

El reverso de la colaboración armónica entre ramas, poderes y órganos públicos. El caso de la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia como expresión de la justicia transicional

Mario Montoya Brand, mbrand@eafit.edu.co, Universidad Eafit, Colombia.

Ana Victoria Vásquez Cárdenas, ana.vasquez@udea.edu.co, Universidad de Antioquia, Colombia.

Eje Temático 9: Poder Judicial, Judicialización de la Política, Justicia Transicional.

Proyecto de investigación: Discrepancias inter-orgánicas. Los reversos de la colaboración armónica entre poderes públicos. El caso de la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia. Director (investigador principal): Mario Montoya Brand (Universidad Eafit), coinvestigadores: Ana Victoria Vásquez Cárdenas (Universidad de Antioquia), Alejandro Gómez Velásquez (Universidad Eafit).

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

El reverso de la colaboración armónica entre ramas, poderes y órganos públicos. El caso de la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia como expresión de la justicia transicional.

Resumen

La ponencia busca describir las prácticas políticas expresadas mediante formalidades institucionales a las que recurren los actores políticos que constituyen el reverso del deber constitucional de colaboración armónica entre ramas, poderes y órganos públicos. Se trata de dar cuenta de las prácticas contrarias a la cooperación interinstitucional. En particular, interesa el caso de la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia, el intento más importante de la vida republicana por transitar en una experiencia concreta de la guerra a la paz al hacer uso del modelo de la justicia transicional.

La ponencia busca describir las prácticas políticas expresadas mediante formalidades institucionales a las que recurren los actores políticos que constituyen el reverso del deber constitucional de colaboración armónica entre ramas, poderes y órganos públicos. Se trata de dar cuenta de las prácticas contrarias a la cooperación interinstitucional. En particular, interesa el caso de la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia suscritos en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, el intento más importante de la vida republicana por transitar en una experiencia concreta de la guerra a la paz al hacer uso del modelo de la justicia transicional.

El Gobierno colombiano y las FARC-EP, después de varios años de negociaciones, suscribieron en 2016 el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo Final, 2016) con el cual se termina una parte importante del conflicto armado colombiano. Es sabido que el logro de la paz no se obtiene solo con un acuerdo acerca de la terminación de las hostilidades (Instituto Kroc, 2017), pues deben tomarse en cuenta otros aspectos relacionados, tales como: 1. La correspondencia entre el acuerdo de paz y el específico conflicto armado que busca resolver (causas invocadas y aceptadas, transformaciones, periodos, actores, víctimas); 2. La legitimidad (y quizá la legalidad) de los acuerdos de paz de cara a los diferentes actores (políticos, económicos y sociales); 3. La viabilidad de la implementación del acuerdo de paz a fin de lograr dejar atrás el conflicto armado (recursos, capacidad institucional, proyección temporal, contexto territorial, actitudes de los actores políticos, etc.).

Al considerar que los acuerdos de paz contenidos originalmente en las 310 páginas acordadas entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, y luego positivizados mediante diversas normas jurídicas del más alto nivel jerárquico (Gómez, 2018), contienen un mandato claro que se convirtió en una política de Estado, es de suponer que las tres ramas del poder público, los organismos de control, la organización electoral, las entidades territoriales, entre otros, deben desarrollar sus competencias respectivas en convergencia con aquél propósito supremo, hoy

definido explícitamente en la Constitución y confirmado por numerosas sentencias de la Corte Constitucional expedidas en el marco de procesos judiciales que evalúan la constitucionalidad de esas disposiciones.¹ Esta convergencia institucional se expresa en el marco del principio de colaboración armónica entre los órganos del Estado previsto en el art 113 de la Constitución, y se ejecuta más concretamente en ejercicio de la acción coordinada de múltiples instituciones públicas.

Pero si bien el derecho y las instituciones son importantes para la cumplida ejecución de los acuerdos de paz, las prácticas políticas son un factor decisivo. Y ocurre que en términos políticos los acuerdos de paz no se encuentran garantizados. La búsqueda de la paz por parte del Gobierno Santos siempre contó con detractores y opositores, quienes han logrado convencer a buena parte del país acerca de las dudas, defectos e inconveniencias de buscar la paz o de aceptar todo o parte de lo acordado.

