



SEGURIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Agosto 16 de 2018

El Fondo de Capital Humano para la transición colombiana es un grupo de profesionales colombianos con experiencia directa en el proceso de conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC en La Habana, Cuba. Bajo la dirección del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), el Fondo pretende evitar el divorcio entre el conocimiento generado durante el proceso de negociación y el conocimiento que debe estar disponible, activo y organizado para la construcción de la paz.

Ver más información [aquí](#)

*

Uno de los mayores retos que enfrenta una sociedad luego de la firma de un acuerdo de paz con un grupo armado ilegal es el de garantizar condiciones de seguridad, tanto en los territorios más afectados por el conflicto, como en otras regiones vulnerables.

El proceso de paz con las FARC produjo la desmovilización de cerca de 11.384 miembros de la organización (incluyendo milicianos y privados de la libertad), así como la entrega de 7.132 armas, cifras sin precedentes en materia de armas entregadas por cada excombatiente. Aunque estas cifras van acompañadas de una importante mejoría en las condiciones de seguridad en buena parte de los territorios donde hacían presencia las FARC, esta situación se estaría deteriorando gradualmente.

Desde la perspectiva del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés) y del Fondo de Capital Humano (FCH), hacer frente a estas amenazas supone concebir la seguridad desde una visión de construcción de paz. Es decir, la presencia efectiva y legítima del Estado a través de la fuerza pública y la administración de justicia en este escenario de postconflicto, antes que ir en contra de la construcción de paz, es un componente esencial de la misma, que se traduce en la garantía del derecho a la vida en todo el territorio, como fundamento del ejercicio de los demás derechos ciudadanos y del bienestar social. Hay al menos tres elementos de esta concepción que son vitales para que la aproximación que decida hacer el nuevo gobierno apunte hacia el logro de una paz estable y duradera.

El *primero* es adoptar una estrategia de seguridad integral que permita, bajo una sola visión de política, hacer frente, de manera diferenciada, a los distintos actores y problemáticas específicas según las particularidades de cada territorio. La desaparición de las FARC como estructura armada con presencia y control en varias regiones del país conduce a una dinámica en la que los otros



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

actores armados ilegales y las disidencias de esta guerrilla buscan hacerse a los espacios y negocios que antes controlaba esta organización. De este reacomodo surge un nuevo mapa del país, con diferentes regiones en distintas fases del postconflicto. La presencia del Estado debe, pues, atender a estas diferencias y actuar en consecuencia.

En *segundo* lugar, es necesario reconocer que, en el marco de la implementación de lo acordado, existen una serie de compromisos adquiridos por el Estado con las comunidades que es conveniente no sólo mantener, dadas las expectativas creadas, sino además impulsar para estrechar los lazos de confianza con la ciudadanía. Este elemento es particularmente relevante para la política de sustitución de cultivos ilícitos que, si bien debe hacer parte de la estrategia integral de seguridad, también debe responder a un enfoque de desarrollo rural orientado a la provisión de bienes y servicios públicos y el diálogo con las comunidades, lo que a su vez redundará en mejores condiciones de seguridad.

Finalmente, es necesario tener como punto de partida aquellos esfuerzos que ha venido realizando el Estado colombiano en materia de seguridad, y construir sobre lo construido. En particular, medidas de construcción de confianza como las puestas en marcha por el Estado, a propósito de los acuerdos de La Habana, así como la integralidad de políticas que incluyen acciones en desarrollo rural, participación ciudadana y sustitución de cultivos ilícitos, tienen un alto potencial de contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en los territorios. Desde luego, será necesario reflexionar sobre sus aciertos o desaciertos, pero, sobre todo, acerca de sus avances y sus aprendizajes.

Con base en informes publicados recientemente, entrevistas a expertos y el conocimiento de los integrantes del FCH, este

documento hace un balance general sobre las condiciones de seguridad en el contexto actual del país, que da cuenta de los distintos actores y factores relevantes, y, a partir de allí, plantea una serie de recomendaciones para el gobierno entrante. A continuación, se presenta i) un análisis de los actores, su presencia y la amenaza que pueden representar a la estabilidad y la seguridad, ii) los temas problemáticos y las posibles visiones al respecto; y iii) una serie de recomendaciones.

I. Análisis de actores

El fin de las FARC como grupo armado, sumado a la lentitud del Estado en copar los territorios dejados por esta guerrilla, genera dificultades importantes en materia de seguridad, como la reconfiguración de las luchas por el control territorial y las rentas ilícitas.

Dentro de los actores más importantes para valorar la situación actual de seguridad se encuentran las llamadas disidencias de las FARC, las bandas criminales, los carteles mexicanos y el ELN. Estos son algunos de los riesgos de seguridad que representan cada uno de ellos.

a. Las llamadas disidencias de las FARC

Como era de esperarse en el marco de un proceso de postconflicto, existe una preocupación relacionada con los excombatientes de las FARC que son considerados disidencias o bien desde antes de la entrada en vigor del Acuerdo o porque con posterioridad a ésta y en medio del proceso de desmovilización y reincorporación han retomado las armas.

Si bien todo proceso de paz genera grupos disidentes que continúan con su accionar armado mucho más allá de la firma de un

acuerdo de paz¹, el grado en que logre neutralizarse este tipo de nuevas amenazas será esencial no solo para evaluar el éxito del acuerdo, sino también para garantizar condiciones de seguridad en los territorios.

En cifras, los estimados de disidentes de las FARC oscilan entre los 1.100 hombres (Gobierno Nacional), hasta 1.400 o 1.500 (Fundación Ideas para la Paz), aunque no es claro si todos ellos son realmente excombatientes de las FARC o si se trata de nuevos reclutamientos. La presencia de estos grupos está concentrada mayoritariamente en los departamentos de Guaviare, Nariño, Cauca, Meta y Caquetá. Estos disidentes, o grupos residuales, han estado involucrados principalmente en actividades de producción y tráfico de estupefacientes y reclutamiento; en zonas como el Meta, el cobro de extorsiones ha vuelto a ser un gran problema y aunque quienes participan en estas actividades manifiestan que lo hacen a nombre de las disidencias, no es claro si son otros grupos que aprovechan el contexto actual para intimidar. Con algunas excepciones, estos grupos aún evitan enfrentamientos con la fuerza pública y con otras organizaciones ilegales. En departamentos como Antioquia, Arauca y Putumayo también se ha presenciado el desarrollo de estas actividades.

