



Llamado de alerta: la paz de Colombia en riesgo

Qué pueden hacer quienes formulan las políticas de los Estados Unidos para ayudar a preservar la paz en Colombia

Dos años después de la firma del acuerdo de paz de Colombia, se siguen dando importantes pasos para terminar con 50 años de guerra, pero la falta de cumplimientos del acuerdo por parte del gobierno colombiano y la disminución de la atención internacional amenazan la construcción de la paz. Las guerrillas de las FARC fueron desmovilizadas y desarmadas con éxito y los niveles de violencia disminuyeron en muchos lugares de Colombia. Sin embargo, los planes para aumentar el alcance del gobierno en las zonas de conflicto, la reintegración de excombatientes a la vida civil y los esfuerzos para dismantlar a otros grupos armados ilegales están avanzando muy lentamente. Los compromisos para atender las necesidades de la población rural desatendida en términos de tierras y empleos se han estancado en la legislatura de Colombia. En marzo de 2019, la embajada de los EE. UU. apoyó la decisión del presidente Duque de enviar al Congreso la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) para su revisión, generando desconfianza del marco básico del acuerdo de paz. Como resultado, muchos territorios especialmente rurales todavía están en conflicto, y la violencia se disparará aún más si no se cumplen los compromisos de los acuerdos para reintegrar excombatientes y abordar las causas fundamentales del conflicto. El símbolo más visible y trágico de los problemas del acuerdo de paz son las 164 personas defensoras de los derechos humanos, líderes y lideresas locales quienes, construyendo paz en sus comunidades, fueron asesinadas en 2018.

De implementarse bien, este acuerdo de paz terminaría con el conflicto de más larga duración en el Hemisferio Occidental, una guerra que ha costado la vida a más de 261,000 personas, la gran mayoría civiles, y ha obligado a casi 8 millones de personas en Colombia a huir de sus hogares, con un nivel de desplazamientos interno que alcanza el de Siria. El acuerdo ofrece a Colombia una hoja de ruta para modernizar e incorporar las áreas rurales abandonadas, abordar la problemática de producción de drogas ilícitas, tráfico y delincuencia organizada de una manera más sostenible; así como para tratar cuestiones profundamente arraigadas que alimentan la violencia y la desigualdad.

Para los EE. UU., hay mucho en juego si en Colombia no se logra implementar los acuerdos. Los esfuerzos diplomáticos del gobierno de los EE. UU. fueron un factor crucial para alcanzar el acuerdo de paz. Esta sabia inversión no debe ser desperdiciada. Solo si la paz gana terreno en las antiguas zonas de conflicto, zonas que también son las principales áreas de producción de coca, se lograrán avances sostenibles en la reducción de la producción, el tráfico de drogas y el crimen organizado. Finalmente, el conflicto de Colombia afecta a la región latinoamericana y la consolidación de la paz es un activo para países vecinos. Mientras la tragedia venezolana se desarrolla, Colombia desempeña un papel fundamental ofreciendo refugio a más de 1 millón de personas venezolanas refugiadas.

Si el conflicto continúa, las comunidades rurales empobrecidas de Colombia, incluyendo comunidades afrocolombianas, indígenas, campesinas, mujeres y niños/as, nuevamente serán quienes sufran las consecuencias de la violencia. Otra generación de valientes y vibrantes líderes y lideresas sociales defendiendo los derechos humanos será desplazada, exiliada o asesinada.

Este **Llamado de Alerta** señala las promesas y los desafíos para la paz en Colombia y recomienda formas en las que EE. UU. puede contribuir a soluciones sostenibles. Si quienes formulan las políticas de los EE. UU. actúan con audacia para alentar el cumplimiento de los acuerdos, no será demasiado tarde para preservar la frágil paz de Colombia.

La promesa del Acuerdo de Paz de Colombia

El acuerdo de paz simplemente requiere que el estado colombiano proporcione, en las áreas afectadas por el conflicto, los servicios básicos y las protecciones que todos los gobiernos deben ofrecer a su ciudadanía: educación, acceso a servicios de salud, carreteras, un sistema de justicia, seguridad pública, acceso a la tierra, títulos de propiedad seguros, oportunidades para ganarse la vida, el derecho a votar, participar en la política, y la protección de sus derechos y las zonas de conflicto carecían de servicios básicos e infraestructura. La guerrilla y las fuerzas paramilitares eran a menudo las autoridades principales, y junto con el crimen organizado fueron penetrando los gobiernos locales y regionales y la presencia del estado fue mayormente militar.

