

CAPÍTULO PRIMERO

*La Fuerza Pública como garante
de la implementación del Acuerdo de Paz*

ÉDGAR SOLANO GONZÁLEZ*

I. ANOTACIONES PREVIAS

En el último capítulo del libro *De la guerra a la paz*, Pizarro formula una pregunta que podría resumir la motivación de este texto: “¿[C]ómo evitar que un acuerdo de paz se convierta, finalmente, en un hecho poco trascendental y que al cabo de poco tiempo se reinicien las hostilidades, las formas de violencia sufran una simple mutación o se desaten otras violencias de nuevo tipo?”¹. Aquí se pretende dar respuesta a la pregunta planteada por Pizarro a partir del análisis de tres temas, que interrelacionados podrían proporcionar importantes elementos teóricos para una futura propuesta sobre una política de seguridad y defensa que garantice el cumplimiento del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP (en adelante, Acuerdo de Paz).

Los tres componentes teóricos que articulan el trabajo que se presenta se resumen así: 1. La aplicación del concepto de legitimación estatal en virtud de la implementación de un acuerdo de paz. Este último entendido como instrumento de realización del fin esencial del Estado de promover la convivencia pacífica y, en última instancia, de garantizar la paz; 2. La comprensión de las funciones de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) como derivados constitucionales del fin esencial de búsqueda de la paz y de la Fuerza Pública como garante de la implementación del Acuerdo, y 3. La apreciación del territorio como el escenario de la implementación y de las dificultades de la misma.

La teoría de los fines del Estado busca responder al cuestionamiento sobre la legitimación del Estado, es decir, sobre “la justificación de su existencia, su poder soberano y sus acciones”². De conformidad con ello, un Estado, entendido en su forma concreta y en un contexto histórico específico, encuentra su legitimación únicamente en virtud del cumplimiento de unos fines, los cuales, a su vez, son determinados por esa forma y ese contexto³. Ahora bien, esa aspiración de legitimación solo puede ser objeto de estudio,

* Docente-investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. El autor agradece a Angélica María Arango Díaz por los comentarios y observaciones realizados al primer aparte de este texto.

1 PIZARRO, E. *De la guerra a la paz. Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*, Bogotá, Planeta, 2018, p. 420.

2 SCHÖBENER, B. *Allgemeine Staatslehre*, Múnich, C.H. Beck, 2009, p. 140.

3 JELLINEK, G. *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg, Gehlen, 1966, p. 229.

o de medición, cuando las finalidades –cuya satisfacción definiría la legitimación– se hallen concretizadas de alguna manera en el ordenamiento jurídico⁴.

Teniendo en cuenta que a partir de la noción de Estado constitucional se ha otorgado un valor superior a los textos constitucionales, se partirá del supuesto de que esos fines se concretizan en la medida en que son positivizados en la Constitución como uno de sus componentes básicos, de tal manera que los fines que allí se definen como esenciales puedan ser concebidos como un parámetro normativo para analizar el proceso de legitimación del Estado. Desde esta perspectiva, no es contradictoria la aplicación de la teoría de los fines del Estado en un Estado de derecho (constitucional), dado el origen naturalista de aquella.

En el caso de interés aparecen dos variantes que influyen la aplicación de la teoría de los fines del Estado. Por un lado, la existencia de un fin esencial del Estado consistente en asegurar la convivencia pacífica, consagrado en el artículo 2.º de la Constitución Política de Colombia⁵. Este, a su vez, se erige como el fundamento interpretativo para la asignación de funciones a diversas instituciones estatales, como en el caso, por ejemplo, de la atribución de tareas a la Fuerza Pública⁶.

Por otro lado, la vigencia del Acuerdo de Paz también es un elemento determinante para la aplicación de la teoría de la legitimación estatal, o más bien, un instrumento de justificación del Estado colombiano. En efecto, actúa como un mecanismo de garantía de las finalidades estatales en general –en razón de su amplio contenido–, y en concreto, del fin esencial de la garantía de la convivencia pacífica. Por ello, tanto la implementación como la búsqueda de soluciones a las dificultades que ella presenta pueden ser consideradas como objetivos derivados de la tarea de garantizar la paz y, así, como legitimadoras del Estado.

4 SCHÖBENER. *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 136.

5 El artículo 2.º de la Constitución Política de Colombia dispone: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

6 Véase *infra*, 3.

El segundo componente del análisis está encaminado a proponer a la Fuerza Pública como garante de la implementación del Acuerdo de Paz, de conformidad con las funciones constitucionales que le han sido asignadas. En donde dos de esas funciones, como se verá con posterioridad, corresponden a ese fin esencial del Estado colombiano de garantizar la convivencia pacífica. En ese punto se hará referencia a su papel constitucional, esto es, a las tareas designadas por el constituyente, y finalmente se establecerá si existen argumentos a favor de una redefinición, o reinterpretación, si se quiere, de las funciones de la Fuerza Pública como garante de la implementación del Acuerdo de Paz.

Es importante tener en cuenta que, de todas las instituciones del Estado, quizás sea la Fuerza Pública la que podría emplear en mayor grado su capacidad de desplazamiento a las zonas en donde se vivió el conflicto armado interno. Dicho esto, se puede proceder a mencionar el último elemento necesario para la interrelación propuesta, vale decir, el concepto de *territorialidad*⁷.

Este escrito surge de la necesidad de describir los principales obstáculos de la implementación del Acuerdo de Paz, los cuales, al ser analizados, aparecen siempre desde la visión del territorio. Esto puede explicarse por el hecho de que “el territorio en un conflicto armado es el escenario o espacio en el que se construyen relaciones, procesos de control y poder de acuerdo con los intereses y propósitos del actor que lo ocupa y lo delimita”⁸. Así las cosas, podría afirmarse que, al constituirse los territorios como los escenarios del conflicto, deben ser, a su vez, los lugares más próximos para la materialización de los compromisos adquiridos con el Acuerdo de Paz.

A su vez, las relaciones de control y poder vividas durante el conflicto armado cumplen con un proceso de cambio obligatorio que genera nuevas luchas por dominar las relaciones de autoridad, intereses y, por supuesto, por lograr el control mismo del territorio. Estas luchas son la fuente directa

7 ECHANDÍA CASTILLA, C, y CABRERA SOSSA, I. *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 30, definen la territorialidad –acudiendo a su vez a otros autores– como “un conjunto de prácticas materiales y simbólicas mediante las cuales un determinado agente garantiza su apropiación y permanencia en un territorio específico”. Aquí, sin embargo, se utilizarán las nociones de territorio y territorialidad como sinónimos.

8 *Ibid.*, p. 31.

de los vacíos y las dificultades en la implementación del Acuerdo de Paz y deben constituirse como el principal objetivo de una política de seguridad.

2. AMENAZAS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO

A dos años de implementación del Acuerdo Final (también deben entenderse los desarrollos normativos del mismo como componente esencial del concepto) parece que las dudas alrededor del concepto de restablecimiento de la paz han sido reemplazadas por las profundas inquietudes sobre la materialización efectiva del mismo⁹. Los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz y la capacidad del Estado colombiano para satisfacer las necesidades de su implementación representan la preocupación fundamental de este escrito. Ello, porque de las medidas normativas e institucionales que se adopten para cumplir con los mencionados compromisos depende, finalmente, que el restablecimiento de condiciones de seguridad y orden público sea una realidad y que se evite una reanudación de la situación de conflicto armado¹⁰.

Acudiendo a la conceptualización temporal acuñada por Valencia y Obando —expuesta a su vez con base en la propuesta de Tilly—, puede afirmarse que Colombia se encuentra en un periodo de normalización, el cual corresponde, según los autores, al arco de tiempo entre la firma del acuerdo

9 Kroc Institute. *Tercer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia - 2 años de implementación - Actualización*, Bogotá, University of Notre Dame, 2019, p. 3: “A febrero de 2019, el 69% de los compromisos en el Acuerdo Final están en proceso de implementación. Un tercio de estos compromisos han alcanzado niveles avanzados de implementación, es decir, se han implementado completamente (23%) o se espera que se implementen completamente en el tiempo estipulado por el Acuerdo (12%). Treinta y cuatro por ciento (34%) de los compromisos están en un estado de implementación mínima — estos son compromisos que han iniciado su implementación pero por su cronograma previsto o por el nivel de avance que tienen a la fecha no es posible saber si se podrán implementar completamente. Treinta y uno por ciento (31%) del total de compromisos no ha iniciado implementación. Esto último se explica por varias razones”.

