia de las condiciones para que no se respalden los mecanismos electorales e institucionales para incidir en los asuntos locales”. Teniendo en cuenta el enfoque territorial del acuerdo de paz, se debe tener en cuenta el contexto de la percepción de la institucionalidad en el país, debido a los problemas históricos por los antecedentes que ha sufrido el país por múltiples causas. De manera que el posconflicto está abriendo una puerta para que la institucionalidad pueda cambiar la percepción en los ciudadanos y esto conlleve a una consolidación de la democracia aumentando su presencia y generando mayor interacción. Como señala el reporte “esta posibilidad dependerá de la medida en la que los ciudadanos conozcan los mecanismos electorales e institucionales como vías efectivas para la realización de sus expectativas”. Según lo que indica el reporte del Barómetro de las Américas, se debe

prestar especial atención al rol de las tres ramas del poder: El Presidente, el Congreso y el Sistema de justicia porque “son actores centrales de cualquier transformación en el nivel de presencia institucional en las zonas más afectadas por el conflicto”. Del informe se deduce que si el nivel de confianza en las instituciones es bajo entonces los ciudadanos van a estar menos proclives a esperar por transformaciones o a soportar las fallas que se pueden llegar a presentar. Por tanto se hace énfasis en la confianza en las instituciones como un recurso fundamental para que las ramas del poder puedan asegurar la presencia en los territorios y contrarrestan la resistencia ciudadana.

Para tener un panorama general de la confianza en las instituciones en Colombia según lo indicado por último informe del Barómetro, se puede observar entre las instituciones con mayor confianza están la iglesia Católica con un nivel de confianza de 59.5% y las iglesias evangélicas con 53.4% de los habitantes de la Colombia rural del posconflicto que confían en estas instituciones. Según lo detalla el informe esto refleja la gran presencia de las iglesias evangélicas en las zonas rurales, y el crecimiento debido a que encuentran menor competencia para atraer feligreses entre los habitantes. Una de las instituciones clave en el enfoque territorial del acuerdo es la Agencia de Renovación del territorio y cuenta con un nivel de confianza del 33.3% , por lo cual es uno de los aspectos a tener en cuenta en el proceso de implementación para que se genere una mejor percepción frente a la ciudadanía. Las instituciones con menor confianza son los partidos políticos, el congreso, el sistema de justicia, las alcaldías y el presidente, siendo claves para la implementación territorial las tres ramas del poder vistas anteriormente, Presiden, Congreso y Sistema de justicia, lo cual revela uno de los grandes retos de la implementación para generar confianza entre los ciudadanos hacia estas instituciones.

Gráfico de Confianza en las Instituciones 2017



Fuente: Barómetro de las Américas 2017

A modo de conclusión el informe del Barómetro de las Américas es un indicativo de los que Colombia tiene que trabajar como sociedad en la etapa del posconflicto para que se logre aumentar los niveles de confianza en las instituciones del Estado de modo que estas cuenten con legitimación para que puedan operar en los territorios, sin embargo el Barómetro indica que “las diferencias regionales en los niveles de confianza sugieren que mientras se reconstruye la confianza en el Estado algunas instituciones pueden jugar un papel importante en sus regiones”. De modo que algunas instituciones pueden apoyar a otras en el proceso de implementación mientras se van fortaleciendo y van aumentando la percepción que hay sobre ellas. El informe aportado por el Barómetro de los Américas nos brinda un análisis que es consistente con lo que se ha venido revisando en los informes tomados para la presente investigación en la implementación de los acuerdos. Los bajos niveles de confianza en las instituciones estatales son un indicio de las falencias y la debilidad institucional que históricamente han caracterizado la institucionalidad del país y mientras las instituciones no gocen de legitimidad el proceso de implementación va a estar obstaculizado. De modo que hay un desafío para que la confianza aumente en la ciudadanía en las instituciones y para ello se

debe contar con instituciones que respondan a las necesidades de la población. Si las instituciones tradicionales no cuentan con la confianza de la ciudadanía no se puede esperar en que la percepción cambie frente a las nuevas instituciones que vendrán a partir del acuerdo de paz.

### **Conclusiones**

Teniendo en cuenta lo expuesto en los informes de seguimiento se puede deducir que si bien en los dos años de implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno y las FARC se han presentado avances en la ejecución de la mayoría de los subtemas que componen el acuerdo, Según Kroc el 68% en un estado de implementación, hay varios factores que se pueden resaltar como común denominador entre los obstáculos que se han presentado en la ejecución de la implementación. Uno de los factores que destaco es la falta de articulación institucional, fortalecer la comunicación entre las diferentes instituciones para que el proceso de implementación tenga una mayor eficiencia es uno de los aspectos a mejorar de cara al futuro del proceso de implementación. El desconocimiento de la institucionalidad Colombiana para asumir las tareas que se le asignan producto de la implementación es otro factor a tener en cuenta, la inexperiencia y el desconocimiento pueden traer retrasos en el proceso.