El acuerdo ofrece una oportunidad para que el gobierno extienda la autoridad civil sobre estas regiones descuidadas. Al ampliar la titulación de tierras a las familias agricultoras y a las comunidades afrocolombianas e indígenas, se reducirá la desigualdad y el conflicto. El acuerdo requiere que el gobierno reintegre a excombatientes de las FARC en la economía nacional y en la sociedad. Es esencial que provea protección para evitar que excombatientes se rearmen. Por primera vez en un acuerdo de paz, se incluye un innovador "Capítulo de Drogas" que compromete a las ex guerrillas a abandonar el tráfico de drogas y apoyar en la erradicación al tiempo que compromete al gobierno a trabajar con las comunidades para reemplazar los cultivos ilícitos con medios de vida sostenibles.

El acuerdo brinda la oportunidad de corregir errores históricos. El proceso de paz de Colombia se celebra por la inclusión de mujeres constructoras de paz, cuya animosa incidencia aseguró la participación de las mujeres y la población LGBTQI en la implementación del acuerdo de paz y la vida nacional. El acuerdo incluye un "Capítulo Étnico", creado con autoridades étnicas, que se aplica transversalmente a lo largo del acuerdo. Este capítulo consolida la protección de los derechos colectivos a la tierra para las comunidades afrocolombianas e indígenas. El acuerdo integra las recomendaciones de las víctimas de violencia de todos los lados del conflicto. Las víctimas se colocan en el centro del acuerdo, que busca garantizar sus derechos a la verdad, la justicia, las reparaciones y la "garantía de no repetición", --la promesa de que el pasado brutal no se repetirá. Establece una Comisión de la Verdad, una Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y un mecanismo de justicia transicional, la Jurisdicción Especial para la Paz.

Ningún acuerdo de paz es perfecto y el de Colombia, como todos los acuerdos, es producto de compromisos y de difíciles concesiones entre la paz y la justicia. Quienes critican el Acuerdo se preocupan particularmente de que no se les condene a cárcel a las dirigencias de las FARC, o en su caso, a oficiales militares con implicación en graves abusos contra los derechos humanos, sino que solamente se reduzcan sus sanciones de cinco a ocho años sin cárcel, si confiesan sus crímenes. Sin embargo, este acuerdo proporciona más justicia para los graves abusos contra los derechos humanos que cualquier otro acuerdo de paz anterior en la historia.

Si se implementa por completo, el acuerdo ayudará a abordar las raíces del conflicto, incluyendo la pobreza extrema, la desigualdad y la falta de acceso a la tierra, empleos, justicia, y evitará que la violencia vuelva a surgir y compromete al estado colombiano a hacer lo que siempre debería haber hecho para proteger los derechos de la ciudadanía.

Algunos avances en la implementación del Acuerdo de Paz

La primera fase, la desmovilización y el desarme de más de 13,000 integrantes de la guerrilla, bajo la supervisión de una misión de las Naciones Unidas, se completó con éxito en 2017. Los homicidios cayeron a su nivel más bajo en años, y algunas áreas del campo están experimentando una paz tangible por primera vez en nuestra memoria.

El sistema tripartito de justicia transicional se ha levantado y está empezando a funcionar. La Comisión de la Verdad está recopilando testimonios e informes de víctimas de todo el país y en el exilio. La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas está establecida y ha escuchado a familiares de víctimas en todo el país. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha progresado sustancialmente en la celebración de audiencias y en el avance de casos que involucran a las dirigencias de las FARC y de las fuerzas militares. De acuerdo con la Misión de la ONU en Colombia, desde octubre de 2018, 13,271 personas se han presentado de forma voluntaria ante la JEP — incluidos 11,303 ex miembros de las FARC, 1,923 miembros de las fuerzas de seguridad de Colombia y 33 personas que ejercen funciones públicas.

Problemas crecientes con la implementación

Los primeros años después de la firma de un acuerdo de paz son siempre críticos; si no hay impulso al comienzo, hay poca esperanza para el futuro. Hoy, la débil implementación de muchas de las disposiciones de los acuerdos por parte del gobierno colombiano está poniendo en peligro el resultado del acuerdo. Bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos, quien inició y defendió el proceso de paz, los programas de reintegración para excombatientes y los planes para llevar la parte civil del estado a las zonas de conflicto se llevaron a cabo con demasiada lentitud. El presidente Iván Duque, aunque crítico de las negociaciones de paz, se comprometió a no abandonar los acuerdos. Sin embargo, su administración ha tratado de modificar o no implementar completamente partes clave del acuerdo. Además, el gobierno ha desvalorizado gravemente la arquitectura de los acuerdos, incluyendo la Comisión de la Verdad, la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y con esta falta de implementación, la violencia está regresando; — redes paramilitares están expandiendo el control y tomando las rutas de las drogas. Por ejemplo, y según un informe de la Fundación Paz y Reconciliación, el Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia tienen al menos 2.500 miembros con un alcance nacional, y de los 242 municipios donde hubo presencia de las FARC, 129 están ocupados por grupos armados organizados, y en 18 de ellos se han expandido estos grupos desde la retirada de las FARC. Adicionalmente; las filas de los grupos disidentes de las FARC están creciendo, y se están asesinando los líderes y lideresas sociales al frente del proceso de paz en las comunidades. Para complicar las cosas aún más, el conflicto con el ELN, el último gran grupo guerrillero de Colombia, se ha intensificado. El ELN se atribuyó la responsabilidad de un brutal atentado en el mes de enero de 2019 con coche bomba en Bogotá y lo cual llevó a la suspensión de los diálogos por parte del gobierno con este grupo.