La disidencia del frente primero de las FARC, que decidió desde un principio no acoger la decisión de la mayor parte de la organización armada en la firma del acuerdo de paz, ha venido ganando espacio en el suroriente del país, donde controla diversas actividades criminales. Inicialmente esta estructura

reunía cerca de 110 hombres en armas, pero con el paso de los meses se le han ido sumando otras estructuras armadas y se han reforzado con nuevos reclutamientos; se estima la presencia de cinco estructuras móviles y cerca de 25 frentes de guerra en proceso de rearme.

En el Pacífico, en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle, hay presencia de 14 estructuras armadas asociadas a disidencias de las FARC, muchas de ellas bastante pequeñas, con apenas entre 15 y 20 integrantes, pero otras muy superiores en número de hombres. Así, por ejemplo, está el caso de 'la Gente del Orden' y las 'Guerrillas Unidas del Pacífico' que operan en el municipio de Tumaco, con cerca de 100 y 200 hombres, respectivamente, y el Frente Oliver Sinisterra, también en Tumaco, con cerca de 500 hombres en armas. Otros casos destacados son el de 'Los de la Vaca' y 'Los del Sábalo' en Policarpa, Nariño, con cerca de 100 hombres, el primero de estos reconocido por su participación en la masacre de 13 personas en noviembre de 2017 por enfrentamientos con el ELN en Magüi-Payán.

Al sur del país, las disidencias de las FARC de Gentil Duarte están involucradas en la negociación de cocaína con los carteles de México y Brasil.

Estas organizaciones armadas se centran en tres tareas principales: i) vincular nuevamente a ex guerrilleros que habían iniciado su proceso de desmovilización, ii) recuperar estructuras de financiamiento como el control de cultivos ilícitos, la minería ilegal y la recuperación de caletas no declaradas, y iii) retomar el control logístico

¹ Por ejemplo, en el caso del conflicto en Irlanda del Norte, se generaron disidencias del IRA (Ejército Republicano Irlandés, por sus siglas en inglés) incluso desde antes de la firma del Acuerdo de Viernes Santo, las cuales han ido mutando a lo largo de los años y han llevado a cabo acciones armadas contra el ejército británico, así como contra la policía y la población civil en Irlanda del Norte. De forma similar, en Sudán, luego de

la firma del acuerdo de paz de Darfur se crearon disidencias del Movimiento de Liberación de Sudán, cuyas acciones incluyen control del sector de hidrocarburos y el tráfico de armas. En Colombia, luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, en la primera mitad de la década de los 2000, se crearon bandas criminales como Los Urabeños y Los Rastrojos, orientadas al control de los negocios de narcotráfico.

sobre las rutas de narcotráfico y la movilidad de la organización armada.

A este escenario se suma el tema de la cohesión interna entre los excombatientes de las FARC. Así, al margen de las diferencias ideológicas y de visión política que siempre han coexistido en la organización armada, algunos desarrollos recientes, como las declaraciones públicas de antiguos comandantes de la organización, al igual que sus posturas frente a temas como su posesión en el Congreso, podrían obedecer a rupturas mucho más profundas y con serias repercusiones en materia de seguridad. Entre las razones de esta ruptura estarían el papel que tuvieron diferentes integrantes de la organización a lo largo del proceso de La Habana, la repartición de beneficios, y el rápido proceso de renovación de liderazgos al interior de la organización. Estas razones, desde luego, se suman a otras hipótesis basadas en el objetivo de control de rentas ilícitas.

Sobre este tema, los altos mandos de los excombatientes de las FARC han venido manifestando que no se trata realmente de disidencias sino de personas que salieron del proceso desde una etapa muy temprana. El Gobierno anterior, por su lado, presentó este problema como uno de bandas criminales, lo que no se adapta a su magnitud y alcance, y desconoce las diferencias que existen entre ambos. Es urgente que las autoridades hagan un esfuerzo serio para caracterizar y entender la naturaleza real del fenómeno de las disidencias, descifrar los determinantes de sus dinámicas expansivas y de articulación, y poder definir estrategias efectivas de control y neutralización.

Lo anterior se debe, en parte, al desconocimiento de algunas de las lecciones aprendidas más importantes que dejaron procesos de paz anteriores en materia de acompañamiento a la reincorporación y

presencia de todas las instituciones del Estado. Al respecto, el Acuerdo Final contiene menciones, mecanismos y medidas explícitas, como lo son la reincorporación colectiva, el apoyo financiero y el acompañamiento en los proyectos productivos de los excombatientes.

Tareas básicas que el Estado debía entrar a cumplir, como la provisión de seguridad y la administración de justicia, fueron ejecutadas de manera insuficiente tras la firma del Acuerdo Final. Hoy, territorios donde había una marcada presencia de las FARC, y donde ésta era la agrupación que controlaba las actividades ilícitas, han empezado a ser territorios disputados por varias organizaciones criminales, lo cual se traduce en graves amenazas de seguridad para la población civil – incluidos los excombatientes que se mantienen en el proceso de reincorporación – que queda expuesta entre el fuego cruzado.

