

Reseña del libro *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz*



Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz / León Valencia Agudelo et al.; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación, 2017.

Terminó la guerra. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, FARC-Ep, se desmovilizaron y se desarmaron; el Ejército de Liberación Nacional, ELN, ha firmado por primera vez un cese al fuego y a las hostilidades bilateral temporal y es muy probable que esta tregua se prolongue y termine en un pacto definitivo de paz. 2017 será recordado en la historia como el año en que se puso fin a un conflicto armado que duró más de cinco décadas y produjo 8.530.000 víctimas entre ellas cerca de 250.000 muertos la inmensa mayoría civiles indefensos.

El país, signado por apasionadas controversias políticas, aún no le da el justo valor a este acontecimiento, pero la comunidad internacional en pleno si sabe el gran salto que ha dado Colombia. Por fin estamos pasando del siglo XX al siglo XXI, estamos dejando atrás la herencia de un siglo que en su segunda mitad produjo dictaduras militares y guerrillas en todo el continente.

La guerra terminó. Lo que está en discusión es la calidad del post-conflicto. Las preguntas

después de un año de firmado el acuerdo de paz tienen que ver con el camino que elegiremos en la transición: ¿Tendremos un post-conflicto especialmente violento como el de Centro-América? ¿Zanjaremos las enormes diferencias y controversias que en torno a las negociaciones de paz se han tejido con más ardor que razón? ¿Echaremos pronto las bases de la reconciliación nacional con verdad, con justicia, con reparación? ¿Los 281 municipios que han sufrido la guerra recibirán una verdadera atención del Estado, los empresarios y la comunidad internacional, para superar la presencia de economías ilegales y construir institucionalidad democrática, mercados legales y ciudadanía? ¿Se abrirá el país a un tiempo de reformas políticas, económicas y sociales en pos de la modernización, de la inclusión política y de la equidad social?

El primer paso para realizar un post-conflicto de alta calidad es el cumplimiento cabal del acuerdo de paz suscrito solemnemente en el Teatro Colón de Bogotá entre el presidente Santos y el líder de las FARC Rodrigo Londoño el 24 de noviembre de 2016. El segundo paso es la puesta

en marcha de estrategias eficaces para conjurar los demás factores de violencia: el crecimiento de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, la minería ilegal; la persistencia de los herederos de los paramilitares, especialmente el Clan del Golfo; la consolidación de las disidencias de las FARC; cualquier tentación del ELN de volver a la confrontación armada; la anarquía criminal que se percibe en algunas zonas dejadas por las FARC donde están en aumento los delitos comunes y los conflictos en la comunidad. El tercer paso es el triunfo en las elecciones de 2018 de una coalición política comprometida de verdad con la construcción de una paz estable y duradera fruto de la negociación y la concertación.

Ninguno de estos pasos está asegurado, la incertidumbre es el signo al cierre de este primer año del acuerdo de paz. Aún no se vislumbran unas tendencias dominantes, unas líneas más vistosas, más influyentes. Esta incertidumbre se refleja en el balance de la Fundación Paz y Reconciliación. En el marco de la Iniciativa Unión por La Paz hemos hecho un gran esfuerzo para hacer el seguimiento a los acuerdos de paz y a la marcha del post-conflicto a lo largo del año. Dividimos los 281 municipios en 17 zonas y en cada una de ellas estamos instalando dos investigadores sociales que junto a un equipo nacional de 13 personas hacen monitoreo permanente de la implementación de los acuerdos con las FARC y de la marcha de las negociaciones con el ELN. En este informe damos cuenta punto por punto tanto de los avances como de los grandes riesgos del post-conflicto desde una posición independiente y crítica que se la juega a la mayor objetividad lejos de afanes partidistas.

Agradecemos especialmente a la Fundación Ford; a la Cooperación Noruega y Española; al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO; y a la Red de programas de desarrollo y paz, Redprodepaz; por su enorme contribución para que tanto los dos primeros informes como este balance del año se hicieran realidad.

El informe trae cinco capítulos y estos son los hallazgos principales:

Capítulo 1

- La dejación de armas de las FARC se ha cumplido a cabalidad. La medición internacional se hace calculando la relación entre el número de armas por desmovilizado. El promedio más alto había sido Afganistán, donde se entregaron 0.76 armas por desmovilizado. A nivel nacional, la desmovilización paramilitar arrojó un promedio de 0.6 armas por hombre. Para el caso de las FARC la relación fue de 1.3 armas por excombatiente, más del doble a la de paramilitares y casi del doble de la de Afganistán, una cifra que no tiene precedentes en los procesos de dejación de armas. En términos generales la violencia asociada al conflicto ha descendido desde 2012, cuando se inició el proceso de paz. Entre 2012 y 2016 la reducción de homicidios a nivel nacional fue de 3695 vidas, mientras que en los 281 municipios focalizados para el postconflicto la reducción fue de 957 vidas, nótese que el 27% de la reducción en muertes violentas ocurrió en los municipios de postconflicto. El descenso en los indicadores se da a nivel nacional y particularmente en los 242 municipios donde operaron las FARC no sólo está asociado a cifras de homicidios, este comportamiento también se puede observar en la reducción del desplazamiento forzado, el secuestro y la desaparición forzada.