Dado que la implementación fue asumida en el 2016 por el Gobierno de Iván Duque tras el fin del mandato de Santos, puede llegar a generar un escepticismo importante la actitud del Gobierno actual frente a la implementación. Conociendo el contexto de que el Gobierno siempre se mostró reticente al proceso de paz, se abren varias incógnitas en cuanto al futuro que pueda tener el acuerdo de paz en general. Uno de los ejemplos más claros de la resistencia que muestra el Gobierno fue la negativa que tuvo frente a la JEP y las objeciones que realizó a

este, lo cual dilató tiempos y generó dudas en la sociedad en general sobre la justicia transicional. Aunque la JEP finalmente logró obtener la sanción del presidente por orden de la Corte Suprema de Justicia, uno de los aspectos que genera mayor preocupación es que se garantice la autonomía de esta para operar. Así mismo las acciones que ha realizado el partido de oposición Centro Democrático, que ha generado una ofensiva generalizada frente al acuerdo de paz, logrando que en el Congreso se dilaten tiempos y se postergue la aprobación de normativas necesarias para avanzar con la implementación. Por otro lado la incertidumbre generada por recortes presupuestales a la implementación genera un clima de desconfianza en el futuro de la implementación.

Otro factor que incide en gran medida en la implementación es el clima de polarización que se ha instaurado en la sociedad frente al acuerdo, por un lado debido a la falta de pedagogía sobre el mismo y por otro las falsas noticias que rodearon al mismo desde antes de ser aprobado, en gran medida impulsado por la oposición. Dado lo anterior uno de los grandes desafíos se encuentra en que se pueda generar un mayor conocimiento frente a lo acordado y que la población interactúe con las instituciones. Se requiere que las instituciones sean legitimadas por la sociedad para que se establezca la confianza en estas, que como ya se vio anteriormente en esta investigación cuenta con bajos niveles de confianza. Esto repercute en la democracia del país, cuando los ciudadanos avalan las instituciones del Estado, se logra una mayor consolidación de la democracia. Por esto es complejo analizar el impacto en la democracia de Colombia en este momento en particular, el país se encuentra atravesando una transición después de 50 años de conflicto armado, con una institucionalidad que se ha caracterizado por ser débil y que ha estado atravesada por la corrupción, las prácticas clientelares y el rezago frente a las exigencias de la sociedad actual. Paralelamente situaciones de violencia frente a

líderes sociales, la entrada de diversos actores armados ilegales en territorios en los que antes estaban las FARC ponen de manifiesto las carencias de presencia institucional en el territorio.

Aludiendo a la pregunta de investigación planteada en este trabajo en cuanto si se han dado transformaciones y desarrollos a nivel institucional a partir del acuerdo de paz firmado entre el gobierno y las FARC-EP, lo que puedo deducir luego del análisis documental efectuado sobre el seguimiento a la implementación del acuerdo de paz es que si bien hay avances en la creación de instituciones para el posconflicto, aún no se podría hablar de una transformación de la institucionalidad, la implementación se encuentra en una etapa temprana en que hay falencias propias de la transición que aún no permite que la institucionalidad en Colombia evolucione y de los factores que se nombraron anteriormente. Se podría decir que hay un desarrollo parcial de la institucionalidad y de cara al mandato del Gobierno actual con el nuevo plan nacional de desarrollo y con la política presentada “paz con legalidad”, se esperará que impulsen la implementación del acuerdo.

Sin duda alguna el acuerdo de paz en Colombia marca un hito en la historia del país, genera la ilusión de un mejor porvenir, pero las secuelas que ha dejado el conflicto también han calado en lo hondo de la sociedad. El proceso de reconciliación de la sociedad es uno de los mayores retos que tiene Colombia y seguramente requiera más de 15 años para que sea una realidad, sin embargo este es un trabajo del día a día y que requiere de la participación y el compromiso de los diversos actores para generar los espacios que conlleven a que la implementación de los programas planteados para que sean una realidad. Es de destacar que en dos años de implementación se pueda hablar de una dejación de armas por parte de las FARC y que esta agrupación está constituida como un partido político activo que se encuentra debatiendo sus ideas en los espacios políticos y sociales. Como crítica a esto Rios (2019) señala que hay una sensación de que el Gobierno actual sólo se interesó por la entrega de armas de

parte de las FARC y frente a los compromisos asumidos se está reflejando que los recursos lleguen de manera parcial y retrasos y resistencias de las instituciones. Además el autor argumenta que el acuerdo de paz no va servir de nada si no hay cambios profundos en la sociedad que conlleven a la transformación de condiciones de vulnerabilidad exclusión social. Todas las falencias y debilidades que saltan a la luz con la implementación alertan sobre lo la vulnerabilidad del acuerdo y que como dice Ríos (2019) Colombia se encuentra en camino hacia una paz fallida, producto en gran parte por resistencias gubernamentales y el accionar del expresidente Uribe en cabeza del partido Centro Democrático.