Los líderes de la oposición a los acuerdos de paz lograron el triunfo del “No” en el plebiscito de 2016, y en los últimos ocho años han logrado consolidar una actitud opositora en buena parte de la población nacional.² El Presidente Santos continuó con los AP a pesar del triunfo de los opositores. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2018 ganó Iván Duque candidato de la oposición a los AP, liderada por el partido político Centro Democrático, bajo el liderazgo del expresidente Álvaro Uribe. El poder presidencial es un ordenador de este enfrentamiento, especialmente ahora que se encuentra al frente un político cuyas promesas de campaña consistieron en rechazar parcial o totalmente los acuerdos de paz.

¹ El material jurisprudencial expedido es enorme. Las principales sentencias pueden encontrarse en la Relatoría de la Corte Constitucional, en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/MARCO%20JURIDICO%20PARA%20LA%20PAZ.php>

[http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Procedimiento%20Legislativo%20Especial%20para%20la%20Paz%20\(Fast%20Track\).php](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Procedimiento%20Legislativo%20Especial%20para%20la%20Paz%20(Fast%20Track).php)

² Los resultados del plebiscito de 2016 que busca desde el Gobierno el apoyo del electorado para darle legitimidad al AP, confirman esta fragmentación. Al efecto, véase:

https://elpais.com/internacional/2016/10/02/colombia/1475420001_242063.html

Lo anterior es relevante si se tiene claro que la ingeniería constitucional colombiana pone en manos del presidente -de manera directa o indirecta- una parte importante de la elección, nominación, nombramiento de diversos funcionarios de alto nivel que deciden de manera individual o colectiva sobre los temas que componen los acuerdos de paz (García y Revelo, 2017). Además, las normas constitucionales conceden facultades al Presidente amplias y al mismo tiempo claves para definir numerosos aspectos de la implementación de los AP.

Las instituciones estatales han expresado, expresan y expresarán los enfrentamientos acerca del acuerdo de paz. Sin importar si existe una política estatal respaldada jurídicamente, las posiciones contrarias al acuerdo de paz seguirán presentes en el Estado en tanto los actores políticos cuentan con la capacidad de posicionar en todos los niveles numerosos actores que asumen posiciones de influencia y decisión para activar formas de obstaculizar los avances en su materialización.

Las posiciones políticas contrarias a los acuerdos de paz, si bien diversas y dispersas, resultan organizadas como una causa común que encuentra impulso en el partido Centro Democrático. Interesa a la investigación destacar no solo la actitud de cada actor político sino las posiciones en las que se ubica, y cómo busca encuadrar su posición dentro de las posibilidades institucionales para bloquear, ralentizar, desfinanciar, enfriar, modificar, etc., las decisiones y prácticas tendientes a implementar los acuerdos de paz.

Dado que los acuerdos de paz suscritos se componen de seis puntos claramente segmentados y tienen centenares de páginas con contenidos detallados que deben ser cumplidos, para delimitarlo como objeto de investigación, se establecieron los siguientes dos criterios:

En primer lugar, solo se ocupa la investigación de las instituciones y reglas del orden nacional y tomando en cuenta sus interacciones definidas jurídicamente. Por instituciones del orden nacional en esta investigación se entiende: en la rama ejecutiva, el Gobierno nacional; en la rama legislativa, el Congreso en pleno, esto es: el Senado y la Cámara de representantes; en la rama judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Fiscalía General de la Nación; en los órganos de control, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República; y en la Organización Electoral, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.³ Así las cosas, no interesan a esta investigación los actos políticos por sí mismos sino en cuanto se expresan institucionalmente, y de manera particular si se expresan a través de normas jurídicas.

En segundo lugar, esta investigación se concentra solo en tres de los seis temas que componen los acuerdos de paz: 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral; 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz; 3. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.

En tal sentido, el problema que esta investigación trata de afrontar puede enunciarse de la siguiente manera: la oposición a los acuerdos de paz ha desarrollado, desarrolla y seguirá desarrollando prácticas institucionales de obstaculización (oposición, desvío, malinterpretación) a los mismos. Esta investigación se pregunta cómo son las prácticas político-institucionales deliberadas que obstaculizan la implementación de los acuerdos de paz en Colombia de cara al principio de colaboración armónica entre poderes públicos del nivel nacional. También, busca describir esas prácticas y construir una tipología y/o un modelo descriptivo que permita preverlas en el futuro de la experiencia colombiana. Este modelo debería poder ser aplicado a otros entornos de ejecución de acuerdos de paz. En breve, se trata de describir las prácticas institucionales de

³ Para conocer la estructura del Estado colombiano, puede consultarse: <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=re>

obstaculización de los acuerdos de paz. Así mismo, la investigación también se propone identificar formas de controlar las prácticas institucionalizadas que son el reverso de la colaboración armónica.