10 Esta afirmación debe entenderse en el sentido de evitar la reanudación del conflicto entre las partes que llevaron a cabo el Acuerdo de Paz, pues no es posible negar la existencia actual de un conflicto colombiano en razón de la presencia de otras organizaciones, tal y como se mencionará en las líneas siguientes.

y el décimo año siguiente¹¹. Durante este lapso debería lograrse una “normalización del país y los territorios que sufrieron en las olas de violencia más intensas”¹². Este periodo puede considerarse como el de la puesta en marcha de diferentes mecanismos y reformas institucionales encaminadas a dar cumplimiento a los compromisos adquiridos durante las negociaciones y plasmados posteriormente en el texto del Acuerdo de Paz¹³.

A esa caracterización le siguen dos argumentos que son valiosos para entender el contexto de la primera parte del texto que aquí se presenta. En un primer momento, se hace referencia a la noción de posconflicto en sociedades democráticas como objeto de análisis desde diversas perspectivas, cuyo éxito dependerá “del apoyo popular a los acuerdos y a la aplicación de los mismos, entre ellos los temas de justicia transicional”¹⁴. Este análisis tendrá un enfoque limitado únicamente a la aplicación de los acuerdos (entendido esto como implementación)¹⁵ desde la perspectiva de sus desafíos en *materia de seguridad*. Es decir que no se analizaran mediciones sobre el desarrollo de los puntos en concreto, sino que se considerará el problema de seguridad en conjunto y sus implicaciones en la materialización del Acuerdo de Paz.

En un segundo momento, se plantea la necesidad –elemento compartido por diversos autores, según el mismo texto– de diferenciar con suficiente claridad, por un lado, las finalidades esenciales del acuerdo, y por el otro, los objetivos incumplidos por el Estado en el que se desarrolló el conflicto armado que dio origen al acuerdo de paz. En palabras de los autores, “el

11 VALENCIA AGUDELO, L. y OBANDO BURGOS, C. “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”, en ÁVILA MARTÍNEZ, A. y VALENCIA AGUDELO, L. (comps.), *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Bogotá, Grupo Zeta, 2016, p. 15: “La última línea de tiempo va desde la firma de los acuerdos y los siguientes 10 años”.

12 *Ibid.* El concepto de normalización no será profundizado, bastará con intentar ubicar temporalmente el estado actual del proceso de implementación del Acuerdo Final, de conformidad con la noción descrita por autores citados.

13 Según el informe del Instituto Kroc de estudios internacionales de paz de 2017, la “matriz del Acuerdo de Paz colombiano identifica 558 disposiciones (compromisos concretos del acuerdo, observables y medibles)”. Véase Kroc Institute. *Primer Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Bogotá, University of Notre Dame, 2017, p. 5.

14 VALENCIA y OBANDO. “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”, cit., p. 16.

15 Durante el desarrollo del texto se encontrará el lector en innumerables ocasiones con la palabra “implementación”. Se decidió correr el riesgo del uso repetitivo del término para evitar la utilización indiscriminada de sinónimos que pudieran generar confusiones. Aquí se acude al significado propuesto por la Real Academia de la Lengua española, siendo este, entonces, el de “poner en funcionamiento o aplicar métodos o medidas para llevar a cabo algo”: en este caso, el Acuerdo de Paz.

postconflicto no puede confundirse con la agenda de desarrollo del país”¹⁶, de manera que la implementación de lo acordado no podrá entenderse como la solución a los problemas estructurales del Estado colombiano¹⁷.

Por lo tanto, se adoptarán como objeto de análisis solo aquellas ausencias estatales que impliquen un obstáculo concreto para el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Acuerdo de Paz, dejando de lado el problema general de debilidad institucional que ha caracterizado a Colombia desde su nacimiento como República¹⁸, pues un estudio de esa magnitud desbordaría las finalidades de este trabajo, por cuanto implicaría una crítica al desarrollo del concepto del Estado social de derecho mismo.

2.1. LOS NUEVOS ACTORES

En 2017 el International Crisis Group presentó un informe sobre los obstáculos de seguridad que se estarían interponiendo en la implementación del Acuerdo de Paz en la *periferia*. Dentro de esa gama de dificultades se hace una especial referencia a los grupos armados organizados que se encuentran en el nivel regional. Este aparte tiene como finalidad describir de manera muy concreta las amenazas en materia de seguridad que representan la presencia y el accionar de esos nuevos actores¹⁹. Una primera necesidad consiste en aclarar que al utilizar la expresión “nuevos actores” no se está haciendo referencia al nacimiento —en sentido estricto— de nuevos grupos armados organizados como consecuencia de las negociaciones —ni siquiera

16 VALENCIA y OBANDO. “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”, cit., p. 16.

17 Esto, no quiere decir que no se considere como causa fundamental del conflicto interno la falta de desarrollo de los postulados fundantes del Estado social de derecho dispuesto en la Constitución. Resulta evidente que la incapacidad institucional para garantizar el ejercicio ciudadano de los derechos enumerados en el texto constitucional se constituye como una causa directa de las situaciones de conflicto a las que se ha visto sometida la población colombiana, y que no solo de la implementación del Acuerdo de Paz depende la posibilidad de establecer una paz duradera. Sobre el punto, véase REVELO REBOLLEDO, J. y GARCÍA VILLEGAS, M. (dirs.). *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*, Bogotá, Dejusticia, 2018.

18 Sobre la noción de Estado débil y crisis institucional como característica del Estado colombiano y sus implicaciones en la implementación del Acuerdo, véase *ibíd.*

19 Crisis Group. Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, p. 2. Véase Valencia y Obando. “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”, cit., p. 17: “La violencia no se desarrolló homogéneamente en el territorio y por ello el postconflicto también tiene unos retos territoriales”.

en el caso de las disidencias—, sino al reacomodamiento de estructuras ya existentes o a la toma de control de territorios por parte de estas mismas.

Lo que en principio se consideró como una consecuencia lógica del proceso de paz con las FARC-EP, esto es, la apertura de los territorios en donde antes tenían control a una mayor y efectiva presencia estatal²⁰, ha derivado en una de las dificultades más significativas de la implementación del Acuerdo de Paz. Esto por cuanto, luego del abandono de los territorios controlados por parte de las FARC-EP como consecuencia de las negociaciones, “varios grupos armados con diversos niveles de organización interna, capacidad militar, recursos económicos y capital político reclaman partes rurales de Colombia”²¹.

Lo anterior lleva por lo menos a suponer como factor importante, para el entendimiento de la problemática territorial, que el control antes ejercido por las FARC-EP fue asumido —o se encuentra en proceso de ser asumido mediante disputas entre grupos armados— por otras organizaciones. Esto, en razón de que la necesaria presencia del Estado no ha podido arraigarse con la firmeza necesaria para garantizar la seguridad de las poblaciones en medio de las disputas territoriales. De hecho, en un informe de la Fundación Ideas para la Paz del año 2019 se hace referencia a la reactivación de la confrontación armada en zonas específicas, así: “en el Catatumbo, el norte de Chocó, el Bajo Cauca y el sur de Córdoba”²². De igual modo, se hace referencia a la transformación del conflicto que se vive en Tumaco y que afecta notablemente a la población civil²³.

Desde la Directiva Permanente n.º 15 de 2016, la estructura de los Grupos Armados Organizados (GAO) que se constituyen como amenazas a la seguridad se categorizan de acuerdo con diferentes denominaciones, en atención al nivel de hostilidades y la estructura fundante de las organizaciones; dentro de los GAO²⁴ se identifican los siguientes: GAO-ELN, GAO-Pelusos, GAO-Clan del Golfo, GAO-Puntilleros y GAO-Residual.

20 *Ibid.*, p. 18.

21 *Ibid.*, p. 3.

22 Fundación Ideas para la Paz. *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019, p. 4.

23 *Ibid.*

24 Sobre la caracterización y la antigua denominación como “Bacrim”, véase SOLANO GONZÁLEZ, É. “La aplicación de las normas y principios del derecho internacional humanitario en la planeación y ejecución de las operaciones militares contra los grupos armados organizados y las personas

En el marco de los GAO-Residuales deben ser consideradas las denominadas “disidencias”²⁵ de las FARC-EP. El informe de la Fundación Ideas para la Paz de 2018, quizás el más completo estudio sobre el asunto, ilustra como *detonante para el surgimiento de las disidencias* el comunicado del 10 de junio de 2016 del Frente Primero Armando Ríos de las FARC-EP, en el cual se dio a conocer su decisión de no ser parte del proceso²⁶. Sin embargo, las disidencias no se reducen a ese frente, por el contrario, se han ido constituyendo como una manifestación creciente²⁷ que afecta la viabilidad de la implementación del Acuerdo de Paz. Dicha afectación tiene lugar, no solamente en la medida en que se ejercen acciones violentas en contra de las poblaciones o en que se posibilita la existencia de actividades ilegales, sino en que se “comprometen las garantías de seguridad de los ex integrantes de las FARC, sus familias y simpatizantes”²⁸. Del mismo modo, los grupos disidentes continúan con su oposición a la erradicación de cultivos de coca, controlando también las rutas de narcotráfico y amenazando a las comunidades locales²⁹.

civiles que participan directamente en las hostilidades”, en BERNAL PULIDO C.; BARBOSA CASTILLO, G., CIRO GÓMEZ, A. R. (eds.), *Milicias guerrilleras: análisis jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 239.