Otra de las lecciones aprendidas más importantes de procesos anteriores en Colombia es aquella relacionada con la necesidad de tener unas medidas de reincorporación específicas, mando y control territorial para garantizar que tuvieran incentivos para continuar el tránsito a la legalidad. Muchas de las disidencias actuales están siendo comandadas por esos mandos medios.

b. La situación del ELN

El ELN ha sido uno de los principales grupos armados al margen de la ley, con un estimado de 1.700 hombres en armas, según el Ministerio de Defensa. Recientemente sus acciones armadas se han concentrado en controlar los territorios y las actividades ilegales dejadas por las FARC. Se ha notado una presencia de este grupo armado, e incidentes cada vez de mayor envergadura, a lo largo del Pacífico, especialmente en los

departamentos de Chocó, Cauca y Nariño, así como en Arauca, Vichada y el Catatumbo, al igual que hacia el sur del país en regiones donde había sido históricamente ausente.

Desde que se inició la mesa de conversaciones con las FARC en 2012, la situación con el ELN generaba mucha zozobra a lo largo del país. En departamentos como Arauca, Chocó o Norte de Santander no tenía mucho sentido hablar del fin del conflicto a partir de un eventual acuerdo con las FARC por la continua presencia y actividades del ELN. Esta zozobra fue incrementándose con el tiempo en la medida en que avanzaba la negociación con las FARC, mientras que con el ELN ni siquiera se instalaba formalmente la mesa de conversaciones.

En lo corrido de enero a junio de 2018 el oleoducto Caño Limón-Coveñas completó seis meses fuera de operación, suspendida el 10 de enero luego de la terminación del cese al fuego del gobierno con esta organización. Durante el mismo período se han llevado a cabo 53 ataques atribuidos al ELN que son parte de los más de 1.500 atentados que ha sufrido el oleoducto en los últimos 30 años.

En cuanto a las negociaciones con este grupo armado, a pesar de tener una agenda firmada para empezar negociaciones desde marzo de 2016, diferentes posiciones y manejos de la negociación impidieron que dos años más tarde se hubiera desarrollado satisfactoriamente alguno de los puntos de dicha agenda. El único avance concreto fue un cese al fuego bilateral que duró de octubre de 2017 a enero de 2018, que se rompió varias veces, y que al terminarse generó una escalada de violencia en diferentes partes del territorio.

Desde una perspectiva militar, la forma de operar del ELN y sus acciones de involucramiento en la sociedad, hace mucho

más difícil que haya operaciones contundentes contra esta organización. Y en el plano internacional, la relación del ELN con Venezuela también hace más ardua la situación actual, ya que allí viven varios de sus comandantes más importantes, por lo que resulta prácticamente imposible desarrollar operativos en su contra.

c. Bandas criminales: El Clan del Golfo, Los Pelusos

Luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, como resultado del proceso impulsado a comienzos de la década de los 2000 durante el gobierno de Álvaro Uribe, parte de sus integrantes retornó a actividades ilegales, principalmente asociadas al narcotráfico y a la minería ilegal. De esta manera, principalmente dos grupos entraron a competir por el control de estos negocios – Los Urabeños y Los Rastrojos. Se considera que hacia 2012-2013 la ventaja en control territorial y de actividades ilícitas era claramente para Los Urabeños, que pasan a ser denominados los Úsuga y, posteriormente como el Clan del Golfo.

Desde ese momento, en esta organización criminal se concentra buena parte de la atención de las acciones de la fuerza pública, y ha sido objeto de operaciones militares de gran envergadura. Así, en los últimos tres años la fuerza pública ha capturado o dado de baja a más de 1.500 hombres de esta organización, mientras que diversas estructuras armadas que la integran han sido desmanteladas a lo largo del territorio nacional. Ejemplo de esto son la estructura Juan Dios de Úsuga, Los Fresas, en el departamento de Antioquia, o la estructura de esta organización en los llanos. Se destacan también los golpes de la fuerza pública en 2017 que llevaron a la captura de alias “El Indio” y a dar de baja a alias “Gavilán” y alias “Inglaterra”, tres de los hombres más

importantes de esta organización. Como resultado de esta presión, recientemente se ha dado a conocer la manifestación del deseo de su máximo jefe, Dairo Antonio Úsuga, alias Otoniel, de someterse a la justicia junto con más de 2.000 hombres.

A pesar del debilitamiento reciente del Clan del Golfo, que lleva a algunos analistas a señalar la posibilidad de una división de esta organización en múltiples células menores, las actividades de este grupo continúan orientadas hacia el narcotráfico, especialmente en los departamentos de Antioquia y Córdoba, e incluye atentados contra policías y militares.

Otro de los actores que representa una amenaza de seguridad para el país en el departamento de Norte de Santander es el llamado grupo de Los Pelusos, antigua disidencia del EPL. El tamaño de esta organización se estima en cerca de 1.600 hombres y sus actividades ilegales se centran en el control de más de 25.000 hectáreas de coca; su accionar incluye paros armados que han causado el bloqueo a la salida de productos agropecuarios de la zona, generando pérdidas millonarias para las familias productoras, y atentados contra la infraestructura de transporte de hidrocarburos. Aparte de su participación en el narcotráfico, esta organización también está involucrada de manera creciente en actividades de minería ilegal y en el lucrativo contrabando de gasolina venezolana.

Desde hace varios meses, en la región del Catatumbo se desarrollan enfrentamientos de Los Pelusos con el ELN los cuales, se estima, dejaron más de 100 muertes de combatientes de los dos grupos armados en el período marzo-junio de este año. La ONU estima en más de 154.000 el número de personas afectadas en la región en los meses recientes, como resultado de estos enfrentamientos – por ejemplo, por bloqueos

al suministro de alimentos – y, entre ellas, cerca de 8.800 personas desplazadas. De igual manera, progresivamente esta organización se ha visto relacionada con el fenómeno de asesinato de líderes sociales y con acciones ilegales en Cúcuta, al tiempo que sus milicias urbanas juegan un papel cada vez mayor en intimidar a la población. Finalmente, esta organización ha dado un salto al occidente del país teniendo presencia creciente en el sur del Valle y en el Norte del Cauca.

Otras bandas criminales desplegadas a lo largo de todo el territorio nacional, y también fuertemente ligadas al tráfico de drogas, se han visto involucradas en actividades de persecución y asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos, seguimiento y hostigamiento a desmovilizados de las FARC y sus familiares y asedio a comunidades indígenas, entre otras. Se destaca el impacto del caso de Los Puntilleros, con presencia en los departamentos del Meta y Vichada.