Las deficiencias graves en la implementación se pueden ver en lo referente a: la protección de las comunidades, personas defensoras de los derechos humanos, líderes y lideresas sociales; reintegración de excombatientes; implementación del Capítulo Étnico, disposiciones de género de los acuerdos; la posibilidad de mantener el enfoque comunitario del Capítulo de Drogas; cumplimiento de los compromisos de desarrollo rural y derechos sobre la tierra; y la protección de los derechos de las víctimas. Muchos de los problemas subyacentes son un fracaso clave: El gobierno colombiano no está tomando medidas sistemáticas para dismantlar los grupos sucesores del paramilitarismo y otras redes delictivas organizadas que tienen conexiones con los políticos y las fuerzas de seguridad, alimentando el tráfico ilícito de drogas y generando gran parte de la violencia que afecta a las comunidades, personas defensoras de los derechos humanos, líderes y lideresas sociales.

Protección de comunidades, personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales

El número de asesinatos y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales se ha incrementado dramáticamente desde la firma del acuerdo de paz. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo del gobierno colombiano, desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2018, 431 líderes y lideresas sociales fueron asesinados/as, con el mayor número de homicidios en 2018. Como lo señaló la Fundación para la Paz y la Reconciliación, el mayor aumento se ha producido en áreas que experimentan los niveles más bajos de implementación del acuerdo de paz, como Cauca, Antioquia y norte de Santander. Estos no son casos aislados de violencia, sino parte de un fenómeno sistémico

como se muestra en un informe sobre los patrones del asesinato de líderes y lideresas sociales en Colombia coordinado por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). El gobierno no ha implementado adecuadamente algunos de los principales mecanismos de protección incluidos en el acuerdo de paz. Esto incluye poner en pleno funcionamiento la Comisión Nacional de Garantías, un grupo de trabajo mixto que incluye representantes del gobierno, la sociedad civil y excombatientes, con la responsabilidad de diseñar y monitorear el plan para el desmantelamiento de los grupos sucesores del paramilitarismo. También incluye la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones que se estableció a través del Decreto 660, para que se tomen medidas orientadas en la prevención y protección de líderes y lideresas sociales de las comunidades y organizaciones. Sin embargo, este programa está siendo implementado de forma muy demorada.

Al mismo tiempo, la Unidad Nacional de Protección (UNP), responsable de la implementación de medidas de protección para líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, no responde a las necesidades urgentes. Sigue teniendo un enfoque muy estrecho, que proporciona, por ejemplo, un chaleco antibalas y un teléfono celular, en lugar de diseñar medidas integrales con aportes de quienes se benefician de ellas para que se aborden necesidades de protección tanto individuales como colectivas y con enfoques diferenciales basados en el género, la etnia y la ubicación geográfica. Además, la UNP se enfrenta a un déficit financiero que está minando su capacidad ya limitada de responder.

En lugar de basarse en las medidas de protección existentes y en el desarrollo de los mecanismos incluidos en el acuerdo de paz, la Administración Duque lanzó un nuevo plan con bombos y platillos: el *Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO)*. Este plan fue diseñado sin la participación de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales que necesitan protección y no incluye su participación en la implementación del plan. Ofrece un enfoque limitado de la protección, principalmente enfocado en la seguridad (militar) que no enfatiza en la expansión de las instituciones estatales civiles en aquellas áreas históricamente abandonadas por el estado que podrían ayudar a prevenir ataques antes de que ocurran. Además, el nombramiento del general Leonardo Barrero como enlace con las fuerzas armadas y la policía para el Plan de Acción plantea serias preocupaciones, dado que fue retirado en 2014 de su puesto como general debido a un escándalo relacionado con una grabación donde Barrero sugirió la creación de la mafia contra fiscales que investigan casos de abusos de derechos humanos. En lugar de diseñar un plan de protección nuevo y, de hecho, mucho más limitado, el gobierno colombiano debe implementar plenamente el acuerdo de paz, que incluye un enfoque holístico en lo referente a la protección y la prevención.