- 25 La aparición de las disidencias puede considerarse como de ocurrencia más frecuente durante los procesos de paz. En ese sentido véase Fundación Ideas para la Paz. “Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, Informe n.º 30, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 17: “Aunque las disidencias pueden surgir durante cualquier fase del conflicto interno, la evidencia indica que suelen aparecer con mayor frecuencia en medio de las negociaciones de paz”. Entonces, podría afirmarse que la aparición de disidencias no solo no es extraña en medio de negociaciones de paz sino que no es en absoluto ajena a las mismas, por lo que resultaría adecuado considerar a las disidencias de las FARC-EP como un hecho casi que esperado. Véase también MUÑOZ ORTIZ, D. y SÁNCHEZ MOLANO, Y. X. “Agenda de seguridad en el posconflicto”, en VELÁSQUEZ VARGAS, A. y GARCÍA PINZÓN, V. (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, pp. 145 y s., estudio en el cual se mencionaba como posible reto para el posconflicto (posacuerdo, en el sentido de este texto) la existencia de grupos disidentes.
- 26 Fundación Ideas para la Paz. “Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, Informe n.º 30, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 25.
- 27 *Ibid.* En las páginas 26 y 27 del informe puede encontrarse una tabla con información concreta sobre las disidencias confirmadas, la zona de presencia y las acciones violentas que pueden serles atribuidas. Véase también Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio. La mirada de los territorios a los retos y oportunidades de la implementación del Acuerdo de Paz*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019, p. 14.
- 28 *Ibid.*, p. 28.
- 29 Crisis Group. Crisis Group. *Informe sobre América Latina n.º 63*, “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, Bogotá y Bruselas, Crisis Group, 2017, p. 5.

La respuesta del Estado colombiano a las dinámicas violentas generadas por las disidencias se fundamenta esencialmente “en la desarticulación de sus principales cabecillas, agrupados en dos categorías: Objetivos Militares de Alto Valor Estratégico (OMAVE) y Objetivos Militares de Interés Nacional (OMINA)”³⁰. Actualmente deben mencionarse también los Objetivos Militares de Interés Regional (OMIRE). La misma caracterización de objetivos aplica naturalmente para cada uno de los GAO mencionados en líneas anteriores.

Dos resultados importantes del desarrollo de la estrategia militar son el abatimiento de alias “Guacho” (diciembre de 2018) y de alias “Rodrigo Cadete” (febrero de 2019). No obstante, estos esfuerzos han resultado insuficientes para detener las acciones violentas y el crecimiento de las disidencias de las FARC-EP, o mejor, en la terminología oficial, de los GAO-Residuales³¹.

Por otro lado, la marcada diferencia de origen³² entre el ELN y las FARC-EP no ha sido una limitante para que, una vez este último grupo guerrillero iniciara su proceso de desarme, desmovilización y reintegración, el GAO-ELN fuera asumiendo el control en territorios anteriormente controlados por las FARC³³. Sumado a su estrategia de fortalecimiento en zonas en las que antes

30 *Ibid.*, p. 42. Allí se toma como fuente la Directiva 037 de 2017 del Ministerio de Defensa.

31 Véase Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio. La mirada de los territorios a los retos y oportunidades de la implementación del Acuerdo de Paz*, cit., p. 13: “En zonas como el Bajo Cauca y el nordeste antioqueño hay una fuerte disputa por el control del territorio y las economías ilegales, entre estructuras como Los Caparrapos, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las disidencias de las FARC. Esto ha generado un incremento notable de los homicidios”. Véase también Fundación Ideas para la Paz. “Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, cit., p. 51: “Aun cuando las disidencias sean débiles o pequeñas, pueden ser capaces de llevar a cabo acciones para descarrilar el proceso, convirtiéndose en auténticos saboteadores durante las negociaciones o a [sic] la implementación de un determinado acuerdo de paz”.

32 Véase Konrad Adenauer Stiftung. *Colombia en el tránsito hacia una paz sostenible: arranca el proceso con el ELN en medio de la implementación de los acuerdos con las FARC*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2017, p. 4 y s.: “mientras las FARC tuvieron un origen como guerrilla campesina, el ELN surgió en 1964 como un proyecto de un grupo de estudiantes influenciados por la Revolución Cubana y con una marcada vertiente religiosa inspirada en la [T]eología de la [L]iberación. El ELN se define como una guerrilla marxista-leninista, pero también se asocia con luchas nacionalistas que se anclan en el descontento con la extracción de recursos naturales –por ejemplo, el petróleo– y la desigualdad social existente en las regiones del país”.

33 Crisis Group, *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, p. 7. Véase también Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio*, cit., p. 13: “En Chocó, es evidente la consolidación del ELN en el sur y centro del departamento y su disputa con la AGC en el norte. El ELN y el EPL compiten por el control del narcotráfico en el Catatumbo, a lo cual se ha sumado la disidencia del frente 33, haciendo más evidente su presencia e interés por posicionarse en el territorio”.

no hacía presencia, el ELN –con una agenda política propia–³⁴ sería responsable –de acuerdo con en el citado informe– de diversas acciones violentas contra la población civil, del uso de minas antipersonales y de participación en el negocio del narcotráfico³⁵. El nivel de violencia, sin embargo, parecería estar relacionado en gran medida con el apoyo o no al proceso de paz que se negociaba con el Estado colombiano y que en el momento de escribir este aporte se encontraba suspendido³⁶.

Según el informe de la Fundación Ideas para la Paz citado en párrafos anteriores –sobre la fragilidad de la paz–, los GAO se encuentran mayormente concentrados en los departamentos de Arauca, Norte de Santander (específicamente, en El Catatumbo), el sur del Valle del Cauca y Nariño (en concreto, en Tumaco)³⁷. Así mismo, se identifican cinco zonas en las cuales las disputas entre los mencionados GAO se han traducido en una intensificación de la violencia: 1. El Catatumbo³⁸, 2. El Bajo Cauca y el sur de Córdoba³⁹, 3. Chocó, 4. El norte del Cauca y 5. Tumaco⁴⁰.

2.2. NARCOTRÁFICO Y MINERÍA ILEGAL

Pese a que no son consecuencia propia o directa de las dificultades de la implementación del Acuerdo, las *economías ilegales*⁴¹ se constituyen como otro

34 Crisis Group. “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, cit., p. 8: “[El ELN] busca crear estructuras de ‘poder político paralelo’ para que compitan con el Estado en áreas en las que opera desde hace mucho tiempo”.

35 *Ibid.*, pp. 8 s.

36 Los diálogos fueron suspendidos el 18 de enero de 2019 según comunicado de prensa de la Presidencia de la República. Véase: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190118-Presidente-Duque-ordeno-levantar-suspension-las-ordenes-captura-contra-miembros-de-delegacion-del-Eln-en-Cuba.aspx>: “Tras la reunión del Consejo de Seguridad Nacional y luego de dialogar con líderes de la comunidad internacional, el Presidente de la República, Iván Duque, decidió de manera vehemente ordenar el levantamiento de la suspensión de las órdenes de captura contra los 10 miembros de la delegación de diálogos del Eln en Cuba y activó las circulares rojas de Interpol para capturarlos”. Así mismo, el número de integrantes del ELN habría aumentado durante el año 2017. Véase Fundación Ideas para la Paz. *La fragilidad de la transición*, cit., p. 7.

37 *Ibid.*, p. 7.

38 *Ibid.*, p. 9. Según el informe, los GAO-Residuales (Frente 33) intenta retomar el control ganado por el ELN.

39 *Ibid.* Disputas entre GAO-Residuales, GAO-Caparros y GAO-ELN.

40 *Ibid.*: “la disidencia de las FARC –el frente Oliver Sinisterra– se encuentra en disputa con la organización criminal de alias ‘Contador’, causando desplazamientos forzados”.

41 Aquí será acogida la definición de economías ilegales que Güiza Suárez plantea en el marco de

de sus desafíos. Teniendo en cuenta que uno de los puntos específicos de la negociación estaba relacionado con la solución al problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas⁴², resulta coherente que los posibles fracasos de la acción estatal encaminada a materializar este compromiso sean asumidos como riesgos propios de la implementación. Así mismo, teniendo en cuenta que los productos económicos derivados del cultivo de drogas ilícitas se han constituido como fuente de financiación de las actividades de los GAO, puede afirmarse que del éxito de las medidas adoptadas para dar solución al problema estructural de las drogas dependerá en parte el éxito del Acuerdo de Paz⁴³.