En los casos del ELN, Los Pelusos, y los Puntilleros, el Gobierno de Juan Manuel Santos anunció ataques que incluían bombardeos, medidas que podrían ser complementadas con acciones integrales en materia de política criminal, como se discutirá más adelante.

d. Los carteles mexicanos

La creciente demanda de narcóticos, sumada a la desmovilización de las FARC y la lentitud del Estado en copar los territorios dejados por esta guerrilla, así como la reconfiguración del negocio del narcotráfico en Centroamérica y México, han impulsado a organizaciones criminales internacionales como el Cartel de Sinaloa, los Zetas y el Cartel de Jalisco Nueva Generación a tener una presencia creciente en territorio colombiano.

Ejemplo de lo anterior son las alianzas en la región del Catatumbo entre el EPL y el Cartel de Sinaloa orientados a desarrollar nuevos corredores para el tráfico de drogas. La relación entre estas dos organizaciones criminales se remonta a 2016, momento a partir del cual se han enfocado en controlar los eslabones más avanzados de la cadena - vender la droga en los mercados de Estados Unidos-, por lo cual a los carteles mexicanos les resulta muy atractivo tener también un mayor control del cultivo de hoja de coca y producción del clorhidrato de cocaína.

La creciente presencia de miembros de estas organizaciones mexicanas en territorio colombiano ha prendido las alarmas de las autoridades nacionales. El Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, y el Defensor del Pueblo, Carlos Negret, han denunciado la participación de miembros de estas organizaciones en actividades como compra de plantaciones de coca, mejoras en la productividad del suelo, financiación de grupos armados locales y reclutamiento de antiguos miembros de las FARC. Adicionalmente, según un informe de la Policía Antinarcoóticos, miembros de estas organizaciones mexicanas tienen presencia en departamentos como Antioquia, Cundinamarca y Norte de Santander.

Según varios análisis, hechos recientes en la frontera colombo-ecuatoriana, como el asesinato de tres periodistas del país vecino, también han contribuido a generar tensión entre el Cartel de Sinaloa y alias Guacho, una de las figuras más emblemáticas de las disidencias de las FARC, por cuya cabeza estarían pagando un alto precio.

II. Temas problemáticos

Como se ha mencionado, las lecciones de procesos anteriores hacían referencia a la necesidad de que el Estado hiciera presencia en aquellos territorios históricamente

olvidados, más golpeados y hoy más vulnerables al conflicto y en los cuales la ausencia de estructuras de las FARC podría generar vacíos de poder. A pesar de que era claro que el Estado debía actuar de manera rápida generando condiciones de seguridad en los territorios y llevando bienes y servicios públicos para que la renovada presencia estatal no se redujera a su ámbito militar, en algunos territorios esto aún no ha ocurrido o ha sido insuficiente.

Por ello, resulta urgente que el Estado encuentre la manera de ir llenando las expectativas generadas por el proceso de paz; de lo contrario puede darse una reconfiguración de las dinámicas sociales en los territorios, varios de los cuales han vuelto a sufrir el rigor de la violencia.

Tres temas centran la atención en este sentido: el aumento en los cultivos ilícitos que se ha manifestado durante los últimos años, con el microtráfico y la violencia asociada en ciudades capitales e intermedias, la situación de vulnerabilidad de los líderes sociales y las herramientas con las que cuenta el Estado para hacer frente a la ilegalidad.

a. Aumento de cultivos ilícitos

Durante los años de la negociación del acuerdo de paz con las FARC, las hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca fueron creciendo de manera sostenida, pasando de 47.790 en 2012, a 48.189 en 2013, 69.132 en 2014, 96.000 en 2015 y 146.000 en 2016, según cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas, Simci. El último año, luego de la firma del acuerdo de paz, el crecimiento en el número de hectáreas cultivadas con coca fue del 23% alcanzando 180.000, que es la cifra más alta desde que se llevan registros. Para la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas, de la Casa Blanca, las hectáreas cultivadas ascienden a 209.000, lo que

representaría un crecimiento de 11.1% respecto a 2017. Igualmente, estima que la producción de cocaína pasó de 772 a 921 toneladas.

Durante los últimos años convergieron una serie de hechos que llevaron a este aumento en la cantidad de cultivos. En el segundo semestre de 2013 el gobierno nacional firmó acuerdos de sustitución de cultivos de coca en el Catatumbo, que incluían inversiones en infraestructura y apoyos individuales a los campesinos de la región. Para algunos analistas, la suscripción de estos acuerdos por parte del gobierno generó incentivos perversos hacia un incremento en los cultivos ilícitos en la región, y se afirma que allí las FARC incentivaron la siembra de cultivos ilícitos a partir de ese momento. En la región del Catatumbo también se señala la importancia de la llegada masiva de venezolanos indigentes a zona de frontera, lo que ha representado una mayor oferta de mano de obra para la siembra, mantenimiento y procesamiento hoja de coca.

Por otro lado, en mayo de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la suspensión de las fumigaciones con glifosato, decisión que entró en vigor en octubre del mismo año, atendiendo una recomendación de la Organización Mundial de la Salud por las implicaciones de este químico. No obstante, los resultados de erradicación con el uso de este químico eran bastante limitados en tanto no resolvían el problema de la resiembra. A pesar de la ineficiencia de esta técnica, desde algunos sectores se ha identificado la suspensión de las fumigaciones como una de las causas detrás del incremento de los cultivos.