Reintegración de excombatientes

El gobierno colombiano está cumpliendo con su obligación de proporcionar pagos individuales a excombatientes durante dos años para ayudarles en su transición a la vida civil. Sin embargo, otros aspectos de la reintegración avanzan más lentamente, tal es el caso de los proyectos productivos que garantizarían que las personas desmovilizadas tengan opciones de vida sostenibles. Finalmente, el gobierno aprobó a finales de 2018 el financiamiento para unos 50 proyectos que benefician a una décima parte de las personas desmovilizadas. Dada la renuencia del gobierno a financiar proyectos colectivos, personas excombatientes han reunido sus pagos mensuales para invertir en aproximadamente otros 200 proyectos productivos. Sin embargo, dado que el gobierno no ha proporcionado tierras debidamente tituladas para estos proyectos, es poco probable que sean sostenibles. Además, el acceso a la educación y los servicios de salud, especialmente para mujeres embarazadas y niños/as, dista mucho de ser adecuado.

La seguridad de excombatientes es de suma importancia. Desde la firma de los acuerdos finales, 85 personas desmovilizadas integrantes de las FARC han sido asesinadas. La Misión de la ONU proporciona supervisión y las fuerzas de seguridad del gobierno patrullan los perímetros de las zonas de concentración de las FARC, pero como la mayoría de personas desmovilizadas han abandonado las zonas, la seguridad se hace más difícil. El gobierno debe proporcionar medidas de protección a quienes están en mayor riesgo, investigar y procesar los ataques contra excombatientes para

garantizar que esto no termine como aquel otro capítulo trágico de la historia de Colombia: el asesinato después de una desmovilización de más de 3.000 miembros del partido Unión Patriótica.

Finalmente, la promesa de los acuerdos de permitir que las desmovilizadas FARC participen en la vida política está avanzando pero no se cumple por completo. Nueve de 10 puestos asignados a personas desmovilizadas están ocupados. Sin embargo, ni la participación política ni las garantías legales básicas parecen garantizadas, dados los debates sobre estos temas en el Congreso colombiano y la falta de claridad del gobierno. Las solicitudes para la extradición a EE. UU. específicamente para líderes y lideresas de las FARC contribuyen a esta incertidumbre. La Misión de la ONU observa "un creciente sentimiento de inseguridad jurídica por parte de ex integrantes de las FARC-EP, que va en detrimento para el proceso de paz".

Cumplir los compromisos del gobierno con las guerrillas desmovilizadas no es solo una cuestión de cumplimiento de los acuerdos, sino una cuestión de seguridad nacional. Es esencial evitar que se unan a grupos disidentes de las FARC o que sean reclutados por otros actores armados ilegales y el crimen organizado. Hasta la fecha las filas de los grupos disidentes de las FARC han aumentado a 1600 de las 450 personas disidentes que se negaron a desarmarse cuando se firmaron los acuerdos.

Implementando el capítulo étnico

Uno de los aspectos más prometedores e innovadores del acuerdo de paz es que incluye un Capítulo étnico. Este capítulo contiene principios transversales como el derecho de las comunidades indígenas y afrocolombianas a ser consultadas previamente sobre programas y políticas que les afectan como personas y con relación a sus territorios colectivos. El capítulo se desarrolló a través de audiencias durante las negociaciones de paz y el diálogo posterior entre las partes del acuerdo y con la participación de representantes de la mayoría de las agrupaciones afrocolombianas e indígenas. Debido al proceso "Fast Track" o de vía rápida en el que las leyes y los programas relacionados con los acuerdos de paz avanzaron a un ritmo más rápido de lo normal y, a pesar de los esfuerzos heroicos de los pueblos étnicos para adaptarse al nuevo plan para que la legislación de implementación tuviera éxito garantizando sus derechos, la consulta y el diálogo que se produjo con los pueblos étnicos fue mínimo. A pesar de esto, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, un organismo coordinador establecido por los acuerdos de paz, pudo desarrollar indicadores étnicos para mantener y avanzar en el esfuerzo de paz.

Desde que el presidente Duque asumió el cargo, los problemas más relevantes para los pueblos étnicos se han dejado en suspenso o se ha enfrentado a tremendos obstáculos. La implementación del Capítulo Étnico se ve perjudicada por una aparente falta de interés por parte de la Administración Duque en su avance. Hasta ahora, la Administración Duque no ha proporcionado los recursos adecuados para implementar el Capítulo Étnico, como otras partes del acuerdo de paz, y continúa modificando lo acordado en los acuerdos.

Para volver a encarrilar el proceso, la Administración Duque debe asegurarse de que la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos avance y que los diálogos locales para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) estén avanzando con la participación plena de las comunidades afrocolombianas e indígenas representativas.

Como aspecto positivo, el sistema de justicia transicional (tanto la JEP como la Comisión de la Verdad) se involucró en un proceso de consulta con grupos étnicos y está preparando el camino para una Colombia más inclusiva al integrar las recomendaciones hechas por grupos étnicos en su trabajo. Esto facilitará en gran medida la armonización de los mecanismos de justicia transicional con la justicia indígena.