Sobre este punto pueden mencionarse dos problemáticas concretas que habían sido ya puestas en consideración por la academia como retos probables del Acuerdo de Paz⁴⁴. Un primer factor adverso es el aumento en la producción de los cultivos de coca desde 2013^[45], que sería causado —de acuerdo con el segundo informe del Instituto Kroc—, entre otras razones, por la reacomodación de los actores armados en los territorios y por las elevadas expectativas generadas entre los partícipes de los programas de sustitución de cultivos⁴⁶.

su estudio sobre la minería ilegal, pero que puede ser aplicada también para el caso del cultivo de drogas: “Esta definición abarca el conjunto de mecanismos a través de los cuales los grupos armados ilegales obtienen recursos de las distintas fases de la cadena de valor del oro. A su vez permite cuestionar también la legalidad de las diferentes actividades, aparentemente legales, que permiten capitalizar dichos mecanismos[,] como la comercialización del oro extraído ilegalmente a nivel nacional e internacional”. Defensoría del Pueblo. Informe especial de riesgo: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo, p. 103.

42 Véase Kroc Institute. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Bogotá, University of Notre Dame, 2018, p. 162, que cita la pretensión del Acuerdo referente a las drogas ilícitas, así: “Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas”.

43 *Ibid.*, p. 167: “Por esta razón, la sustitución es clave para la sostenibilidad de la paz y todas las acciones institucionales que apuntan a sostener la transformación territorial [...] deben priorizar la acción en los territorios donde actúa o es probable que avance el Programa de Sustitución”.

44 Véase VALENCIA y OBANDO. “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”, cit., p. 17. Así mismo, Fundación Ideas para la Paz. *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019, p. 8. Este último hace referencia, a su vez, a informes anteriores sobre las políticas de sustitución.

45 Crisis Group. “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, cit., p. 13.

46 Kroc Institute. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, cit., p. 170.

El segundo factor hace referencia a las dificultades en la articulación de los mecanismos y programas⁴⁷ creados a partir de las negociaciones y destinados a fomentar la sustitución de los cultivos ilícitos⁴⁸. Estas dificultades están relacionadas con la falta de infraestructura necesaria para ejercer un control estatal pleno con respecto a los procesos de sustitución de cultivos y con el tema transversal del presente escrito: la seguridad en los territorios⁴⁹.

Es importante mencionar que el aumento de las acciones violentas en contra de líderes de sustitución, de autoridades y de las comunidades que habitan, no solo las zonas de cultivo, sino también aquellas zonas que han sido convertidas en rutas de narcotráfico, se relaciona directamente con la presencia de diversos grupos que compiten por el control territorial, no con la extensión de los cultivos⁵⁰. La confrontación entre los “actores nuevos” que, por un lado, se disputan espacios territoriales antes controlados por las FARC-EP y, por el otro, buscan apropiarse de las ganancias de la producción en dichas áreas⁵¹, es la causa principal del aumento de los niveles de violencia en las zonas de sustitución.

Otro de los factores de riesgo en relación con las economías ilegales está representado por la minería ilegal. Según el informe de Crisis Group de 2017, la minería ilegal constituye una fuente importante de financiación de

47 Véase *ibíd.*, p. 162: “Principales estrategias y programas: Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito: Planes Integrales de Sustitución y Recuperación Ambiental: PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) y PISDA (Planes Integrales Comunitarios), Programas Formalizar para Sustituir, Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública y Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”.

48 Un análisis sobre las “fallas de origen” de los programas de sustitución puede encontrarse en Fundación Ideas para la Paz. *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Los desafíos del nuevo gobierno*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018, pp. 5 ss.

49 Kroc Institute. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, cit., pp. 167 y 169.

50 Crisis Group, “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, cit., p. 14: “En contra de gran parte de la opinión pública y política[,] en Colombia y otros lugares no existe una relación directa y lineal entre el volumen de cultivos de coca y los niveles de violencia en ninguna región”. Véase también, sobre la presencia del ELN en las zonas de frontera y su intervención en economías ilegales, Fundación Ideas para la Paz. *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Los desafíos del nuevo gobierno*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018, pp. 5 s.

51 Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio*, cit., p. 13. Así mismo, FIP. “Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras”, cit., p. 6: “En zonas como el Bajo Cauca y el nordeste antioqueño hay una fuerte disputa por el control del territorio y las economías ilegales, entre estructuras como Los Caparrapos, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las disidencias de las FARC”.

los grupos armados organizados para sus actividades⁵². Al igual que en el caso de los cultivos ilícitos, una vez las FARC-EP entregaron las armas como consecuencia del proceso de paz y abandonaron los territorios bajo su control, se dio pie para que otros actores armados entraran en conflicto por la ocupación de las zonas en donde se encuentran “yacimientos de metales preciosos”⁵³.

Al respecto, el “Informe especial de riesgo sobre economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el Posacuerdo”, de la Defensoría del Pueblo, entregado en 2018, puntualiza la interrelación existente entre “economías ilegales, grupos armados ilegales y control territorial”⁵⁴, permitiendo concluir que en el caso de la minería ilegal también se trata de una dinámica de conflicto entre los nuevos actores que buscan apoderarse tanto de los territorios como de las fuentes de financiación de las FARC-EP⁵⁵.

Entonces, entendiendo que el ejercicio de tales actividades ilegales genera algún tipo de resistencia por parte de la población civil, y a su vez de otros GAO en busca de posicionarse en las zonas, podría concluirse que el aumento en la cantidad de homicidios en las zonas de extracción de oro está relacionado con la toma de control de los territorios y de las actividades mineras por parte de los nuevos actores armados⁵⁶.

Una muestra de los conflictos mencionados es la situación en que se encuentran algunas de las fronteras, por ejemplo, la frontera con Venezuela (zonas fronterizas de los departamentos de La Guajira y Cesar), en donde se constata la presencia de diferentes grupos armados (“ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y la posible incursión del EPL”)⁵⁷, así como también

52 Crisis Group. “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, cit., p. 15: “Los grupos armados obtienen ganancias de la minería ilegal de varias maneras. Quizás la más común sea forzar a los operadores de las minas y los mineros a pagar para obtener permiso para batear oro o dragarlo del lecho del río utilizando maquinaria pesada”.

53 Defensoría del Pueblo. “Informe especial de riesgo: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el Posacuerdo”, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2018, p. 99.

54 *Ibid.*

55 Cfr. también Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio*, cit., p. 13.

56 Véase, p. ej., *ibid.*, p. 13, en donde, aunque no se hace referencia específica a las economías ilegales, sí se afirma el aumento de muertes violentas a causa de la presencia de grupos armados: “Desde 2018 es evidente el incremento en los índices de violencia y el fortalecimiento de diferentes grupos armados ilegales. *El Estado no ha tenido la capacidad para ocupar los vacíos de poder dejados por las estructuras de las FARC*” (cursivas fuera del original).

57 Fundación Ideas para la Paz. *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Los desafíos del nuevo gobierno*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 10.

la ocurrencia de acciones violentas de estos, que se financian igualmente de economías ilegales⁵⁸.

2.3. SEGURIDAD DE LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

En el más reciente informe del Instituto Kroc sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz se resalta –con preocupación– como otro de los grandes retos de la implementación del Acuerdo el de la seguridad de los líderes sociales y defensores de derecho humanos⁵⁹. La falta de medidas de protección amplias para los defensores y líderes sociales ha propiciado graves vulneraciones de derechos⁶⁰ (homicidios y desplazamiento forzado), que se han ido incrementando con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz⁶¹.

Las estadísticas sobre homicidio de líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido presentadas en diversos informes con algunas diferencias, debido, en gran medida, a la dificultad para establecer el tipo de violación de derechos humanos (homicidio o desaparición forzada)⁶² y para sistematizar los datos. Otra de las problemáticas con respecto a este último aspecto consiste en la tardía respuesta estatal –en forma de política pública o de acciones institucionales– con respecto al fenómeno de persecución a

58 Otro de los ejemplos puede verificarse en el departamento de Norte de Santander. Véase *ibíd.*, p. 12: “Disputa entre el ELN y el EPL por el control territorial y las economías criminales”.

59 Kroc Institute. *Tercer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia - 2 años de implementación*, Bogotá, University of Notre Dame, 2019, p. 3. La inquietud con respecto a los homicidios de líderes sociales ya había sido puesta de presente en el primer informe de la fundación, haciendo referencia a su vez a diversas instituciones que se manifestaban en el mismo sentido: “La cifra de asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales se mantiene en alza y es una preocupación en la que coinciden la Defensoría del Pueblo, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Fundación Paz y Reconciliación y el Sistema de Información de Somos Defensores”.

60 Esto pese al amplio despliegue de fuerzas de seguridad a los territorios donde esta problemática ha tomado más notoriedad, como se advierte en Kroc Institute. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, *cit.*, p. 286.