Las preguntas específicas que guían el problema de investigación son las siguientes:

¿En las instituciones públicas del nivel nacional existen prácticas institucionales deliberadas que vayan en contravía de la colaboración armónica en el marco de la implementación de los acuerdos de paz en Colombia? Si existen, ¿cuáles son ellas? ¿Cómo pueden ser caracterizadas? ¿Cómo se expresan en las relaciones inter orgánicas?

No queda ninguna duda acerca de que la terminación del conflicto armado colombiano es de vital importancia para la construcción o la consolidación de la democracia colombiana, y seguramente también para la democracia latinoamericana en razón al relativo grado de internacionalización que tiene el conflicto armado colombiano (Gutiérrez, 2006). Los contextos de guerra no favorecen la democracia: dan lugar a mentalidades más centradas en la violencia que en el intercambio de ideas, configuran instituciones, particularmente de carácter estatal, encaminadas a resolver los conflictos por la vía de las armas; destinan recursos humanos, económicos y territoriales a las finalidades de la guerra, mientras que simultáneamente reducen los recursos destinados a los objetivos de la paz (educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros). Y cuando esos contextos de guerra se prolongan en la larga duración, como ocurre en el caso colombiano, la democracia pierde terreno en favor de perspectivas autocráticas y a menudo autoritarias (Olmedo, 2017).

Pero la guerra colombiana está lejos de agotarse en el enfrentamiento entre las FARC-EP y el Estado colombiano. La guerra colombiana es una guerra compleja, pues enfrenta muy diversos actores armados: otras guerrillas, paramilitares,

narcotraficantes, bandas, combos, etc., y se diluye en una violencia sin límites claros. Así pues, adicionalmente al logro de suscribir el AP con las FARC-EP, el Gobierno Santos inició acuerdos con el ELN, la segunda guerrilla más poderosa del país, siempre atenta a la negociación e implementación de los AP con las FARC-EP. Lograr la paz en Colombia supone ocuparse de grupos armados muy distintos y numerosos. De ahí la importancia del éxito del proceso de paz con las FARC-EP, y también de su obstaculización por parte del Gobierno Duque.

En términos generales, las razones esgrimidas por la oposición a los AP se centran en considerar que se está sacrificando la justicia en favor de la paz, pues los excombatientes no pagan penas privativas de la libertad relevantes; y, por el contrario, se está premiando a los criminales. También se argumenta que se ha violado el estatuto de Roma y la Constitución Política de 1991; que las FARC-EP son simples criminales que se debieron someter a la justicia; que nunca entregaron los bienes para indemnizar las víctimas; que no debieron pasar de las armas a la política sin ir previamente a la cárcel; que realmente no se desmovilizaron y continúan desarrollando actividades violentas en los territorios; que los miembros del ejército y en general de las fuerzas armadas de Colombia, FFAA, y los excombatientes de las FARC-EP no debieron ser juzgados como iguales por actos de guerra ante la JEP (justicia transicional); entre otras. En suma, que el Estado colombiano claudicó ante el terrorismo.⁴

Los AP son el resultado de contextos y prácticas políticas complejas. Lograr que los guerreros se aproximen entre sí y transiten de la solución del conflicto mediante las armas a la solución del conflicto mediante la política resulta muy difícil. A menudo ello no depende solo de los combatientes sino de los gobiernos, de los actores políticos, los cuales moldean no solo las imágenes que tienen los combatientes acerca de la guerra sino también las de la sociedad y el Estado en general.

⁴ Una versión temprana de estas objeciones, puede encontrarse en: <https://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/ARCHIVO/ARCHIVO-15490235-0.pdf>

Como es sabido, la implementación es más compleja e incierta que los propios AP. Mientras que los AP se suelen lograr en condiciones de relativa privacidad, lejanía geográfica, entre pocos actores y con unas discursividades más o menos controladas, los procesos de implementación se desarrollan en condiciones muy diferentes: están políticamente abiertos a las intervenciones más variadas. Así, por ejemplo, intervienen en su ejecución numerosas instituciones estatales en cuyas manos suelen quedar no solo los grandes asuntos sino los detalles de los AP. Pero esas instituciones no hicieron parte de la construcción de los AP, incluso, no es extraño que sus líderes o funcionarios medios y de bajo perfil mantengan una posición contraria a su suscripción y cumplimiento. Esto ocurre en los diferentes niveles del Estado: nacional, regional y municipal. En Colombia, con el cambio de gobierno (de Santos a Duque) la oposición a los AP llegó al poder con la promesa no de renegociarlos sino de “hacerlos trizas”.⁵