Dada la fuerte inversión del gobierno de los EE. UU. y la USAID en las comunidades afrocolombianas e indígenas en los últimos años y los compromisos asumidos en el Plan de Acción Racial entre los EE. UU. y Colombia, es imperativo ayudar a garantizar que la implementación del Capítulo Étnico avance para consolidar los logros para estas poblaciones.

Implementando disposiciones de género

El Acuerdo de Paz de Colombia ha sido elogiado por incluir disposiciones de género destinadas a proteger los derechos de las mujeres e integrantes de la comunidad LGBTQI. Sin embargo, según el Instituto Kroc, de las 130 disposiciones relacionadas con el género en el acuerdo, solo el 4 por ciento se ha implementado en su totalidad (en comparación con la implementación de las 578 disposiciones en el acuerdo, de las cuales se han completado el 22 por ciento). Además, los compromisos donde existen las mayores deficiencias con respecto a la implementación de disposiciones específicas de género se encuentran en el Punto 1 (reforma rural), en el Punto 2 (participación política) y en el Punto 4 (solución al problema de las drogas ilícitas); todos los puntos que son "fundamentales para lograr un cambio estructural que permita la igualdad entre hombres y mujeres y el goce efectivo de los derechos humanos y la no discriminación", según el Instituto KROC. Hasta noviembre de 2018, solo se habían aprobado dos leyes sobre cuestiones de género. Estas leyes abordan la visibilización e inclusión de las mujeres; sin embargo, no incluyen cuestiones que afectan directamente a la comunidad LGBTQI, señalando un importante retroceso en el fortalecimiento de los derechos de la comunidad LGBTQI y su inclusión en el proceso de paz. Finalmente, las mujeres siguen estando subrepresentadas en los órganos consultivos de alto nivel para la implementación de acuerdos de paz.

Implementando el capítulo de política de drogas

A finales de 2018, casi 100,000 familias — responsables de más de 51,000 hectáreas de coca— habían firmado acuerdos con el gobierno colombiano para llevar a cabo la sustitución voluntaria de cultivos, lo que demuestra la voluntad de las comunidades para erradicar la coca cuando se les ofrecen alternativas. Los líderes y lideresas sociales en Colombia han arriesgado sus vidas tratando de convencer a sus comunidades para que confíen en el gobierno y se registren para la erradicación voluntaria. Entre 2017 y 2018, 63 líderes y lideresas de comunidades que trabajaban con el programa de desarrollo alternativo fueron asesinados/as. Sin embargo, a pesar de los riesgos que corren líderes y lideresas, muy pocos programas de sustitución de cultivos han comenzado en todo el país y su progreso ha sido lento, en parte debido a que el gobierno no ha brindado a las comunidades asistencia técnica y financiera oportuna.

La Administración Duque se compromete a cumplir los acuerdos con estas 100,000 familias, pero afirma que no continuará firmando dichos acuerdos. Se está recurriendo cada vez más a métodos de erradicación forzada, y está contemplando la posibilidad de reiniciar la fumigación aun cuando la Corte Constitucional, detuvo el uso de la fumigación aérea con glifosato debido a los riesgos para la salud humana. El hecho de que el gobierno colombiano no cumpla con sus compromisos con las comunidades y no aproveche la apertura ofrecida por los acuerdos, será un golpe devastador para la oportunidad histórica de diseñar y promover una estrategia antinarcoóticos más sostenible y eficaz.

Implementación de acuerdos en cuestiones de tierras y desarrollo rural

Varios gobiernos locales que trabajan con miembros de la comunidad han avanzado en la creación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs), planes para la reconstrucción y el desarrollo local en el marco del postconflicto contemplados en los acuerdos de paz. Sin embargo, la Administración Duque no ha dedicado recursos adicionales para financiar estos planes en el Plan Nacional de Desarrollo, presentado para su discusión en el Congreso y que será la hoja de ruta para las políticas económicas del gobierno de Duque durante los próximos cuatro años. Se requieren recursos adicionales para implementar estos PDETs, que son una parte clave de la inversión gubernamental en las áreas rurales prometida por los acuerdos de paz.

Existe una gran preocupación con respecto a la implementación de otros componentes del Capítulo de Reforma Rural Integral del acuerdo, en particular las medidas destinadas a lograr la "democratización del acceso y uso adecuado de la tierra". No se ha entregado una sola propiedad por parte del Fondo de Tierras, creado como resultado del acuerdo y destinado a incluir 3 millones de hectáreas de tierra, para ser distribuidas entre las comunidades más afectadas por el

conflicto. El Congreso no ha aprobado otros componentes fundamentales, como el Sistema General de Información catastral, integral y multipropósito.