61 BALL, P.; RODRÍGUEZ, C. y ROZO, V. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017: una estimación del universo*, Bogotá, Dejusticia, 2018, pp. 14 y 15, consideran haber demostrado “que es bastante probable (0.98 de probabilidad) que tal y como han venido denunciando distintas organizaciones, la violencia letal contra líderes sociales haya aumentado. [...] En conclusión, la violencia contra líderes sociales aumentó entre 2016 y 2017, probablemente en un 10% o más”.

62 Véase, p. ej., Defensoría del Pueblo. “Informe de riesgo 010-17 A.I”, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017, p. 6.

líderes sociales y defensores de derechos humanos⁶³. Sin embargo, para los propósitos de este escrito no es necesario partir de una cifra precisa de violaciones de derechos⁶⁴, pues la preocupación teórica consiste en la situación de inseguridad general que se constituye como amenaza, precisamente para quienes podrían ser considerados los garantes de la paz en el territorio⁶⁵.

Una de las causas determinantes de la persecución a los líderes sociales y defensores de derechos humanos que puede entenderse como común a la mayoría de los informes de las organizaciones que la han denunciado es la reorganización de los grupos armados⁶⁶. En los territorios dominados por las FARC-EP con anterioridad al Acuerdo de Paz se desarrolla ahora una disputa entre los nuevos actores armados que luchan por el control de los territorios y de las economías ilegales⁶⁷. Para la Defensoría del Pueblo, las luchas por el poder sobre el territorio han generado un fuerte impacto en organizaciones enfocadas en la defensa de los recursos naturales y en temas tan sensibles como la restitución de tierras⁶⁸, las cuales se convierten en un obstáculo para los actores que se benefician de las economías ilegales y quienes pueden sentir amenazados los avances en su posicionamiento tras la retirada de las FARC-EP⁶⁹.

2.4. CONCLUSIÓN INTERMEDIA

El aparte que se acaba de concluir hace referencias someras a tres amenazas concretas a la implementación del Acuerdo de Paz: los nuevos actores de violencia, las economías ilegales y las violaciones a derechos humanos de líderes y defensores. La interrelación existente entre los tres fenómenos es innegable.

63 BALL, RODRÍGUEZ y ROZO. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017*, cit., p. 5.

64 Kroc Institute. *Primer Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, cit., p. 35. Véase también BALL, RODRÍGUEZ y ROZO. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017*, cit., p. 3.

65 Un estudio juicioso sobre las cifras reales de los homicidios a líderes sociales puede encontrarse ibíd.

66 Ibíd., p. 5. Véase también Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio*, cit., p. 14.

67 Defensoría del Pueblo. “Informe de riesgo 010-17 A.I”, cit., p. 17.

68 Ibíd., p. 18: “A lo anterior se suman los intereses de élites y grupos de poder regionales que han manifestado su oposición a los acuerdos de paz y a las reformas y cambios que estos conllevan, especialmente en lo atinente a medidas de retorno, restitución y reparación en materia agraria”.

69 Véase también Fundación Ideas para la Paz. *La fragilidad de la transición*, cit., pp. 14 y 15.

Por un lado, la presencia de grupos armados organizados en los territorios que benefician de algún modo el crecimiento de los cultivos ilícitos es una causa real de la persecución a líderes sociales y defensores de derechos humanos que respaldan el proceso de paz. Por otro lado, esos grupos se han fortalecido en atención al abandono de las áreas que eran ocupadas por las FARC-EP, lo que a su vez ha generado una lucha por el control del territorio. Según el análisis de diversos informes, las zonas más afectadas por la reactivación de la confrontación y por la disputa de control entre los GAO son: 1. Arauca, 2. El Catatumbo, 3. El sur del Valle del Cauca, 4. Tumaco, 5. El Bajo Cauca, 6. El sur de Córdoba, 7. Chocó y 8. El sur del Cauca⁷⁰.

Una vez las FARC-EP iniciaron su proceso de desarme, desmovilización y reintegración, era fundamental la recuperación del control total de las zonas mencionadas por parte del Estado. Esto, hasta ahora, no se ha logrado completamente, impidiendo que se pueda garantizar la seguridad de los pobladores, de los excombatientes⁷¹ y de los líderes sociales⁷².

Así las cosas, con base en lo mencionado podría concluirse que la verdadera amenaza a la implementación del Acuerdo se encuentra en la ausencia de garantías de seguridad en los territorios ocupados anteriormente por las FARC-EP. Esta conclusión sugeriría, a su vez, que un acompañamiento estatal —o, mejor, un efectivo control territorial— en la periferia permitiría o ayudaría por lo menos a una efectiva implementación del Acuerdo de Paz.

70 Fundamental para esta conclusión es el informe de la Fundación Ideas para la Paz. La fragilidad de la transición, cit. Igualmente véase Kroc Institute. *Tercer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*, cit.; Fundación Ideas para la Paz. *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras*, cit.; Crisis Group. “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, cit.; Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio*, cit.; Fundación Ideas para la Paz. *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*, cit.

71 El 22 de abril de 2019 se produjo en Norte de Santander el homicidio de Dimar Tórres Arévalo, ex integrante de las FARC, en hechos en los que se vio involucrado el cabo del Ejército Nacional Daniel Gómez, quien se encuentra investigado por una unidad especial de la Fiscalía General de la Nación. Véase: <https://www.elcolombiano.com/colombia/envian-a-la-carcel-a-militar-que-habria-asesinado-a-dimar-torres-GF10622859>

72 Véase, p. ej., Kroc Institute. *Tercer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*, cit., p. 11.

3. LA FUERZA PÚBLICA, ¿EL GARANTE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN LAS REGIONES?

Partiendo del resultado provisional del aparte anterior, es necesario cuestionarse sobre los mecanismos de consolidación territorial que tendría el Estado actualmente para garantizar la implementación de lo acordado, no solo como un ejercicio de legitimación, sino como garante del mantenimiento de la paz y la seguridad de la población civil.

Para dar una respuesta a ese cuestionamiento resulta razonable recurrir en un primer momento a los estudios, realizados por diferentes estudiosos del tema con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, sobre el papel de las Fuerzas Militares en un eventual escenario de posacuerdo. Dicho análisis se extenderá en algunos casos al papel de la Policía Nacional⁷³ pues, como se verá en líneas posteriores, algunas de las nuevas tareas de esta institución son fundamentales para la consolidación de la paz en las regiones.

Común a varios de esos análisis era la idea de una necesidad de transformación de la Fuerza Pública⁷⁴, teniendo como base la transformación misma de las amenazas, que se asumía como un hecho seguro. En esa medida, al dejar de ser una prioridad para la Fuerza Pública la confrontación con las FARC-EP, debería también pensarse en la posibilidad de reestructurar los objetivos de la institución, de tal forma que tuviesen las herramientas

73 Es importante tener en cuenta que, dadas las particularidades del conflicto colombiano, la Policía Nacional ha tenido que asumir una serie de tareas que abarcan asuntos que van mucho más allá del solo mantenimiento de condiciones del orden público. Véase GÓMEZ ÁLVAREZ, C. “Reformas y transformaciones de la Fuerza Pública colombiana en un escenario de posconflicto”, en VELÁSQUEZ VARGAS, A. y GARCÍA PINZÓN, V. (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, pp. 205 y 206: “La Policía Nacional también debió, de forma paralela a su misión básica de garantizar la convivencia pacífica y preservar la seguridad ciudadana, adecuar sus estructuras y doctrinas a las lógicas y necesidades de una guerra interna irregular”.

74 A modo de ejemplo, véase RAMÍREZ ARCOS, H. E.; GUEVARA SALAMANCA, J. D. y RIAÑO LANDAZÁBAL, J. F. *Las Fuerzas Militares del Posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, pp. 84 ss.; MUÑOZ ORTIZ, D. y SÁNCHEZ MOLANO, Y. X. “Agenda de seguridad en el posconflicto”, en VELÁSQUEZ VARGAS, A. y GARCÍA PINZÓN, V. (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, pp. 142 ss.; GÓMEZ ÁLVAREZ. “Reformas y transformaciones de la Fuerza Pública colombiana en un escenario de posconflicto”, cit., pp. 205 ss.

requeridas para asumir su nuevo reto como constructores de paz⁷⁵, “pero manteniendo unas capacidades de disuasión y contención que [evitaran] la reproducción de cadenas de violencia y criminalidad en el posconflicto”⁷⁶.

3.1. FUNCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA EN RELACIÓN CON LOS FINES DEL ESTADO

De conformidad con el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares “tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”⁷⁷. Por su parte, la Policía Nacional encuentra su función constitucional en el artículo 218, en el que, además de acentuarse su naturaleza civil, se establece que su “fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”⁷⁸.