Pero más allá del Estado, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones de víctimas, los exmilitares, los restantes actores armados (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, bandas, etc.) y la sociedad civil en general, son claves para su ejecución cumplida. La paz se territorializa y depende menos del Estado central en sus niveles superiores que de los actores concretos en cada metro del territorio nacional. El AP del orden nacional debe ser confirmado en cada uno de los territorios. Pero ese tránsito de lo nacional a lo local y de lo centralizado a lo descentralizado fluye por una maraña inextricable de instituciones, personas, trámites y recursos que a menudo lo impiden, lo lastran con otros intereses y lógicas y lo condicionan a micro negociaciones paralelas o contrarias a su finalidad propia.⁶

⁵ Sobre la propuesta o promesa de hacer trizas el AP, puede verse:

<https://www.elespectador.com/opinion/hacer-trizas-el-acuerdo-columna-696539>

⁶ Este tipo de problemas es lo que la Corte Constitucional buscó resolver al acoger el principio de colaboración armónica entre ramas, poderes y órganos del Estado como principio central para la implementación de los AP, como puede verse en las Sentencias C 332 de 2017, C 608 de 2017, C 630 de 2017 y C 017 de 2018. De otro lado, el principio de descentralización administrativa es clave, según el mismo tribunal para territorializar los AP, según puede constatar en la Sentencia C 167 de 2017. Sobre el tema de la descentralización y la paz en Colombia en este marco, puede verse a Moreno (2014).

Conviene recordar que los AP previeron este tipo de dificultades. Cabe subrayar su extraordinaria extensión (310 páginas) en la que cada uno de los seis puntos que los componen cuenta con detalles importantes acerca de qué se acordó, cuál debe ser el resultado final, a quién corresponde llevar a cabo su implementación, cuáles son los plazos para cada tema y subtema, quién ha de controlar su ejecución y los mecanismos para medir su avance. No es un acuerdo genérico con algunas directrices globales. Se trata de una serie de compromisos claramente hilados, jurídicamente establecidos y con instituciones y recursos definidos. Incumplirlos no es tan fácil.

Pero, ya desde el lapso que transcurrió entre las sospechas de que se habían iniciado los acercamientos entre el Gobierno Santos y las FARC-EP por allá en 2012 y la suscripción de los AP en 2016, se dio un ambiente más o menos esperable: un país dividido entre la búsqueda de la paz por medios políticos y la continuación de la guerra. La oposición a los AP logró un cerrado triunfo en el plebiscito que consultaba al pueblo si respaldaba o no los AP, y esperó que los mismos fueran enterrados con el resultado en las urnas (Botero, 2017; Yann, 2018). Pero el Gobierno Santos continuó con ellos, luego de incorporar en su texto más de setenta de las objeciones de la oposición. No obstante, el país quedó dividido hondamente, y la oposición hizo más radical su sensación de derrota, de engaño, de injusticia, etc. Deshacer los AP fue un propósito explícito.

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación en curso en la que se inscribe esta ponencia nos permite dar cuenta de los siguientes hallazgos:

De acuerdo con los informes de las instituciones independientes que hacen el seguimiento a la implementación de los AP, pasados entre dos y casi tres años de su suscripción, el cumplimiento es bueno, tanto si se considera a las FARC como al Gobierno/Estado colombiano (Instituto Kroc, 2017, 2018 y 2019). Ello, incluso, si

se compara su nivel de cumplimiento con respecto a otras experiencias de procesos de paz.

Los informes del instituto Kroc mencionados y de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (seis en total) permiten ver algo realmente sorprendente: no existe una distinción relevante en el cumplimiento de ambos gobiernos, esto es, el Gobierno Santos que suscribió los AP y el Gobierno Duque que representa la oposición a los AP. No hay una distinción apreciable en el cumplimiento, aunque se reconoce una disminución del ritmo de ejecución, normal por el cambio de gobierno. No hay un descenso fuerte en el cumplimiento bajo el Gobierno Duque, y menos una negativa rotunda a cumplirlos. Los informes más recientes evalúan solo el inicio del Gobierno Duque, por lo cual no es esperable un nivel de desarrollo similar, pero las acciones parecen tendientes a cumplir. Así las cosas, si se estima que el cumplimiento en general es bueno, en ambos gobiernos, hay que dejar en claro que el Gobierno Duque también cumplió, a pesar de su origen político y las declaraciones explícitas de oposición.