Al mismo tiempo, la legislación que está siendo considerada por el Congreso podría potencialmente socavar tanto la implementación del Capítulo de desarrollo rural como las políticas de retorno de las personas desplazadas, aspectos prometidos por la Ley de Víctimas promulgada en 2011. Se está llevando a cabo una discusión en el Congreso sobre un proyecto de ley para cambiar la Ley de Reforma Agraria que permitiría que las tierras que antes eran propiedad del estado se entreguen a terratenientes de gran escala para proyectos de minería y energía, distorsionando así la naturaleza del Fondo de Tierras. También hay un proceso en curso para debilitar la Ley de Restitución de Tierras para las víctimas del conflicto armado, presentada por un senador que representa al partido del gobierno.

Protegiendo los derechos de las víctimas

El acuerdo prometió "poner a las víctimas en el centro", es decir, las casi 9 millones de víctimas de todos los actores armados. Sin embargo, es sorprendente el poco tiempo que el gobierno de Duque dedica a mencionar los derechos de las víctimas, y mucho menos dedica esfuerzos y fondos para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia, las reparaciones y la garantía de no repetición. Esto está ilustrado con algunos de los nombramientos por parte del Presidente Duque para puestos cruciales para asuntos de víctimas, como es el caso del director del Centro Nacional de Memoria Histórica, establecido antes de los acuerdos de paz, a quien los grupos de víctimas consideran tan poco fiable que incluso algunos han pedido al Centro que devuelva los archivos que habían proporcionado. El gobierno ha sub-financiado las tres partes del sistema de justicia transicional, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de personas Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que limitará la capacidad de llegar a las víctimas en todo el país. En el caso de la JEP, el Presidente también se ha opuesto a su ley estatutaria, retrasando y desestabilizando aún más sus operaciones.

A las víctimas en las zonas de conflicto se les prometieron 16 puestos en el Congreso en los acuerdos, con el fin de abordar la exclusión sufrida por esta parte de la población. Sin embargo, el partido del presidente Duque en el Congreso ha bloqueado repetidamente el establecimiento de estos puestos para las víctimas del conflicto, y el Presidente no ha hecho nada para impulsar este símbolo visible de los derechos de las víctimas.

Además, tanto la administración de Santos como la de Duque no lograron establecer protección y garantías para las víctimas que presentan o litigan casos en el sistema de justicia transicional, o para las organizaciones de la sociedad civil y abogados/as de derechos humanos que acompañan a las víctimas en estos esfuerzos.

De manera inquietante, representantes de las víctimas en las llamadas "mesas de víctimas" y otros grupos de trabajo establecidos en áreas de conflicto para reunir a las víctimas con representantes de los gobiernos locales y regionales para supervisar la implementación del acuerdo de paz han recibido amenazas de muerte, y algunas personas han sido atacadas o asesinadas. Como resultado, algunos líderes y lideresas de las víctimas se han retirado del proceso.

Política de los Estados Unidos: apoyo político en detrimento de la paz

Los EE. UU. desempeñaron un rol crucial en el avance del proceso de paz. Si bien EE. UU. no era uno de los países que acompañaban oficialmente el proceso, la Administración Obama proporcionó un enviado especial, Bernard Aronson, como su enlace con la mesa de negociaciones. El aliento de los EE. UU. ayudó a las partes a superar obstáculos, a alcanzar y luego revisar el acuerdo. Una vez que se aprobó el acuerdo, el apoyo financiero de los EE. UU. a través de USAID ha sido estratégico y beneficioso. USAID brinda apoyo a la Comisión de la Verdad y a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, financiando los esfuerzos de las asociaciones de víctimas para buscar la verdad y la justicia y apoyando los esfuerzos de la oficina del Defensor del Pueblo para proteger a las comunidades. Adicionalmente, en un programa innovador, USAID financia estrategias y programas de desarrollo propio para que organizaciones y comunidades afrocolombianas e indígenas protejan sus derechos.

Desafortunadamente, el hecho de que las FARC permanezcan en la lista de organizaciones terroristas de los EE. UU. a pesar de haberse desmovilizado, ha impedido que el gobierno de los EE. UU. financie programas de reintegración para excombatientes de las FARC o apoye el mecanismo de justicia transicional en el que excombatientes de las FARC serán juzgadas.

En los últimos años, mientras continúa la asistencia positiva de los EE. UU. para la implementación del acuerdo de paz, el apoyo diplomático de los EE. UU. para la implementación del acuerdo de paz ha disminuido considerablemente. Casi completamente ha sido reemplazado por las cuestiones de producción de drogas ilícitas y la crisis en Venezuela. La Administración de Trump públicamente amenazó con descertificar el cumplimiento de Colombia con los objetivos antinarcóticos, y las recientes reuniones bilaterales fueron destinadas en gran parte para diseñando estrategias para el caso de Venezuela. La Administración Trump está presionando al gobierno colombiano para que regrese a la fumigación aérea, una estrategia controvertida que socavaría directamente los acuerdos sobre políticas de drogas del acuerdo de paz y su énfasis en trabajar de manera constructiva con las comunidades para erradicar y reemplazar la coca. El respaldo de la Embajada de los EE. UU. a las objeciones que ha presentado el Presidente Duque de cara a los fallos de la Corte Constitucional sobre la forma en que operaría la JEP provocó un estallido en el proceso de paz, dejando tanto a personas desmovilizadas de las FARC como a los funcionarios militares sin saber cómo se desarrollarían sus casos en el sistema de justicia transicional.