Respecto de las Fuerzas Militares, Bernal Pulido categoriza cuatro funciones jurisprudenciales adicionales a la establecida en el artículo 217 de la Constitución Política, así: “(2) la búsqueda de la convivencia pacífica, (3) *la protección de los derechos humanos* y, en el marco del conflicto armado, (4) la protección especial de las víctimas. Por último, (5) el desarrollo de labores de inteligencia”⁷⁹ (cursiva fuera del original).

75 RAMÍREZ ARCOS, GUEVARA SALAMANCA y RIAÑO LANDAZÁBAL. *Las Fuerzas Militares del posacuerdo*, cit., pp. 93. Sobre la función de garantizar la convivencia pacífica, véase BERNAL, C. y CORREA, M. “Justicia, Justicia Transicional y Fuerzas Armadas. Un análisis desde la perspectiva del derecho constitucional”, en BERNAL PULIDO, C.; BARBOSA CASTILLO, G. y CIRO GÓMEZ, A. R. (eds.), *Justicia transicional: el papel de las Fuerzas Armadas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 109.

76 GÓMEZ ÁLVAREZ. “Reformas y transformaciones de la Fuerza Pública colombiana en un escenario de posconflicto”, cit., p. 206.

77 Art. 217 CP: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

78 Art. 218 CP: “La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

79 BERNAL y CORREA. “Justicia, Justicia Transicional y Fuerzas Armadas”, cit., p. 106.

Ahora bien, si se revisan tanto la función de la Policía Nacional en relación con el mantenimiento de las condiciones que permitan el ejercicio de las libertades y la convivencia en paz, como las funciones jurisprudenciales de las Fuerzas Militares en el marco de la búsqueda de la convivencia pacífica y la protección de los derechos humanos, podría establecerse como base argumentativa de dichas funciones la existencia de una obligación estatal de *garantizar la paz* para el ejercicio de los derechos reconocidos a las personas.

Con respecto a dicha obligación, Bernal Pulido, en el mismo estudio que se acaba de citar, enuncia una serie de normas constitucionales y de interpretaciones jurisprudenciales que justificarían la posición especial de la convivencia pacífica desde la perspectiva de los fines del Estado⁸⁰. Entre ellas se encuentran el preámbulo de la Constitución Política, el artículo 2.º de la misma, que consagra la convivencia pacífica como un fin esencial del Estado, y su artículo 22, que caracteriza la noción de paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

De igual forma, la Corte Constitucional ha conceptualizado a la paz como “un presupuesto para la eficacia del Estado Social de Derecho, por cuanto constituye una condición necesaria para el goce efectivo de todos los derechos fundamentales”⁸¹. Al ser la convivencia pacífica una condición básica, en una sociedad democrática, para el desarrollo autónomo de las personas en el marco de los procesos democráticos y de ejercicio de derechos fundamentales, se convierte también en la finalidad última de las instituciones, o, en el caso de nuestro interés, en “el móvil último de la actividad militar de las fuerzas del orden constitucional”⁸².

Así pues, resulta adecuado plantear la interrelación entre, por un lado, el concepto de la convivencia pacífica necesaria para el ejercicio de las libertades y la protección de los derechos humanos, y por el otro, las funciones de la Fuerza Pública desde la perspectiva de un concepto de paz como fin último del Estado (derecho y deber de obligatorio cumplimiento, según la propia Constitución)⁸³. Esto es, la noción de legitimación estatal a través del cum-

80 *Ibid.*, p. 110.

81 Sentencia C-160 de 2017

82 Sentencia T-439 de 1994: “La convivencia pacífica es un fin básico del Estado (CP art. 2) y el móvil último de la actividad militar de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales”.

83 *Ibid.*

plimiento de los fines —esta vez, desde una perspectiva más normativa— que fueron establecidos en el texto constitucional.

Del entendimiento de esa finalidad de búsqueda y garantía de convivencia pacífica como objetivo legitimador del Estado y del Acuerdo Final como una materialización, como un mecanismo encaminado a la consecución de ese fin esencial⁸⁴, se deriva la posibilidad, por lo menos dogmática, de asimilar la implementación del Acuerdo como una tarea indiscutible del Estado colombiano para legitimarse como Estado social de derecho.

Desde esa perspectiva es posible argumentar que las funciones atribuidas por el constituyente originario a la Fuerza Pública requieren de una reinterpretación en virtud de las necesidades de la implementación del Acuerdo y, ante todo, frente a los obstáculos considerables que esta ha tenido en las regiones⁸⁵. No sería irracional asumir que de la efectiva garantía del ejercicio de las libertades y de la efectiva protección de los derechos humanos de las poblaciones que viven la transformación del Estado —en razón de la firma del Acuerdo Final, mediante el entendimiento de la Fuerza Pública como institución constructora de paz y garantizadora del mismo— depende en gran medida que la pretensión de paz como fin esencial del Estado colombiano se materialice.

En este sentido, la Fuerza Pública, entendida como garante de la paz, tiene un rol fundamental en la consolidación social e institucional de las autoridades públicas en los territorios, especialmente en aquellos en los que se vive una reactivación del conflicto (Arauca, el Catatumbo, el sur del Valle del Cauca, Tumaco, el Bajo Cauca, el sur de Córdoba, Chocó y el sur del Cauca, así como también los departamentos de La Guajira y Cesar, en la frontera con Venezuela).

84 En relación con el caso específico del Acuerdo Final, Pizarro habla de “la necesidad de una implementación rigurosa de los acuerdos de paz” como una condición para la construcción de un posconflicto benigno. Véase PIZARRO. *De la guerra a la paz*, cit., pp. 430 y 431.

85 Esto teniendo en cuenta que la dirección de la Fuerza Pública se encuentra en cabeza del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 189, numeral 3 CP.

3.2. DIFICULTADES DE LA REINTERPRETACIÓN, Y UN EJEMPLO POSIBLE

Ahora bien, teniendo en cuenta la limitación competencial de la Fuerza Pública –dirección del Presidente de la República⁸⁶–, es natural que la primera visión de los objetivos en materia de seguridad y de consecución de los fines constitucionales provenga del ejecutivo mediante los desarrollos que este haga de las políticas de seguridad y defensa.

La Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad del gobierno actual, en cabeza del presidente Iván Duque Márquez, fue presentada en enero de 2019 y se constituye, según la introducción del documento, como la hoja de ruta del sector defensa. El texto está dividido en seis capítulos: 1. Amenazas; 2. Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad; 3. Ejes de transformación estratégica; 4. Principios de la política; 5. Propósito de la política, y 6. Objetivos estratégicos y líneas de política⁸⁷.

Los obstáculos frente a la implementación del Acuerdo no son objeto de tratamiento concreto en el capítulo de amenazas. Se habla de la ausencia de Estado en determinadas regiones y sobre las economías ilegales como afectación a la seguridad, pero todas ellas desvinculadas de la aplicación del Acuerdo de Paz y de las necesidades que deben ser cubiertas por la Fuerza Pública para garantizarla⁸⁸.

Por otro lado, al describir la base teórica de la política de seguridad, se habla sobre la existencia de un “círculo virtuoso de la seguridad”⁸⁹, compuesto por una serie de principios (seguridad, legalidad, emprendimiento y equidad). Este esquema se circunscribe a la vez a los principios de la democracia y la justicia eficaz, no siendo posible afirmar la existencia de un

86 El artículo 189 CP dispone: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”.

87 Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad PDS: para la legalidad el emprendimiento y la equidad*, Bogotá, 2019, p. 34.

88 *Ibid.*, p. 23.

89 *Ibid.*, p. 32. El concepto de círculo virtuoso de la seguridad puede comportar problemas de interpretación, puesto que no es posible derivar del desarrollo conceptual de la política de seguridad parámetros claros para su comprensión. Sin embargo, los principios de seguridad, legalidad, emprendimiento y equidad son retomados en la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

anclaje al concepto de paz o de justicia social con base en la implementación del Acuerdo de Paz⁹⁰.

Con respecto a los ejes de transformación estratégica puede decirse que se manifiesta una fuerte intención de articular mecanismos de presencia estatal en todo el territorio para que esta vaya más allá de la intervención militar⁹¹. Sin embargo, tampoco es posible afirmar que se haga referencia específica a un tipo de despliegue de seguridad para garantizar el cumplimiento de algunos de los objetivos del Acuerdo de Paz, ni de una consolidación social del Estado en el mismo sentido⁹².