Pero tal vez lo más preocupante es que luego de la firma del Acuerdo Final, la sustitución de cultivos se ha abordado a través de acciones que incluyen pagos a campesinos que aún tienen cultivos ilícitos, intermediación de las FARC entre las comunidades y el Estado, y una escasa inversión en bienes públicos rurales. Nada de esto fue contemplado en el acuerdo con esta guerrilla, mientras que sí se contemplaban acuerdos de sustitución con las comunidades, sin intermediación de las FARC, en donde el Estado asumía compromisos según las prioridades de las comunidades en espacios de planeación participativa. Anteriormente se planteó la inconveniencia del énfasis en el otorgamiento de subsidios monetarios directos a las familias en lugar de la oferta de bienes y servicios públicos, la cual es más deseable para la generación de procesos de desarrollo territorial².

En ese sentido, en el Acuerdo Final la sustitución de cultivos ilícitos se concebía como un conjunto de acciones articuladas a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y a la Reforma Rural Integral, y en caso de que no lograra llegarse a un acuerdo con las comunidades, se procedería a la erradicación forzada. De igual manera, el acuerdo incluía la erradicación forzada en aquellos casos donde no fuera posible llegar a un acuerdo con las comunidades, al igual que medidas drásticas para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, las cuales no se pusieron en marcha a medida que aumentaba la evidencia sobre el incremento en los cultivos ilícitos. Asimismo, contemplaba la entrada en vigor del tratamiento penal diferencial para cultivadores que se acogieran al programa y cumplieran los compromisos, pero también la pérdida de beneficios si había incumplimientos, norma que no se tramitó.

² Comunicado sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. Institute for Integrated Transitions, abril 25 de 2017.

<http://www.ifittransitions.org/files/documents/comunicado-sobre-la-politica-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-25-de-abril-2017.pdf/view>

Sin estas herramientas el gobierno no cuenta con acciones de presión creíbles, mientras que las familias que suscriben acuerdos quedan expuestas jurídicamente.

A lo anterior se le suma la incertidumbre que tienen los campesinos respecto a si el Estado cumplirá sus compromisos y la inestabilidad que puede derivarse de sus expectativas actuales, al tiempo que los cambios de política en materia de erradicación forzosa dificultan mayores avances en la erradicación.

Adicionalmente, los problemas de seguridad en zonas de presencia de cultivos ilícitos han dificultado el logro de objetivos de erradicación de cultivos, al tiempo que aún falta avanzar en la articulación entre las estrategias de sustitución y erradicación, el posicionamiento del diálogo con las comunidades, el acompañamiento, el control social y la sustitución voluntaria como medidas frente a este fenómeno. Igualmente, es necesario incorporar programas de generación de ingresos para las comunidades, y alternativas de sustento diferentes a los cultivos ilícitos

Las consecuencias en materia de seguridad son directas. Como es claro, todos los actores armados que actualmente generan riesgos de seguridad tienen vínculos estrechos con la producción y tráfico de estupefacientes. El ELN y varias bandas criminales, por ejemplo, están en permanente disputa por territorios de cultivos ilícitos dejados por las FARC, e igualmente hacen cada vez una mayor presencia en parques nacionales y en territorios étnicos, donde ponen en riesgo a las comunidades.

b. El asesinato de líderes sociales

Uno de los temas más álgidos en el contexto actual de seguridad en el país es el de la situación a la que han estado expuestos los

líderes sociales y defensores de derechos humanos. El tema cobra especial relevancia ya que, a pesar de que se esperaba una mayor conflictividad social, como es el caso de los escenarios de posconflicto, las cifras de violencia contra los líderes son cada vez más preocupantes. En la medida en que ex integrantes de las FARC, así como del ELN, al igual que actores con algunas afinidades ideológicas con estos grupos, ven en la movilización social el espacio idóneo para visibilizar sus causas desde la legalidad, el fenómeno de amenaza y asesinato de líderes sociales genera grandes preocupaciones para quienes consideran tomar este camino.

La cifras y determinantes de este fenómeno son muy disímiles. Por ejemplo, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria analiza el período 2005-2015, y plantea que existe una alta sistematicidad en este fenómeno y que este se encuentra altamente concentrado territorialmente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Córdoba y Nariño. Este fenómeno estaría afectando principalmente a las Juntas de Acción Comunal, y estaría asociado a varios factores; presencia de grupos herederos del paramilitarismo; desigualdad en la tenencia de la tierra y necesidades básicas insatisfechas; economías extractivas legales e ilegales; y, un conjunto de variables relacionadas con herencias del conflicto armado, como lo son el acumulado de secuestros y masacres.

Por su parte, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de los Derechos Humanos y el DIH, estudia el período 2016-2017 y señala que por lo menos el 69% de las víctimas desarrollaban su labor de organización comunitaria e impulso de acciones de reivindicación de derechos en zonas rurales y que por lo menos el 25% de las víctimas eran líderes de pueblos y comunidades indígenas,

principalmente en el departamento del Cauca. Algunas de las víctimas que identifica el estudio pertenecían simultáneamente a varias organizaciones (de víctimas, campesinas, indígenas, comunales, entre otras), que a su vez están adscritas a procesos de nivel regional o nacional. Finalmente, la Defensoría coincide con el estudio mencionado arriba, en el alto nivel de afectación de líderes de Juntas de Acción Comunal, tanto en zonas rurales como en sectores periféricos de las cabeceras municipales, al igual que sobre líderes adscritos al Movimiento Social y Político Marcha Patriótica y al Congreso de los Pueblos.

Finalmente, la Fiscalía General de la Nación destaca la presencia del fenómeno en zonas donde operaban las FARC y donde han incursionado diferentes organizaciones criminales. Clasifica estas zonas de la siguiente manera: i) Zonas con ocupación o expansión del ELN, en 12 municipios, ii) Zonas con ocupación o expansión de Grupos Armados Organizados, 74 municipios, 18 de ellos han sido producto de expansión debido al repliegue de las FARC; iii) zonas de presencia de expresiones de “disidencias” de las FARC, 16 municipios; iv) Zonas de anarquía criminal; v) Zonas en proceso de consolidación estatal.

Recientemente el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó su preocupación por las “violaciones a los derechos humanos, en particular de las mujeres, niños, líderes sociales y poblaciones étnicas” y recomendó a Colombia redoblar sus esfuerzos en materia de protección de los defensores de derechos humanos.