Puede observarse una ambivalencia que merece ser subrayada: un Gobierno que llega al poder con un discurso de oposición a los AP y que ya en el poder, aunque mantiene parcialmente ese discurso, realmente cumple con su implementación en un nivel satisfactorio, aunque con algunas excepciones que luego serán destacadas.

El Gobierno colombiano y el partido en el poder, en su corriente dominante, parecieran presentar una práctica política ambivalente deliberada: sus discursos son de oposición explícita a los AP, pero sus acciones suponen un nivel de cumplimiento relativamente similar al del Gobierno Santos, impulsor de los AP. Los investigadores sugerimos una hipótesis para explicar esta ambivalencia: atendiendo al vínculo con su electorado, se oponen; atendiendo a su compromiso con la comunidad internacional, con los expertos y los órganos de control, en

general cumplen. Por ambos lados ganan, aunque la favorabilidad del Gobierno Duque sigue baja, como en su momento la de Santos.

El cumplimiento satisfactorio con la implementación de los AP no significa que no se hayan desarrollado algunas prácticas de obstaculización.

Interesa entonces saber qué tipo de prácticas institucionalizadas usan para obstaculizar los AP.

Antes de mencionar esas prácticas de obstaculización, cabe enfatizar que los AP, cuyo deber de cumplimiento adquirió carácter jurídico al ser elevados a normas constitucionales, atan al gobierno, más aun, atan a todo el Estado colombiano. Dado que, los AP dieron lugar a reformas constitucionales adelantadas entre 2017 y 2018, estas han estado sometidas a procesos de control constitucional por parte de la Corte Constitucional. Este Tribunal constitucional las declaró en su mayoría ajustadas a la Constitución y ordenó cumplir con los AP y con toda su implementación, para lo cual expidió numerosas sentencias que dan solidez judicial del más alto nivel a su cumplimiento. Las sentencias se basan en el principio de colaboración armónica como deber constitucional de actuar de manera convergente para alcanzar la paz.

Pareciera que hay instituciones y personas que llevan a cabo prácticas que son el reverso de la colaboración armónica entre ramas, poderes y órganos públicos. A pesar del deber constitucional de colaborar armónicamente en la búsqueda de la paz, por momentos hay una estratégica resistencia institucional a cumplir cabalmente los AP, inspirada en los desacuerdos respecto de esta transición política específica. La política se opone al derecho y por momentos, lo obstruye, lo reconduce, lo manipula.

Es posible así intentar construir una tipología de prácticas encontradas hasta ahora, ilustrada con algunos ejemplos:

Nombramientos de actores políticos opuestos a los AP en cargos claves para la toma de ciertas decisiones o para la difusión de ideas contrarias a los AP: Presidente de la República Iván Duque; Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez; Alejandro Ordóñez, embajador de Colombia ante la OEA; Ernesto Macías, Presidente del Senado y del Congreso; comandantes del Ejército recientemente ascendidos con graves investigaciones por violaciones a DDHH

Difusión pública de ilegitimidad de los AP por parte de líderes claves: los acuerdos son catalogados como injustos, ilegales, inmorales, costosos, innecesarios, etc. Esto se hizo evidente en los discursos de instalación del Congreso de la República emitidos por el Presidente de la República y por el Presidente del Congreso; así como diversas declaraciones del Fiscal General de la Nación, y de varios ministros.

Negarse a presentar iniciativas políticas y jurídicas que permitan desarrollar la implementación de los AP: Gobierno Nacional, esto es, Presidente de la República y ministros; Presidente del Congreso; Fiscal General de la Nación.

Atacar de diversas formas instituciones u órganos del Estado que vienen cumpliendo con la implementación de los AP: ello particularmente ha ocurrido con la Jurisdicción Especial para la Paz y con la Corte Constitucional, pero también con el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y en general respecto de los jueces; también ocurrió con el Gobierno Santos en general.

Tomar ventaja o aprovechar el deber de implementación de los AP, llevando a cabo los deberes previstos (crear políticas públicas, planes, programas y proyectos, etc.) de los distintos niveles, pero orientándolos a fines diferentes, favoreciendo otros intereses, ya sea por convicción política o por mera corrupción: la corrupción denunciada respecto del Fondo Colombiano de Paz (FCP), con el que se financian buena parte de los acuerdos alcanzados entre los desmovilizados

de las FARC y el gobierno; también se habla de falta de transparencia en el manejo y la destinación de recursos, el direccionamiento de contratos, la evasión de controles legales y la existencia de una red de intermediarios interesados en la adjudicación de proyectos, quienes tendrían acceso a información privilegiada, según dijeron tanto el Fiscal como el Contralor.