En pocas palabras, el gobierno colombiano ya no escucha con claridad desde la Casa Blanca, ni de boca del Secretario de Estado, tampoco por parte de la Embajada de los EE. UU. que la implementación del acuerdo de paz es importante para los EE. UU. Las declaraciones y cartas del Congreso han desempeñado un rol útil para elevar los temas relacionados con la paz y la protección de las personas defensoras de los derechos humanos. Sin embargo, la falta de una fuerte incidencia gubernamental de EE. UU. para la implementación del acuerdo de paz se siente directamente en el terreno.

Recomendaciones para la política de Estados Unidos

- La diplomacia de EE. UU., pública y privada, debe reforzar la importancia de implementar plenamente los acuerdos de paz. La Embajada de los EE. UU., El Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional de manera periódica deben plantear los obstáculos y las debilidades, así como destacar los avances frente al acuerdo de paz. El Departamento de Estado debería alentar al gobierno colombiano a garantizar que la Comisión de la Verdad, la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la JEP, así como otras iniciativas para llevar a cabo el acuerdo de paz, sean financiadas y apoyadas. El Congreso de los EE. UU. debe continuar planteando estos temas en declaraciones y cartas. La consolidación de la paz debe seguir siendo un tema importante para la diplomacia de los EE. UU. hacia Colombia, no subsumida en la política de Venezuela o en un enfoque estrecho contra el narcotráfico.
- El apoyo de los EE. UU. a través de la USAID para la implementación del acuerdo de paz debe aumentar y continuar en la misma línea. Esto debería incluir el apoyo a la búsqueda de las víctimas por la verdad y la justicia, a la Comisión de la Verdad y a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Es vital apoyar los programas de USAID para proporcionar financiamiento directo a organizaciones afrocolombianas e indígenas para consolidar la paz y avanzar en los planes de desarrollo propio que han diseñado. El apoyo de USAID a las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de víctimas, debería aumentar. USAID debe continuar sus consultas anuales históricas con organizaciones de la sociedad civil colombiana y estadounidense.
- La diplomacia de los EE. UU. y los miembros interesados del Congreso deben hacer un esfuerzo sostenido para instar al gobierno colombiano a implementar plenamente el Capítulo Étnico del acuerdo, con especial atención a los derechos al territorio colectivo y a la protección colectiva. De manera similar, la diplomacia de los EE. UU. y los miembros del Congreso deben alentar la implementación total de todas las disposiciones de género del acuerdo.

- La diplomacia de los EE. UU. debe alentar al gobierno colombiano a dismantelar las redes sucesoras del paramilitarismo involucradas en el tráfico de drogas y el crimen local y transnacional, lo que también alimenta la violencia contra las personas defensoras de los derechos humanos, los líderes y lideresas sociales. Esto incluye:
 - Convocar regularmente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad establecida por los acuerdos de paz para desarrollar e implementar planes orientados para dismantelar a estos grupos ilegales y proteger a las comunidades, personas defensoras de derechos humanos, líderes, lideresas sociales, y personas combatientes desmovilizadas.
 - Implementar inmediatamente con fuerte voluntad política el Decreto 660 para proteger a las comunidades, con los recursos humanos y financieros adecuados y en consulta con las comunidades en riesgo en todo el país y no solo a través de proyectos piloto. Además, debe haber un proceso de monitoreo independiente eficiente para la implementación de dicho decreto.
 - Asegurar el funcionamiento efectivo de la unidad especial en la Fiscalía General cuyo mandato original y aún no cumplido es el de investigar, procesar y dismantelar a los grupos sucesores de paramilitares y del crimen organizado.

- La diplomacia de los EE. UU. debería, como prioridad instar al gobierno colombiano a mejorar su protección a las personas defensoras de los derechos humanos, líderes y lideresas sociales, alentando al gobierno a:
 - Garantizar investigaciones rápidas, efectivas e imparciales de los ataques y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, incluyendo el descubrimiento de quienes planearon y ordenaron estos delitos, presentando públicamente y de manera regular, los resultados de sus investigaciones.
 - Consultar periódicamente con las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales sobre los procesos en las “mesas de garantías” y los planes existentes para protegerles.
 - Asegurar que la Unidad Nacional de Protección (UNP) implemente medidas de protección colectiva en consulta con las comunidades afectadas, con un enfoque diferencial étnico, de género y territorial. Asegurar además una auditoría independiente de la UNP para investigar la corrupción y los procedimientos burocráticos ineficientes dentro de la UNP. Así mismo, se deben hacer recomendaciones para racionalizar la implementación de medidas de protección y asegurar una consulta cercana con las personas beneficiarias.
 - Además, la Embajada de los EE. UU. debería reunirse y consultar más regularmente con una amplia gama de representantes de la sociedad civil, incluidas personas defensoras de los derechos humanos, líderes y lideresas afro e indígenas.