La situación en que se encuentra el acuerdo de paz no es la más esperanzadora teniendo cuenta las problemáticas que se nombraron anteriormente, hay un camino largo por recorrer y asegurar que el acuerdo no se rompa depende en gran medida de los correctivos que se tomen ahora para evitar un escenario como el que el país ya he vivido antes frente a los fracasos de acuerdos anteriores. Si bien el actual acuerdo de paz tiene una formulación mucho más sólida que acuerdos anteriores y las circunstancias que lo rodearon fueron diferentes, este trabajo habrá sido en vano si no se logran realizar cambios profundos que realmente generen un impacto en la sociedad. Merecerá especial atención si hay una evolución del actual Gobierno frente el acuerdo y si toma medidas que brinde garantías para la implementación del acuerdo final.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy* / Daron Acemoglu, James A. Robinson. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Riascos, Álvarez, K. (2015). *Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia*. Universidad de Alicante.
- Bencardino, Julián. (2018). Capacidad del Estado y apoyo a la democracia: Retos y oportunidades para la Colombia del postconflicto. *Revista De Economía Institucional*, 20(39), 159-186.
- Bautista, Sandra. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Ciudad Paz-ando*, 10(1), 100-110.
- Bautista, Francisco. (2014). Paz neutra: Una ilustración del concepto. *Revista De Paz Y Conflictos*, 7, 19-52
- Cairo, H., Oslender, U., Piazzini Suárez, C., Ríos, J., Koopman, S., Montoya Arango, V., . . . Zambrano Quintero, L. (2018). "Territorial Peace": The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488.

- Castro, Jaime. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Planeta Colombiana Editorial SA.
- Chernick, Marc. (1996). Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de Paz en Colombia (1982-1996). *Colombia Internacional*, (36), 4-8.
- Comins, Irene. (2002). Reseña de "La paz imperfecta" de Francisco A. Muñoz (ed.). *Convergencia*, 9(29), 321-336.
- Corporación Latinobarómetro. (2018) Informe 2018. Recuperado en: [www.latinbarómetro.org](http://www.latinbarómetro.org)
- FARC-EP y Gobierno de Colombia (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana, Cuba: FARC-EP y Gobierno de Colombia.
- Fundación paz y reconciliación. (2018). Informe cómo va la paz: La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. Recuperado en <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-COMO-VA-LA-PAZ-1.pdf>
- Galtung, Johan. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

- Galtung, Johan. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- García, Mauricio, Rodríguez, Juan, García, Miguel , Revelo, Javier, Espinosa, José (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales/ Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.*
- Garcia, Miguel, Plata, Juan, Ramirez, Jemmy. (2017). *Colombia rural posconflicto: democracia e instituciones. Observatorio de la democracia.*
- Garzón, Juan Carlos, Silva, Angela (2019). *La fragilidad de la transición: La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada. Fundación Ideas para la paz. Bogotá.*
- González, Fernán, Bolívar, Ingrid, Vázquez, Teófilo. (2002). *Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado / Fernán E. González, Ingrid J. Bolívar, Teófilo Vázquez.* Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- González, Fernán. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en las regiones afectadas por el conflicto armado. Bogotá: Cinep- Odecofi.*

- Grasa, Rafael, Abello, Alexandra ; Barrios, Leticia ; Manaut, Raúl ; Bobea, Liliam ; Demurtas, Alessandro, . . . Institut Català Internacional per la Pau. (n.d.). (2018) *Los Retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. Barcelona Institut Català Internacional per la Pau.
  
- Hansen, Wibke, Ramsbotham, Oliver, Woodhouse, Tom (2004). *Hawks and doves: Peacekeeping and conflict resolution*. In Transforming ethnopolitical conflict (pp. 295-319). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
  
- García, Mauricio, Torres, Nicolás, Revelo, Javier, Espinosa, Jose, Duarte, Natalia (2016). Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia Documento DeJusticia 28. 95-98.
  
- Giraldo, Javier. (2017). Expectativas, logros y frustraciones de un proceso de paz. *Revista De Estudios Sobre Genocidio*, 61-90.
  