Ya en el marco de las líneas de política (derivadas de la línea de Disuasión y Diplomacia para la Defensa y la Seguridad)⁹³, se hace una clara referencia a la garantía de los derechos de las poblaciones desplazadas⁹⁴ como una tarea

90 El artículo 2.º de la Ley 1955 de 2019 establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se constituye como parte integral de la norma. Véase Departamento Nacional de Planeación. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2019, pp. 47 ss. Dos de los pactos estructurales con un grado de importancia para el tema aquí desarrollado son el pacto por la legalidad y el pacto por la construcción de paz. El primero de ellos, enfocado en la seguridad y colaboración ciudadana, hace referencia nuevamente al círculo virtuoso de la seguridad expuesto en la política de defensa y seguridad. Allí se hace un diagnóstico de las dificultades de seguridad en las zonas ocupadas con anterioridad por las FARC-EP (presencia de GAO, economías ilegales y violencia contra personas y comunidades en riesgo). También se hace referencia específica a la *ausencia de instituciones estatales o frágil presencia* como causa de vacíos de autoridad. Sin embargo, las tareas con respecto al diagnóstico previo no son planteadas en el marco de la materialización del Acuerdo de Paz, sino más bien como propósitos independientes dentro de un concepto de seguridad propio. El segundo de los pactos estructurales que vale la pena mencionar aquí se denomina “pacto por la construcción de paz”. Para el desarrollo de ese capítulo se hace uso de terminología propia de la implementación y se menciona de manera clara el Acuerdo de Paz (véase p. 777). Si bien los objetivos del pacto por la construcción de paz no pueden catalogarse como objetivos de materialización del Acuerdo de Paz, sí es posible enmarcarlos en tareas propias de implementación, pese a la ausencia de una referencia clara y directa, pues con ellos se pretende un aseguramiento del territorio garantizando la vida de las poblaciones afectadas por el conflicto, el apoyo a quienes se reintegraron a la sociedad civil y la articulación del Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y Garantías de No Repetición.

91 Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa y Seguridad, cit., p. 35.

92 Caso diferente representa el Plan Nacional de Desarrollo, el cual, como se mencionó, contempla un pacto específico para la construcción de paz. Véase Departamento Nacional de Planeación. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, cit., pp. 772 ss. Así mismo, plantea como preocupación importante, dentro del pacto por la legalidad, la violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales. Véase p. 54 del mismo documento.

93 *Ibid.*, p. 50.

94 *Ibid.*, p. 56.

conjunta de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional –sin desconocer los límites funcionales de cada una de las instituciones–. Así mismo, aparece como otra sub-línea derivada la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos⁹⁵. Allí se describen como mecanismos de garantía de protección efectiva: elevar las recompensas por los cabecillas de las organizaciones criminales, dismantelar las estructuras criminales por parte de la Fuerza Pública y adoptar un enfoque preventivo teniendo en cuenta las amenazas para los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Las sub-líneas políticas de garantía de retorno para las poblaciones desplazadas y de protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos podrían considerarse como relevantes para encaminar el trabajo de la Fuerza Pública a la construcción de paz en los términos del Acuerdo, aunque no se halla una mención explícita a este. Es necesario hacer énfasis en la necesidad imperiosa de proteger a estos últimos miembros de la población, pues, como se ha indicado ya en varios párrafos, los defensores de derechos humanos y los líderes sociales representan una garantía viva para la consecución de la paz objeto del Acuerdo⁹⁶.

Pese a lo anterior, es posible encontrar ejemplos de direccionamiento de las funciones de la Fuerza Pública en virtud del Acuerdo de Paz. Algunos de los documentos concernientes al plan de modernización de la Policía Nacional, desarrollados durante la vigencia de la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País” 2015-2018^[97] bajo la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón, pueden ser considerados como una forma de reacomodación institucional (reinterpretación de funciones) al servicio del Acuerdo de Paz⁹⁸.

95 *Ibid.*, p. 60.

96 Defensoría del Pueblo. “Informe de riesgo 010-17 A.P.”, cit., pp. 18 s. En igual sentido, véase Kroc Institute. *Tercer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*, cit., p. 11.

97 SOLANO GONZÁLEZ. “La aplicación de las normas y principios del derecho internacional humanitario en la planeación y ejecución de las operaciones militares contra los grupos armados organizados y las personas civiles que participan directamente en las hostilidades”, cit., p. 218: dicha política “estableció como objetivo general de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional el de contribuir con sus capacidades operacionales y organizacionales a la terminación del conflicto armado interno, a la construcción de una paz estable y duradera, al desarrollo socioeconómico, a la defensa de los intereses nacionales y al mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana”.

98 Es importante mencionar que el plan de modernización fue desarrollado igualmente durante la vigencia del Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018.

Fundamento del modelo de construcción de paz de la Policía Nacional no es otro distinto que el conjunto normativo referido en las primeras líneas de este escrito: los fines esenciales del Estado, el principio democrático y el derecho a la paz. Adicionalmente, fueron de utilidad para la creación del plan las experiencias con la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP)⁹⁹. En el documento descriptivo del modelo de construcción de paz puede leerse con claridad el enfoque de las finalidades del mismo: “para dar cumplimiento a lo pactado en los acuerdos y consolidar así su aporte a la construcción de la paz y la transformación de los conflictos en todo el territorio colombiano”¹⁰⁰.

Allí se identifican seis iniciativas estratégicas para la implementación del Acuerdo de Paz consistentes en: 1. Seguridad y convivencia para la construcción de la paz territorial; 2. Seguridad para el ejercicio de la participación política y la protesta pacífica; 3. Fin del conflicto y garantías de seguridad para la dejación de armas; 4. Tratamiento territorial a la problemática de las drogas ilícitas para la reducción de conflictos; 5. Tratamiento del pasado, defensa jurídica y policías víctimas y, finalmente, 6. Implementación, monitoreo y verificación.

Así mismo, el modelo de construcción de paz está sustentado en enfoques que comprenden elementos como: 1. Gobernabilidad y derechos humanos; 2. Transformación, enfocada en la capacidad de ofrecer otras alternativas para la solución de conflictos; 3. Prevención; 4. Tratamiento diferencial, y 5. Paz territorial. Sobre este último es importante mencionar que el modelo de construcción de paz se basa en los diferentes contextos sociales y territoriales para ofrecer las soluciones de implementación, pues “la paz se construye desde la visión de los grupos en sus territorios, con apego a las particularidades de estos y en donde las soluciones dan respuesta a sus necesidades específicas”¹⁰¹.

99 Policía Nacional de Colombia. *Modelo de construcción de paz. Aporte institucional a la reconciliación nacional. Cartilla proceso de modernización*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 3; el UNIPEP se constituye como “cuerpo especializado cuyo trabajo es reconocido incluso a nivel internacional por su papel preponderante en el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación sobre el Cumplimiento del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas, y luego por su destacada tarea en los 26 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación”.

100 *Ibid.*

101 Policía Nacional de Colombia. *Modelo de construcción de paz. Aporte institucional a la reconciliación nacional*, cit., p. 61.

Por otro lado, se encuentra el Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER), que “se constituye en la capacidad funcional de la Policía Nacional para materializar el servicio de policía en el ámbito de la seguridad ciudadana rural”¹⁰². Dicho sistema aparece definido “como un conjunto de capacidades, principios, objetivos, estrategias, proyectos, planes, programas, recursos institucionales e instancia de coordinación interinstitucional, que permite el despliegue optimizado de la seguridad en las diferentes zonas rurales del país”¹⁰³. El hecho de que la capacidad institucional de una de las direcciones de la Policía Nacional esté dirigida a la actuación en zonas rurales del Estado lleva necesariamente a pensar en el concepto de territorialidad (que fue mencionado al comienzo de este escrito) y en la posibilidad de comprender a la Policía Nacional como constructora de paz en los territorios en donde la implementación se enfrenta a serios problemas de seguridad¹⁰⁴.

La defensa del territorio y la finalidad de estabilizar el concepto de seguridad ciudadana son principios transversales en la concepción de este sistema tendente a llevar la institucionalidad a las zonas rurales. Adicionalmente, el accionar del programa está determinado por cinco principios fundamentales: el respeto por los derechos humanos, la protección, la corresponsabilidad, la priorización y progresividad y, finalmente, la cobertura.

De la interacción de todos esos principios en la realización de los fines del SISER se deriva un proceso de consolidación de la oferta de la Policía Nacional en función de las zonas rurales. A través de ello se logra una lucha conjunta con las Fuerzas Militares por la recuperación de los territorios, el respeto de los derechos, la defensa del medio ambiente, la materialización de la seguridad ciudadana y la desarticulación de estructuras criminales¹⁰⁵.

102 Policía Nacional de Colombia. *Sistema integrado de seguridad rural. La Policía al servicio del campesino*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 12. Véase también p. 3: “Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER), uno de los ejes del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI), del cual ya hacen parte más de 10.000 carabineros, entre ellos al menos 2.000 técnicos agropecuarios, que asesoran a nuestros campesinos en proyectos productivos”.

103 *Ibid.*, p. 4.

104 *Ibid.*: “El SISER se constituye en la capacidad funcional de la Policía Nacional para materializar el servicio de policía en el ámbito de la seguridad ciudadana rural. Su concepción y arquitectura sistémica le permiten integrar y orientar acciones de corresponsabilidad entre las instituciones, con un enfoque diferencial en los territorios”.