- El Departamento de Estado y la USAID deben alentar al gobierno colombiano y al Congreso de Colombia a implementar los compromisos del acuerdo con las zonas rurales en conflicto. Esto incluye asegurar que el Fondo de Tierras proporcione tierras a las personas que realizan agricultura a pequeña escala; que las víctimas de desplazamiento interno, personas que realizan agricultura a pequeña escala y las comunidades colectivas afrocolombianas e indígenas reciban títulos de propiedad individuales y colectivos; y que el Congreso se abstenga de aprobar medidas que socaven estos objetivos. También incluye asegurar que el gobierno colombiano financie y respete adecuadamente los PDETs, los planes de desarrollo diseñados por los gobiernos locales y las comunidades.

- La inclusión de las FARC en la lista de terroristas debe reconsiderarse a la luz de su desmovilización, desarme y el cumplimiento general del grupo con los acuerdos de paz. Mientras tanto, las regulaciones de los EE. UU. sobre la permanencia de las FARC en la lista de terroristas no deben aplicarse de manera tal que menoscaben el apoyo a los

programas de reintegración, implementación del acuerdo de paz , o el apoyo de USAID a los esfuerzos de desarrollo alternativo.

- El Consejo de Seguridad Nacional de EE. UU. debe emitir una orden ejecutiva interinstitucional para la desclasificación de documentos para la Comisión de la Verdad de Colombia.
- El Congreso de los EE. UU. debe continuar condicionando cualquier asistencia militar estadounidense en marcha para garantizar la justicia en caso de violaciones graves de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad colombianas, desmantelando grupos sucesores de paramilitares, absteniéndose de promover a oficiales militares involucrados en crímenes graves contra los derechos humanos, protegiendo las personas defensoras de derechos humanos, a líderes y lideresas sociales, y respetando los derechos y el territorio de las comunidades étnicas. El Congreso debe presionar al Departamento de Estado para hacer cumplir las condiciones y, cuando sea necesario, posponer una parte de la asistencia.
- El apoyo antinarcóticos de los EE. UU. debería aprovechar las oportunidades que brindan los acuerdos de paz para llevar a cabo la erradicación y la sustitución de cultivos con el apoyo de la comunidad. El apoyo de los EE. UU. debe centrarse en trabajar con las comunidades para erradicar y reemplazar la coca de manera sostenible, Debe alentar al gobierno colombiano a cumplir con sus compromisos con aquellas personas que han firmado acuerdos para erradicar voluntariamente y continuar expandiendo y mejorando tales iniciativas voluntarias. El programa de fumigación aérea, que dañó la salud humana y el medio ambiente y no logró erradicar la coca de forma sostenible, no debe revivirse bajo ninguna circunstancia. El gobierno de los EE. UU. debe apoyar y alentar los esfuerzos para desmantelar grupos sucesores del paramilitarismo y otros grupos criminales organizados.
- El gobierno de los EE. UU. debe respaldar los esfuerzos de las Naciones Unidas para verificar y alentar el cumplimiento de los acuerdos de paz, apoyando y consultando con la Misión Política de las Naciones Unidas, brindando apoyo diplomático, asistencia financiera y consultando con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.
- Los EE. UU. no deberían llevar a Colombia, que aún está en conflicto y que aún no se recupera de décadas de guerra, al conflicto con Venezuela. Los EE. UU. deben valorar y apoyar los esfuerzos de Colombia para brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas refugiadas en Colombia. Sin embargo, la asistencia no debe contribuir a aumentar las tensiones en la frontera Colombo-Venezolana. La ayuda debe:
 - ser coordinada e implementada con actores internacionales y locales que tengan experiencia técnica para brindar dicha asistencia, por ejemplo, los organismos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja;
 - no ser administrada por personal militar estadounidense o colombiano;
 - tener en cuenta y apoyar a las personas desplazadas localmente y empobrecidas de las zonas administradas para mitigar la xenofobia y las tensiones que pueden surgir entre las personas migrantes, personas refugiadas y las comunidades locales; y
 - alentar al gobierno colombiano a ajustar su política migratoria para aceptar documentos de viaje vencidos como válidos para fines migratorios, como se acordó en principio en la Declaración de Quito de 2018. El gobierno colombiano también debe ser alentado a tomar medidas para proporcionar un camino que formalice su estatus migratorio y les permita tener acceso a la educación, a la salud y a un empleo legal.