- Pese al constante descenso en las cifras entre 2012 y 2017, preocupa que los datos asociados a violencia estén repuntando en lo corrido del 2017. Hay un grupo de setenta municipios que tienen un comportamiento diferente al resto del país. Allí la violencia homicida ha aumentado una vez las FARC salieron del territorio.

- En este grupo de setenta municipios se han presentado nuevas dinámicas asociadas a la seguridad. Por un lado, varios de estos municipios han sido copados por otras estructuras ilegales, en algunos casos el ELN, en otros Grupos Armados Organizados, principalmente el Clan del Golfo y grupos de desertores de las FARC. Por otro lado, en otros municipios como en el sur del Tolima, lo que se ha presentado es un proceso de anarquía criminal, en el cual no hay copamiento de estructuras ilegales, sino con la salida de las FARC se incrementaron el robo en carreteras, el abigeato y el robo de gallinas. Es decir, se incrementa la delincuencia común.

Capítulo 2

- En todo el país se contabilizan 15 grupos de desertores en 43 municipios, de los cuales los más grandes están en Guaviare, Tumaco y Cauca. Un total de 700 guerrilleros habrían reincidido.

- La disidencia de las Farc del sur del país al mando de Iván Mordisco y Gentil Duarte está fortaleciéndose de manera significativa. Las debilidades en materia de reincorporación, el reclutamiento por distintos medios y la débil acción del ejército en Guaviare ha favorecido este proceso. Se cree que este grupo tendría 550 personas, de las cuales al menos 450 serían ex guerrilleros.

- Según la investigación de la Fundación Paz & Reconciliación, no existe ningún tipo de vínculo entre los miembros de las Farc en proceso de reincorporación y los denominados desertores y disidencias del mismo grupo. Quienes han querido mostrar estas relaciones lo han hecho para sacar réditos políticos en el marco de las elecciones del 2018. Es decir, no hay pruebas que indique que estos grupos son el Plan B o una retaguardia de las FARC.

- La proliferación de Grupos Armados Organizados como “La Mano que limpia”, “La Nueva Generación”, “Gente de Orden”, “Águilas Negras” y la expansión del Clan del Golfo, genera un alto riesgo en términos de seguridad tanto para las comunidades como para los miembros de las Farc en proceso de reincorporación y para sus familias. Por otra parte, la expansión y el dominio de los GAO evidencia una débil capacidad de las instituciones estatales para garantizar alternativas económicas y sociales a la población, además, evidencia una debilidad de la Fuerza Pública en la confrontación directa con estos grupos.

- Las zonas más afectadas por estas nuevas dinámicas criminales se encuentran en tres grandes subregiones. Todo el cinturón del pacífico, desde Tumaco Nariño hasta Riosucio Choco. Luego lo que va desde la frontera con Panamá pasando por el sur de Córdoba, sur de Bolívar hasta llegar al Catatumbo. Y un tercer cinturón en los llanos orientales.

- Puede avizorarse que seguirán surgiendo nuevos GAO debido a fragmentaciones de los ya presentes o a las “nuevas oportunidades” de hacerse al control de las rentas ilegales. No

obstante, en un futuro cercano, la situación tenderá a “normalizarse” dada la consolidación paulatina de algunos grupos en la mayor parte de los territorios, como es el caso del Clan del Golfo, que seguramente recogerá estas pequeñas expresiones armadas.

- Entre 2015 y 2016 los cultivos de coca aumentaron un 52% al pasar de 96.000 has a 146.000 has. Este incremento no es nuevo ni repentino, comenzó en 2013. Hay tres fenómenos que tienen relevancia más allá del incremento: (i) la concentración de los cultivos: desde 2014 el número de departamentos afectados con coca decrece a 21, al igual que el número de municipios que pasó de 204 a 183. (ii) el aumento de cultivos se da sólo en 9 departamentos, mientras que en el resto tiende a disminuir. (iii) se presenta reincidencia de cultivos en zonas donde se pusieron en marcha diferentes estrategias para erradicación de cultivos, tanto la erradicación forzada, como planes de sustitución implementados en el marco del plan consolidación.

- El 50% de los cultivos se concentra en 10 municipios de 4 departamentos (Nariño, Norte de Santander, Cauca y Putumayo) de la siguiente manera: Tumaco (16%); Tibú (9%); Puerto Asís (5%); El Tambo (4%); Valle Del Guamuez (3%); Sardinata (3%); El Tarra (3%); Barbacoas (2%); San Miguel (2%) y Orito (2%). El área con coca en estos 10 municipios pasó de 45.748 has en 2015 a 70.579 has en 2016.

Las regiones donde se concentran los cultivos tienen dos características que influyen en la dinámica de mercado: (i) son territorios fronterizos, que permiten la realización de la cadena de producción. (ii) no hay un actor armado dominante que regule la cadena del narcotráfico o alguno de sus eslabones.

- Luego de meses de investigación se puede concluir que el aumento de los cultivos de uso ilícito es más complejo de lo que se cree. Al menos hay cuatro explicaciones. La primera y tal vez la principal explicación es económica, en las regiones productoras desde mediados de 2012 se vivió un aumento de los precios de la hoja de coca y la pasta base de coca, lo cual fue producto de la revaluación de dólar y el aumento de la demanda en Brasil. Hubo zonas donde el

incremento del precio fue cercano al 40%. La segunda explicación es de mano de obra.

- Básicamente desde 2007 muchas familias se pasaron de la siembra de hoja de coca a la minería ilegal, debido al aumento del precio de la onza de oro. Con la caída de los precios del Oro a nivel mundial muchas familias regresaron a la hoja de coca. La tercera explicación es la escalada de consumo de Cocaína en Brasil y Argentina y el salto de un millón quinientos mil consumidores en Estados Unidos a un millón novecientos mil en los últimos años. La cuarta explicación es la expectativa de recibir beneficios por parte del Estado derivados del proceso de paz; aunque esta explicación sólo es válida para pequeños cultivadores no para las zonas de producción industrial. Por último, asuntos de infraestructura social hicieron que los avances durante el Plan consolidación y el Plan Colombia se vinieran al piso, nunca llegaron vías terciarias, alumbrado público, ni distritos de riego.

- El tiempo que hay entre la firma del acuerdo colectivo y la inscripción de las familias en el Programa es demasiado largo, según información de terreno, alrededor de 8 o 10 meses. Este periodo se configura como una posibilidad de desconfianza por parte de las comunidades hacia el Estado, pues resulta inexplicable la demora. Esta desconfianza sumada a la falta de credibilidad que ya tiene el Estado en esas regiones, puede jugar en contra del proceso de sustitución, pues mientras que el Estado demora en entregar los subsidios prometidos, están en el territorio otros actores armados ilegales incentivando la siembra de coca. Para ello es necesario y urgente robustecer el equipo de trabajo dedicado a esta labor. Mientras que en el tema de erradicación se comprometieron a 8.000 efectivos de la fuerza pública, para el programa de sustitución existen alrededor de 100 funcionarios públicos en territorio, el desbalance es enorme.

- El Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Policía Antinarcoóticos, han demostrado muy bajos niveles de coordinación interinstitucional, si bien estos no son políticas excluyentes, no pueden implementarse de manera simultánea, lo cual se ha generalizado con un ambiente de desconfianza entre comunidades y las autoridades.

- Si el Gobierno no pone en marcha los Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo PISDA, y otros Planes comprometidos en el marco de la Reforma Rural y la estrategia de respuesta rápida para el postconflicto, tales como vías terciarias, mecanismos de crédito y economía solidaria, búsqueda y apertura de mercados, apoyo técnico para la diversificación de productos, es posible que el intento de los PNIS por resolver el asunto de los cultivos de uso ilícito, corra con la misma suerte que programas anteriores.

- Los retrasos en materia de reincorporación son evidentes y se han constituido en una de los principales obstáculos para un postconflicto de alta calidad. El acuerdo reconocía el proceso de reincorporación desde una dimensión política, social y económica, los avances son residuales y los incumplimientos en acciones que favorezcan la garantía de los derechos de los excombatientes han generado insumos para que estos se salgan del proceso. Por un lado, las Zonas Veredales de Transición y Normalización fueron cambiadas por Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, sin que esto transformara la realidad del entorno y permitiera el desarrollo de proyectos productivos y demás ofertas que contempla el acuerdo para la reincorporación.

- Las acciones contra la seguridad física de los excombatientes es alarmante. En el primer año de implementación se han reportado 21 homicidios a excombatientes y 11 más a familiares de ex guerrilleros, esto da cuenta de las deficiencias en un plan integral de protección para garantizar la vida de los excombatientes.

- Hasta el momento, los mayores avances se pueden observar en los temas de reincorporación política, el pasado 01 de septiembre nació la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, organización política que les permitirá participar con personería jurídica en las próximas elecciones. La constitución del partido político es el hecho más sobresaliente del proceso de reincorporación y permitirá a la FARC proponer listas para participar políticamente en las próximas elecciones legislativas y presidenciales.

Capítulo 3

Desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 31 de octubre de 2017 se han reportado el homicidio

de 94 líderes sociales y defensores de derechos humanos y más de 200 acciones victimizantes contra esta población. Así las cosas, cada 4 días matan un líder social en Colombia.

- Las cifras registradas por la Fundación Paz & Reconciliación, a través del Observatorio de violencia política, han evidenciado patrones de sistematicidad en cuanto a los perfiles de líderes se refiere, a saber: a) líderes asociados a actividades en contra de las economías ilícitas y/o en defensa del medio ambiente; b) líderes que impulsan la defensa de los derechos de las víctimas del conflicto armado en la reclamación de tierras, restitución de sus derechos y lucha por la verdad; y c) líderes

con potencial participación política en las próximas elecciones en el caso concreto de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

- En todos los casos, la identificación del móvil sigue siendo el mayor reto en materia de combatir la impunidad, no se ha podido establecer una sistematicidad sobre los posibles responsables, hecho que permite plantear la hipótesis de que las agresiones contra líderes sociales son ejecutadas por organizaciones que venden servicios criminales en los territorios a personas que están en la legalidad.

Capítulo 4

- Desde que empezó el Fast Track: 01 de diciembre de 2016 hasta el 01 de octubre de 2017, transcurrieron 10 meses y el balance es deficiente. Durante el primer semestre del año 2017, fueron aprobados en bloque, antes de la regulación de la Corte Constitucional cuatro actos legislativos: Justicia Especial para La Paz, Reincorporación, Estabilidad Jurídica del Acuerdo y Monopolio de las Armas; dos leyes orgánicas: Voceros FARC-EP y Unidad Nacional de Protección; una ley ordinaria: Amnistía e indulto; y una ley estatutaria: Estatuto de la Oposición.

- En el segundo periodo legislativo lo más probable es que se aprueben 12 de las 24 iniciativas legislativas proyectadas, incluidas la Justicia Especial para La Paz y la Reforma política que fueron mutiladas y están lejos de lo que fue acordado en la Habana.

- Las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz se constituyen en uno de

las acciones más importantes para garantizar los procesos de apertura democrática, Se ha acordado que no podrá ser postulados quienes hayan sido elegidos antes para otros cargos de elección popular y no podrán hacer coaliciones o alianzas con otros candidatos de partidos tradicionales. Tampoco desmovilizados de las FARC-EP u otros grupos al margen de la ley.

- El comportamiento de los partidos políticos durante el trámite en el Congreso de las leyes para la Paz evidencia la ruptura que existe entre lo que fue la Unidad Nacional y permite identificar hacia dónde se moverá el mapa político para las próximas elecciones. Si bien, el Centro Democrático mantuvo siempre una posición de sabotaje a los acuerdos, en el transcurso de la legislatura Cambio Radical y un sector del Partido Conservador se sumó a estas posiciones, especialmente cuando se abordaron temas como la Reforma Política, el punto agrario y la Jurisdicción Especial para la Paz, transformaciones que son necesarias para garantizar los derechos de las víctimas, la apertura política y la modernización del campo colombiano.

Capítulo 5

El enfoque de género tiene que avanzar de la sola la noción de equidad e igualdad enunciadas en el acuerdo de paz y en las disposiciones normativas a la consolidación de manera visible y concreta de medidas afirmativas que posibiliten estos derechos. No hay que olvidar que las prácticas de exclusión y discriminación están insertas en nuestra cultura política y la norma en sí no es garante de la materialización de los derechos.

- Velar porque la participación de las mujeres va más allá de las instancias de alto nivel del acuerdo y se reflejen progresivamente en los territorios, entendiendo que debe haber un fortalecimiento especial de las garantías de participación, por los niveles de vulnerabilidad que las lideresas experimentan en los territorios.

- Es necesario acompañar desde las organizaciones sociales y las plataformas de seguimiento de la implementación del acuerdo la debida transversalización del enfoque de género en el sistema de justicia transicional, ya que nos enfrentamos a un escenario de

esclarecimiento de la verdad e identificación de responsables frente a las violencias de género y es clave incorporar las medidas necesarias para que esta disposición se cumpla.

- El reconocimiento de la biodiversidad como sujeto de reparación en la construcción territorial de la paz. Iniciativas desde la sociedad civil como el Diálogo Minero-Energético, el Pacto por el Agua, los guardianes del oso, las consultas populares, entre otras, no hacen más que llamar la atención sobre la necesidad de caracterizar las conflictividades que se siguen dando entorno a la biodiversidad y los bienes naturales de Colombia, para luego dar un paso adelante en la construcción participativa de planes que reviertan los efectos de la guerra en la naturaleza.