105 *Ibid.*, pp. 10 ss.

3.3. CONCLUSIÓN INTERMEDIA:

¿UNA REINTERPRETACIÓN FUNCIONAL?

Es posible afirmar la existencia de una relación directa entre el fin esencial de garantía de la convivencia pacífica –para el ejercicio de libertades individuales y protección de los derechos humanos– y las funciones de la Fuerza Pública, de manera tal que sea igualmente razonable partir de un ejercicio legitimador del Estado al orientar a su Fuerza Pública para el desarrollo de sus tareas en aras de servir a la implementación del Acuerdo de Paz.

Reinterpretar las funciones de la Fuerza Pública no es nada diferente a interpretarlas de conformidad con los postulados constitucionales (fin esencial de convivencia pacífica y derecho a la paz) y acentuar su carácter de institución constructora de paz. Sin embargo, no puede partirse de una fácil reinterpretación en el marco de la política de seguridad y defensa, que en últimas es la guía del trabajo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en un periodo de gobierno como el actual. Esto, en razón de que dicha política no fue concebida como un instrumento materializador del Acuerdo de Paz, ni contempla objetivos claros en relación con aquel, pese a que sus objetivos, políticas y líneas corresponden a muchas de las amenazas aquí contempladas¹⁰⁶.

El modelo de construcción de paz de la Policía Nacional se constituye como un ejemplo posible de acomodación funcional para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Paz, desde la misma institución en coherencia con la política de seguridad vigente al momento de creación del programa.

CONCLUSIÓN

De la descripción de la interrelación de los tres componentes base de este escrito se derivaron dos puntos de análisis con respecto a la implementación del Acuerdo de Paz, esto es, el papel de la Fuerza Pública en ese desarrollo y los obstáculos de seguridad en las regiones que lo afectan. Igualmente se llegó a dos conclusiones fundamentales que podrían resumirse así: 1. La

¹⁰⁶ Sin embargo, es importante tener en cuenta los dos pactos estructurales de las bases del Plan Nacional de Desarrollo que pueden ofrecer una base legal de reinterpretación, a saber, el pacto por la legalidad y el pacto por la construcción de paz. Véase Departamento Nacional de Planeación. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, cit., pp. 45 ss. y 772 ss.

amenaza real a la implementación del Acuerdo consiste en una amenaza a la seguridad en las regiones debido a la ausencia estatal (ausencia de consolidación social del Estado en el territorio) y 2. La Fuerza Pública en su función de construcción de paz tiene una enorme responsabilidad en la tarea de asegurar los territorios (principalmente las zonas más afectadas por la reactivación de la confrontación, como Arauca, el Catatumbo, el sur del Valle del Cauca, Tumaco, el Bajo Cauca, el sur de Córdoba, Chocó y el sur del Cauca; así como los departamentos de La Guajira y Cesar, en la frontera con Venezuela) para que pueda implementarse el Acuerdo y garantizarse una paz estable y duradera.

Dado que el Acuerdo de Paz debe entenderse como una manifestación del fin esencial del Estado colombiano de garantizar la paz y la vigencia de los derechos humanos, es razonable exigir del poder público que encamine toda su capacidad institucional en aras de asegurar la vigencia del Acuerdo de Paz. Una posible solución para los obstáculos de seguridad que impiden la implementación del Acuerdo en las regiones consiste en la interpretación de las tareas de la Fuerza Pública en función de los objetivos y principios del Acuerdo, como se demuestra en el plan de modernización de la Policía Nacional, el modelo de construcción de paz y el concepto mismo de ruralidad¹⁰⁷.

La actual Política de Seguridad y Defensa no tiene manifestaciones claras sobre el desarrollo de las tareas de la Fuerza Pública en virtud del Acuerdo de Paz, como sí existían en la política anterior, con base en la cual se desarrolló el modelo de construcción de paz que ha servido como ejemplo de lo posible. Pese a ello, no es absurdo encontrar en las sub-líneas políticas de garantía de retorno para las poblaciones desplazadas y de protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos una base sólida que le permita a la Fuerza Pública en general instituir programas de implementación del Acuerdo, similares al modelo de construcción de paz de la Policía Nacional¹⁰⁸.

107 Policía Nacional de Colombia. *Modelo de construcción de paz*, cit.

108 Véase también Departamento Nacional de Planeación. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, cit. Aunque el objeto de estudio de este escrito se restringió a la política de defensa y seguridad como hoja de ruta del accionar de la Fuerza Pública, vale la pena hacer referencia a los pactos por la legalidad y la construcción de paz como posibles fundamentos para una reinterpretación de funciones en virtud del Acuerdo de Paz.

REFERENCIAS

- ÁVILA MARTÍNEZ, A. y CASTRO LEÓN, J. D. “Seguridad en la ruralidad: una propuesta para el posconflicto”, en *Seguridad y justicia en tiempos de paz*, Bogotá, Penguin Random House, 2017.
- BALL, P.; RODRÍGUEZ, C. y ROZO, V. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017: una estimación del universo*, Bogotá, Dejusticia, 2018.
- BERNAL, C. y CORREA, M. “Justicia, Justicia Transicional y Fuerzas Armadas. Un análisis desde la perspectiva del derecho constitucional”, en BERNAL PULIDO, C.; BARBOSA CASTILLO, G. y CIRO GÓMEZ, A. R. (eds.), *Justicia transicional: el papel de las Fuerzas Armadas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- Crisis Group. *Informe sobre América Latina n.º 63*, “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”, Bogotá y Bruselas, Crisis Group, 2017.
- Defensoría del Pueblo. “Informe de riesgo 010-17 A.I”, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017.
- Defensoría del Pueblo. “Informe especial de riesgo: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el Posacuerdo”, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2019.
- ECHANDÍA CASTILLA, C. y CABRERA SOSSA, I. *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- Fundación Ideas para la Paz. ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019.
- Fundación Ideas para la Paz. “Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, Informe n.º 30, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018.
- Fundación Ideas para la Paz. *Del Capitolio al territorio. La mirada de los territorios a los retos y oportunidades de la implementación del Acuerdo de Paz*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019.

- Fundación Ideas para la Paz. *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Los desafíos del nuevo gobierno*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2018.
- Fundación Ideas para la Paz. *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, C. “Reformas y transformaciones de la Fuerza Pública colombiana en un escenario de posconflicto”, en VELÁSQUEZ VARGAS, A. y GARCÍA PINZÓN, V. (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015.
- JELLINEK, G. *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg, Gehlen, 1966.
- Konrad Adenauer Stiftung. *Colombia en el tránsito hacia una paz sostenible: arranca el proceso con el ELN en medio de la implementación de los acuerdos con las EARC*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- KRIELE, M. *Einführung in die Staatslehre*, 6.^a ed., Stuttgart, Berlín y Colonia, Kohlhammer, 2003.
- Kroc Institute. *Primer Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Bogotá, University of Notre Dame, 2017.
- Kroc Institute. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Bogotá, University of Notre Dame, 2018.
- Kroc Institute. *Tercer informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia - 2 años de implementación*, Bogotá, University of Notre Dame, 2019.
- Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad PDS: para la legalidad el emprendimiento y la equidad*, Bogotá, 2019.
- MUÑOZ ORTIZ, D. y SÁNCHEZ MOLANO, Y. X. “Agenda de seguridad en el posconflicto”, en VELÁSQUEZ VARGAS, A. y GARCÍA PINZÓN, V. (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015.
- PIZARRO, E. *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*, Bogotá, Planeta, 2018.
- Policía Nacional de Colombia. *Modelo de construcción de paz. Aporte institucional a la reconciliación nacional. Cartilla proceso de modernización*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018.

Policía Nacional de Colombia. *Sistema integrado de seguridad rural. La Policía al servicio del campesino*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018.

RAMÍREZ ARCOS, H. E.; GUEVARA SALAMANCA, J. D. y RIAÑO LANDAZÁBAL, J. F. *Las Fuerzas Militares del Posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015.

REVELO REBOLLEDO, J. y GARCÍA VILLEGAS, M. (dirs.). *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*, Bogotá, Dejusticia, 2018.

SCHÖBENER, B. *Allgemeine Staatslehre*, Múnich, C.H. Beck, 2009.

SOLANO GONZÁLEZ, É. “La aplicación de las normas y principios del derecho internacional humanitario en la planeación y ejecución de las operaciones militares contra los grupos armados organizados y las personas civiles que participan directamente en las hostilidades”, en BERNAL PULIDO C.; BARBOSA CASTILLO, G., CIRO GÓMEZ, A. R. (eds.), *Milicias guerrilleras: análisis jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

VALENCIA AGUDELO, L. y OBANDO BURGOS, C. “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”, en ÁVILA MARTÍNEZ, A. y VALENCIA AGUDELO, L. (comps.), *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Bogotá, Grupo Zeta, 2016.