Abstenerse de prestar la protección debida, según el nivel real de riesgo para sus vidas y su integridad personal, de líderes políticos y sociales favorables a los AP, y particularmente, a líderes reclamantes de tierras y excombatientes de las FARC-EP.

Adelantar acciones institucionales de obstaculización pero revestidas de la apariencia de ser acciones de control recíproco o de contrapeso entre poderes: negarse a sancionar el Proyecto de Ley Estatutaria JEP; participar con posiciones contrarias a determinaciones judiciales previas como representante de una determinada institución en procesos judiciales de constitucionalidad de normas jurídicas que desarrollan los AP; hundir en el Congreso proyectos claves como las circunscripciones especiales para la paz destinadas a la representación de las víctimas.

Recortar gravemente los alcances de los AP respecto de la responsabilidad de los civiles en la impulsión y recrudecimiento de la guerra, de manera que ante la JEP solo responden de manera obligatoria los combatientes y no los financiadores o instigadores: Corte Constitucional y sentencia sobre la responsabilidad de los terceros civiles en la guerra. También de agentes del Estado y miembros de las FFAA.

Con todo, parece claro que no se cumple con el punto central que explica no solo las razones de la guerra sino las de la grave desigualdad material en el campo colombiano, esto es, el acceso a la tierra por parte de los campesinos, incluso si estos cuentan con derechos y títulos sobre ella. Sobre este punto el retraso es

extraordinario y cuando los campesinos reciben reconocimiento judicial de sus derechos y títulos, una maraña administrativa se los niega en el territorio o el propio Ejército colombiano les impide acceder a ellos o no los protege para que disfruten de su propiedad. El incumplimiento institucional es del más alto nivel, pues la Reforma Rural Integral para modernizar el campo y reivindicar a los campesinos no fue objeto de debate en el Congreso.

A partir de los resultados actuales observados en la investigación en curso pueden establecerse las siguientes tendencias: cumplimiento parcial bajo presión, incumplimiento calculado según los intereses políticos. Por consiguiente, se requiere de presión social e institucional para que los AP se sigan desarrollando con vehemencia.

En conclusión, si bien la democracia supone la existencia de perspectivas contrapuestas que compiten por el poder y su ejercicio, la búsqueda de la paz es un objetivo central que constituye una condición previa de la democracia misma, y a veces incluso, de la existencia del propio Estado, por lo menos en clave de su soberanía.

Los ejercicios y prácticas políticas que se oponen a la ejecución de un AP institucionalmente respaldado parecieran antidemocráticos no solo porque si la guerra es un mal colectivo la paz pareciera ser un bien colectivo, y en ese sentido democrático, sino porque en contextos de paz la democracia cuenta con opciones reales de desarrollarse. Algunas instituciones y actores políticos colombianos parecieran preferir la guerra a la democracia basada en la paz.

Referencias:

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Acuerdo Final 24.11.2016 (2016). En: https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01/N01.pdf

Basset, Yann (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>.

Botero, Sandra (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia. *Rev. cienc. polít.* (Santiago) vol.37 no.2. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200369>.

García, Mauricio y Revelo, Javier (2017). El poder nominador del presidente y equilibrio institucional - Documento para el debate-. Bogotá, De Justicia. En: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_106.pdf

Gómez, Iván Darío (coord.), (2018). El derecho a la paz en Colombia, Bogotá: Editorial Legis.

González, Hernán. Democracia y guerra en América Latina. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Gutiérrez, Francisco (Coordinador Académico.) Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma IEPRI.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad de Notre Dame (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Bogotá.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad de Notre Dame (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia, diciembre 2016 – mayo 2018. Bogotá.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame (2019). Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Informe 3. Diciembre 2016 a diciembre 2018. Bogotá.

Moreno, Carlos (et al.) (2014). Descentralización en-clave de paz. Serie Rutas para la Paz. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. En: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=49f07711-a3cd-03f6-53c7-8b4e95a1bb67&groupId=252038

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2018). Informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2), Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2018). Segundo 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), Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2018). Tercer 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), Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2018). Cuarto 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), Bogotá.

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), Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019). Sexto 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), Bogotá.