Este escenario se suma a la creciente demanda de garantías de seguridad, lo que aumenta la carga de la Unidad Nacional de Protección. A pesar de lo anterior, en el tema de garantías de seguridad para líderes

sociales, así como para quienes ejercen la política – incorporado en el Acuerdo Final – se han dado importantes avances de carácter normativo. Se creó el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (SISEP, decretos ley 895 y 154 de 2017), orientados a disminuir el riesgo de afectación y a proteger a quienes ejercen la política, lo que incluye la recomendación de medidas que permitan el ejercicio de la participación política y el desarrollo de liderazgos comunitarios en condiciones de seguridad. Allí se establecen los objetivos de articulación entre diferentes instituciones estatales y se asignan funciones concretas a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, entre otros.

Sumado a lo anterior, según lo contemplado en el Acuerdo Final, se creó el Cuerpo Élite en la Policía Nacional, como garantía de acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas objeto del acuerdo.

Finalmente, el gobierno saliente deja avances en la redacción del texto final del Plan de Acción Permanente Contra las Organizaciones Criminales (PAPCOC), así como el documento de insumos y recomendaciones para la política pública de Paz, Reconciliación, Convivencia y no estigmatización, y el Programa integral de seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios. Un punto importante que podría aprovecharse para avanzar en el tema de garantías de seguridad es la realización del Pacto Político Nacional, orientado a buscar la reconciliación nacional y la convivencia pacífica y a que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo.

c. Herramientas del Estado en la lucha contra la ilegalidad

Para enfrentar la ilegalidad, la literatura especializada distingue entre los factores de “presión” (push factors) – aquellos orientados a socavar por la fuerza la voluntad de los grupos armados – y los factores de “tracción” (pull factors) – aquellos que brindan beneficios para atraer a los actores de los grupos armados a la legalidad.

Los factores de presión se han venido reduciendo debido a la situación asociada a las medidas de construcción de confianza entre Gobierno y FARC durante las negociaciones, que incluyeron el cese de bombardeos a campamentos de esta organización. Adicional a esto, aparecen al menos dos tipos de dificultades para este tipo de procedimientos. Por un lado, aquellas de carácter operativo – por la estructura organizacional diferente a la de las FARC de estos grupos armados, por ejemplo, por su mayor penetración de la sociedad, como en el caso del ELN. Y, por otro lado, dificultades de carácter jurídico, asociadas al posible temor de miembros de la fuerza pública a ser enjuiciados por acciones como las señaladas. Este escenario ha dejado la sensación de que cesaron los golpes contundentes contra la ilegalidad.

Sin embargo, recientemente se ha retomado el uso de estas acciones por parte de la fuerza pública contra las diferentes organizaciones armadas que amenazan la seguridad del país. En marzo, un operativo conjunto del ejército nacional y la fuerza aérea en el Bajo Cauca, en contra del ELN, dejó un saldo de 10 guerrilleros muertos, mientras que a mediados de junio, un bombardeo de la fuerza pública en contra de disidencias de las

FARC en zona fronteriza entre Colombia y Venezuela, en el departamento de Arauca, dejó un saldo de 16 muertos.

No obstante, en un contexto de transición como el que vive el país, se hace necesario revisar el uso de este tipo de acciones del ejército y la fuerza aérea, de manera que se concentren en las principales amenazas y no debiliten u obstaculicen el tránsito a un enfoque de seguridad ciudadana, más en sintonía con las necesidades de la construcción y la consolidación de la paz a nivel territorial.

Con respecto a los factores de tracción, el Estado debe contar con herramientas jurídicas idóneas que permitan un desarme, desmovilización y una salida jurídica a la situación individual de los miembros de estos grupos. En este sentido, resultado del accionar de la fuerza pública en contra de organizaciones armadas como el Clan del Golfo y producto de los acercamientos del gobierno a dicha organización, desde finales de 2017 ha habido manifestaciones de interés por parte de ésta de someterse a la justicia.

En relación con la intensificación de la lucha contra las bandas criminales, el Congreso de la República aprobó la Ley 1909 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción y se dictan otras disposiciones”. El ámbito de aplicación de esta ley se extiende a grupos delictivos organizados³ e incluye medidas como la disminución de penas a quienes se acojan a la ley (hasta 30 por ciento de reducción de penas para delitos de lesa humanidad y hasta 50 por ciento para otros delitos), el

³ “Grupo estructurado de 3 o más personas que exista durante cierto tiempo y actué concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves tipificados con arreglo a la Convención de Palermo con miras a obtener directa o

indirectamente un beneficio económico o de orden material. Delitos no tendrán que ser necesariamente de carácter transnacional, abarcan también aquellos tipificados en el Código Penal Colombiano”.

compromiso de estos grupos de entregar información que permita identificar su estructura, bienes adquiridos como producto de sus actividades ilegales, zonas de influencia, operaciones, miembros y testaferros.

Sin embargo, la ley se queda corta en la formulación de instrumentos que permitan develar la estructura real detrás del grupo en armas y en este sentido, realmente dotar al Estado colombiano de las herramientas que le permitan atacar las bases de estos grupos, sus fuentes de financiación y sus relaciones con terceros. Fortalecer estos mecanismos sería la demostración de que el Estado es capaz de garantizar su presencia, en sus diferentes dimensiones en todo el territorio nacional.

Desde una perspectiva que combina diferentes herramientas para abordar los problemas de seguridad, un elemento importante es justamente el impulso a las iniciativas desde los territorios, en las que el diálogo entre autoridades y comunidad puede ayudar a identificar los problemas de seguridad y la manera de abordarlos. En particular en temas como los retornos de excombatientes, la presencia de población víctima del conflicto, los retos que esto genera en materia de convivencia, y las amenazas que pueden provenir de diferentes actores armados.