- Hernández, Esperanza. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. *Papel Político*, 21(1), 35-56.
  
- Iniciativa barómetro (2019). Matriz de acuerdo de paz, Instituto Kroc de estudios internacionales de paz. “Tercer informe sobre el estado de implementación de acuerdo de paz de Colombia”. Universidad de Notre Dame. Recuperado en: [https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523\\_informe\\_3\\_final\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf)

- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el Estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia. Universidad de Notre Dame. Recuperado en [https://Kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_Kroc.pdf](https://Kroc.nd.edu/assets/257593/informe_Kroc.pdf)
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2019). Tablas síntesis por punto del acuerdo final con los principales avances, dificultades y temas pendientes. Universidad de Notre Dame. Recuperado en :  
[https://kroc.nd.edu/assets/315960/tablas\\_resumen\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315960/tablas_resumen_final.pdf)
- Katz, Mauricio, (2011). *Construcción de paz: una aproximación desde las capacidades locales*. (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia).
- Konrad-Adenauer-Stiftung. (2016). Serie Rutas para la Paz. Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Lederach, Juan. (1998). Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas.
- Martínez, Roberto (2012). La institucionalidad y gobernanza: nuevas perspectivas para la gestión pública. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, 18(30), 53-68.
- Martínez-Salgado, Carolina. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: Principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 613-619.

- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2019). Informe Trimestral del Secretario General sobre la misión de verificación en Colombia. New York. Recuperado de:  
[https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n1918524.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf)
- Montañés, Manuel, Ramos, Esteban. (2012). La paz transformadora: Una propuesta para la construcción participada de paz y la gestión de conflictos desde la perspectiva sociopraxica (Transformative peace: A participatory peace building and conflict management proposal from the sociopraxic perspective). *OBETS : Revista De Ciencias Sociales*, 7(2), 241-269.
- Moreno, Alban. (2017). Instituciones y conflicto en Colombia: La metáfora del espejo. *Ensayos De Economía*, 27(50), 37-63
- Moreno-Parra, Héctor. (2014). La paz imperfecta en el marco del conflicto político armado en Colombia. *Entramado*, 10(1), 202-218.
- Muñoz, Francisco, Molina, Beatriz. (Ed). (2009). «Pax Orbis. Complejidad y conflictividad de la paz». Granada: Editorial Universidad de Granada, Instituto de la paz y conflictos.
- Norris, Pippa. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government / edited by Pippa.Norris*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press.

- North, Douglas. (1998). La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. Barcelona. PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Palacios, Marco. (2000). "Colombia: ni estado de guerra, ni estado de paz; estado en proceso de paz". Foro Internacional. 40 (1 (159): 15-40.
- Portes, Alejandro. (2006). "Institutions and Development: A conceptual Re-Analysis". Population and Development Review 32 (2): 232-262.
- Ríos, Jerónimo, Bula, Germán, Brocate, Roberto. (2013). Estado, Estado de Derecho y Violencia Armada en Colombia (2000-2011). Revista De Paz Y Conflictos, 6, 6-31.
- Ríos, Jerónimo. (2018) La madurez del conflicto armado en Colombia: una aproximación a las experiencias de negociación de paz del Caguán (1999) y La Habana (2012), Izquierdas, 43, diciembre 2018:52-78
- Ríos, Jerónimo. (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(38), 593-618.
- Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombia. (2017). La implementación del acuerdo de paz: oportunidades y desafíos.

- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2019). Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2).

Recuperado en: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/670-quinto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>

- Taylor, Bogdan, Bogdan, Robert. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados / S.J. Taylor y R. Bogdan ; [tr. Jorge Piatigorsky]*. (Paidós básica 37). Buenos Aires: Paidós.
- Tilly, Charles. (2005). "Regimes and Contention". En Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks y Mildred Schwartz. *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torrecilla, Javier. (2006). *La entrevista*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.
- Turriago, Daniel. (2016). Los procesos de paz en Colombia, camino ¿a la reconciliación? *Actualidades Pedagógicas*, 1(68), 159-178.
- Valencia, Germán. (2018). El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió. *Estudios Políticos*, (53), 9-15.

Vargas, Jakeline, Pérez, Ángela. (2018). Enfoque de Género en el acuerdo de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP: transiciones necesarias para su implementación. *Araucaria*, 20(39).

Woodhouse, Tom, Langholtz, H. J. (2008). Mantenimiento de la paz y solución de conflictos internacionales.

#### **Páginas de internet**

*Estadísticas del conflicto armado en Colombia*. (10 de julio de 2019). Recuperado en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>