Un ejemplo de esto es la intervención que desde hace más de un año se lleva a cabo en el municipio de Tumaco, bajo la coordinación directa del anterior vicepresidente de la República, que integraba 15 entidades estatales del nivel nacional, y que puso en marcha acciones de construcción de confianza en la institucionalidad, así como el ataque a tres problemáticas específicas: acueducto y agua potable, cultivos ilícitos y falta de inclusión social. Políticas así deberían aprovecharse y tener continuidad.

Así pues, este contexto obliga al diseño de acciones que combinen los elementos de presión y tracción, y que tengan en cuenta las iniciativas desde el nivel local. Aquellas iniciativas que han mostrado resultados favorables deberían tener continuidad y posibilidad de réplica en otros territorios.

III. Recomendaciones

Con base en el anterior análisis, en esta sección se presentan una serie de recomendaciones orientadas a generar un diálogo sobre de qué manera el nuevo gobierno puede visualizar una política de seguridad que apoye la construcción de paz, a la vez que garantice la presencia legítima y efectiva del Estado en el territorio nacional.

a. Control territorial y lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico

Es necesario profundizar la diferenciación en los enfoques con los cuales se responde a las amenazas de seguridad, observando los cambios de condiciones en los territorios, asociados a la desmovilización de las FARC. Mientras que en algunos territorios será necesario fortalecer la presencia militar para enfrentar la violencia producto de las disidencias de las FARC, en otras será necesario avanzar en intervenciones de carácter policial.

En todo caso, será necesaria una estrategia de seguridad rural integral. Los esquemas tienen un sesgo urbano y los vacíos de poder dejados por las FARC en zonas rurales apartadas requieren una política que atienda estas particularidades, que promueva la convivencia y establezca nuevas reglas de juego. Es importante revisar el caso de la UNIPEP-DICAR, esquema de Policía que fue adoptado en las zonas donde se concentraron las FARC para la dejación de las armas y la preparación para su tránsito a la legalidad. En tales zonas, las comunidades empezaron a

reconocer la autoridad, a acudir a ella para resolver problemas de convivencia y seguridad ciudadana y hoy sienten temor porque finalizada la transición sienten que no está garantizada la presencia de estos esquemas.

De igual manera, para consolidar los avances logrados en materia de seguridad con el fin de las FARC como estructura armada, se recomienda aprovechar las medidas que están previstas en el Acuerdo Final en materia de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales y el narcotráfico, en particular medidas como las de protección colectiva a comunidades, protección a excombatientes de las FARC, estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos y la adopción de estrictos controles sobre la comercialización e importación de insumos y precursores químicos requeridos para la producción de drogas, pueden ser pertinentes. Una inadecuada implementación de los acuerdos podría llegar a fortalecer las amenazas de seguridad que enfrenta el país.

b. Disidencias de las FARC y reincorporación

Aparte de combatir militarmente a las disidencias de las FARC, es urgente que, de manera preventiva, y como lo hemos mencionado en oportunidades anteriores⁴, los excombatientes cuenten con información clara sobre el camino para su reincorporación económica, política y jurídica, sin lo cual será difícil que cuenten con la motivación y los incentivos suficientes para permanecer en la legalidad.

En particular, será necesario mejorar la comunicación directa con los excombatientes de base. Para lograr la credibilidad y el

compromiso de los excombatientes, es necesario que ese camino tenga en cuenta sus expectativas y necesidades, incluyendo temas que, a diferencia de otros grupos que se han desmovilizado antes, son vitales para este grupo, como un tema de dignidad, de lenguaje y de concepción colectiva. Lo que de ninguna manera cierra las puertas para que se conciban elementos individuales en el marco del camino que se les pueda ofrecer.

Ejemplo de lo anterior es el espacio que tiene actualmente la ex guerrilla de las FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación y los Consejos Territoriales de Reincorporación, elemento clave para el diálogo y la socialización de las medidas de reincorporación que defina el gobierno, que puede contribuir de manera definitiva a la legitimidad de estas medidas, la cohesión de la exguerrilla y la disuasión de las disidencias.

Resulta clave que las medidas que se adopten para consolidar la reincorporación de excombatientes ocurran al mismo tiempo que se combaten actividades ilegales con potencial de cambiar el contexto social, económico y de seguridad.

c. Fortalecer los esfuerzos hacia la sustitución de cultivos ilícitos

Dadas las diferentes expresiones de los problemas de violencia y presencia de cultivos ilícitos, la principal recomendación consiste en abordar estas problemáticas de manera diferenciada por región.

Los errores en la forma como se ha tratado el problema de los cultivos ilícitos durante los últimos años indican la necesidad de unificar las estrategias de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos bajo una sola estrategia coordinada, orientada por criterios de

⁴ Comunicado sobre el proceso de reincorporación social y económico de las FARC en el marco de la implementación del acuerdo final. Institute for Integrated Transitions, 8 de

efectividad, sostenibilidad y el no resurgimiento de estos. Esto, desde luego, sin abandonar el enfoque territorial que requieren estas acciones.

Se requiere una política robusta y dinámica de transformación territorial, que pase por acuerdos de sustitución con las comunidades afectadas, incentivados por planes de atención y de inversión pública transformadores del territorio; y erradicación forzosa cuando aquellos no se pueden concretar o no se cumplen. La política no puede estar fundada en transferencias monetarias a los cultivadores a cambio de su promesa de erradicar, en tanto genera incentivos perversos.

d. Impulso a iniciativas de seguridad desde el nivel local

En materia de políticas de seguridad resulta esencial el papel protagónico que deben tener las comunidades en las regiones en el diseño de las políticas de carácter local, así como la necesidad de mejorar los esfuerzos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, las autoridades locales enfrentan enormes retos al intentar liderar iniciativas en materia de seguridad, que incluyen convocatoria y coordinación de esfuerzos con autoridades del nivel nacional como la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Fiscal General de la Nación, e incluso presidente y vicepresidente. Tal situación se complejiza aún más si se tiene en cuenta que estas instituciones a nivel nacional también presentan importantes problemas de coordinación entre ellas.

En un contexto de posconflicto se deberían superar los esfuerzos en materia de contrainsurgencia y macro criminalidad, que daban prioridad a las iniciativas de carácter

nacional, y darles un mayor espacio a las iniciativas desde el nivel local. De allí la importancia de implementar un enfoque diferenciado en materia de seguridad. Por ejemplo, mientras que en unas zonas del país será necesario fortalecer la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep), en otras se requerirá una mayor acción de las fuerzas especiales o fuerzas élite con capacidad de desarrollar operativos de inteligencia y enfrentamiento militar. Sería un error aplicar un enfoque homogéneo que no diferencie entre las particularidades y los actores presentes en diferentes partes del territorio nacional.

De esta manera, deben facilitarse los mecanismos para que haya mayores liderazgos locales en estos temas; tal iniciativa pasa por revisar la coordinación institucional en el sector y por propiciar las condiciones presupuestales para poder responder a los nuevos desafíos desde esta perspectiva.

Es necesario, entonces, sentar las bases para replantear el concepto de seguridad ciudadana, pasando de una visión nacional hacia versiones más locales y cercanas a los ciudadanos, así como iniciando el diseño de fórmulas de seguridad ciudadana en territorios que requieren una transición de aproximaciones exclusivamente militares hacia intervenciones policiales.

Una de las demandas más relevantes de diferentes sectores de la sociedad en relación con los temas de paz es la necesidad de evolucionar de un enfoque de seguridad basado en el concepto de orden público hacia uno de seguridad ciudadana. Varias de las ciudades principales del país han dado un primer paso en este respecto a partir de la creación de secretarías de seguridad ciudadana. Sin embargo, retos de seguridad como los señalados anteriormente podrían frenar este proceso.

e. Recomendaciones sobre el ELN

Como se señaló antes, la falta de avances en materia de paz con el ELN tiene el potencial de desestabilizar los avances logrados en otros frentes, sean estos relacionados con la desmovilización de las FARC o con el sometimiento a la justicia de bandas como el Clan del Golfo.

En ese sentido, se identifican al menos tres ámbitos de acción en relación con la situación de esta agrupación armada. Primero, la necesidad de incluir al ELN en las diferentes estrategias de lucha contra la criminalidad organizada, esto es, los llamados factores de presión y factores de tracción discutidos anteriormente.

Segundo, el camino de reincorporación para las FARC, así como la credibilidad y la seguridad jurídica que logre el Acuerdo Final, son una carta clave en el relacionamiento con el ELN y las posibilidades de un eventual diálogo. En caso de que el nuevo gobierno decida explorar tal camino, sería recomendable plantear reglas claras en el funcionamiento de la mesa de conversaciones, con una agenda acotada y realista. Asimismo, sería primordial conocer a fondo a esta guerrilla para encontrar los posibles puntos de encuentro y, en ese sentido, lo que podría contener una agenda de trabajo con esta organización. Hay múltiples lecciones del proceso de conversaciones con las FARC que se podrían aplicar al caso del ELN, manteniendo como punto de partida las profundas diferencias entre estas dos guerrillas.

Finalmente, el desarrollo y fortalecimiento de los canales de diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, así como una presencia fortalecida del Estado en los territorios, contribuyen a debilitar el discurso del ELN. Esto es especialmente

importante en relación con los temas ambientales y de hidrocarburos, en tanto avances desde los canales democráticos y participativos desvirtúan cada vez más las acciones armadas de esta organización.

IV. Conclusiones

El escenario actual luego de la firma del Acuerdo Final con las FARC, la desmovilización de un importante número de combatientes y el inicio de la implementación ofrece un balance bastante complejo. Por un lado, se perciben mejores condiciones de seguridad en diferentes partes del territorio, los indicadores de violencia asociada al conflicto armado son los más bajos en décadas y uno de los principales actores armados está en tránsito a la política sin armas.

Al mismo tiempo, diferentes organizaciones criminales se disputan el control de las rentas y los territorios donde antes actuaban las FARC, y algunos de ellos – incluyendo disidencias de este grupo armado – han avanzado rápidamente en ese proceso. La violencia asociada a estos grupos puede contrarrestar los avances logrados si no se toman las medidas adecuadas y se aprovecha la ventana de oportunidad que ofrece un acuerdo final para poner fin al conflicto armado.

El proceso con las FARC no solo ha generado expectativas en las comunidades en cuanto a las transformaciones pactadas como parte del Acuerdo Final, sino que también ha puesto sobre la agenda del país intervenciones estatales – especialmente en lo relacionado con la provisión de bienes públicos, seguridad y justicia – que serán necesarias para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera.

Así, se considera cada vez más relevante contemplar la seguridad desde una

perspectiva de goce de derechos, donde las amenazas de seguridad se atiendan con un enfoque integral que involucre a las diferentes dimensiones del Estado; hay experiencias de problemas de seguridad en que la intervención conjunta del Estado con oferta en materia de educación, cultura, salud, recreación, han contribuido a atacar de manera más eficiente dichos problemas.

La implementación de estas medidas, así como el fortalecimiento del Estado en la capacidad de enfrentar actores en la ilegalidad será necesario para contener el avance de la criminalidad y aprovechar la coyuntura actual de desmovilización de las FARC y eventual sometimiento a la justicia por parte del Cartel del Golfo.

El contexto actual le ofrece la oportunidad al nuevo gobierno para aprovechar y consolidar los avances del Acuerdo Final, para lo cual

requiere enfocarse en garantizar la presencia en del Estado en todo el territorio nacional, entablar un diálogo permanente con las comunidades y contar con capacidad de enfrentar los brotes de ilegalidad. Este nuevo gobierno tiene en sus manos la posibilidad de afianzar una visión de seguridad que tenga en cuenta las necesidades y las oportunidades de la construcción de paz principalmente en relación con los territorios más afectados por el conflicto y más vulnerables a las actuaciones de las nuevas organizaciones.



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS