



PISTAS PARA CUBRIR LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

Guía para periodistas que investigan los dineros del posconflicto

PISTAS PARA CUBRIR LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

Guía para periodistas que investigan los dineros del posconflicto



Pistas para cubrir la implementación del acuerdo de paz

Guía para periodistas que investigan los dineros del posconflicto

Primera edición
Febrero 2019

Asociación Consejo de Redacción, CDR, Colombia

www.consejoderedaccion.org
Comité Directivo CdR
Dora Montero, Presidenta
Olga Behar, Vicepresidente
Abelardo Gómez
Beatriz Marín
Germán García
Eugenia Giraldo
Ivonne Rodríguez
Kevin García- Fiscal

Embajada de Suecia en Colombia

www.swedenabroad.com/bogota
Tommy Strömberg, Embajador de Suecia en Colombia
Göran Paulsson, Jefe de Cooperación de Suecia en Colombia.

Pontificia Universidad Javeriana

Decana Facultad de Comunicación y Lenguaje
Marisol Cano
Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad:
Decreto 1270 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de
personería jurídica: Resolución 73 del 12 de diciembre de
1933 del Ministerio de Gobierno.

Autoras:

Olga Grace Behar Leiser
María Esperanza Luna Mendoza
Ginna Piedad Morelo Martínez

Investigadores:

Laura María Ligarreto
Blanca Elizabeth Álvarez
Jairo Eligio González Esguerra

Periodistas Historias

Luis Martín Mesa
Karol Fernanda Barragán Meneses

© Consejo de Redacción, 2019

© Suecia, 2019

ISBN: En trámite

Editora:

Olga Grace Behar Leiser

Diseño:

Eduardo Medina Saavedra

Revisión de texto y corrección de estilo:

Carolina Santana Benavides

Coordinación y gestión editorial:

Victoria Raquel Alean Cárdenas

Esta publicación es posible gracias al apoyo de Suecia, La Pontificia Universidad Javeriana y La Asociación de Consejo de Redacción. Los contenidos son responsabilidad de La Asociación de Consejo de Redacción y no necesariamente reflejan las opiniones de Suecia.

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor.

Contenido

- Presentación Consejo de Redacción
- Presentación Embajada de Suecia
- Editorial

| | |
|--|-----------|
| ■ Capítulo 1: La nueva arquitectura institucional para la paz | 25 |
| I- Un acuerdo para transformar las causas raíz de la guerra | 25 |
| II- La armonización del Estado con los desafíos del posconflicto | 31 |
| III- Nuevas entidades públicas para la paz | 33 |
| IV- El presupuesto para financiar la paz | 37 |
| V- Pero, ¿de dónde salen estos recursos? | 43 |
| VI- Cooperación internacional: soporte y complemento del proyecto nacional de construcción de paz | 47 |
| VII- Fondos que organizan y canalizan los recursos de cooperación internacional para el posconflicto | 50 |
| VIII- Fondo Colombia en Paz | 57 |
| IX- “Ni el éxito del proceso está garantizado, ni el riesgo de no retorno al conflicto ha desaparecido”: Instituto Kroc | 62 |

| | |
|--|------------|
| ■ Capítulo 2: Metodología y herramientas para el seguimiento a los dineros del posconflicto | 69 |
| I- Información básica | 70 |
| II- Acceso a la información pública: un derecho fundamental | 73 |
| III- Construcción de la hipótesis y la metodología de trabajo | 74 |
| IV- Formatos | 75 |
| V- Fuentes | 75 |
| VI- Trabajo de campo | 76 |
| VII- Proceso de verificación | 76 |
| VII- Herramientas | 77 |
| ■ Capítulo 3: Construcción de una agenda periodística sobre la implementación de la paz | 95 |
| I- Los hallazgos de los investigadores | 100 |
| II- La construcción de una agenda periodística | 126 |
| III- A manera de conclusiones | 138 |
| ■ Capítulo 4: Investigaciones periodísticas sobre la implementación del acuerdo de paz | 143 |
| I- Las cartas mal jugadas de la sustitución de cultivos en Putumayo | 143 |
| II- La vía del miedo: ¿una ruta a la esperanza? | 182 |

Presentación

En el Medio Atrato Chocoano, un grupo de jóvenes negros e indígenas que pasaron años en las filas de la guerrilla observan defraudados cómo el resultado de meses de trabajo de construcción, vigilancia y hasta de cocineros se fue a pique con la decisión del Gobierno de acabar la zona de reincorporación.

Al extremo sur del país, en Putumayo, son campesinos quienes miran con desesperanza el futuro. Creyeron que el inicio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos, PNIS, era una oportunidad para abandonar definitivamente el cultivo de hoja de coca y reemplazarlo por otro que les significara un ingreso legal. Al contrario, se han instalado nuevos escenarios de violencia que los mantienen en zozobra permanente.

Y en un juzgado de Bogotá, un Fiscal argumenta la imputación de cargos contra cuatro personas porque habrían intentado repartirse la llamada “chequera de la paz”, esos 130 billones de pesos dispuestos para la inversión social delineada en el acuerdo de paz.

Las tres historias, ocurridas en momentos diferentes y lugares distantes, se unen en torno al llamado posconflicto, ese tema del que comenzamos a hablar los periodistas después del 4 de septiembre de 2012 cuando Colombia conoció la noticia sobre el inicio de la negociación entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc.

En ese momento, el cubrimiento responsable del proceso que se adelantó en Cuba se convirtió en el primer reto para el periodismo porque a la obligación de obtener información se sumaron unas conversaciones revestidas de una férrea reserva.

El cubrimiento siguió con la firma del acuerdo, el NO en el plebiscito y la renovación del texto del acuerdo por parte del Congreso hasta llegar a la implementación con la que comenzó otra fase, la de informar sobre ese proceso que se convirtió en la esperanza para muchos colombianos que veían un nuevo y esperanzador comienzo, especialmente en las zonas más golpeadas por la guerra.

En terreno, la evidencia mostró que la esperanza no alcanzó para mucho. Las regiones pasan por un momento crítico que recuerda la guerra de hace un par de décadas y con la realidad inocultable de una implementación cruda, llena de incumplimientos y pocas luces hacia el futuro, como ocurre en Putumayo, Chocó ó Cauca. No ocurrió por falta de recursos porque la paz trajo consigo millonarias sumas de dinero donadas por la comunidad internacional y otras definidas en el presupuesto nacional para la inversión de la próxima década.

Entonces la pregunta obligada de los reporteros es ¿qué pasó con la plata de la paz?

Esa necesidad de no perder de vista todo ese proceso, acompañar a las comunidades, intentar sacar a la luz lo que quedó oculto y vigilar la inversión de recursos motivó a Consejo de Redacción a crear una guía para periodistas que cubren la transición al posconflicto. “Pistas para cubrir la implementación del acuerdo de paz” es el resultado de un camino ya recorrido en la ruta que hemos trazado para reportear e investigar en profundidad lo que ocurre en las regiones en relación con la etapa de transición.

Es un compromiso que CdR asumió desde 2013 CdR cuando llegamos a las regiones para acompañar el proceso de formación en el cubrimiento del conflicto y posconflicto en el país. Y desde allí, nacieron las primeras guías relacionadas con este tema: “Pistas para narrar la paz”, “Pistas para narrar la memoria”, “Memorias, 12 historias que nos deja la guerra”, textos que se han vuelto referencia obligada en las escuelas de periodismo, así como, en las salas de redacción.

Igual a como lo han hecho las investigaciones producidas desde CdR a partir del conocimiento de la aplicación de una de las premisas del periodismo, la de seguir la ruta del dinero.

Esta guía es la conjunción de estos procesos. Comenzó con la capacitación a un grupo de periodistas sobre la arquitectura del proceso de implementación, continuó con el proceso de investigación en terreno y la creación de una base de datos que estará en continuo desarrollo, como insumo para nuevas investigaciones.

Para hacerlo comprendimos que era necesario empezar por lo básico porque el acuerdo de paz dejó una serie de entidades nuevas, un presupuesto independiente y un manejo de recursos diferente, con fondos que organizan y canalizan los recursos de cooperación internacional y cuyo seguimiento es complejo. Por eso aporta también este manual la metodología y las herramientas para el seguimiento a esos dineros.

Además, trae el resultado del trabajo de tres investigadores sociales que estuvieron en el terreno, en el Pacífico Sur, el Catatumbo, la Sierra Nevada, el Perijá, el Bajo Cauca, el Nordeste antioqueño y el Sur del Tolima elaborando un diagnóstico sobre su situación frente al posconflicto.

Dos de las catorce investigaciones que resultaron de este proceso están incluidas en la guía.

Todo eso hace de este manual un documento valioso para hacer seguimiento a los dineros de la paz y sacar a la luz experiencias positivas y negativas en todo el proceso de implementación. Gracias al apoyo de la Embajada de Suecia, hoy lo dejamos a disposición de todos los periodistas -y quienes se aproximan al oficio- para que lo tomen como referencia en sus investigaciones, lo usen y lo repliquen porque entre más manos se unan para investigar y prevenir posibles actos de corrupción en torno a un proceso que debería ayudar a los habitantes de las regiones que durante décadas han sufrido la guerra, el resultado será mejor.

Dora Montero

Presidenta Consejo de Redacción

La información: una herramienta para la construcción de paz

Como socio para la paz y el desarrollo sostenible creemos que todas las personas tienen derecho a una vida digna libre de violencia y pobreza. Es por ello que durante más de dos décadas Suecia ha apoyado a Colombia en la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado y en el marco de ello hemos apoyado activamente la implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Este ACUERDO DE PAZ es considerado como uno de los más innovadores a nivel mundial porque, entre otras razones, no se limita a establecer medidas para el desarme y la desmovilización de las antiguas FARC-EP, sino que aborda las causas que dieron origen a un conflicto que se extendió por más de 50 años.

Ningún ACUERDO DE PAZ en el mundo ha estado ni estará exento de desafíos, Colombia no es la excepción. La construcción de paz debe ser un proceso incluyente, de largo plazo, que involucra a todos los actores de la sociedad en la generación de nuevos consensos sociales, políticos e institucionales sobre cómo solucionar los conflictos de manera pacífica y contribuir a la reconciliación.

Sin duda, una de las principales desafíos en este proceso es la recuperación del capital democrático que también fue víctima del conflicto armado y debe ser reconstruido a través de una ciudadanía activa e interesada por los asuntos públicos.

Los medios de comunicación y periodistas juegan un papel fundamental en esta tarea, y no podría ser de otra manera. Es a través de la información que se genera una ciudadanía crítica y participativa con herramientas para contribuir a un debate informado sobre los temas de paz y su implementación.

Esperamos que esta guía aporte no solo a un mejor entendimiento sobre la compleja y recién creada institucionalidad para la paz, sino que, a través de los retos y avances identificados a nivel territorial, contribuya al debate sobre las prioridades a abordar durante los próximos años en materia de construcción de paz.

Tommy Strömberg

Embajador de Suecia en Colombia

EDITORIAL

A menudo pensamos que hemos sido permeados por la guerra y su lenguaje, y que Colombia está destinada -pese a tantos esfuerzos por erradicarla- a ser una nación condenada a nunca conocer la paz.

Esta sentencia pesimista afecta hoy más que nunca al periodismo, que parece ser testigo de la manera como cada día se diluye más y más el sueño de un país reconciliado. Los tambores de guerra resuenan de nuevo en muchos medios de comunicación y en el quehacer diario de los reporteros, que sienten, de nuevo, los peligros y las dificultades para posicionar una agenda que facilite reconstruir el pasado y entender el presente.

Las dificultades que afronta el proceso de cumplimiento del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en 2016 entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep); el fortalecimiento de diversos grupos al margen de la ley (entre los que se deben mencionar a las disidencias de las Farc); la confluencia de diferentes tipos de violencia y criminalidad a lo largo y ancho del país; y la débil respuesta del Estado para enfrentar las diferentes problemáticas, han consolidado la idea de que la implementación de lo acordado es inviable.

Frente a este momento crítico, las voces de quienes tienen aún esperanza no se han acallado. Y el periodismo, con un sentido de responsabilidad social, no puede dejarse llevar por la desesperanza. El papel de quienes aman este oficio debe ser encontrar las causas de la nueva situación, y hacer una veeduría –desde la fuente- a lo acordado, para poder contribuir a detectar la ruta para que lo logrado en el proceso de paz sea viable para Colombia.

Este manual expone, precisamente, las rutas para hacer seguimiento a los dineros de la implementación del Acuerdo de Paz. En él, los lectores encontrarán la nueva arquitectura institucional para la paz, diseñada y manejada no solo por parte del Estado, sino por la comunidad internacional, que tanto ha trabajado para que la convivencia se abra paso en el país.

Además, se diseñaron la metodología y las herramientas para el seguimiento a los dineros del posconflicto, en un capítulo que reúne lo mejor de las experiencias y los conocimientos de los periodistas investigadores que forman parte de Consejo de Redacción.

Igualmente, se sientan las bases para la construcción de una agenda periodística sobre el seguimiento a la transición al posconflicto y, finalmente, se presentan dos investigaciones periodísticas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, producto de un ejercicio de construcción de contenidos a partir de un taller en el que participaron doce reporteros de diferentes regiones del país, inspirado en la metodología y las herramientas del periodismo de investigación, con la intención de hacer una especie de primer balance sobre la marcha de la implementación.

Ellas son “Las cartas mal jugadas de la sustitución de cultivos en Putumayo” y “La vía del miedo: ¿una ruta a la esperanza?”, en el Casanare. Son dos de las muchas caras que tiene la implementación, que permiten entender el papel y los grandes retos del periodismo en esta nueva etapa de la vida nacional.

por: **Olga Behar**

CAPÍTULO 1

LA NUEVA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA PAZ

Por: **María Luna Mendoza**

“El fin del conflicto nos permitirá retomar las prioridades sociales y los compromisos éticos con el buen vivir de los colombianos que la violencia nos obligó a postergar”.

Francisco de Roux

Presidente de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad

I. Un acuerdo para transformar las causas raíz de la guerra

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) firmaron, en el Teatro Colón de Bogotá, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Este pacto, refrendado por el Congreso de la República una semana después, fue resultado de las conversaciones que ambas partes sostuvieron durante casi cinco años en La Habana, Cuba, con el propósito de resolver las problemáticas de orden social, político y económico que posibilitaron la prolongación y degradación de la guerra en Colombia por más de cinco décadas.

En el informe ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, publicado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la académica e investigadora Martha Nubia Bello dice que el conflicto armado colombiano es difícil de explicar “no solo por su carácter prolongado y por los diversos motivos y razones que lo asisten, sino también por la participación cambiante de múltiples actores, legales e ilegales, por su extensión geográfica, por las particularidades que asume en cada región del campo y en las ciudades, así como por su imbricación con otras violencias que azotan al país” (CNMH, 2013, pg. 19).

Esta complejidad se ha traducido en distintas modalidades de violencia sobre las que paramilitares, guerrillas, agentes de la fuerza pública y otras organizaciones armadas han fundado y movilizado sus estrategias de guerra. Masacres, asesinatos selectivos y extrajudiciales, secuestros, torturas, detenciones arbitrarias, despojo de tierras, extorsiones, minas antipersonas, atentados terroristas, violencia sexual, reclutamientos, desapariciones y desplazamientos forzados, entre otros crímenes, han victimizado a más de ocho millones de personas y han producido hondas fracturas sociales.

La población civil ha sido la principal afectada. De acuerdo con el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH, 60 años continuos de violencia (1958 - 2018) han dejado 262.197 víctimas fatales. De ellas 46.813 eran combatientes y 215.005, civiles¹. 24.447 personas murieron en masacres, 37.165 fueron víctimas de secuestro; 9.623, de minas antipersonales, y 15.738, de violencia sexual. Según el mismo Observatorio, 17.778 niños y niñas fueron reclutados a la fuerza, y 80.514 personas fueron desaparecidas, cifra que supera en número a todas las desapariciones perpetradas durante las dictaduras de los países del Cono Sur. Luz Marina Monzón (2018), directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, dice que las dimensiones de esta modalidad de violencia “nos ha obligado a construirnos social y culturalmente sobre miles de ausencias y sobre los duelos inconclusos de las familias y las comunidades que desconocen el paradero de sus seres queridos”.

El desplazamiento forzado es otro de los fenómenos más dramáticos del conflicto colombiano. Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), después de Siria, Colombia es el país con mayor número de desplazados forzosos en el mundo. 7,7 millones de personas —la mayoría de ellas campesinas, afrodescendientes e indígenas— han sido obligadas a huir de sus tierras por actores que, en palabras del sociólogo Gonzalo Sánchez, han hecho del desplazamiento un instrumento de despojo y desalojo.

El desarraigo causado por este tipo de violencia es una experiencia que también nos atraviesa como sociedad. En el informe Una nación desplazada, Sánchez expresa que el desplazado:

1. De las 379 víctimas restantes no se cuenta con información.

[...] no solo es despojado de su tierra, o de sus pertenencias —su parcela, su ganado, sus gallinas, su casa, su escuela—, sino despojado, al ser arrojado de su entorno, de su vida tal como la conocía [...] El desplazado es, entonces, alguien que se ve de un momento a otro “expulsado”, “arrojado” del “paraíso” de su lugar y de su identidad. (CNMH – UARIV, 2015, pg. 20 -21).



Las consecuencias simbólicas e intangibles de la guerra a menudo desbordan las cifras. La magnitud del conflicto armado también se expresa en lo que Francisco de Roux, presidente de la Comisión de la Verdad, llama “trauma social”. Una situación en la que se condensan las heridas emocionales que las víctimas llevan a cuestas y la ruptura violenta de las fibras sociales y comunitarias más sensibles. El resultado, expresa De Roux:

[...] es que la sociedad, desde la vísceras culturales y simbólicas, queda atrapada en rivalidades durísimas, que muchas veces actúan en contra de la posibilidad de unión constructiva, desde las diferencias enriquecedoras, de un nosotros incluyente. (De Roux, 2018, pg. 24).



Sin embargo, estos traumas y heridas compartidos no han anulado la capacidad de agencia de cientos de comunidades, líderes sociales y organizaciones ciudadanas y de víctimas. Quienes desde los más diversos escenarios y regiones, y aún en medio de las confrontaciones, han gestado distintas iniciativas de paz territorial y se han movilizado creativamente para exigir la solución política al conflicto armado.

La larga historia de violencias en Colombia coincide, entonces, con una intensa historia de esfuerzos políticos y civiles por la reconciliación. Entre 1984 y 2006, diferentes gobiernos y los grupos armados ilegales buscaron una salida negociada a la guerra en escenarios de diálogo² que no sólo fracasaron, sino que produjeron nuevas y más intensas oleadas de violencia. Esto, sumado al acento militarista que el expresidente Álvaro Uribe Vélez impuso, durante su mandato (2002 – 2010) sobre los anhelos de paz, abonó el terreno social para la consolidación de un espacio de diálogo como el de La Habana. Allí se recogieron las lecciones de pasadas experiencias de conversación. Los delegados del Gobierno de Juan Manuel Santos y de las Farc trazaron agendas y metodologías de negociación mucho más organizadas, acompañadas por la comunidad internacional y encaminadas no solo hacia el desarme de la guerrilla, sino hacia un horizonte de paz positiva. Es decir, hacia la construcción de mejores condiciones de vida para todos los colombianos y, en especial, para las víctimas.

Los consensos que el Gobierno y las Farc construyeron en La Habana, y que posteriormente se nutrieron con las propuestas de los sectores que reivindicaron el ‘No’ en el Plebiscito por la Paz³, se tradujeron en una agenda de medidas que tiene cinco propósitos fundamentales: **1)** Estimular el desarrollo del campo y el buen vivir de las comunidades campesinas a través de una reforma rural integral; **2)** vigorizar la democracia, cualificar la participación ciudadana y promover la participación de nuevas organizaciones y movimientos en el escenario político; **3)** ponerle punto final a las

2. La Uribe (1984-1986), Tlaxcala (1992), el Caguán (1998 -2002); Santa Fe de Ralito (2003 -2006).

3. Con el Plebiscito por la Paz del 2 de octubre de 2016, el Gobierno buscó refrendar popularmente los acuerdos construidos en La Habana. El ‘No’ obtuvo 6.431.372 votos y el ‘Sí’, 6.377.464. Las exigencias de la oposición fueron aceptadas por las partes que, acatando los resultados del plebiscito, introdujeron 190 cambios.

hostilidades y a las confrontaciones armadas, asegurar la dejación definitiva de las armas por parte de la guerrilla y garantizar la reincorporación de los excombatientes a la vida civil; **4)** solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito y el de la producción y comercialización de narcóticos, y **5)** reparar a las víctimas y evitar que los daños sufridos se repitan en el futuro.

Borja Paladini (2018) representante en Colombia del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame⁴, dice que estas apuestas hacen del Acuerdo de La Habana uno de los más innovadores del mundo. Tres elementos, según él, marcan la diferencia. En primer lugar, explica: “los acuerdos integran y desarrollan como pocos en el mundo las causas raíz del conflicto armado”. Esto quiere decir que, más allá de propiciar el desarme y la desmovilización de una organización guerrillera, los programas contemplados están orientados “por un espíritu verdaderamente reparador y transformador que le apunta a superar los móviles estructurales de la guerra y a sentar las bases para la construcción de una sociedad equitativa, moderna, pacífica y democrática”.

El segundo elemento innovador del Acuerdo, dice Paladini, son los principios y enfoques que sustentan la agenda de construcción de paz allí contenida. Todas las medidas, expresa: “se articulan en el principio de centralidad de las víctimas y en cuatro enfoques transversales: el enfoque de derechos humanos, el enfoque territorial, el enfoque de género y el enfoque étnico”.

4. El Gobierno y las Farc le asignaron al Instituto Kroc la responsabilidad de respaldar la verificación y el monitoreo de la implementación del Acuerdo de Paz. Los investigadores de este Instituto diseñaron una metodología de evaluación para garantizar el rigor del monitoreo y presentan informes regulares sobre el estado de la implementación.

Esto, según el investigador, significa que todas las medidas del Acuerdo están orientadas por cuatro prioridades:

1. Resarcir integralmente a las víctimas y satisfacer sus derechos y reivindicaciones;
2. Promover la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos sin discriminación alguna y ayudar a consolidar el Estado Social de Derecho en todo el país y especialmente en las zonas más afectadas por la guerra;
3. Atender las necesidades de cada territorio reconociendo sus particularidades económicas, políticas, geográficas y socioculturales, y
4. Combatir las discriminaciones de raza y género que se expresan en distintas inequidades sociales y que se manifiestan en el impacto desproporcionado del conflicto sobre mujeres, población LGBTI, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Por último, Paladini destaca las medidas procedimentales para la implementación de la agenda de paz y los mecanismos de salvaguardia y verificación⁵ que fueron incluidos en el sexto punto del Acuerdo para garantizar su puesta en marcha y su sostenimiento en el tiempo.

5. El sexto punto del Acuerdo de Paz creó una Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), integrada por representantes del Gobierno Nacional y de las Farc. Así mismo, se creó el Componente Internacional de Verificación para que la comunidad internacional contribuya a garantizar la implementación.

Estos mecanismos, sumados al gran respaldo internacional con el que cuenta el Acuerdo y a los andamiajes institucionales que se han creado para materializarlo, nos permiten pensar que, pese a no avanzar al ritmo de las expectativas de los ciudadanos y de las partes firmantes, la implementación de lo pactado es perfectamente posible. (Paladini, 2018)

II. La armonización del Estado con los desafíos del posconflicto

Una agenda de paz tan compleja y comprehensiva demandaba una nueva arquitectura institucional que permitiera armonizar las capacidades del Estado y de las entidades gubernamentales —nacionales y territoriales— con el cumplimiento de las metas trazadas en el Acuerdo.

Los primeros pasos hacia este horizonte de ‘armonización’ se dieron cuando en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, se incluyó un pilar estratégico de paz. Esto con el fin de orientar las políticas públicas hacia la reducción de las acciones violentas y la resolución pacífica de conflictos, el cierre de brechas sociales y económicas entre el campo y la ciudad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la restauración de los derechos de las víctimas. Dichas estrategias fueron clave para abonar el terreno de la implementación de los acuerdos que Farc y Gobierno firmarían más adelante.

Por otro lado, en septiembre de 2016, fue aprobado el documento Conpes 3867, que fija la estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Este documento definió un marco de referencia para orientar los programas y políticas públicas de los

distintos niveles del Gobierno hacia la construcción de la paz territorial. Además, estructuró los lineamientos generales para articular los instrumentos territoriales, nacionales, internacionales, públicos y privados de implementación, y estableció los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana para facilitar el control de las intervenciones para la paz⁶.

Otro paso importante, en el propósito de dotar de estabilidad jurídica e institucional los acuerdos de paz, fue la aprobación de los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017.

Por una parte, el Acto Legislativo 01 de 2016 facultó al presidente para expedir decretos con fuerza de ley y asegurar así el desarrollo normativo de los acuerdos. Además, habilitó el fast track, como un procedimiento legislativo especial y temporal que redujo el número de debates en el Congreso de la República para la aprobación de leyes relacionadas con la implementación. Adicionalmente, agregó un artículo temporal a la Constitución Política que establece que, durante los próximos 20 años, el Gobierno nacional deberá incluir en el Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo un componente específico de paz, que priorice a las poblaciones más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado⁷.

6. El Conpes 3867 de 2016 estableció que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público serían los responsables de la construcción de un plan plurianual de inversiones para la paz durante la formulación de los planes de desarrollo.

7. Igualmente, se estableció que las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz.

Por otra parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política que determina que las instituciones del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en los acuerdos. En consecuencia, este documento señala:

[...] las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.



Todas estas medidas abrieron el camino para la creación de una política pública transversal de paz, pero el alistamiento financiero e institucional para la implementación del Acuerdo requirió, además, ajustar la institucionalidad a los nuevos retos.

III. Nuevas entidades públicas para la paz

Entre 2015 y 2016 se dio vida a tres nuevas agencias para el desarrollo rural que reemplazaron al extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Una de ellas es la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), creada a través del Decreto 2366 de 2015. Sus objetivos son coordinar la intervención de distintas entidades nacionales y territoriales en las zonas más afectadas por el conflicto y por las economías ilícitas, supervisar los planes y proyectos que se ejecuten para la reactivación económica y social de estos territorios, impulsar su fortalecimiento institucional y propiciar su integración a las dinámicas productivas y de desarrollo del país.

El desafío más importante de la ART es coordinar, junto con las comunidades rurales, la construcción y ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que se implementan en 170 municipios, priorizados por ser los territorios más golpeados por el conflicto, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Los PDET, considerados la columna vertebral de la Reforma Rural Integral, incluyen programas de ordenamiento social de la propiedad rural y uso de los suelos, infraestructura y adecuación de tierras, salud rural, educación y primera infancia, alimentación, vivienda, agua potable y saneamiento, reactivación económica, producción agropecuaria y reconciliación.

Otra de las entidades creadas con miras a transformar el campo colombiano, fue la Agencia Nacional de Tierras (ANT). El Decreto 2363 de 2015 la define como la máxima autoridad de tierras del Estado y determina que sus principales objetivos son garantizar el acceso a la tierra para los campesinos que no la tienen o que tienen muy poca para su sustento, contribuir a formalizar las propiedades que aún no están legalizadas y garantizar que aquellos que ya son propietarios le den un uso sostenible y socialmente adecuado.

Finalmente, mediante el Decreto 2364 de 2015, se creó la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), cuyo propósito es estructurar y ejecutar distintos planes integrales de desarrollo rural. Entre sus tareas están la construcción de infraestructuras modernas de riego, el fortalecimiento de las asociaciones de productores campesinos, la entrega de tecnologías y herramientas para aumentar la productividad, y la transferencia de conocimientos y buenas prácticas agropecuarias a las comunidades rurales.

Además de las agencias de tierras, con el Decreto 885 de 2017⁸ se constituyó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), encabezado por el

presidente de la República, que pretende generar la apropiación social de los contenidos del Acuerdo Final y articular a distintos actores ciudadanos, institucionales y políticos alrededor de la construcción de una cultura de reconciliación, tolerancia, resolución pacífica de conflictos y no estigmatización. El CNPRC se concibe como “el espacio donde convergen, en el nivel territorial, todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz”.

En 2017, el Gobierno nacional creó la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, cuya principal responsabilidad es contribuir a la formulación, estructuración y desarrollo de políticas y programas relacionados con el posconflicto, particularmente, en temas de inversión social, desminado humanitario, sustitución de cultivos ilícitos, reincorporación de grupos armados ilegales y consecución de recursos de cooperación internacional para la paz⁹.

El proceso de paz implicó, además, una transformación de la estructura y las funciones de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), que, atendiendo a la naturaleza del proceso de desarme y tránsito a la vida civil de las Farc, pasó a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)¹⁰.

8. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia reemplazó al Consejo Nacional de Paz contenido en la Ley 434 de 1998.

9. Fue creada mediante el Decreto 672 de 2017 y tiene cuatro funciones: a) coordinar con los Ministerios y entes territoriales la implementación de los programas de paz; b) formular la Estrategia Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal; c) apoyar el diseño de estrategias para la sustitución de cultivos ilícitos, y d) promover la participación de empresas privadas en la implementación.

10. Decreto 897 del 29 de mayo de 2017 por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas

Anteriormente, los procesos de reinserción y reintegración se enfocaban en la atención individual a los desmovilizados, quienes recibían acompañamiento psicosocial, servicios y capacitaciones de manera personalizada. Sin embargo, dice Enrique Flórez (2018), experto en procesos de transición y asesor del proceso de reincorporación de Farc, “el tipo de tránsito de esta guerrilla implicó repensar la manera cómo se adelantaban las reinserciones”.

El proceso de reincorporación de las Farc comenzó el 28 de enero de 2017, cuando los entonces combatientes empezaron a trasladarse a 26 Zonas Veredales, Transitorias y de Normalización (ZVTN). Estas áreas temporales fueron definidas entre el Gobierno y las Farc para llevar a cabo el proceso de dejación de armas e iniciar el tránsito a la legalidad de la antigua organización guerrillera.

La dejación de armas concluyó el 26 de junio de 2017 y el 15 de agosto, Naciones Unidas terminó de extraer de las Zonas Veredales los contenedores donde había sido depositado el armamento. Ese día, las ZVTN se convirtieron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, donde, en el marco de un modelo de reincorporación colectiva, exguerrilleros y comunidades aledañas se enrolaron en distintos planes de nivelación escolar y formación técnica para el trabajo, así como en la formulación de distintos proyectos productivos.

La reincorporación de este grupo guerrillero se piensa como un proceso colectivo en el que los excombatientes se vinculan a la vida económica con proyectos económicos comunes e ingresan al juego de la democracia como colectividad. De ahí surgió la necesidad de redefinir administrativa, conceptual y operativamente la entidad encargada de orientar y facilitar este tránsito. (Flórez, 2018).

Para hacer un seguimiento particular al proceso de reincorporación de las Farc se creó, por mandato del Acuerdo Final, el Consejo Nacional de Reincorporación, que hace parte de la ARN. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos de las Farc y se encarga, entre otras cosas, de definir las actividades, establecer los cronogramas y monitorear la reincorporación social, política y económica de los excombatientes.

IV. El presupuesto para financiar la paz

Una vez el Acuerdo de Paz fue firmado por las partes negociadoras y refrendado por el Congreso, el Gobierno se dio a la tarea de construir el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), un documento que constituye el principal referente de política pública nacional y territorial para la implementación.

El PMI está contemplado en el punto 6.1.1 del Acuerdo Final y fue resultado de un proceso en el que participaron 24 entidades gubernamentales que son decisivas para la implementación¹¹: la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz (CSIVI); la Instancia Especial de Género, y la Instancia Especial de Pueblos Étnicos¹². Estas últimas, creadas para garantizar el enfoque de género y el enfoque étnico en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas y los programas para la paz.

11. Departamento Administrativo de la Presidencia; Departamento Nacional de Planeación; los ministerios de: Cultura; Defensa; Relaciones Exteriores; Comercio; Industria y Turismo; Agricultura; Transporte; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Justicia; Minas y Energía; Salud; Ambiente; Trabajo, y Educación. Además, el Departamento Administrativo de la Función Pública; el DANE; el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación; la Defensoría del Pueblo, y la Registraduría Nacional.

12. Ambas instancias trabajan mancomunadamente con CSIVI.

Producto de este trabajo articulado, cuenta Enrique Flórez:



“[...] se aprobó un documento que define las estrategias, las políticas públicas, las necesidades presupuestales, las líneas temáticas y las metas trazadas para dar cumplimiento al Acuerdo en los próximos 15 años”. De igual forma –añade el experto- el PMI “constituye el principal referente para la incorporación de los componentes de paz en los planes nacionales y locales de desarrollo” (2018).

El PMI fue el insumo a través del cual el Gobierno nacional tramitó, ante el Consejo Nacional de la Política Económica y Social, el documento Conpes 3932. A través del cual se fijan los recursos indicativos y las fuentes de financiación necesarias para poner en marcha los acuerdos.

Este Conpes fue aprobado en marzo de 2018 y, en concordancia con el capítulo de paz del Marco Fiscal de Mediano Plazo¹³, definió un monto indicativo¹⁴ de 129,5 billones de pesos para financiar la implementación del Acuerdo hasta el 2031, que se repartió así en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz:

13. El Marco de Gasto de Mediano Plazo es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual.

14. Este monto es indicativo. El documento Conpes 3932 sirve como guía presupuestaria, mas no es vinculante. Los recursos para el posconflicto pueden variar y están sujetos a la voluntad política de los Gobiernos de los próximos 15 años de incluir la financiación del posconflicto en el presupuesto general de la nación y en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Tabla 1

Recursos presupuestados para la implementación de cada punto del Acuerdo de Paz

| Punto del Acuerdo | Costo total en billones de pesos colombianos | Porcentaje en Participación |
|---|--|-----------------------------|
| Reforma Rural Integral | 110,6 | 85,4% |
| Participación Política | 4,3 | 3,3% |
| Fin del Conflicto | 1,9 | 1,5% |
| Solución al problema de las Drogas Ilícitas | 8,3 | 6,4% |
| Víctimas del conflicto | 4,3 | 3,3% |
| Total | 129,5 | 100% |

Nota: Fuente Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cifras en billones de pesos colombianos, 2016.

PMI están destinados a la Reforma Rural Integral, contemplada en el primer punto del Acuerdo de Paz. Con ello se busca generar una “gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre a las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad y asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 10).

Los 110,6 billones de pesos presupuestados para este punto se destinarán a, al menos, siete estrategias: **a)** Acceso a la tierra, uso del suelo y gestión catastral; **b)** adecuación de tierras e infraestructura vial y de riego; **c)** salud rural; **d)** atención integral a primera infancia y educación rural preescolar, básica y media; **e)** vivienda rural; **f)** capitales semilla para la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa, y **g)** garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Para la financiación del segundo punto del Acuerdo, que busca la ampliación de la democracia y el fortalecimiento del pluralismo y la participación política, se presupuestaron 4,3 billones de pesos. Se prevé que este dinero se destinará a programas de seguridad que garanticen el efectivo ejercicio de la política; a la protección de movimientos, organizaciones y líderes sociales; a la promoción de la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales; y al impulso de la representación política de las poblaciones más afectadas por el conflicto y el abandono.

Para el Fin del Conflicto (tercer punto del Acuerdo) se calcularon 1,9 billones de pesos. Destinados al cese al fuego bilateral y definitivo; a la dejación de armas de las Farc y su reincorporación política y socioeconómica; a las garantías de seguridad para excombatientes, y a la lucha contra las organizaciones criminales que atenten contra defensores de derechos humanos.

Al cuarto punto del Acuerdo de Paz —Solución al Problema de las Drogas Ilícitas— se le asignó uno de los porcentajes más importantes del monto indicativo definido en el PMI. Lo anterior, debido a que se consideró que resolver la problemática de los cultivos de uso ilícito y de la producción y comercialización de narcóticos requiere de múltiples estrategias e intervenciones que posibiliten soluciones integrales y no solo represivas.

Se prevé que los 8,3 billones de pesos asignados financiarán: la estrategia para el desminado de territorios con cultivos de uso ilícito, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)¹⁵, los proyectos productivos con los que se reemplazarán las economías ilegales, los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas¹⁶.

Finalmente, a la implementación del quinto punto del Acuerdo, que busca resarcir integralmente a las víctimas el conflicto armado, se le asignó un monto indicativo de 4,3 billones de pesos. Además de financiar una estrategia de reparación integral¹⁷, se invertirán en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRR) que está conformado por tres instancias: la Jurisdicción Especial para la Paz —órgano judicial que se encargará de investigar, perseguir y castigar los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado—; la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad —instancia extrajudicial que se ocupará de reconstruir la verdad de lo ocurrido

15. El PNIS es un componente clave de la Reforma Rural Integral. El Programa está diseñado para apoyar la transición de los cultivadores a la legalidad con un esquema basado en asignaciones monetarias a las familias, la implementación de un Plan de Acción Inmediata (PAI) y de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

16. El Acuerdo de Paz entiende el problema del consumo de narcóticos desde un enfoque de salud pública, que separa el tratamiento al consumo de la persecución del crimen organizado y propone desarrollar una política nacional frente al consumo de drogas; se creó este programa como una instancia para coordinar un proceso participativo de construcción y puesta en marcha de esta política.

17. Incluye actos colectivos para el reconocimiento de responsabilidad y solicitud de perdón por parte de los victimarios, el aumento de centros regionales de atención a víctimas, el fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, entre otras medidas.

en el marco del conflicto y de esclarecer los patrones de violencia en Colombia—; y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas —un órgano, también extrajudicial, que se ocupará de buscar, localizar e identificar a víctimas de desaparición forzada.

Ariel Ávila (2018), investigador de la Fundación Paz y Reconciliación, dice que todas estas estrategias, intervenciones y acciones de construcción de paz se plantean como una respuesta práctica a la pregunta que los negociadores del Gobierno nacional y de las Farc se plantearon recurrentemente en La Habana: ¿Cómo evitar que, tal como ocurrió con otros esfuerzos por la paz en el pasado, este proceso no conduzca al país a un nuevo ciclo de violencias?



Los delegados de ambas partes concluyeron que la única manera de evitarlo era resolver las causas estructurales del conflicto y que, en consecuencia, era menester construir una agenda de compromisos políticos y financieros con la transformación del campo, con la apertura democrática, con la solución de las economías ilegales y con las víctimas. (Ávila, 2018)

Ávila añade que:



“[...] tenemos una guerrilla desarmada, pero nos falta un camino largo por recorrer. Materializar la agenda pactada y persistir en la financiación de los 501 indicadores trazados en el PMI es, ante todo, un compromiso con el no retorno a la violencia” (2018)

V. Pero, ¿de dónde salen estos recursos?

En la estimación de los costos y necesidades presupuestales del Acuerdo de Paz, el Gobierno determinó que la financiación e implementación de la agenda requería de esfuerzos mancomunados entre distintos actores. Por eso, en el plan de inversiones plasmado en el PMI se definen seis fuentes de financiación, como se ve en la tabla 2, que incluye los montos potenciales que cada una podría aportar durante los próximos 15 años para materializar cada punto del Acuerdo:

Tabla 2

| Fuente de financiación | Aporte total en Billones de pesos | Porcentaje de participación |
|---|-----------------------------------|-----------------------------|
| Presupuesto General de la Nación | 46,7 | 36% |
| Sistema General de Participaciones | 37,8 | 29,2% |
| Sistema General de Regalías | 19,7 | 15,2% |
| Cooperación internacional | 11,6 | 8,9% |
| Recursos propios de entidades territoriales | 5,5 | 4,5% |
| Privados | 8,3 | 6,4% |
| Total | 129,5 | 100% |

Nota: Fuente Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cifras en billones de pesos colombianos, 2016.

Los recursos del Presupuesto General de la Nación¹⁸ constituyen la principal fuente de financiamiento del posconflicto: su aporte —46,7 billones de pesos— equivale al 36% del total de los dineros destinados a la implementación del Acuerdo, durante los próximos 15 años. Enrique Flórez (2018) explica que “el mantenimiento, inversión, focalización y orientación de estos recursos dependerá de la voluntad política y el compromiso de los próximos gobiernos con los programas sociales y económicos previstos para consolidar la paz”.

Antes de la firma del Acuerdo, el Gobierno de Juan Manuel Santos empezó a realizar significativas inversiones relacionadas con el posconflicto, especialmente, con el sector agropecuario y el desarrollo rural¹⁹. En este sentido, y tal como se señala en el PMI, “el cumplimiento de los objetivos de paz pactados implicará, más que una presión adicional sobre el Presupuesto Nacional, una reorientación y focalización de las inversiones hacia las zonas priorizadas y proyectos prioritarios” (Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, pg. 219)

18. El Presupuesto General de la Nación (PGN) —herramienta para materializar las políticas públicas del país— establece cada año el programa de gasto del Gobierno, distribuye los recursos en los diferentes sectores y se estructura en tres apartados: a) Presupuesto de Rentas, que contiene los ingresos totales de la Nación (impuestos, recursos de crédito, etc.); b) Presupuesto de Gastos, que refleja la totalidad de las inversiones que la Nación espera realizar, y c) Disposiciones Generales, que establecen la reglamentación para una adecuada ejecución de los recursos.

19. La inversión en este sector aumentó más del doble entre 2011 y 2015. Cerca del 75% de estos recursos fueron invertidos en algunos proyectos planteados en el Punto 1 del Acuerdo Final tales como capitalización rural y crédito, distritos de riego, el fondo de fomento agropecuario, vivienda rural, entre otros.

Por otro lado, el Sistema General de Participaciones (SGP) concurrirá con 37,8 billones de pesos en la implementación —un 29,2% del total de recursos para el posconflicto—. El SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales —departamentos, municipios, distritos— para la financiación de programas de salud, educación, deporte, recreación, infraestructura, alimentación escolar, transporte, cultura, empleo, cuidado del medioambiente, saneamiento básico, asistencia técnica agropecuaria, fortalecimiento institucional, entre otros servicios, que buscan atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

Los criterios de inversión y distribución de los recursos del SGP varían permanente y se asignan conforme a las demandas prioritarias de cada territorio. De modo que, podría fortalecer el enfoque territorial sobre el que se sustenta la agenda de construcción de paz y que le apuesta a dotar de coherencia la implementación con las realidades concretas de las regiones.

La tercera fuente para financiar la implementación del Acuerdo Final es el Sistema General de Regalías (SGR)²⁰, que, según lo establecido en el PMI, podría aportar hasta el 15,2% de los recursos para el posconflicto —19,7 billones de pesos—.

En abril de 2018, la Corte Constitucional aprobó el Acto Legislativo No. 4 de 2017, por medio del cual se introdujeron algunas modificaciones al SGR, con el ánimo de facilitar las inversiones para la paz en los territorios.

20. El Sistema General de Regalías es un esquema de coordinación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional a través del cual se determina la distribución, los objetivos, la administración, la ejecución, el control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Esta reforma constitucional estableció cuatro cambios claves: 1) Durante los próximos 20 años, el 7% de los ingresos de este sistema se destinarán a proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final. 2) El 60% de los recursos que, hasta 2016, no hubieran sido aprobados para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se trasladarán a proyectos de infraestructura de transporte en los territorios priorizados para el posconflicto. 3) Las entidades que ya hayan cubierto los pasivos o deudas pensionales o que tengan recursos para hacerlo, podrán destinar los dineros de ahorro pensional a proyectos para la paz. Y 4) El 70% de los rendimientos o utilidades financieras del SGR se destinará a proyectos para la implementación. Mientras que el 30% restante se usará para incentivar la producción de los municipios donde se explotan recursos naturales no renovables.

Los dineros de los departamentos y los municipios priorizados para el posconflicto también serán estratégicos en la materialización del Acuerdo Final y la cualificación de la calidad de vida de las poblaciones más afectadas por la guerra. Se estima que el aporte de las entidades territoriales será cercano a 5,5 billones de pesos, esto es, el 4,3% del total de las inversiones necesarias para la paz. Según Flórez:



[...] esta fuente de financiación es la que mayor potencial de crecimiento tiene” pues, si se materializan medidas como el catastro multipropósito o la actualización del impuesto predial, habrá un mayor crecimiento económico, lo que permitirá aumentar los recursos propios de las entidades locales. (2018).

Por otra parte, el desescalamiento del conflicto armado podría estimular la participación del sector privado en la financiación de la paz. Se espera que este sector contribuya,

con al menos 8,3 billones de pesos, a hacer realidad la agenda del posconflicto y que las iniciativas privadas para la paz se multiplicarán con el tiempo.

“El sector privado es un actor político y económico muy complejo y, en tanto fuente de tributación, empleo e inversión, jugará un papel definitivo en la creación de las condiciones necesarias para construir y consolidar la paz”, dice Angelika Rettberg (2018), politóloga y exdirectora de la Maestría en Estudios de Paz de la Universidad de los Andes.

Por ahora, ya se han puesto en marcha programas como el de Obras por Impuestos, que ofrece a las empresas la posibilidad de pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta a través de la ejecución o entrega de un proyecto de inversión para el mejoramiento, dotación o construcción de infraestructura vial o de infraestructura para educación, salud, energía, agua potable y alcantarillado en los 344 municipios priorizados. Además, el Gobierno definió un programa de reducciones y exenciones de impuestos a las empresas que instalen y provean empleo en las zonas más golpeadas por la guerra.

VI. Cooperación internacional: soporte y complemento del proyecto nacional de construcción de paz

Como fuente de financiación, la cooperación internacional es un importante complemento de los esfuerzos sociales e institucionales para el posconflicto y el fortalecimiento del Estado social de derecho en Colombia. En el PMI se estima que su aporte será de 11,6 billones de pesos, que corresponde al 8,9% del monto total calculado para la implementación del Acuerdo Final.

Paula Ximena Ruiz (2018), investigadora del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) de la Universidad Externado de Colombia, explica que hace más de dos décadas la cooperación internacional ha sido un instrumento constitutivo de la política exterior del país y un elemento clave en el cumplimiento de cuatro grandes metas: **1)** Fortalecimiento de los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos de Colombia con países de la región y especialmente con sus vecinos²¹; **2)** Diversificación de sus relaciones bilaterales con otros países a través del diseño e implementación de estrategias regionales (Caribe, Eurasia, Sudeste Asiático y África)²²; **3)** Incorporación del país a instituciones como la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y **4)** Cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030²³, que incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²⁴ y que está directamente relacionada con la agenda de construcción de paz trazada en el Acuerdo Final.

21. A esta práctica se la denomina Cooperación sur-sur y se utiliza para promover el intercambio de conocimientos, tecnologías, saberes y experiencias entre países en desarrollo.

22. Otra modalidad es la Cooperación Triangular, que combina la cooperación vertical (de un país desarrollado hacia un país en desarrollo) con la Cooperación Sur-Sur, para brindar ese tipo de asistencia a un tercer país en desarrollo.

23. En 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuya intención es fortalecer la paz y el acceso a la justicia en el mundo. Esta Agenda regirá los programas de desarrollo mundiales hasta el 2030. Al adoptarla, los Estados miembros de Naciones Unidas se comprometieron a hacer alianzas para mejorar la calidad de vida las poblaciones más vulnerables.

24. Estos son: Fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia, energía no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria e innovación, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, protección de ecosistemas terrestres y submarinos, paz, justicia e instituciones sólidas.

Para alcanzar estas metas, explica Ruiz, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), le ha apostado, desde su creación en 2011, “al fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, y al direccionamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo²⁵ hacia proyectos encaminados a financiar la implementación de los acuerdos de paz”.

En los últimos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC han llevado a cabo un dinámico trabajo diplomático para conseguir recursos internacionales para el posconflicto. En este contexto, se definió una hoja de ruta de cooperación internacional que, entre 2015 y 2018, ha canalizado los aportes de varios cooperantes hacia tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental.

La construcción de paz comprende la reconciliación del país y apoya esencialmente la arquitectura institucional del gobierno para la paz y la atención a víctimas del conflicto. Los recursos se destinaron a proyectos orientados a la justicia transicional, restitución de tierras, desminado, fortalecimiento de la memoria histórica, reparación integral de víctimas y otras actividades que contribuyeron al alistamiento del país para la puesta en marcha del Acuerdo.

Además, los recursos internacionales para desarrollo rural sostenible se han destinado a proyectos relacionados con reducción de la pobreza rural, cierre de brechas entre la ciudad y el campo, y generación de alternativas productivas en zonas rurales.

25. Se denomina Ayuda Oficial al Desarrollo a los aportes financieros (no reembolsables) que los gobiernos de los países más desarrollados del mundo aportan a los países en desarrollo para contribuir a su bienestar económico y social.

En el eje de conservación y sostenibilidad ambiental se han concentrado recursos internacionales para proyectos de reforestación, conservación de la biodiversidad, adaptación al cambio climático y uso sostenible de las riquezas naturales.

VII. Fondos que organizan y canalizan los recursos de cooperación internacional para el posconflicto

Con el fin de facilitar la recepción y ejecución de los dineros aportados por los cooperantes internacionales para el posconflicto, APC ha trabajado con distintos socios multilaterales para la constitución y puesta en marcha de cuatro fondos de cooperación internacional, cuyo objetivo es gestionar nuevos recursos para la paz, generar confianza e interés entre los países cooperantes, estimular los apoyos técnicos y financieros al posconflicto y agilizar el desembolso de los aportes en iniciativas concretas de construcción de paz. Estos fondos son: el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, el Fondo de Paz y Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea y el Fondo Fiduciario para una Colombia Sostenible, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

• Fondo Multidonante de las Naciones Unidas

El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF, por su sigla en inglés) fue constituido en 2016 a petición del Gobierno de Colombia, con el propósito de apoyar proyectos para la estabilización del posconflicto, la construcción de confianza ciudadana en el proceso de paz y en el Estado, la consolidación de la nueva arquitectura institucional para el posacuerdo y la implementación de las medidas más urgentes del Acuerdo Final.

Para financiar estas tareas, que hacen parte del Plan de Respuesta Rápida para el posconflicto (RR)²⁶, el MPTF canalizó, entre 2016 y 2017, recursos donados por 11 cooperantes: Reino Unido, Canadá, Noruega, Suecia, Alemania, Suiza, Irlanda, España, Nueva Zelanda, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y el Fondo de las Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria.

Alice Beccaro, coordinadora de la Secretaría Técnica del MPTF, explica que este fondo —el que más dineros ha movilizado para la paz— tiene tres “ventanas” o rutas de implementación: las agencias de las Naciones Unidas²⁷, el Gobierno nacional y las organizaciones de la sociedad civil. Hasta el momento —cuenta Beccaro— “los proyectos financiados por los donantes —cuyos aportes a 2017 sumaban 80,5 millones de dólares— han sido ejecutados por dos de estas ventanas: las agencias y fondos de la ONU y la sociedad civil” (2018).

Los proyectos que el MPTF ha financiado, se han diseñado e implementado con base en ocho resultados o metas hacia los que el Fondo ha procurado focalizar las donaciones de los cooperantes: **a)** Ruptura del vínculo entre política y violencia, **b)** mejor acceso ciudadano a mecanismos de justicia formal y alternativa, **c)** mejor percepción ciudadana

26. Es un conjunto de medidas en justicia, desarrollo, gobernabilidad y seguridad pública para los territorios priorizados para el posconflicto. Su propósito es generar confianza ciudadana en la paz y en el Estado, y propiciar un ambiente social favorable a la implementación del Acuerdo.

27. Tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género (ONU MUJERES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre otras.

sobre seguridad y confianza en el Estado, **d)** aceleración de la reparación a las víctimas, **e)** rehabilitación económica y construcción de infraestructura de los territorios, **f)** desarrollo de la capacidad institucional de las alcaldías y las gobernaciones, **g)** manejo constructivo y transformador de las conflictividades sociales y de las situaciones humanitarias en los territorios, y **h)** comunicación eficaz de los acuerdos y de los avances en la construcción de paz.

En 2016, antes de la firma del Acuerdo Final, el MPTF respaldó diferentes intervenciones enfocadas en la satisfacción de algunas de las demandas más urgentes de las comunidades rurales y de las víctimas. Se financió, por ejemplo, la puesta en marcha del programa *Manos a la obra por la Paz*, a través del cual se adelantaron proyectos de infraestructura comunitaria (escuelas, puentes, carreteras) en distintos municipios. Además, se creó la iniciativa *Manos a la paz*, un programa de prácticas profesionales que envió a 250 universitarios a diferentes regiones de Colombia para apoyar proyectos de desarrollo local, y se facilitó la desvinculación y reincorporación del primer grupo de niños y adolescentes que hacían parte de las Farc.

En su primer año de funcionamiento, el MPTF también financió iniciativas pedagógicas sobre los Acuerdos de Paz, aprobó la primera subvención para la Campaña Contra las Minas Antipersonales, impulsó proyectos de asistencia técnica para la creación y fortalecimiento de Sistemas Locales de Justicia, e impulsó iniciativas de memoria histórica y recuperación psicosocial de comunidades.

Además, con el apoyo del Fondo se realizaron capacitaciones de autoridades locales en derechos humanos y diálogo social; se apoyó la creación de la Agencia de Renovación del Territorio, y se hicieron los primeros actos de reparación colectiva y de solicitud de perdón por parte de las Farc a las víctimas.

En 2017, luego de la firma del Acuerdo, los recursos del Fondo se destinaron al establecimiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición; al fortalecimiento del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo, y a la reincorporación política y socioeconómica de los excombatientes de las Farc²⁸.

Adicional a lo anterior, el Fondo también apoyó el fortalecimiento de distintas organizaciones sociales, que serán claves en la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas. Financió más obras de pequeña infraestructura comunitaria, y respaldó varias acciones de reparación colectiva, desminado humanitario, prevención de reclutamiento de menores, fortalecimiento de la oferta institucional y promoción de la igualdad de género en los municipios con el más alto índice de pobreza multidimensional, priorizados para la implementación de las intervenciones de construcción temprana de paz.

Las intervenciones se tradujeron en 72 proyectos y beneficiaron a más 1.300.000 personas de 345 municipios del país. Estos avances —afirma Beccaro— no habrían sido posibles sin la entrada en funcionamiento de este Fondo:

El Estado colombiano no contaba con los instrumentos fiscales para implementar estas medidas urgentes. Además, para la materialización temprana del Acuerdo en los territorios resultaba indispensable un mecanismo que, como el MPTF, articulara y coordinara las acciones de los cooperantes internacionales, las entidades gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. (2018).

28. Se financió, por ejemplo, la creación de su partido político y la reincorporación socioeconómica a través de la capacitación y certificación de excombatientes como desminadores.



En 2018, el Fondo continuó financiando la implementación de los puntos más urgentes de la agenda de paz: Entró en funcionamiento el programa de Reincorporación Integral en Entornos Productivos, arrancaron 14 proyectos para estimular la participación de las mujeres en la construcción de paz y se siguió avanzando en la consolidación del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación.

De acuerdo con Beccaro, el Fondo tiene varios retos, entre ellos, que la participación de la sociedad civil en la implementación de los proyectos sea cada vez mayor. “El Fondo aspira a capitalizar la experiencia de las organizaciones sociales, aprovechar su conocimiento y contribuir a cualificar su trabajo” (2018). Además, se quiere fortalecer la incorporación del enfoque de género en los proyectos financiados, movilizar recursos de nuevos actores y promover la participación del sector privado y de organizaciones filantrópicas en el posconflicto.

El principal desafío —anota Beccaro— es potenciar las capacidades en construcción de paz de las comunidades y de los territorios donde se implementan los proyectos:



Desde el Fondo entendemos que la financiación del posconflicto es mucho más que la ejecución de los recursos. La apuesta fundamental es instalar nuevas potencialidades para la implementación del Acuerdo en las regiones y contribuir a la apropiación ciudadana de la agenda de paz. (2018).

- **Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial**

Se constituyó en 2014 y, desde entonces, ha movilizado más de siete millones de dólares donados por el Banco Mundial y por el gobierno de Suecia. Con ellos se han

financiado: el fortalecimiento y cualificación operativa del Programa de Reparaciones Colectivas de la Unidad para las Víctimas (UARIV), proyectos de conservación y sostenibilidad medioambiental, programas de formalización y restitución de tierras. Adicionalmente, se ha respaldado la puesta en marcha del Plan de Respuesta Rápida para el Posconflicto y se ha brindado asistencia técnica para el diseño e implementación de un catastro multipropósito.

- **Fondo Fiduciario para el Posconflicto de la Unión Europea**

Este fondo multidonante para la paz ha respaldado el estímulo del agro colombiano y la construcción de paz en los territorios durante casi dos décadas y ahora recoge todo un acumulado de experiencias para facilitar la implementación del Acuerdo.

Fue constituido en Bélgica en diciembre de 2016 y sus contribuciones se enfocan en la política de desarrollo rural integral. Más de 100 millones de euros provenientes de la Comisión Europea y de 19 Estados miembros de la Unión Europea²⁹ se han destinado a proyectos de asistencia técnica y productividad rural, empleo campesino, resiliencia territorial, construcción de infraestructuras comunitarias, fortalecimiento de la presencia del Estado en las regiones y reincorporación socioeconómica de exguerrilleros. Estos proyectos han sido ejecutados por entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, gremios y organizaciones de productores y se prevé que tendrán continuidad hasta 2020.

29. Croacia, República Checa, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Holanda, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

- **Fondo Colombia Sostenible**

Fue creado en septiembre de 2016, para recoger los aportes financieros de la comunidad internacional para el posconflicto, Es administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su propósito es canalizar recursos para proyectos que promuevan economías ambientalmente sostenibles en los territorios más violentados y afectados por la pobreza rural.

Sus intervenciones se enfocan en las zonas más vulnerables al cambio climático y a la deforestación, y los proyectos financiados se enmarcan en tres componentes: a) desarrollo rural resiliente y bajo en emisiones de carbono³⁰, b) sostenibilidad ambiental y c) fortalecimiento de las capacidades locales en la construcción de paz. Los recursos provienen, por un lado, de un préstamo del BID al Gobierno nacional y, por otro lado, de las donaciones de los gobiernos de Noruega, Alemania, Reino Unido, Suecia y Suiza, que han comprometido más de 210.000 millones de dólares con los desafíos medioambientales del posconflicto.

Los dineros de este Fondo se destinan a la promoción de alternativas de desarrollo afines con la conservación de los bosques, al fomento de cultivos sostenibles y coherentes con la vocación de los suelos, a la construcción de infraestructura para la productividad rural y a la promoción del ecoturismo. Además, se prevé que Colombia Sostenible respalde la restauración de áreas degradadas por la tala ilegal, la minería y los cultivos ilícitos; la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; el fortalecimiento

30. Desde este componente se apoya la materialización de los compromisos que adquirió Colombia ante la comunidad internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2015 (COP21) para la reducción de gases de efecto invernadero.

de los gobiernos locales y regionales en la protección de la biodiversidad, entre otros proyectos que podrán ser implementados por instituciones gubernamentales, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, y empresas privadas.

Estos cuatro fondos hacen parte de la generación de fondos multisocios. Un nuevo estilo de cooperación internacional, orientado por un espíritu colaborativo entre donantes y actores sociales que, en escenarios de transición política, deciden articularse en torno a proyectos comunes y resultados colectivos. En palabras de Alice Beccaro, “serían mucho más difícil de materializar si dichos actores y cooperantes actuaran de manera aislada” (2018).

Y es que, tal como lo sugiere el primer informe anual del Fondo Multidonante de Naciones Unidas, solo la coordinación de las diferentes instituciones e inversiones (públicas, privadas, locales, nacionales e internacionales) puede abrir paso a transformaciones verdaderamente comprehensivas, efectivas, integrales y coherentes con las exigencias de un proyecto nacional de paz y reconciliación como el colombiano.

VIII. Fondo Colombia en Paz

Partiendo de la premisa de que la articulación entre diferentes sectores y esfuerzos financieros resulta indispensable para implementar exitosamente el Acuerdo Final, el Gobierno nacional creó, a través del Decreto 691 de 2017, el Fondo Colombia en Paz (FCP), un instancia para facilitar la articulación y coordinación de los fondos de cooperación internacional y de las demás fuentes de financiación del posconflicto.

El FCP está adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La administración de los recursos que se concentran en él fue encomendada a un consorcio fiduciario conformado por: Fidupervisora S.A., Fiducoldex S.A y Fiducentral S.A. Esta gran bolsa de recursos tiene una temporalidad de 10 años —periodo en el que se aspira a consolidar la estabilización y presencia definitiva del Estado en los territorios— y se estructura sobre un conjunto de estrategias, para potenciar la efectividad de las intervenciones, en las zonas más golpeadas por el conflicto.

El documento Conpes 3850, que define los lineamientos generales del Fondo Colombia en Paz, señala que esta instancia tiene tres objetivos: **1)** definir un marco institucional de coordinación que mejore la financiación de las iniciativas de paz y garantice la articulación entre instituciones, **2)** mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las intervenciones públicas, privadas y de cooperación internacional, y **3)** fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación del impacto de las inversiones en el posconflicto.

La canalización de las inversiones de las fuentes nacionales e internacionales se realiza a través de 13 subcuentas que se han creado según las necesidades de la implementación y, por medio de las cuales, se gestionan los recursos para diferentes temas, tal y como se observa en la tabla 3:

Tabla 3

| Subcuenta | Objetivo |
|---|--|
| 1. Subcuenta para la Sustitución de Cultivos Ilícitos | Apoyar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) bajo el lineamiento técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de Presidencia. |
| 2. Subcuenta para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) | Apoyar la formulación de los Planes de Acción de Transformación Regional y el Programa de Pequeñas Obras de Infraestructura bajo los lineamientos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). |
| 3. Subcuenta para la Reincorporación | Apoyar acciones de reincorporación política y socioeconómica de las FARC. |
| 4. Subcuenta para la Agencia Nacional de Tierras | Apoyar los procesos relacionados con el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo, en el marco del acuerdo de Reforma Rural Integral, a partir de los lineamientos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). |
| 5. Subcuenta para la Primera Infancia | Apoyar las acciones de atención integral a la Primera Infancia en los municipios PDET bajo las directrices de la Consejería para la Primera Infancia. |
| 6. Subcuenta para la Jurisdicción Especial de Paz | Apoyar la puesta en marcha de la JEP. |

| | |
|--|--|
| 7. Subcuenta de Contrapartidas de Cooperación | Apoyar el cierre de proyectos con recursos de cooperación que demanden un case por parte del Gobierno Nacional, bajo el liderazgo de la Agencia Presidencial de Cooperación. |
| 8. Subcuenta de Colombia Sostenible | Apoyar los procesos relacionados con el programa de Colombia Sostenible, en especial el crédito del BID. |
| 9. Subcuenta de Sociedad de Activos Especiales | Apoyar las labores de identificación de los bienes entregados por las FARC en el marco del Acuerdo de Paz. |
| 10. Subcuenta de la Presidencia | Apoyar el funcionamiento de la Alta Consejería para el Posconflicto. |
| 11. Subcuenta de Proyectos productivos | Apoyar la implementación de proyectos productivos en los territorios de posconflicto. |

Entre septiembre de 2017³¹ y mayo de 2018, el FCP se encargó particularmente de la ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a siete entidades gubernamentales encargadas de la implementación de las medidas más urgentes del Acuerdo: la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, la Agencia de Reincorporación y Normalización, la Jurisdicción Especial para la Paz, la Alta Consejería para la Primera Infancia y la Sociedad de Activos Especiales.

31. Fecha de inicio de operaciones del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz.

Los recursos públicos, que el FCP les asignó, permitieron la puesta en marcha de importantes proyectos. Sin embargo, en abril de 2018, el Gobierno se vio obligado a hacer ajustes para darle celeridad y eficacia a su funcionamiento.

Según el nuevo esquema de funcionamiento y gobernanza del FCP, las entidades que lideran las 13 subcuentas del Fondo son responsables de identificar las necesidades relacionadas con los desafíos específicos del posconflicto, evaluar las propuestas y proyectos para atender dichas necesidades y hacer seguimiento a los contratos. Además, se estableció un manual de contratación más riguroso y un plan operativo para cada subcuenta; se determinó que todos los procesos contractuales serán publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública; se estableció que se publicarán informes semanales sobre el avance de ejecución de los recursos y contratos de los fondos internacionales de cooperación³², y se contrató una auditoría especializada para todos los procesos del FCP.

Con estas medidas se quiso dotar de mayor transparencia la administración del dinero para la paz y, sobre todo, hacer más eficaz el mandato del Fondo de facilitar la coordinación de las diferentes fuentes y recursos de financiamiento.

32. La información detallada sobre la ejecución de los recursos se encuentra en informes semanales, donde además se detalla el estado de cada proyecto según la fase del proceso de contratación y se hace un balance de los resultados alcanzados por las subcuentas. Los informes se pueden encontrar en la página web de Fiduprevisora S.A o en la de la Alta Consejería para el Posconflicto.

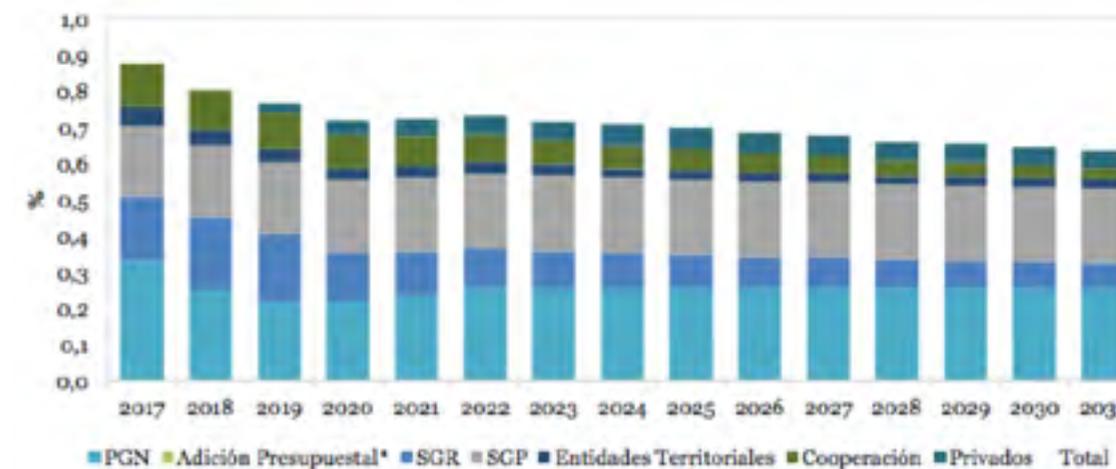
IX. “Ni el éxito del proceso está garantizado, ni el riesgo de no retorno al conflicto ha desaparecido”: Instituto Kroc

En el primer informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (de noviembre de 2017), los investigadores del Instituto Kroc expresaron que veían “el vaso medio lleno en comparación con otros procesos de paz en el mundo y el vaso medio vacío en comparación con las expectativas generadas entre los colombianos”. Nueve meses después, en el segundo informe de balance, manifestaron que “el vaso se seguía llenando” (pág. 283).

El proceso de implementación, según el Instituto Kroc, en ese último informe, puede compararse con el recorrido de una montaña rusa: “ha tenido frenazos y acelerones [...] con momentos en donde se pierde el sentido sobre dónde se está en el recorrido y con momentos de angustia en donde parece que, en cualquier momento, todo se va a descarrilar. Sin embargo, todos los puntos del Acuerdo han tenido avances”. (pág. 284)

El diseño de una arquitectura institucional más adecuada y coherente con el proyecto de transición sociopolítica en el que se ha embarcado Colombia es, quizá, uno de los avances más significativos en el intento por materializar la agenda de paz acordada en La Habana. Los planes de financiamiento del posconflicto y las rutas de políticas públicas, trazadas para consolidar el Estado social de derecho en Colombia, ya sentaron las bases para la construcción de un país diferente, reconciliado. Sin embargo, la materialización de los lineamientos y de los planes contenidos en el Plan Marco de Implementación (PMI) no está asegurada.

Los gobiernos de los próximos 15 años cuentan con un riguroso mapa de navegabilidad política y financiera para avanzar hacia la implementación de los compromisos con la paz. El Acuerdo Final tiene importantes aliados extranjeros, y numerosas empresas privadas han decidido participar activamente en este proceso transicional. No obstante, los aportes de la cooperación internacional y del sector privado no bastan y, tal como lo evidencia la figura 1, tomada del PMI, los recursos públicos son determinantes. Del presupuesto del Estado depende que el posconflicto vaya más allá de la retórica y se materialice en intervenciones concretas en los territorios:



Los futuros gobiernos (nacionales y locales) tienen la posibilidad de persistir en la adecuación y sintonización de los planes de desarrollo, de los presupuestos del Estado y de las instituciones y políticas públicas con el proyecto de construcción de paz que ya ha empezado a desplegarse, pero que, como advierte Borja Paladini, del Instituto Kroc, aún es frágil y requiere de la permanente actualización de los compromisos políticos, financieros y ciudadanos, para consolidarse.

Referencias:

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Acto Legislativo No. 4 de 2017, por medio del cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2004%20DE%2008%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, CNMH - UARIV, 2015.
- De Roux, Francisco (2018). La audacia de la paz imperfecta. Bogotá: Ariel Editorial.

- Decreto 2366 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, se determina su objeto y su estructura. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, se determina su objeto y su estructura. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202363%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- Decreto 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, se determina su objeto y su estructura orgánica. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202364%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- Decreto 885 de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20885%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Documento Conpes 3857 - Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto - 23 de septiembre de 2016 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>
- Documento Conpes 3932, Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas del orden nacional y territorial.
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

- Decreto 897 del 2017, por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Grupos y Personas Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20897%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Decreto 672 de 2017, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20672%20DEL%2026%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Decreto 691 de 2017, por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz y se reglamenta su funcionamiento <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- GMH. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013
- Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015 – 2018. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/hojaderutadelacooperacioninternacional.pdf>
- Informe anual del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, 2016 https://docs.wixstatic.com/ugd/45d5ec_f9b7b1fe602f-4838b703b62865324967.pdf

- Informe anual del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, 2017 https://docs.wixstatic.com/ugd/45d5ec_89bb6485a31547908a5864e40db6a3f1.pdf
- Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2017 http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, Todos por un nuevo país
- Tomo 1: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Tomo 2: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>
- Segundo informe de sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia del Instituto Kroc diciembre 2016 – mayo 2018 https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

CAPÍTULO 2

Metodología y herramientas para el seguimiento a los dineros del posconflicto

Por: Olga Behar

Cada proceso de investigación periodística demanda una metodología específica y particular, y unas herramientas apropiadas y suficientes, para la búsqueda de información y la construcción de los contenidos. No obstante, las reglas básicas del periodismo de investigación son las que inspiran y determinan la ruta a seguir de principio a fin.

Objetivos claros, conocimiento previo, contextualización, trabajo de campo, elaboración de entrevistas directas y a profundidad, manejo de cibergrafía y bibliografía, e información sobre los derechos de acceso de información y deberes (parámetros éticos) del periodista, permiten llegar al fondo y producir trabajos de calidad, que contribuyen a formar a un público interesado en la verdad.

Primera Parte Metodología

I. Información básica

Antes de emprender cualquier investigación específica, como lo es la destinación de recursos para la implementación de los llamados ‘Acuerdos de paz’ o ‘Acuerdos de La Habana’, es imprescindible conocerlos. Así como, la historia de cómo se negociaron y acercarse a los actores —los interlocutores que conformaron las delegaciones negociadoras y sus asesores—. Y luego, revisar el proceso pactado a partir de la firma para desarrollarlos: Implementación normativa, implementación socioeconómica y territorial, y reincorporación.

Al profundizar sobre la temática, se debe abordar el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, que durante siete meses se construyó y aprobó con participación de los seis integrantes —tres del Gobierno y tres de la desmovilizada Farc— de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

Igualmente, se debe conocer el andamiaje jurídico, económico, político y social, que debe garantizar que los seis puntos del Acuerdo se desarrollen e implementen, para lo cual se diseñó un ambicioso plan, cuya inversión se ha estimado en 110,6 billones de pesos para el periodo 2017 – 2031.

En la arquitectura para el posconflicto se determinaron, además, cuáles son los organismos y las comisiones dependientes de la Presidencia de la República que participan en este proceso, así como la cooperación internacional —a través del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea, entre otros—, el sector empresarial, los integrantes de la antigua guerrilla de las Farc y la sociedad civil. De igual manera, se determinaron los instrumentos que, en el caso del Gobierno, se definen a partir de la estructura del Fondo Colombia en Paz y la participación de otros fondos como, por ejemplo, Colombia Sostenible.

Por su parte, el objetivo principal del Fondo Colombia Sostenible es apoyar proyectos y programas encaminados a maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz en Colombia, principalmente en los territorios donde confluyen la incidencia del conflicto armado, las áreas estratégicas para el desarrollo rural sostenible y la conservación del medio ambiente.

A su vez, es necesario conocer las instancias de coordinación de las diferentes tareas, como la CSIVI, la CGS (Comisión de Garantías de Seguridad) —que es una mesa técnica—, y el CNR (Consejo Nacional de Reincorporación), integrado por dos miembros del Gobierno y dos de las desmovilizadas Farc.

En el sitio web del Alto Comisionado para la Paz, lo primero que encontramos es la definición del Plan de Desarrollo Territorial:

El plan de desarrollo territorial es el instrumento de planificación con el que las administraciones locales definen los programas y proyectos que ejecutarán durante su período de gobierno. Una de las principales apuestas que deben incluir es la Construcción de Paz, como un proceso que busca superar el uso de la violencia como medio para resolver los conflictos, impulsar el diálogo social y alternativas de desarrollo económico y social sostenible. (PDTs, s.f.).



Este plan determinó la conformación de 16 subregiones y cada una de ellas cubre un promedio de 10 municipios, llegando a un total de 167 municipios.

El otro objetivo que debe conocerse a profundidad es la reincorporación, que se implementa con participación del CNR, y se ejecuta desde la Agencia (gubernamental) para la Reincorporación y la Normalización, que empezó sus labores hace 15 años, a partir de la necesidad de diseñar, implementar y evaluar la política del Estado dirigida la reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley que se desmovilizan voluntariamente. Sus funciones se activaron a raíz del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, organización que reunía a los grupos paramilitares, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Según su visión, a la ARN le corresponde gestionar, implementar coordinar y evaluar la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los 12.535 integrantes de las Farc-Ep que fueron acreditados.

El proceso de tránsito a la vida civil plantea tres niveles: económico, social y político, brindando garantías para que durante 24 meses empiece la vinculación de los reincorporados a tareas productivas, y a una vida social y familiar eficaz, para que no haya reincidencia de violencia o se corra el riesgo de que desistan en su intención de continuar en la vida civil.

También, se debe observar la reconciliación, en el que se deben tener en cuenta el desarrollo efectivo en tres ejes principales: víctimas, justicia y reincorporación.

II. Acceso a la información pública: un derecho fundamental

La implementación del posconflicto demanda la inversión de millonarios recursos, sobre los cuales el país espera una total transparencia. De este modo, se revestirá de mayor legitimidad y confianza esta etapa fundamental para la paz en Colombia.

Para efectos precisos de esta misión es imprescindible, antes de iniciar una investigación, contar con los contratos o convenios que se suscribieron entre el Gobierno Nacional y todos los entes públicos o privados en los días siguientes a la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Farc. Así como los que, subsiguientemente, se proyecten, firmen y ejecuten. Tener acceso a esa información facilitará el ejercicio de veeduría, tanto ciudadana como de los medios de comunicación.

Sin embargo, buena parte de ellos no están disponibles al público en los portales oficiales, lo que no significa que el periodista deba conformarse y renunciar a obtenerlos. Cuando dadas las circunstancias, el funcionario de turno evada la responsabilidad de suministrarlos voluntariamente, el periodista puede elevar un derecho de petición. Téngase en cuenta que dicho derecho, el cual está contemplado por la ley, permite “[...] presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución [...]” (Constitución Política de Colombia, Art. 23).

Las garantías de consecución de información, como derecho fundamental, están establecidas, además, en la Ley 1712 de 2014, de “Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”, que reglamenta la forma como los sujetos obligados

—calculados en 68.000, no solo de instituciones del Estado, sino también de organizaciones de particulares— deben proporcionar la información que cualquier ciudadano solicite.

Estas normas se han convertido en herramientas fundamentales para poder hacer seguimiento a las decisiones gubernamentales y al escrutinio que el periodismo debe hacer a la destinación y utilización de los dineros públicos que aportan tanto los ciudadanos como las organizaciones nacionales y extranjeras.

Los sujetos obligados no pueden negarse a entregar la información que les sea solicitada —salvo casos específicos, señalados como ‘reservados’, por ejemplo, los que podrían comprometer la seguridad nacional— y tienen plazos fijos, estipulados por las leyes, para dar cumplimiento a los requerimientos.

Por estas razones, estudiar y aplicar el derecho a la información pública es misión del periodista que quiera hacer seguimiento a los dineros públicos, y en el caso específico de estudio de este texto, a los destinados al desarrollo del posconflicto.

III. Construcción de la hipótesis y la metodología de trabajo

Al abordar cualquier investigación, es necesario definir qué es lo que se quiere encontrar y cuál es la metodología, paso a paso, que se debe seguir para cumplir el objetivo trazado.

Básicamente, en este primer paso, el del diseño de la historia, el periodista debe intentar responder a varios interrogantes iniciales. Algunos de ellos son:

- ¿Qué pregunta temática quiere responder?
- ¿A quién le sirve lo que se va a investigar y a narrar?
- ¿Cuál es el proyecto específico / lugar / comunidad sobre el cual se quiere investigar?
- ¿Sobre qué entidad (es) debe poner foco y cómo llegar a ellas?

IV. Formato

Antes de enfrentarse al desarrollo de la investigación, es importante definir cuál es el formato que se va a emplear para contar la historia, cuál es el género periodístico que mejor se acomoda para lograrla —siendo los más empleados la crónica, el reportaje y el informe especial— y cuáles son las herramientas visuales, audiovisuales y/o digitales que propone para complementar el tema.

V. Fuentes

Antes de proceder, se debe hacer una identificación clara de las fuentes a consultar y a entrevistar. Se clasifican en:

• Fuentes vivas

Expertos

Protagonistas

Testigos

Indirectas (aquellas entrevistadas por otros periodistas)

- Fuentes documentales

Documentos
físicos

Portales

Bases
de datos

VI. Trabajo de campo

La reportería, o trabajo de campo, es un requisito indispensable para darle vida a la historia. Seleccionar el lugar apropiado y llegar hasta él permitirá, por un lado, dar rienda suelta a los sentidos del periodista, el olfato, el gusto, la vista, lo que facilitará compenetrarse con el objeto de estudio y transmitir al público las vivencias experimentadas. Por otro lado, será la oportunidad de validar las informaciones obtenidas a través de las fuentes consultadas previamente y los documentos analizados.

VII. Proceso de verificación

Además de la oportunidad de confirmar y contrastar la información obtenida en los pasos anteriores: consulta, análisis de fuentes y trabajo de campo, el fact checking —verificación de hechos o verificación de datos— es una técnica encomendada a expertos. Quienes dan el visto bueno final y confirman o controvierten lo obtenido en el proceso investigativo. Adicionalmente, se puede acudir a la verificación jurídica, cuando el trabajo lo requiera.

Una forma eficaz de ordenar el trabajo es llenar la Matriz Data Rakers³³, creación de la periodista Ginna Morelo, que se encuentra disponible en la página web de Consejo

33. <http://consejoderedaccion.org/webs/giz/files/MatrizDataRakers.pdf>

de Redacción. Este mapa conceptual tiene la ventaja de que puede ser rediseñado, dependiendo de las necesidades específicas del periodista y del medio o espacio donde se va a publicar la investigación.

Segunda Parte

VII. Herramientas

Las principales herramientas de las que se dispone deben ser articuladas y manejadas con las técnicas de exploración, cruce e inclusión en la historia, que están establecidas en las reglas básicas del periodismo de datos.

Es útil consultar el Manual de Periodismo de Datos, un texto que tuvo su origen en un taller realizado por el *European Journalism Centre* y la *Open Knowledge Foundation* en la MozFest 2011 en Londres, cuya traducción al español está disponible en la web³⁴.

Allí se plantea que los datos son una herramienta imprescindible para trabajos que involucran el análisis sobre contrataciones, inversiones y todo lo que se relacione con el manejo de recursos públicos, y que su manejo equivale a hacer entrevistas a las fuentes vivas, pues sirven para obtener la información requerida.

Hay al menos 3 conceptos clave que tiene que entender cuando comience un proyecto de datos:

34. <http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/index.html>

- Los pedidos de datos deben comenzar con una lista de preguntas que quiere contestar.
- Los datos a menudo vienen sucios y hay que limpiarlos.
- Los datos pueden tener aspectos sin documentar”. (Centre & Foundation, <http://interactivos.lanacion.com.ar>, 2011)

Algunas de las preguntas básicas que el periodista debe hacerse al solicitar la información al ente respectivo, antes de empezar su exploración de las bases de datos y una vez obtenidos los documentos —junto con los otros íes que pudieron haberse anexado posteriormente en ellos—, son estas:

- ¿Cómo justifica la entidad la necesidad de realizar ese contrato?
Es claro que muchas veces, la necesidad se puede subsanar con los recursos disponibles de la entidad —por ejemplo, con la nómina de funcionarios ya contratados— y que tal vez no sería necesario el gasto que se destinó al contrato.
- ¿Hubo estudios previos que soporten la necesidad del contrato?
Estos estudios, que en muchas ocasiones demandan elevados costos, no deben dejar duda sobre si la figura a contratarse es la única viable para suplir el servicio que se requiere.

- ¿Hay un fraccionamiento en el objetivo a cumplir con la contratación?

En muchas ocasiones, para evadir los controles sobre los montos a partir de los cuales no es legal la contratación directa y debe hacerse una licitación, se acude a la realización de varios contratos que, vistos juntos, corresponden a resolver una misma necesidad. La figura del fraccionamiento es sancionada por la ley.

- ¿El que convoca el proceso es quien lo debe realizar, o lo encargaron para este caso específico?

Delegar responsabilidades en otras personas es una costumbre en algunos ordenadores del gasto para evadir investigaciones penales, fiscales o disciplinarias.

- ¿Las exigencias en los pliegos de peticiones, a los interesados en participar en la licitación, son acordes con las necesidades del objeto de la licitación?

A través de los pliegos de condiciones se pueden orientar los contratos hacia algunas entidades amigas de quien ordena el gasto, publicándose, a veces, exigencias tan específicas que hacen que, finalmente, el elegido sea el único que pueda cumplirlas.

- ¿Es la modalidad de contratación la adecuada para el proceso que se convoca?

Es necesario conocer las modalidades de contratación y los casos en los que se aplica una u otra figura, para determinar si no se incurrió en un delito contractual.

- ¿Podieron los oferentes, durante el proceso, hacer observaciones a la convocatoria?

Las observaciones que realizan los interesados en participar en el concurso o en la licitación están llenas de detalles y de críticas que permiten determinar si hay alguna irregularidad que se pretende incluir en el proceso.

- ¿Cuáles fueron las respuestas de la entidad contratante?

Es necesario saber si se subsanó alguna irregularidad o falencia en el proceso o si, por el contrario, se insistió en la presunta irregularidad, lo que impediría llevar a feliz término el propósito contractual.

Sitios claves para la cobertura de la transición al posconflicto y la veeduría de los dineros invertidos y proyectados en ella.

Es pertinente hacer una clasificación, teniendo en cuenta los intereses específicos de aquello que se quiere encontrar.

Sitios transversales

Son aquellos que tienen la información general que permite:

- Entender y construir el contexto.
- Ubicar aspectos específicos de los procesos políticos, legales y estructurales.
- Hilar los diferentes elementos de la historia periodística.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera es la herramienta más importante de todas. En la página web de la Oficina del Alto Comisionado se pueden encontrar este y otros documentos.³⁵ (Alto Comisionado para la Paz, 2016)

35. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

Para comprender los antecedentes del Acuerdo con las Farc, es necesario explorar el proceso entre el Gobierno Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)³⁶. (Indepaz, 2013)

36. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf

Para ejercicios de construcción de memoria o la comprensión de algunos pasajes históricos del conflicto, un portal imprescindible es el Observatorio de Memoria y Conflicto, donde se alojan las investigaciones más profundas elaboradas desde la entrada en vigencia del Centro de Memoria Histórica³⁷, entre ellas, el informe '¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad'³⁸

37. <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/>

38. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>





La Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (coloquialmente conocida como Ministerio del Posconflicto), creada durante la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón, es la encargada de articular a todas las entidades del Estado, la sociedad civil, la cooperación internacional y las autoridades departamentales y locales, en la puesta en marcha de planes y proyectos necesarios para la ejecución de los recursos durante el periodo en el cual se sentarán las bases para el logro de los objetivos trazados en el Acuerdo con las Farc. Su sitio web contiene la información sobre el día a día del gobierno, en el desarrollo de tareas relacionadas con la transición³⁹.

39. <http://www.posconflicto.gov.co/Paginas/posconflicto.aspx>

La sociedad civil también ha creado escenarios virtuales de investigación, discusión y archivo de información que son de gran valía. Estos son algunos de los más importantes:



El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) dispone de una biblioteca virtual que reúne sus más importantes investigaciones y reflexiones sobre conflicto, Estado y desarrollo; derechos humanos, políticos y sociales; paz; democracia; veeduría internacional a procesos de paz y otros.

Verdad Abierta es un proyecto digital interactivo impulsado desde el periodismo, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Revista Semana⁴⁰.

40. <https://verdadabierta.com/>



La FIP es un centro de pensamiento independiente creado en 1999 por un grupo de empresarios colombianos, cuando comenzaban las negociaciones del gobierno de Andrés Pastrana con las Farc, conocidas como los diálogos del Caguán. “Su misión ha sido generar conocimiento, proponer iniciativas, desarrollar prácticas y acompañar procesos para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. También busca aportar a la comprensión de las conflictividades de nuestro país, ejerciendo el liderazgo necesario para movilizar a ciudadanos, servidores públicos y empresarios alrededor del objetivo común de construir una sociedad en paz. Tiene un sitio interesante, que los periodistas interesados en los temas de conflicto y paz suelen explorar.

Rutas del Conflicto (s.f.), en su sitio web reza que:



[...] es un proyecto que busca facilitar el acceso a información, organizada y confiable, sobre el conflicto armado en Colombia. Después de construir bases de datos periodísticas para mapear información relacionada con masacres perpetradas desde 1982, y de corregir y agregar datos desde el testimonio de sus sobrevivientes con el proyecto Yo Sobreviví, la redacción se ha concentrado en explorar nuevos formatos que acerquen al público a la información recogida por entidades judiciales, investigaciones periodísticas y académicas sobre la guerra en Colombia.

Otras fuentes de información, con portales web de fácil y útil navegación, son:

| | |
|--|---|
| Caracterización Comunidad Farc-EP (Censo elaborado por la Universidad Nacional). | http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/SiteAssets/Presentacion%C3%B3n%20rueda%20de%20prensa%20Julio%206%202017.pdf |
| Plan Marco de Implementación. | http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Plan-Marco-Implementacion-Acuerdo-Final-Paz.pdf |
| Conpes 3931 y 3932, 2018. | https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/paginas/documentos-conpes.aspx (Seguir ruta: Conpes económicos 2018) |
| Informes de la II Misión de verificación de Naciones Unidas. | https://colombia.unmissions.org/ |
| Informe del Instituto Kroc. | http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf |
| Observatorio de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (OIAP). | https://oiap.co/acerca-de/ |

| | |
|---|---|
| Observando la Implementación, Viva la Ciudadanía. | http://viva.org.co/2-uncategorised/549-observando-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz |
| Observatorio de Paz y Conflicto de la Universidad Nacional. | http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/ |
| Centro de Pensamiento y Seguimiento al Dialogo de Paz UNAL. | http://pensamiento.unal.edu.co/cp-paz/ |
| Evaluación de las Universidades (OEI). | http://www.oei.org.co |

Bases de datos

El componente del periodismo de datos es fundamental para poder hacer el seguimiento a proyectos, inversiones, datos estadísticos (poblacionales, presupuestales, porcentuales, por ejemplo) y, sobre todo, para establecer si la contratación tiene o no un desarrollo correcto. Las bases de datos son su principal herramienta pues, a través de su manejo y del cruce de datos entre unas informaciones y otras, se pueden hacer hallazgos y hacer efectiva la veeduría a la ruta que siguen los dineros del posconflicto. Los más importantes son:



Fondo Colombia en Paz⁴¹. En este sitio se pueden explorar subcuentas, como, por ejemplo, aquella donde se publicaron todos los elementos contractuales relacionados con el posconflicto durante el año 2017⁴², y la que da cuenta de los procesos contractuales de 2018, pudiendo hacerse el seguimiento, incluso, semana a semana, de los contratos, proyectos y obras que se adelantaron o ejecutaron en cada una de las zonas territoriales en las que avanza el trabajo con las bases de la desmovilizada organización armada.⁴³

41. <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/Fondo-Colombia-en-Paz.aspx>

42. <https://drive.google.com/file/d/1ztsOIE6Ghze14laolc5rdN5o873Yjgt-/view>

43. <https://drive.google.com/file/d/1kOKHlhR9QGAEQKTg6zV5EApVZ1-JVdxT/view>

Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), en sus dos versiones:



- **Secop I.** El portal del sistema de contratación del Estado permite conocer detalles de las actuaciones previas al proceso contractual y las modificaciones posteriores que se realizan a los contratos⁴⁴. Muchos de ellos están albergados en este sistema, pese a que el Estado colombiano actualizó la plataforma.

44. <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

- **Secop II.** Esta es la plataforma actualizada, aparentemente un sistema más completo en la obligatoriedad de hacer públicas las informaciones que tienen todos los entes del Estado que manejan recursos públicos. No obstante, aún sigue siendo poco utilizada por quienes ordenan el gasto⁴⁵.

45. <https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii>

El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto⁴⁶, explicado anteriormente. Esta plataforma entrega detalles actualizados sobre todas las inversiones que se han realizado en Colombia con dineros de los países aportantes al posconflicto, la donación que ha hecho cada uno de ellos, los contratos y los avances de obra o ejecución.

46. <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>

Registro Único de Víctimas⁴⁷. Es un reporte que se actualiza en línea, donde es posible detallar información estadística precisa, de la que dispone la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas —del conflicto armado interno—, institución, creada en 2012, a partir de la Ley 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras.

47. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>



Mapas de Tierra⁴⁸. Es una compilación de herramientas cartográficas actualizadas, brindadas por la Unidad de Restitución de Tierras, que refleja la ubicación de las macroregiones del país, así como la de las Jurisdicciones Especiales Territoriales; demuestra la densidad de los predios despojados y abandonados del país, el estado actual de la microfocalización de tierras y expone, de manera organizada, el circuito de los Distritos Especiales para la Restitución de Tierras en Colombia.

48. <https://www.restituciondetierras.gov.co/portal-de-mapas>



Terridata. Es un portal para la consulta estadística que ofrece información acerca del proceso de diagnóstico desarrollado por los planes de desarrollo de los 167 municipios priorizados por donde estarán presentes los proyectos territoriales para el posconflicto .

Esta herramienta “permite interactuar con 648 indicadores de resultado en 14 sectores o temáticas como, por ejemplo, demografía y población, vivienda, servicios públicos, educación, conflicto armado, salud, pobreza y desempeño municipal. Los datos están consolidados desde 2010 hasta 2017”.

49. <https://terridata.dnp.gov.co/#/>

Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria (Sipra)⁵⁰. Es una plataforma digital diseñada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que permite explorar el panorama agropecuario nacional. Esta herramienta contiene información oficial con la que se analizan los distintos escenarios que pueden aportar a la planificación del presente y del futuro del territorio rural agropecuario en Colombia.

También puede ser necesario hacer un rastreo sobre la marcha del objetivo de responder a las expectativas de justicia y reparación, que ofrecen información, por ejemplo, en el tema del destino de los dineros, de diversa procedencia, para las víctimas, así como los entregados por la antigua guerrilla de las Farc para repararlas.

50. <https://sipra.upra.gov.co/>

Jurisdicción Especial para la Paz⁵¹. Es el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, diseñado por el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y la extinta guerrilla de las Farc-EP. “La JEP tiene la función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado”.

Además, la JEP cuenta con cinco diferentes comisiones y comités que fueron creados en el reglamento general del ente judicial, una de ellas es





la Comisión de Territorial y Ambiental, que tiene como objetivo “formular y definir metodologías para establecer tipos y dinámicas de vulnerabilidad y elaborar protocolos, manuales y directrices, con miras a asegurar el enfoque territorial y ambiental en la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”.

51. <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx> y <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/consulta-postulados/>



Para tener claros los derechos de acceso a la información, verificarlos y hacerlos respetar, además de conocer la legislación explicada arriba, se puede consultar el portal creado por la Fundación Ideas para la Paz (Flip), que contiene los deberes y derechos del periodismo y, además, propone las rutas para su cumplimiento.

52. <https://flip.org.co/index.php/es/>



Finalmente, y con propósitos de transparencia, economía y responsabilidad, la Ley 80 de 1993⁵³ establece, en los artículos 23, 25 y 26, los principios básicos de la contratación estatal. A su vez, el artículo 24, que fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, garantiza la transparencia en los procesos licitatorios y el carácter público de toda la operación.

53. http://www2.igac.gov.co/igac_web/UserFiles/File/web%202008%20ley%2080-93.pdf

El gran reto del periodismo investigativo, como agente veedor en el proceso de encontrar las pistas necesarias para desentrañar lo que ha ocurrido con los dineros destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, es fomentar narrativas sólidas, con estadísticas que tengan un respaldo verosímil ante los lectores y datos precisos que permitan evidenciar la evolución, o la involución, de las regiones donde hoy, la ruta al posconflicto debe ser la prioridad para los diferentes entes territoriales y para la sociedad civil en Colombia.

Referencias

- Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. (2016). <http://www.posconflicto.gov.co>. Obtenido de <http://www.posconflicto.gov.co/Paginas/posconflicto.aspx>
- Alto Comisionado para la Paz. (2016). www.altocomisionadoparalapaz.gov.co. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/plan-desarrollo-territorial/index.html>
- Centre, E. J., & Foundation, O. K. (2011). <http://interactivos.lanacion.com.ar>. Obtenido de <http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/index.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co>. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (s.f.). <http://wp.presidencia.gov.co>. Obtenido de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201755%20DEL%2030%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>
- Congreso de la República. (1993). <http://www2.igac.gov.co>. Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/UserFiles/File/web%202008%20ley%2080-93.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). <https://terridata.dnp.gov.co/#/>. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/#/>

- Dirección Nacional de Planeación . (2017). www.dnp.gov.co. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Terridata-facilitará-elaboración-de-los-planes-de-desarrollo-territoriales.aspx>
- Fondo Multiidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto. (2016). <http://mptf.undp.org>. Obtenido de <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>
- Fundación Ideas para la Paz. (1999). <http://www.ideaspaz.org>. Obtenido de <http://www.ideaspaz.org/foundation/about>
- Indepaz. (s.f.). <http://www.indepaz.org.co>. Obtenido de http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2016). <https://www.jep.gov.co>. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>
- Morelo, G. (2015). <http://consejoderedaccion.org>. Obtenido de <http://consejoderedaccion.org/webs/giz/files/MatrizDataRakers.pdf>
- Paz, J. E. (2018). www.jep.gov.co. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Sala%20Plena%20Acuerdo%20001%20de%202018%20Reglamento%20general%20JEP.pdf>
- Rutas del Conflicto. (2010). <http://www.rutasdelconflicto.com>. Obtenido de <http://www.rutasdelconflicto.com/proyecto/>

- Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria. (s.f.). <http://sipra.upra.gov.co>. Obtenido de <http://sipra.upra.gov.co>
- Unidad de Restitución de Tierras. (diciembre de 2018). www.restituciondetierras.gov.co. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/portal-de-mapas>
- Unidad de Víctimas. (2017). <https://www.unidadvictimas.gov.co>. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

CAPÍTULO 3

Construcción de una agenda periodística sobre la implementación de la paz

Edición: Ginna Morelo⁵⁴

54. Este capítulo fue editado por Ginna Morelo con la información suministrada por los investigadores: Laura María Ligarreto, Blanca Elizabeth Álvarez y Jairo Eligio González Esguerra que estuvieron en las regiones.

“[...] Aquí vienen, hacen sus cosas (ONG y el Estado) y solo utilizan a las personas: las llaman a una capacitación, vengan y firman, llenan la planilla, se van y dicen: “vean, ya hicimos el trabajo”, cuando en realidad no han hecho nada”, dijo Juan, un líder Comunitario de Tumaco, en una entrevista el 19 de septiembre de 2018.

La solución del país es regresar al campo [...] y es una parte fundamental, no tenemos la tierra, entonces desde ahí se debe partir, [...] mientras no tengamos la tierra seguimos vagando en ideas y en proyectos [...], ya que no hay una verdadera política de restitución de tierras a favor del campesino, que es el que quiere retornar al campo”, afirmó un habitante de la zona de Catatumbo, en una entrevista el 26 de septiembre 2017.

Las declaraciones hacen parte de un compendio de entrevistas logrado en el Pacífico y Sur, en el Catatumbo, en la Sierra Nevada y Perijá; en el sur del Tolima, y en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, regiones visitadas por tres investigadores sociales, con el objetivo de mirar en el terreno cómo avanza la implementación del Acuerdo de Paz. El trabajo de campo se hizo en 2018, justo en momentos en que el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, de la Universidad de Notre Dame (EE. UU.), advertía sobre aspectos que debían fortalecerse en relación con la implementación.

El Instituto se refirió al tema en octubre de ese año, e informó que era necesario agilizar la reincorporación de excombatientes y garantizar la participación de las víctimas en el Congreso, para avanzar en la implementación de la paz en Colombia. El seguimiento abordó mucho otros aspectos que habían sido analizados hasta mayo del año pasado y que hacen parte de esa observación metódica de un acuerdo de paz que costó esfuerzos monumentales y que ha generado tantos detractores.

El informe del Instituto mantuvo un tono esperanzador, cuando el representante de la organización en el país, Borja Paladini Adell (2018), les dijo a los medios que: “La implementación en Colombia, comparada con otros procesos de paz en el mundo, muestra un avance significativo, lo que da una esperanza de que pueda ser una plataforma de cambio en el país”⁵⁵. Sin embargo, en terreno hay preguntas y respuestas, que el periodismo que le sigue la pista al proceso debe hacer, para evaluar qué tan cerca o lejos estamos de esa paz estable y duradera, como fue bautizada por los autores de la firma del Acuerdo.

Varias de esas preguntas las hicieron los investigadores sociales Jairo Eligio González Esguerra, quien visitó el sur del Tolima y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Blanca Álvarez, que estuvo en el Pacífico y Laura Ligarreto, que recorrió Catatumbo y el departamento del Cesar⁵⁶, en el marco de un proyecto de Consejo de Redacción y Verdad Abierta. Ellos visitaron varias zonas del país durante el segundo semestre de 2018, las cuales hacen parte de los 170 municipios priorizados por el Gobierno, para la puesta en marcha del plan de paz, con el objetivo de conocer cómo ha sido la implementación en el territorio.

55. El jueves 9 de agosto de 2018 el representante del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Borja Paladini Adell explicó cómo iba la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las Farc. En el siguiente link está la nota completa: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-ha-avanzado-en-un-61-articulo-805142>

56. Jairo Eligio González Esguerra, politólogo, especialista en Acción sin Daño y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Blanca Elizabeth Álvarez Pinilla, internacionalista y politóloga egresada de la Universidad del Rosario, con máster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Laura Ligarreto, politóloga y maestra en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, investigadora en temas de Implementación del Acuerdo Final y construcción de paz territorial.

¿Qué hicieron los investigadores?

- Entrevistaron a los habitantes para evaluar los mecanismos de participación.
- Revisaron en terreno la puesta en marcha de la institucionalidad, que ha sido descrita en esta guía.
- Pasaron lista a los datos que distintas entidades del gobierno tienen sobre las zonas priorizadas, para comprender las necesidades de los territorios frente a la oferta del Estado, en el marco del plan de la paz.

Se identificaron tres tipos de problemas principales en las zonas priorizadas visitadas:

1. El conflicto vive

En 78 municipios, los problemas de violencia tienen su origen en la presencia de disidencias de las Farc y el ELN, las cuales se han expandido, al igual que otros grupos armados organizados, como el Clan del Golfo.

El informe sobre la implementación de los acuerdos, ‘Cómo va la paz’, realizado por la Iniciativa Unión por la Paz y la Fundación Paz y Reconciliación, dirigida por León Valencia, da cuenta detallada de este conflicto que no se ha desescalado, sino que ha mutado⁵⁷.

El 6 de junio de 2018 la Fundación Pares publicó en su sitio web un informe sobre lo que había ocurrido a 18 meses de haberse firmado la paz entre el Gobierno y las Farc. Ver <https://pares.com.co/2018/06/06/18-meses-despues-como-va-la-paz/>

2. Los mecanismos de participación afrontan problemas de comunicación

Si bien han avanzado los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en varias regiones del país —se han elaborado 13 de 16 que deben estar listos—, no es menos cierto que sigue habiendo un divorcio entre lo que requiere la región y lo que se concibe en el centro.

Algunos medios ya habían dado cuenta del mayor escollo que tiene que ver con la Reforma Rural Integral (RRI) y las frustraciones que sienten los campesinos en los territorios⁵⁸, ya que transformar las realidades del día a día ante la deuda histórica que tiene el país, es demasiado complejo⁵⁹.

Por lo pronto, lo pactado en los PDET se puede ver en público y está disponible en línea⁶⁰.

58. En octubre de 2018 fue publicado en EL TIEMPO un informe sobre las preocupaciones de las comunidades con relación a la poca claridad técnica, financiera y jurídica para poner en marcha las apuestas priorizadas sobre la implementación de la paz. Ver: <https://www.eltiempo.com/datos/retrasos-en-la-implementacion-de-los-pdet-de-los-acuerdos-de-paz-274764>

59. Un corte de cuentas del Gobierno de Iván Duque muestra qué va de los PDET en los territorios colombianos a enero de 2019. Ver: <https://www.google.com.co/search?q=solo+faltan+3+de+los+16+planes&oq=solo+faltan+3+de+los+16+planes&aqs=chrome..69i57.5645j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

60. En el siguiente link se pueden descargar los Planes de Acción Para la Transformación Regional PATR. Ver: http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr

3. La institucionalidad es una maraña burocrática y los recursos fluyen lentamente

Las distintas entidades, que en la práctica operan cada objetivo del Acuerdo, representan una complejidad a la hora de avanzar. En relación con el dinero, está claro que un documento Conpes (3932 del 29 de junio) presupuestó 79,6 billones de pesos, con lo cual se garantiza la ejecución y sostenibilidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) por un periodo de 15 años. Sin embargo, los flujos de dinero siguen siendo un dilema para las entidades territoriales locales y mucho más para las comunidades.

En ese sentido, los desafíos para el periodismo son muchos, ya que la sola institucionalidad creada para la paz supone una cobertura permanente por parte de periodistas y/o equipos, que comprendan que el posconflicto es un proceso mucho más dispendioso y extendido.

I. Los hallazgos de los investigadores

En el sur del Tolima, y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Los hallazgos detectados por Jairo Eligio González Esguerra son:

1. La implementación de los PDET ha olvidado los principios del Acuerdo de Paz.

Los cinco principios propuestos en el Acuerdo de Paz se han visto truncados u olvidados por parte de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en la implementación. Es difícil identificar de qué manera los Programas de Infraestructura Económica (PIC) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) llevarán a la protección de la riqueza étnica y cultural, el desarrollo de la economía rural, el encadenamiento productivo y la promoción de las organizaciones.

2. La priorización de los PDET no correspondió a las necesidades urgentes de las regiones sino a las facilidades para la creación de los PATR.

En este sentido, las regiones con mayores índices de conflictividad, así como aquellas en donde había una representación importante de organizaciones indígenas, fueron postergadas en la implementación del PDET. Además, se priorizaron las regiones donde la violencia era menor, así como donde las comunidades étnicas tenían una menor representatividad o poder político, como es el caso del sur del Tolima.

3. Hay dos logros no esperados: reconocimiento (y fortalecimiento organizacional) y auto reconocimiento, así como construcción de confianza y expectativa futuras.

Por un lado, las reuniones para la implementación de los PDET permitieron que las organizaciones sociales y comunitarias entraran en una dinámica de auto reconocimiento de sus integrantes, renovación de proyectos, objetivos y metodologías, al

tiempo que permitió el intercambio y reconocimiento de otros semejantes. Por otro lado, la implementación de los programas, como 50/51 y PIC, han construido confianza en las juntas de acción comunal, así como en los territorios donde han sido implementados. La confianza se ha construido gracias a la realización efectiva de los proyectos. Sin embargo, es también una confianza débil, en la medida en que pueden fracasar las expectativas sembradas sobre los alcances que puede tener lo construido en el PART.

4. Hay falta de conocimiento y pedagogía

Se identifican falencias en los integrantes de la ART sobre los conocimientos propios de las metodologías de la entidad, el contexto regional y los derechos de las comunidades campesinas y étnicas. Al mismo tiempo, el proceso de formación a las comunidades que participan no ha sido transparente ni tampoco la garantía de la total información suministrada. Esto genera malentendidos y priorizaciones mal formuladas.

5. Las comunidades indígenas han sido maltratadas en el proceso de construcción de PATR

Este punto es de gran relevancia, en la medida en que el derecho a la consulta previa no ha sido garantizado, así como tampoco la construcción y funcionamiento de una metodología paralela a la utilizada con las comunidades campesinas. En algunos casos, las comunidades indígenas han indicado que no fueron convocadas a los espacios y fueron estas las que presionaron para participar.

6. La falta de un enfoque de género efectivo ha dificultado la participación de las mujeres

El enfoque de género ha sido entendido sólo como la participación de las mujeres en las mesas, con una proporción igual a la de los hombres. Esta reducida perspectiva ha generado dificultades en la participación efectiva de las mujeres. Las reuniones se programan de manera intensa en dos o tres días, con lo que se dificulta la asistencia. Al tiempo, se hacen reuniones en la capital del departamento, con lo cual, también, se afecta la facilidad para que ellas puedan llegar y participar.

7. Los ETCR no han sido vinculados como actor determinante.

Aunque los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) tienen una vigencia limitada, la participación de los excombatientes no fue contemplada en las mesas. Esta situación ha generado malentendidos en las comunidades, que sí desean su participación, dado que son actores clave en la construcción de la paz. Así mismo, resulta paradójico, en la medida en que uno de los principios de los PDET en el acuerdo de Paz es entender el campo como un escenario de reconciliación.

8. La implementación del PNIS ha configurado nuevas formas de violencia.

La llegada del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) a regiones como el Bajo Cauca se ha traducido en un escenario de extorsión a los campesinos, quienes son obligados a entregar el 20% del pago bimensual al grupo armado que domina la región. Al tiempo, los actores armados no permiten que se haga el cambio de cultivo y organismos como Naciones Unidas (encargado de la verificación) no hace un seguimiento certero sobre el cumplimiento.

9. Los PIC no han sido formulados de manera técnica.

La eficacia de los PIC ha tenido también efectos negativos sobre las comunidades. En algunos territorios, se han priorizado obras que no eran las más urgentes, debido al desconocimiento y la mala información entregada por la ART. Además, los proyectos aprobados distan mucho de ser proyectos que fortalezcan la paz territorial.

10. No hay articulación entre subregiones limítrofes.

De acuerdo con la organización administrativa y técnica, la ART se divide en subregiones que no dialogan entre sí para la elaboración del PATR, ni de los demás programas, ignorando que las características del conflicto armado, así como las posibles soluciones, no responden a divisiones departamentales. Por ejemplo, el sur del Tolima no tiene diálogo para la construcción de proyectos con el norte del Huila. Lo mismo ocurre con el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y la región del sur de Córdoba. Las cuatro mencionadas son regiones PDET y la guerra, aunque distinta, se conecta, pero esto no sucede con la política pública.

Lo que le dijeron representantes de la comunidad al investigador

“El Sisbén está desactualizado desde hace 10 años. Entonces, la división administrativa con que vienen los de PNIS no es la que actualmente vivimos”. Por ejemplo, un campesino que vive y está registrado en el SISBEN de Tarazá, realmente tiene su finca en Cáceres, entonces ni el PNIS de Cáceres, ni el PNIS de Tarazá pueden inscribirlo y darle el recurso. La discusión sobre este problema ha durado más de un

año, pues la solución “que nos dieron es cambiar la inscripción de salud, pero ¿cómo voy a mover mi salud a donde trabajo para que luego no me atiendan en donde vivo?”

Presidente JAC Tarazá.

“Mientras que un minero gana 200.000 pesos diarios, un campesino en jornal no gana más de 50.000. La gente prefiere irse a la mina que a trabajar en otras cosas. Por ejemplo, es difícil conseguir gente que quiera trabajar en la construcción de la vía, del puente, del parque”.

Campesino de Cáceres.

“El alcalde es uribista, y como todo uribista está en contra de la paz y de Santos. Entonces estuvo en contra de todo de lo de la ART. Decía que eso no iba a servir para nada, que no iba a haber paz. Él dijo públicamente que los PDET no servían”.

Entrevista a líder indígena.

“No mandan a nadie y aunque aquí tenemos enfermeras y médicos, no los dejan ejercer porque no tienen títulos. Es como si todos nuestros conocimientos no tuvieran validez para el Estado”.

Entrevista a líder excombatiente.



En el Pacífico y en el Sur

Los hallazgos detectados por Blanca Elizabeth Álvarez Pinilla son:

1. Los retrasos son evidentes

Lo primero que hay que mencionar, al revisar la implementación en campo, es que aún no son una realidad los puntos establecidos en el Plan Plurianual de Inversiones. No hay una armonización del Plan Marco de Implementación (PMI), incluidos los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con los Programas de Desarrollo Nacional (PND), Departamental y Municipal. Es coja la ejecución del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) y el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y demás medidas, mecanismos e instrumentos creados.

No lo son en la medida en que aún no se han terminado los procesos de construcción de los PDET y PATR, que sirvan de insumo al Departamento de Planeación Nacional (DPN) para la elaboración de las propuestas que permitirán la articulación del PMI con los PND, o porque su ejecución sigue retrasada.

En este punto, se deberá hacer un seguimiento a lo consignado en los PATR. Con el fin de establecer en qué grado estos fueron incorporados en los diferentes programas de desarrollo nacional y territorial. Así se podrá saber cuáles son los recursos que serán destinados para la ejecución de los proyectos e iniciativas creados a través de la participación.

2. Implementación gradual de la RRI

En los diferentes municipios que conforman las 5 subregiones se ha iniciado la implementación de 4 Planes Nacionales. con los cuales se pretende iniciar el proceso de transformación del campo, previa adopción y ejecución de los PDET, con:

- El Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
- El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; y de vías terciarias, donde algunos municipios ya cuentan con el Proyecto 50/51
- El Plan Nacional de Conectividad, de salud, de educación, de fomento a la economía solidaria, de asistencia integral, técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.
- La Zonificación Ambiental, algunos ya con la cartografía para el proceso participativo, pero con un escaso avance en los mismos.

Ahora bien, los PDET de las 5 subregiones deben incluir varios temas específicos, con el fin de lograr una verdadera transformación del campo enfocado a:

- El problema del uso y tenencia de la tierra, que en muchos de los casos se ha constituido no solo en un tema determinante del conflicto armado, sino también de la conflictividad social de las subregiones.

- La creación de infraestructura para la transformación de los productos de las comunidades y de vías para su comercialización, que debe ir acompañada de estrategias para garantizar su entrada en los mercados nacionales e internacionales, y la generación de empleo y de ingresos.
- Mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a través de viviendas, acceso a servicios de salud con calidad y oportunidad, contando con el personal profesional necesario y con centros médicos equipados.
- Acceso a servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado.
- Atención a la especial afectación del conflicto armado sobre las comunidades étnicas (afrodescendientes e indígenas), que han minado no solo sus costumbres y cosmovisiones, sino también su autodeterminación y autogobierno.
- Garantizar la presencia del Estado en los territorios, con seguridad de la población, la atención de sus necesidades y el compromiso hacia una paz estable y duradera.

3. La lenta reincorporación de los exguerrilleros

La lenta implementación del proceso de reincorporación política, social y económica de los excombatientes es un hecho. Para el Instituto Kroc (2018) hay retrasos en la ejecución de la Política Nacional de Reincorporación, para que los excombatientes y sus familias puedan integrarse a la vida civil.

De igual forma, no se ha incorporado el enfoque de género para atender las necesidades de las mujeres excombatientes y sus hijos. Tampoco hay claridad sobre la obtención de tierras para la puesta en marcha de los proyectos productivos de los excombatientes.

Estas situaciones han llevado a la salidas de algunos ex miembros de las Farc de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ahora ETCR), como en los ubicados en Nariño, por lo cual los diferentes actores locales y regionales consideran importante la articulación de estos espacios con otros contenidos en el Acuerdo Final, como coexistencia política, cultura de paz y reconciliación; construcción de seguridad humana, formación de sociedad y Estado desde lo local, entre otros (MOE y Fundación Ciudad Abierta, 2017).

En cuanto a las garantías de seguridad y protección de las comunidades, los ex combatientes y sus familiares, se constató en la investigación sobre las subregiones que, tras la desmovilización de las Farc, se vivió un periodo de calma y reducción de la violencia, que pronto tomó nuevas formas, dada la reconfiguración de los actores, como los Grupos Armados Post Desmovilización (GAPD), el ELN, delincuencia común y las disidencias de las Farc que se disputan el control de los territorios, de los cultivos de uso ilícito, de las economías ilegales y de las rutas que sirven para el tráfico de armas y drogas, siendo la comunidad y los excombatientes los principales afectados.

Igualmente, se observa que la violencia se dirige en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos, quienes son objeto de amenazas y asesinatos selectivos, que terminan minando su participación efectiva en los temas propios de la implementación del Acuerdo, por miedo. Es el caso de Tumaco, en la subregión Pacífico Nariñense,

donde, si bien las comunidades y sus representantes creen en la paz y tienen altas expectativas para con ella, muchos no quieren vincularse con la implementación, por ese temor: “Las convocatorias son concurridas, pero aún hay factores de confianza y garantías por construir con las comunidades” (MOE y Fundación Ciudad Abierta, 2017).

En el caso de la región del Alto Patía y Norte del Cauca, según los testimonios obtenidos, estos nuevos actores ya no cuentan con intereses políticos claros, sino que están más ligados al narcotráfico, por lo cual, no se generan espacios de interlocución con las comunidades étnicas y campesinas de la región, en los que puedan llevar a cabo reclamaciones y demandas, como pasaba con las Farc, afectando su seguridad y calidad de vida. Señalan, incluso, que esta situación impide la identificación clara de los actores armados que atentan contra la seguridad de las comunidades.

Este punto específico demuestra el incumplimiento y la no implementación de lo acordado en el punto 3 del Acuerdo Final, donde se establecieron las garantías de seguridad para los excombatientes, sus familiares, las comunidades, los líderes sociales y defensores de derechos humanos. A causa de esto, se ha aumentado la incertidumbre y la desconfianza frente a la consecución de una verdadera paz, estable y duradera, que garantice la no repetición de los hechos victimizantes que durante años han afectado a las comunidades. Para la MOE y la Fundación Ciudad Abierta (2017), las amenazas y los asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos demuestra la falta de capacidad y desarticulación de las instituciones estatales para hacer frente a la violencia política, lo que impide hacer un adecuado diagnóstico del problema, y con ello la ejecución de medidas y estrategias que sean eficientes.

4. Sustitución de cultivos ilícitos, una papa caliente

El compromiso de la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito hace parte del Punto 4 del Acuerdo Final, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. En este sentido, se constató que en la mayoría de los municipios pertenecientes a las 5 subregiones del Pacífico (Chocó, Pacífico Medio, Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico y Frontera Nariñense y Putumayo) se celebraron acuerdos articulados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Sin embargo, las comunidades de los municipios denuncian que su implementación ha presentado graves problemas, como:

- Falencias en la articulación de las entidades encargadas del proceso de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con las Fuerza Pública, ya que, al tiempo que se firmaron los acuerdos, se ha venido realizando la erradicación forzada de los cultivos y la latente fumigación con glifosato.
- Falta de planeación y ejecución de una estrategia para la identificación de personas, familias o comunidades productoras de coca, que permitieran establecer la localización y cantidad de cultivos ilícitos a intervenir, lo que ocasionó el incremento de los cultivos de uso ilícito, por la siembra de nuevos terrenos por parte de comunidades o personas, que no se verían beneficiadas por el programa de sustitución voluntaria.
- Incremento de la inseguridad de la población, por la presencia de los grupos armados que controlan la producción de drogas y que no están de acuerdo con la sustitución de los cultivos.

- Incumplimiento en el pago de los incentivos económicos pactados como parte de los acuerdos de sustitución, por lo cual se pierde la credibilidad en el proceso; tampoco se ha podido avanzar en nuevos procesos productivos que remplacen los cultivos ilícitos y no hay estrategias de comercialización (vías, clientes, mercados nacionales e internacionales) de los nuevos productos, que garanticen la generación de ingresos y excedentes de sostenibilidad.

En términos del MOE y la Fundación Ciudad Abierta (2017), la sustitución de cultivos debe contar con la participación de la población como elemento clave, no solo en su ejecución, sino también para definir la manera cómo se llevará a cabo, teniendo en cuenta las lógicas, las dinámicas y los efectos propios del negocio del narcotráfico que operan en los territorios.

5. Enfoque de género en veremos

Otro tema que ha tenido dificultades en la construcción de los PDET en las subregiones es el enfoque de género. La aproximación para su inclusión en las fases veredal y municipal ha estado más inclinada hacia demostrar una participación de las mujeres con el número de ellas —“garantizando asientos y firmas para dejar la constancia”, según lo afirmaron miembros de la organización Mujeres Diversas y Paz, en entrevista el 12 de septiembre de 2018—, que en la verdadera incorporación del enfoque de género en las propuestas y proyectos contemplados para los Pactos Comunitarios por la Renovación Territorial (PCTR) y los Pactos Municipales. Con ello, la lucha de las organizaciones de mujeres y de la comunidad LGBTI estuvo más orientada hacia la revaloración de las propuestas, de tal manera que se lograra que algunas de ellas contaran con el enfoque de género; como se logró en la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca.

Lo que le dijeron representantes de la comunidad a la investigadora

“[...] El acuerdo que han hecho allá en La Habana, prácticamente a nosotros nos han olvidado en este territorio que hoy en día es un Distrito Especial, nos han olvidado y aquí hay muchas necesidades, y aquí, por lo menos, hay insatisfacción, porque no hay programas de emprendimiento en la parte social y eso es lo que necesitamos que aquí llegue, porque el posconflicto prácticamente aquí no lo hemos visto. O lo hemos visto, pero no se han dado las expectativas que los tumaqueños necesitábamos”

(Eder, Líder Social, Tumaco, 19 de septiembre de 2018).

“[...] Aquí vienen, hacen sus cosas (ONG y el Estado) y solo utilizan a las personas: las llaman a una capacitación, vengan y firman, llenan la planilla, se van y dicen: “vean ya hicimos el trabajo”, cuando en realidad no han hecho nada”

(Juan, Líder Comunitario, Tumaco, 19 de septiembre de 2018).

“Los PDET son algo que pa’ muchos tumaqueños escuchan la palabra PDET pero a la final no saben qué es un PDET. ¿Por qué se está dando esto?, porque estas personas, estas instituciones que buscaron para eso del PDET, ellos primero antes de venir a desarrollar algo, primero debían de concientizar a las personas, a la comunidad, hacerles conocer y ver qué es un PDET”

(Juan, Líder Comunitario, Tumaco, 19 de septiembre de 2018).

“[...] Frente a esta serie de grupos armados que aparece hay una dificultad que es la caracterización: o son más delincuentes, están más asociados al negocio del narcotráfico, de la minería; con menos cabezas visibles políticas que puedan responder por sus actos, lo que dificulta la interlocución. [...] Siempre que estuvo las FARC y el ELN había interlocución porque se sabía quién era el mando y se sabía que asumían los actos o tenían que explicar los actos de violencia al DIH, o lo que cometieran”

(Víctor, CIMA, Cauca, 10 de septiembre de 2018). *Íder Social, Tumaco, 19 de septiembre de 2018).*

“[...] hay actores que intencionalmente están asesinando líderes, amenazándolos, rompiendo tejido social. Con eso hay una discusión con el Gobierno, porque el Gobierno dice “yo no encuentro sistematicidad”, y las organizaciones sociales decimos “sí es sistemático” y es que con acciones, por lo menos acciones muy parecidas al paramilitarismo: sicarios, panfletos amenazantes, acceso a nombres de líderes, acceso desde organizaciones, que difícilmente unas organizaciones que no tengan ciertas conexiones tengan acceso a esos nombres de líderes, de organizaciones, de esas situaciones; y que puede estar asociada a discusiones que hay en el Cauca sobre temas estratégicos, como el tema de la tierra, de la defensa de la minería, del agua y del medio ambiente, de los planes de vida.”

(Víctor, CIMA, Cuaca, 10 de septiembre de 2018).

En la Región Catatumbo



Los hallazgos detectados por Laura Ligarreto son:

1. Definiciones confusas que desbordan expectativas

En el proceso de implementación se han presentado el problema de la definición como beneficiarios de pequeños campesinos y su posterior delimitación a personas —núcleos familiares— que tuvieran máximo 3.7 hectáreas de hoja de coca cultivada; esto conllevó, en la práctica, a que en el piloto desarrollado se pasara de 90 familias inscritas a 215 en la segunda revisión.

El problema se agravó cuando se volvió a reducir el área máxima por familia a 1,7 hectáreas (Quintero, Diógenes; comunicación personal, 10 de octubre de 2018). Esto incrementa el recurso necesario para atender las familias de la región.

2. Institucionalidad demorada

Otro problema detectado fue el de las demoras presentadas por cuenta de la institucionalidad en la realización del censo de hectáreas cultivadas y la composición del núcleo familiar, luego de la inscripción de las familias al programa de proyectos productivos. Las demoras se evidencian en la llegada de la Asistencia Técnica Integral, que suceden hasta el quinto mes, y de los programas de Sostenibilidad Alimentaria y Nutricional hasta el octavo mes. Del mismo modo, los proyectos productivos, no han terminado de ser estructurados, por la carencia de apoyo institucional para las familias, especialmente, en el lleno de los requisitos de formulación técnica contemplados en los protocolos.

3. Desarticulación en la operación de convenios

El origen de los recursos, provenientes del fondo Colombia en Paz, obliga a hacer convenios cada 4 meses con la dirección de sustitución de cultivos de uso ilícito, lo que ha generado demoras en los desembolsos. En consecuencia, con los primeros dos millones de pesos entregados a las familias, algunas pudieron estructurar proyectos productivos propios, pero la mayoría de los beneficiarios los utilizaron para gastos de subsistencia. En general, hay una pérdida de confianza en las instituciones, así como en el proceso de paz. Los pagos subsiguientes no se han dado, según lo comprometido con las comunidades, y cuando se han hecho ha sido de forma desarticulada.

De otra parte, el PAI comunitario no ha tenido avances en su formulación, dado que el protocolo de articulación de este programa con el PDET se demoró 9 meses en salir, pese a que en el Acuerdo Final estaba establecida la metodología que debía tener en zonas de confluencia de los dos programas (Fuente confidencial, 9 de octubre de 2018).

4. Demoras y problemas de participación regional

El proceso de implementación ha estado lleno de falencias y dificultades. Estas se reflejan en las demoras para la materialización de lo pactado, y en el bajo nivel de calidad de algunas de las acciones acordadas, como el caso de los proyectos productivos. Al respecto, el Secretario de Víctimas, Paz y Posconflicto de Norte de Santander, Luis Fernando Niño, señaló que a finales de septiembre llegó el primero para ganadería, que consistió en la entrega de ganado a una familia. No obstante, 3 reses llegaron muertas y los 12 restantes estaban delgadas, es decir, en condiciones inapropiadas de salud.

Las alcaldías han limitado su rol en el proceso de implementación (Jaimes, Comunicación personal, 8 de octubre de 2018) por falta de voluntad, mientras que en el caso de la gobernación hay mucha más voluntad, pero no hay capacidad legal ni administrativa de participar en el proceso de implementación (Fuente confidencial, 9 de octubre de 2018).

Algunas alcaldías tienen interés en la implementación del proceso de paz, en tanto les permitiría acceder a servicios de educación y salud, como la de Hacarí (Fuente Confidencial, 9 de octubre de 2018), mientras que alcaldías como la de Tibú se han mostrado mucho más distantes del proceso (Fuente Confidencial b, 9 de octubre de 2018). A la alcaldía del Tarra no le interesa el proceso de implementación de los PDET, aunque sí las adiciones presupuestales a propósito de la paz, mientras que la alcaldía de San Calixto se ha mostrado más cercana a este proceso (Silvano Pulido y Orlando Paredes, líderes sociales de Ocaña, 11 de octubre de 2018).

Al principio, las alcaldías tuvieron iniciativas para la implementación del Acuerdo Final, entre otras, aspirando a transferencias económicas por parte de la nación. Sin embargo, ahora sienten desolación debido a la desarticulación por la forma en que las agencias nacionales han actuado, lo que en la región se denomina 'feria de los chalecos' y porque los recursos que se prometieron están llegando de forma dispersa o a cuentagotas (Niño, Luis; comunicación personal, 9 de octubre de 2018).

5. Reincorporación en problemas

A la zona veredal entraron 300 guerrilleros, de los cuales quedan 60, tanto por incumplimientos en temas de infraestructura como de soluciones habitacionales, que habrían llevado a la conformación de las disidencias (Niño, Luis; comunicación personal, 9

de octubre de 2018) con personas que integraban el antiguo frente 33 en cabeza de ‘Jhon 40’ (Jaimes, comunicación personal, 8 de octubre de 2018), quien es responsable de hostigamientos a los excombatientes que persisten e incluso a miembros de la dirección nacional de Farc en el territorio. En ese sentido, se recuerda el desarme de los esquemas de seguridad de un dirigente en la zona de Trinidad, municipio de Convención, y como punto más álgido, la masacre a excombatientes y civiles en el Tarra (Niño, Luis; comunicación personal, 9 de octubre de 2018).

Estas disidencias marcan su ruptura con la oficialidad de las Farc, por la forma en la que se ha dado el proceso de implementación y que se cataloga como un fracaso (Silvano Pulido y Orlando Paredes, líderes sociales de Ocaña, 11 de octubre de 2018), no por una negativa a la solución política llevada a cabo (Quintero, Diógenes; comunicación personal, 10 de octubre de 2018).

6. Los proyectos alternativos que no convencen

En referencia específica a la financiación de proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito en los que participarían las familias ya vinculadas al PNIS, el 8 de agosto del presente año, durante la inauguración de una planta procesadora de palma se anunció que la financiación de los proyectos productivos provendrían de esta actividad (Fuente Confidencial, 9 de octubre de 2018). Dicha solución no ha sido del agrado de las organizaciones sociales y de campesinos cocalleros, por las vinculaciones de esta actividad con el paramilitarismo y el despojo de tierras (Niño, Luis; comunicación personal, 9 de octubre de 2018), así como, por sus impactos ambientales a las selvas de la región (fuente confidencial, 9 de octubre de 2018) y por su condición de monocultivo no alimentario (Niño, Luis; comunicación personal, 9 de octubre de 2018).

Lo que le dijeron representantes de la comunidad a la investigadora

“Se debe hacer un proceso de armonización de este PDET, de acuerdo con los enfoques étnicos, entre los que se encuentra la comunidad Barí que habita zonas de Tibú”.

(Jaimes, comunicación personal, 8 de octubre de 2018).

“No ha habido mejora en la prestación de Servicios públicos en la región como consecuencia de la implementación del Acuerdo de Paz”.

(Jaimes, comunicación personal, 8 de octubre de 2018).

“En Tibú se han presentado amenazas a las comunidades por su participación en la construcción del PDET y el PNIS”.

(Fuente Confidencial, 9 de octubre de 2018).

“Por la dinámica regional y nacional que han alcanzado las disidencias de las Farc, preocupa que puedan alcanzar el mismo número de personas en filas que el ELN”.

(Quintero, Diógenes; comunicación personal, 10 de octubre de 2018).

“No ha habido avances en el tema de víctimas, particularmente en lo que tiene que ver con la restitución de tierras, por los conflictos interétnicos que se han presentado en la región del Catatumbo”.

(Fuente Confidencial, 9 de octubre de 2018).

“Pese a los lineamientos metodológicos pactados en el Acuerdo Final respecto de la implementación de los PDET y de los PISDA, dadas las resistencias -armadas- al programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, solo se ha avanzado en la formulación de los PDET, que actualmente se encuentran en el proceso de formulación a nivel submunicipal o municipal, en algunos casos como Ocaña, San Calixto y Tibú”. (Silvano Pulido y Orlando Paredes, líderes sociales de Ocaña, 11 de octubre de 2018)

(Fuente Confidencial, 9 de octubre de 2018).

“Ya no hay credibilidad en el proceso de paz por las debilidades en la implementación y por la llegada del ejército a continuar con sus operaciones de erradicación de hoja de coca”.

(Niño, Luis; comunicación personal, 9 de octubre de 2018)

En la Región Sierra Nevada y Perijá



Los hallazgos detectados por Laura Ligarreto son:

1. ¿Cómo garantizar el carácter reparador del PDET en una región donde el despojo y el desplazamiento alcanzaron al 50% de las tierras productivas, como en el Cesar?

Si bien dentro del acuerdo final, las víctimas juegan un papel central, debido al atraso en la resolución de demandas por restitución de tierras y la falta de garantías para el retorno, en general y en la subregión Sierra Nevada- Serranía Perijá, las mismas parecen ser relegadas en la construcción del PDET. En tanto, actualmente, no están habitando el territorio. Este es el criterio de la convocatoria, por lo menos a las pre-asambleas —que, si bien es importante para fortalecer la participación de los actores territoriales, dado el proceso de despojo al que las regiones de implementación de los PDET han estado sometidos—, se convierte en una debilidad, e inclusive, en un mecanismo de revictimización.

Además de la inclusión de actores fundamentales para el proceso de planeación del territorio, especialmente, en desarrollo del objetivo reparador de los PDET, la restitución de tierras es una condición fundamental para el conjunto de objetivos de estos programas. Puesto que “la solución del país es regresar al campo [...] y es una parte fundamental; no tenemos la tierra, entonces, desde ahí se debe partir; [...] mientras no tengamos la tierra seguimos vagando en ideas y en proyectos [...], ya que no hay una verdadera política de restitución de tierras a favor del campesino, que es el que quiere retornar al campo” (A. Campos, comunicación personal, 26 de septiembre 2017).

Y como consecuencia, tanto el diseño como la ejecución de los PDET pueden terminar favoreciendo modelos de desarrollo agrario diferentes, e incluso opuestos a los intereses del campesinado, los pueblos indígenas y los afrocolombianos.

La negligencia del gobierno para garantizar la apropiada participación de los distintos actores, en especial las víctimas, genera una sensación de desasosiego y desconfianza en el país; cayendo nuevamente en el abismo de desinformación y omisión a la participación de las gentes en los procesos sociales que, en teoría, deberían ser propuestos por las comunidades para las mismas, con el propósito de que sus necesidades sean escuchadas y, como último fin, satisfechas.

2. ¿Cómo se ha garantizado la riqueza étnica del territorio en la construcción del PDET, si la elaboración de este ha limitado la participación de las comunidades étnicas a los núcleos veredales? ¿En el caso particular de los Yuckpa, que se entienden como nómadas, cómo se garantiza su derecho a la participación?

Por la convergencia de territorialidades se van a proponer usos de la tierra diferente, y hasta opuestos, por lo que, si no se da un proceso de concertación, se pueden agenciar procesos de revictimización sobre algunas comunidades, y sobre eso el gobierno ha mostrado un profundo desinterés. (I. Daza, comunicación personal, 15 septiembre de 2017)

La subregión carece de una historia común que permita cohesionarla como un territorio. La convergencia de diferentes pueblos indígenas y el desarrollo de relaciones no siempre son armoniosas entre ellas y los campesinos. Persiste la invisibilización de las comunidades afro, que hacen parte del territorio en el departamento del Cesar, particularmente.

De no blindarse el proceso de participación en el resto de los municipios, se pueden generar condiciones desiguales de participación o de renovación de la exclusión.

3. ¿Qué tan clara es la articulación del proceso de implementación con los esquemas de ordenamiento territorial de Santa Marta y Valledupar, en donde se están presentando conflictividades asociadas al uso del suelo, antes rural, y al desarrollo de procesos de expansión urbana?

La participación de las organizaciones campesinas en las discusiones sobre el uso del suelo puede verse en riesgo, pues muchos de los municipios no tienen Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y así no podría alimentarse la discusión sobre el uso del suelo (teniendo en cuenta que el POT es el instrumento que lo define, articulado al PND). Lo que queda claro en las regiones es que no existen los mismos mecanismos de validación de información, en algunos hay POT y en otros, un plan básico, lo cual no arroja los mismos estándares para poder tomar decisiones sobre el uso de la tierra y del suelo.

4. Persisten los problemas de participación

El avance en la implementación de los PDET ha llegado hasta el nivel subregional con varios problemas en torno de la participación. En Valledupar, particularmente, se inició tarde respecto al resto de la región; primero se avanzó en las zonas rurales y, luego de un consejo de política social municipal, se anunció el desarrollo de espacios de participación para las zonas urbanas. (Aloma, comunicación personal, agosto 26 de 2018)

Los PDET están quietos, se llegó a las reuniones por núcleos veredales y se estaban planteando los espacios municipales, pero se suspendieron. (Rojas, comunicación personal, agosto 27 de 2018).

En Valledupar hay 25 corregimientos y no hay avance en los PDET, es especialmente relevante la situación del corregimiento de Aguas Blancas, pues en él se dieron incursiones armadas, tanto de los paramilitares como de la guerrilla, ocasionando el desplazamiento de los habitantes, quienes hasta ahora están retornando. (Altemar, comunicación personal, agosto 27 de 2018)

La ART hace presencia esporádica en la región, en consecuencia, no se ha avanzado en la construcción de los PDET (Ariza, Comunicación Personal, agosto 28 de 2018). Las intervenciones que se han hecho han sido de mejora a obras preexistentes, no se ha construido nada nuevo. (Ariza, comunicación personal, agosto 28 de 2018)

5. Proyectos en línea de espera para los excombatientes

Se está avanzando en el proyecto de construcción de vivienda de interés social denominado Ciudadelas de Paz, que será desarrollado por un consorcio entre los excombatientes de Tierra Grata y los que están en el ECTR de Pandores. Para el desarrollo de este proyecto, están pendientes de la definición del apoyo que les pueden dar por parte de las alcaldías y la gobernación. (Adriana y Aldemar, comunicación personal, agosto 27 de 2018).

Hay 26 iniciativas productivas de los exguerrilleros. Sin embargo, no han podido ser desarrolladas, principalmente, por la falta de tierras propias, en este momento hay algunos predios en evaluación. (Adriana y Aldemar, comunicación personal, agosto 27 de 2018)

Actualmente, en el ETCR de Pandores hay 2 proyectos productivos, por desarrollo de los excombatientes más no por cumplimientos del gobierno. (Ariza, comunicación personal, agosto 28 de 2018)

Lo que le dijeron representantes de la comunidad a la investigadora

“El proceso de implementación no ha tenido una buena dinámica. Por ejemplo, la captura de Santrich desmoralizó a los excombatientes que estaban en los ETCR de La Paz y Pandores, por lo que algunas personas han retornado a grupos armados ilegales, aunque sean pocas hasta el momento”.

(Aloma, comunicación personal, agosto 26 de 2018)

“En general, no ha habido acompañamiento institucional. Sobre los PDET, por ejemplo, hay falta de voluntad política de los entes territoriales para su implementación. Al momento solo se ha avanzado en la aprobación de la ordenanza para la creación del Consejo Departamental de Paz y Reconciliación”.

(Aldemar, comunicación personal, agosto 27 de 2018)

“Las agencias encargadas del proceso de implementación están bajo la dirección de personas o grupos cercanos a los poderes tradicionales del departamento que, ante la pérdida del control en la ciudad de Santa Marta, han fortalecido el control de las zonas rurales; en ese sentido está siendo controlada, particularmente la Agencia de Desarrollo Rural”. (Zúñiga, comunicación personal, 29 de agosto de 2018)

II. La construcción de una agenda periodística

Muchos son los temas y el trabajo que hay para los periodistas. Las diversas situaciones que se derivan de la implementación están ocurriendo en los territorios de formas distintas, debilitando cada vez más el concepto centro. La territorialidad construida desde los acuerdos y reforzada a través de los mecanismos de participación, tan solo en la implementación de los PDET, exige una exploración variada de ángulos.

En algún momento, los periodistas extranjeros de diferentes países de Latinoamérica que estuvieron cubriendo el proceso de paz les preguntaron a los colegas colombianos qué tanto se estaban preparando los medios para el seguimiento después de la firma. En ese entonces, directores, editores y periodistas estaban absortos con una firma que cambiaba una página de la historia, pero muy poco pensando en todas las que se debían y deben escribir.

Kyle Johnson, analista senior de International Crisis Group en Colombia, plantea en su artículo “En qué quedó la paz y qué sigue”⁶¹, aspectos relevantes, algunos de los cuales incluimos en la siguiente lista, y que dan pie para formular preguntas que podrían derivar en una agenda periodística para la cobertura necesaria e importante en los medios de comunicación.

1. Los PDET en el papel ¿Y en la práctica?

Son 16 los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial que se deben elaborar para las zonas priorizadas donde arranca la implementación de la paz, y a corte de enero de 2019 solo faltan 3 por terminarse, el del Pacífico medio; el de la subregión de La Macarena y Guaviare y el del Caguán y Caquetá, según información oficial.

Vale la pena precisar que los planes abordan las necesidades de 11.000 veredas, donde habitan 2,5 millones de víctimas, según el Registro Único de Víctimas. Unas 23.000 acciones fueron definidas en estos planes, pero serán discutidas duramente en el Congreso de Colombia en febrero de 2019, para articularlas con el Plan Nacional de Desarrollo.

61. Kyle Johnson explica a cierre de 2018 ¿En qué quedó la paz – y qué se sigue?. Ver: <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11647-en-qu%C3%A9-qued%C3%B3-la-paz-y-que-se-sigue.html>

Si bien los PDET se construyeron a partir de las discusiones veredales, del dicho al hecho sigue habiendo mucho trecho. La tensión persiste entre lo planeado y lo que se podrá hacer y financiar en realidad.



Pregunta temática:

¿Qué se acordó en los planes de 13 subregiones: Pacífico y frontera nariñense, Montes de María, Catatumbo, alto Patía y Norte del Cauca, Putumayo, sur de Bolívar, Arauca, sur de Córdoba, Chocó, Urabá antioqueño, sur del Tolima, el bajo Cauca y el nordeste antioqueño, Sierra Nevada y serranía del Perijá?

¿Cómo serán conciliados los PDET con los Planes de Ordenamiento Territorial y con el Plan Nacional de Desarrollo?

¿Qué rol adquieren los representantes comunitarios una vez formulados los PDET? ¿Se les concede alguna representación en los territorios con participación activa y real desde la autonomía regional a partir de la implementación de los planes?

2. La reincorporación a media marcha

El obstáculo más grave que enfrenta la reincorporación tiene que ver con la división fuerte al interior de las Farc. A lo anterior, se suma una complejidad, que en los territorios donde arrancó la reincorporación en agosto de 2017, ya no están muchos de los desmovilizados que allí lo hicieron.

Pregunta temática:



¿Qué pasa en el Catatumbo, donde la disidencia del Frente 33 se enfrenta al EPL y al ELN por el control de la zona?

¿Existe un proyecto de refundar la guerrilla en el oriente del país y en qué consiste?

El Clan del Golfo ha entrado en zonas que dejaron las Farc, pero allí también hay disidencias de ella. ¿Cómo se distribuyen el territorio y esto cómo se manifiesta en las ciudades capitales e impacta la implementación de la paz?

61. A 3 meses de posesionado el gobierno de Iván Duque, Cinep aborda, desde diferentes perspectivas, la implementación del Acuerdo Final con la FARC Ver <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/tag/PDET.html>

3. Las disidencias, más que un peligro

La realidad es que muchos guerrilleros no abandonaron sus armas. No hay una última palabra sobre el número exacto de disidentes, pero lo cierto es que están generando nuevos conflictos en territorios en donde es difícil el trabajo periodístico.



Pregunta temática:

¿Qué pasa en el Catatumbo, donde la disidencia del Frente 33 se enfrenta al EPL y al ELN por el control de la zona?

¿Existe un proyecto de refundar la guerrilla en el oriente del país y en qué consiste?

El Clan del Golfo ha entrado en zonas que dejaron las Farc, pero allí también hay disidencias de ella. ¿Cómo se distribuyen el territorio y esto cómo se manifiesta en las ciudades capitales e impacta la implementación de la paz?

4. ¿Consolidación es lo mismo que Seguridad Democrática?

En los territorios hay un temor legítimo por el recrudecimiento de la violencia. El reciclaje de esta, en cabeza de diversos y nuevos grupos, imposibilita la puesta en marcha de políticas de desarrollo. Sin embargo, en la práctica los planes de

consolidación de la seguridad de diversas zonas, que comenzó a implementar el gobierno del presidente Iván Duque, que algunos consideran se basan en los principios de la política de Seguridad Democrática⁶² del gobierno de Álvaro Uribe, podrían dejar en segundo plano los demás puntos del acuerdo.

Pregunta temática:



¿Se está volviendo a la Seguridad Democrática como 'vendible' de paz?

¿Qué se cocina en los territorios cocaleros? ¿Volverán los paros y las protestas?

Debido al incremento del número de hectáreas sembradas con coca en Colombia, Estados Unidos ratificó su ayuda al gobierno nacional en el combate del narcotráfico en 2018. ¿Eso se traduce en dinero para los territorios? ¿Cuánto? ¿Qué tipo de planes? ¿Cómo tocaría ello zonas fronterizas, como las que tenemos con Venezuela, que son una papa caliente con el vecino gobierno?

62. Seguridad democrática es una política del gobierno de Álvaro Uribe Vélez que propuso reforzar la lucha del Estado y de sus órganos de seguridad frente a la amenaza de grupos insurgentes y otros grupos armados ilegales. La explicación de ella se puede leer en este artículo <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1190-lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-de-la-seguridad-democratica.html>

5. Sustitución vs aspersión

Mientras en 2018 se intensificó el programa de sustitución de cultivos ilícitos, la orden del nuevo gobierno nacional es aumentar la erradicación forzada, volviendo a la aspersión aérea.



Pregunta temática:

Con el reforzamiento de los planes de erradicación en zonas donde los avances de la sustitución son un hecho, como Guaviare, ¿qué comienza a observarse?

¿Qué ocurre en territorios conflictivos como Tumaco, la ciudad con más densidad de siembra de cultivos ilícitos?

¿Qué sucede en zonas de consolidación –algunos municipios de Córdoba, como Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré– donde se promovieron acciones alternativas contra los cultivos ilícitos?

6. A dónde iré a parar la RRI

Los PDET tienen un objetivo primordial, sentar las bases para la Reforma Rural Integral (RRI), pero el asunto no se consolida, tal como lo precisaron algunas informaciones del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) en 2018⁶³.

Pregunta temática:



¿Qué sucede con comunidades en donde se ha podido avanzar un poco más en la construcción participativa de los PDET, como los Montes de María? ¿Qué hay que evaluar como caso exitoso?

¿Cómo se articulan las decisiones de los PDET con el tema de restitución de tierras?

¿Quiénes son los más grandes opositores de la Reforma Rural Integral y quiénes representan esos poderes a nivel político y empresarial? Cuadro de perfiles.

63. A 3 meses de posesionado el gobierno de Iván Duque, Cinep aborda, desde diferentes perspectivas, la implementación del Acuerdo Final con la FARC Ver <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/tag/PDET.html>

7. Elecciones regionales y participación política

El ambiente político siempre es encendido en Colombia y las de octubre de 2019 serán las segundas elecciones que se vivirán tras la firma del acuerdo de paz y la reincorporación de las Farc. Cómo esto se muestre en los municipios y departamentos será determinante para seguir apalancando un posconflicto en lo territorial.



Pregunta temática:

¿Cómo se dibuja la entrada de las Farc en la política local colombiana? Cuadro de candidatos

¿Qué tanto cambiará el mapa político desde plebiscito, pasando por elecciones presidenciales y en octubre de 2019 las locales?

¿Qué supone la financiación de campañas de los candidatos de las Farc?

¿Cómo es el ambiente preelectoral en las zonas cocaleras y qué tipo de influencia se puede ver de los ilegales en determinadas campañas?

8. La JEP necesita más respaldo

El mecanismo goza de respaldo ciudadano, pero no así del político. Se espera la consolidación de la JEP con la condena de alguno de los líderes de la guerrilla, pero la incertidumbre crece cuando unos antiguos comandantes insisten en mantenerse ausentes, como 'el Paisa'.



Pregunta temática:

¿Qué tipo de información sobre terceros y agentes del Estado se le estaría negando a la JEP y quiénes estarían detrás de esos intereses?

¿Cuándo comenzarán a ser juzgados los delitos sexuales y cómo se prepara este capítulo de la Justicia Especial para la Paz?

¿Cómo será la sinergia entre la JEP y la Justicia Especial Indígena?

9. Verdad y memoria

La Comisión de la Verdad tiene una misión determinante para los habitantes de este país: generar comprensión sobre lo que pasó y hacia dónde deberían enfocarse las responsabilidades históricas. El trabajo, de comisionados salidos de la ciudadanía, estudiosos del conflicto y cuidadosos de la memoria, es titánico y requerirá de un aliado dispuesto a explicar más que a revelar, el periodismo.



Pregunta temática:

¿De qué manera se tenderán puentes –en el territorio– entre la Comisión de la Verdad, la JEP y la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos, que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición?

¿Cómo trabaja la Comisión en medio de las no garantías de la vida misma en todo el territorio nacional?

¿Cómo, desde el periodismo, coadyuvar para que la verdad histórica que no tiene carácter judicial sea aceptada, abrazada y quizá se convierta un punto de partida para mirar hacia adelante y contribuir a la convivencia en los territorios más afectados por el conflicto?

10. La búsqueda de los desaparecidos

El reto es buscar por tierra y agua a los miles de desaparecidos que le ha dejado la guerra a Colombia y aportar a la construcción de ese relato de verdad, desde la Unidad de Búsqueda, que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos son las palabras claves en las que se podría sembrar el periodismo para hacer lo que le corresponde desde esta orilla.



Pregunta temática:

¿Cómo incorporar la pedagogía en tiempos de verdad sobre la búsqueda de desaparecidos, para no crear falsas expectativas sobre su búsqueda?

¿Cuántos archivos fragmentados de la desaparición tienen ONG y colectivos en Colombia, que se pueden sumar a esa cartografía que, desde la Unidad y el Instituto de Medicina Legal, se elabora para el país?

¿Cómo explicar el tema forense y que sus códigos lingüísticos, como cadena de custodia o ADN, sean entendidos por los diversos públicos, como por ejemplo la madre que desentierra y guarda en un costal los restos de su hijo? Y ¿cómo explicarle al funcionario de la Fiscalía que él debe entender por qué esta madre lo hizo después de decenas de llamadas que no tuvieron respuesta?

III.A manera de conclusiones

Irina Junieles , quien hasta hace poco se desempeñó como directora del área de Justicia Transicional de la ONG Dejusticia y le hizo seguimiento en algunas regiones de Colombia a la construcción de los PDET, concluyó en una entrevista respondida, exclusivamente, para esta guía, que

Hay que tener presente que, a pesar de las dificultades al momento de la construcción, el PDET es el ejercicio (impulsado desde lo que público), que ha logrado la mayor participación comunitaria en la historia reciente. En muchos casos ha implicado la renovación de liderazgos en zonas donde el conflicto pegó muy duro, y también la restauración de confianzas en el Estado y entre la misma gente. Frente a esas expectativas y esas confianzas construidas, el peor escenario es el incumplimiento.

Las dificultades que identificó fueron diferentes de acuerdo con las distintas etapas: fase pedagógica previa; construcción del PDET y la implementación del plan de transformación territorial.

Junieles señaló los siguientes problemas:

- El poco tiempo para la construcción del plan en sus distintas fases, lo que limitó la participación.
- Dificultades administrativas que impidieron la vinculación ininterrumpida de los funcionarios de la ART, y que en algunos casos dieron lugar a retrasos en el proceso.

- Cambios en la metodología de construcción del PDET, que aceleraron la entrega del documento, a costa de la efectiva participación que se planteó inicialmente .
- Desarticulación de la ART con las entidades de gobierno del Estado, que permitieran conectar las decisiones de las comunidades con los programas y políticas públicas que están en ejecución.
- En muchos casos, el llamado plan es un listado de buenas intenciones, sin la formulación de un verdadero plan para concretarlas.
- Falta de claridad en torno al presupuesto público para la implementación.
- Falta de compromiso del actual gobierno con el proceso mismo, con el impulso del trabajo de la ART, y con su cumplimiento, esto es, financiación.

Irina Junieles indica que ahora lo que viene deberá estar enfocado a:

- La terminación de los planes en las zonas donde no se ha aplicado.
- La implementación de aquellos que ya están listos.
- Seguimiento y control por parte de las mismas comunidades, por parte del Ministerio Público, así como de las entidades que desde el mismo Acuerdo de Paz están abocadas a monitorear su cumplimiento.

Para la analista, el compromiso con el cumplimiento del acuerdo, ratificado por la Corte Constitucional en sus sentencias, implica destinar los recursos estatales para financiar las tareas de la ART y los programas aprobados: “Por lo que será muy importante no permitir que la politiquería se cuele en el cumplimiento, y desvíe las decisiones (priorizaciones) que en cuanto a inversión hicieron las comunidades y que están contenidas en el plan. Ahora viene una época electoral (regionales de 2019), que aumenta el riesgo en ese sentido”.

Bibliografía

- KROC Institute for Peace Studies (2018). Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Informe 2 diciembre 1, 2016 – mayo 31, 2018. Bogotá. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Misión de Observación Electoral – MOE y Fundación Ciudad Abierta (2017). Efectos Tempranos en la Democracia Durante el Proceso de Dejación de Armas en Colombia. Tercer Informe. Recuperado el 07 de agosto de 2018, de <http://caritascolombiana.org/wp-content/uploads/2017/06/Tercer-informe-efectos-democracia-durante-proceso-dejaci%C3%B3n-armas-Colombia-2017.pdf>
- Juan, comunicación personal Región Pacífico, 19 de septiembre de 2018.
- Eder, comunicación personal Región Pacífico, 19 de septiembre de 2018.
- Victor, comunicación personal Región Pacífico, 10 de septiembre de 2018.
- Marcela y Sebastián, comunicación personal Región Pacífico, 12 de septiembre de 2018.
- Rafael Jaimes, comunicación personal, Región Catatumbo, 8 de octubre de 2018.
- Fuente confidencial, comunicación personal, Región Catatumbo, 9 de octubre de 2018 -PNUD-

- Fuente confidencial b, comunicación personal, Región Catatumbo, 9 de octubre de 2018 -UNODC
- Niño, Luis; secretario de Víctimas y derechos Humanos en Norte de Santander, comunicación personal, 9 de octubre de 2018.
- Quintero, Diógenes, expersonero de Hacarí y expresidente de la asociación de personeros del Catatumbo, comunicación personal 10 de octubre de 2018
- Silvano Pulido y Orlando Paredes, líderes sociales de Ocaña, comunicación personal, 11 de octubre de 2018.
- Aloma, Taís. Comunicación Personal, Región Sierra Nevada – Perijá, 26 de agosto de 2018.
- Rojas, Jairo. 27 de agosto de 2018.
- Adriana y Aldemar, Comunicación Personal, Región Sierra Nevada – Perijá, 27 de agosto de 2018.
- Altamar, Carlos. Comunicación Personal, Región Sierra Nevada – Perijá, 27 de agosto de 2018.
- Ariza, Aris. Comunicación Personal, Región Sierra Nevada – Perijá, 28 de agosto de 2018.

CAPÍTULO 4

Investigaciones periodísticas sobre la implementación del acuerdo de paz

Las cartas mal jugadas de la sustitución de cultivos en Putumayo

Por: Karol Fernanda Barragán Meneses

A pesar de ser tan ambicioso, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS, avanza como un gigante parsimonioso en el Putumayo. Los incumplimientos del Gobierno, la desconfianza de la comunidad y la falta de garantías de seguridad, son los principales enemigos de su implementación.



• Puerto Asís es el municipio con más cultivos de coca en el Putumayo. Allí, 2.417 cultivadores manifestaron tener 2.942 hectáreas del ilícito. En la foto se ven los espacios que quedaron después de la erradicación de algunos cultivos (Foto Heider Vallejo).

Con un tono de voz distante y una sonrisa tímida que se desdibuja cuando para de hablar, Eberardo Restrepo no vacila en reconocer cuánto le pesa haber arrancado sus cultivos de coca.

A sus 37 años, casi todos ellos dedicados a labrar la tierra, este hombre rubio, alto y delgado, con pinta de gringo pero oriundo de Putumayo, dice que “la coca es lo mejor. Si no hay plata para la coca, no hay plata para nada y si uno no trabaja con la coca, entonces no trabaja en nada”.

Al escucharlo, es notorio que lo alberga una mezcla de desesperanza, frustración y rabia, al recordar que su esposa, sin avisarle, ingresó al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), mientras él estaba trabajando en Tumaco, Nariño, de donde huyó despavorido a causa de la violencia. Cuando llegó a su tierra, para seguir trabajando con coca, encontró su hectárea vacía.

“Lo que pasa es que la coca da más que cualquier producto que uno se ponga a vender. Yo mismo he tenido que salir a botar las cosechas de plátano en el río porque nadie me las compra. Entonces, dígame, ¿a qué más se dedica uno?”, dice apesadumbrado, con la mirada gacha.

Testimonios como este suelen repetirse una y otra vez entre los habitantes de la vereda La Carmelita, ubicada en el municipio de Puerto Asís, del Medio Putumayo, colindante con Ecuador, lugar en donde arrancó, el 27 de febrero de 2017, el Plan Piloto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) en el departamento, que se supone sería un buen ejemplo, en pequeña escala, de lo que debería hacerse en toda la región.

El plan piloto se inició allí debido a que en ese territorio estaba ubicada la Zona Veredal Transitoria de Normalización del Putumayo (áreas de ubicación temporal de la guerrilla de las Farc hasta la dejación de armas).

Sin embargo, a medida que avanzaba la implementación del PNIS, fueron desapareciendo las esperanzas de esta comunidad de hacer un tránsito de la ilegalidad a la vida legal.

“Yo no quería inscribirme en el programa, pero como tocaba, ni modo”, refunfuña airado Eberardo, mientras observa el pastizal de una finca vecina.

Pero él no es el único que muestra frustración en sus palabras. Otras 456 familias que hacen parte del plan piloto aún esperan, en la vereda, los 36 millones de pesos que el Gobierno le prometió a cada familia.

“Este estómago tiene ganitas de comer”

Esa misma sensación de rabia, pero albergada en un espíritu menos impetuoso, la experimenta Marcos Milton Yela, un amable campesino de 67 años que, aunque asegura estar cansado de cultivar la tierra, trabaja en ella para poder sobrevivir.

Es delgado y tiene la cara muy arrugada, las manos cansadas y sus dedos largos, su espalda siempre encorvada, como quien lleva auestas el peso de sus años; su paso es lento al andar. Aunque su voz es un hilo delgado, casi imperceptible, puede ser lo suficientemente firme cuando de contar su situación se trata.

“Esto es duro porque no están cumpliendo con lo que nos prometieron. Por ejemplo, nos dijeron que nos iban a dar una huerta alimentaria y otras cosas, pero eso no nos lo han dado todavía. De pronto llegará, quién sabe, pero este estómago tiene ganitas de comer”, dice mientras se frota su delgado abdomen.

La primera meta: erradicar 50 mil hectáreas

Se creía que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que nació del Punto 4 del Acuerdo Final de la Habana firmado entre las Farc y el Gobierno, titulado ‘Solución al Problema de las Drogas Ilícitas’, aportaría soluciones para la erradicación voluntaria de 50 mil hectáreas de sembradíos ilegales durante el primer año de su implementación en 52 de los 1.101 municipios que tiene el país.

Estas 50 mil hectáreas corresponden al 29% de las sembradas con coca en el país a diciembre de 2017, según el Simci. Y al 23% de los sembradíos ilegales, conforme a las cifras de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca a la misma fecha. Lo demás sería erradicado de manera forzosa.

El corazón de esta iniciativa apunta a que, a cambio de subsidios y soluciones integrales en infraestructura, salud, educación y otros sectores, las familias que devengan su sustento del cultivo de coca se comprometan a erradicarla y a abandonar esta actividad ilícita.

Según lo establecido en el Acuerdo de Paz, la implementación de este programa se haría a través de acuerdos entre la comunidad, el gobierno y las antiguas Farc. Dentro de los compromisos que adquirieron las familias que se acogieron al programa están:

no sembrar cultivos ilícitos, no participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos y no cultivar ni involucrarse en labores asociadas a esa actividad ilegal.

El plan abarca proyectos de obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, formalización de la propiedad, desarrollo social, servicios públicos, seguridad, entre otros, con cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento para las zonas que erradiquen.

En Putumayo, coca como para 35.865 canchas de fútbol

Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a diciembre de 2017 había 171.000 hectáreas de coca sembradas en Colombia. La cifra difiere de la divulgada por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, que asegura que para la misma fecha había 209.000 hectáreas sembradas.

La UNODC es la oficina encargada de hacer la verificación en terreno de las hectáreas de coca erradicadas en Colombia.

En Putumayo viven 358.896 personas, la mitad de ellas en la zona rural. El 18% de la población es indígena, que habitan en 75 resguardos, el 5% negra, mulata o afrocolombiana.

En sus 24.885 kilómetros cuadrados (2'488.500 hectáreas) hay dos millones de hectáreas de bosque seco y, según el Simci, había sembradas 29.589 hectáreas de coca,

una cifra equivalente a tener 35.865 canchas de fútbol profesional sembradas con ese cultivo ilícito. De esas 29.589, solo 9.978 están vinculadas al programa de erradicación voluntaria (a 20 de agosto de 2018, según el Simci). Es decir, solo el 33 por ciento del total del departamento, que es el segundo productor de la hoja, después de Nariño.

De estas, 6.288 hectáreas habían sido detectadas como erradicadas a la misma fecha.

En total, hay 20.526 familias vinculadas al programa de sustitución voluntaria en Putumayo, según la UNODC (a 20 de agosto de 2018); y, de acuerdo con cálculos del PNIS, habría otras 20.000 familias, aproximadamente, que no están vinculadas al programa en el mismo departamento, es decir, el 50 %.

(Ver infografía - Pagina 150)

Hasta ahí todo iba bien. En la letra, el Preacuerdo Regional, firmado el 18 de febrero de 2017 en Puerto Asís por el Gobierno Nacional, la Gobernación del Putumayo, las alcaldías de nueve municipios y representantes de las comunidades, prometía beneficiar con proyectos productivos a las familias de esos municipios, inscritas al PNIS durante el primer año de implementación, algo que, en la práctica, al menos en el Plan Piloto desarrollado en La Carmelita, nunca se cumplió.

Así lo relata Ever de Jesús Cano, uno de los primeros beneficiarios del programa en La Carmelita. Ingresó dentro del primer grupo de 112 personas, quienes por vivir dentro de los 1.400 kilómetros a la redonda del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de exguerrilleros en esta vereda, tuvieron un trato diferente.

Beneficiarios del PNIS caracterizados y verificados a 20/08/2018

01 Mocoa

Cultivadores: 79
No cultivadores: 89
Recolectores: 59
Total Beneficiarios: 227

02 Orito

Cultivadores: 2.582
No cultivadores: 1.726
Recolectores: 1.002
Total Beneficiarios: 5.310

03 Puerto Asís

Cultivadores: 2.417
No cultivadores: 760
Recolectores: 612
Total Beneficiarios: 3.789

04 Puerto Caicedo

Cultivadores: 864
No cultivadores: 561
Recolectores: 0
Total Beneficiarios: 1.421

05 Puerto Guzmán

Cultivadores: 2.049
No cultivadores: 863
Recolectores: 1.313
Total Beneficiarios: 4.225

07 San Miguel

Cultivadores: 760
No cultivadores: 280
Recolectores: 415
Total Beneficiarios: 1.455

06 Puerto Leguizamó

Cultivadores: 626
No cultivadores: 262
Recolectores: 140
Total Beneficiarios: 1.028

08 Valle del Guamuez

Cultivadores: 1.061
No cultivadores: 262
Recolectores: 237
Total Beneficiarios: 1.560

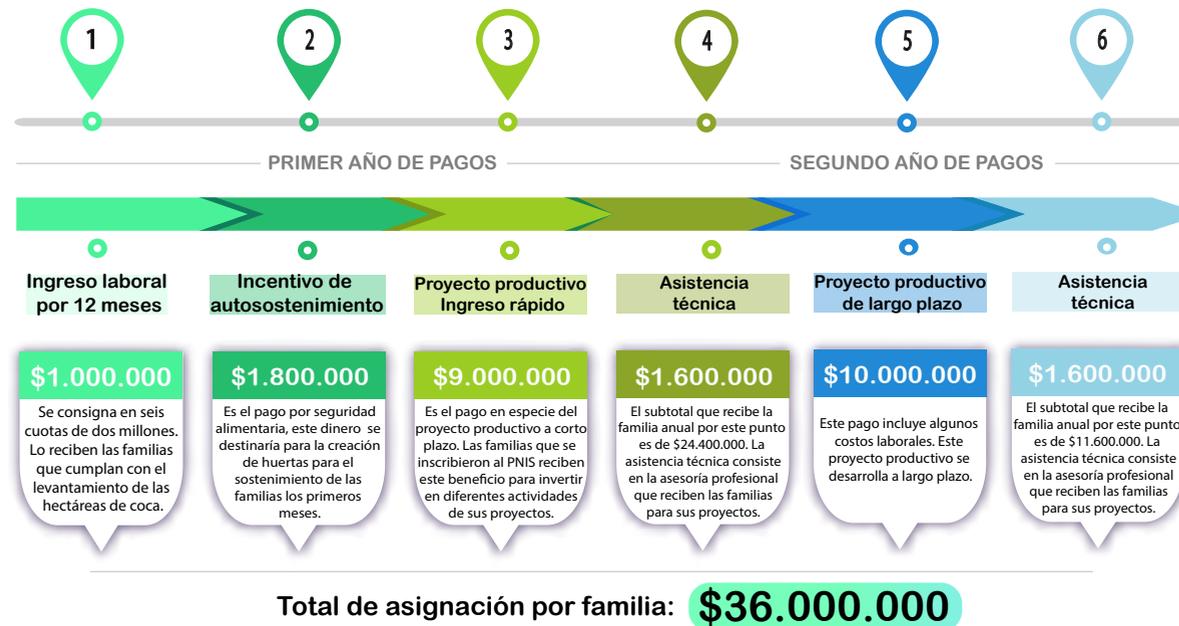
09 Villagarzón

Cultivadores: 810
No cultivadores: 262
Recolectores: 237
Total Beneficiarios: 1.560

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC)

El Programa establece que cada familia que erradique sus cultivos de coca y genere proyectos productivos recibirá 36 millones de pesos en un plazo de dos años, y por pasos (Ver infografía).

Asignación por familia según acuerdos regionales:



Fuente: Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad

Los campesinos cumplen, pero el Gobierno no

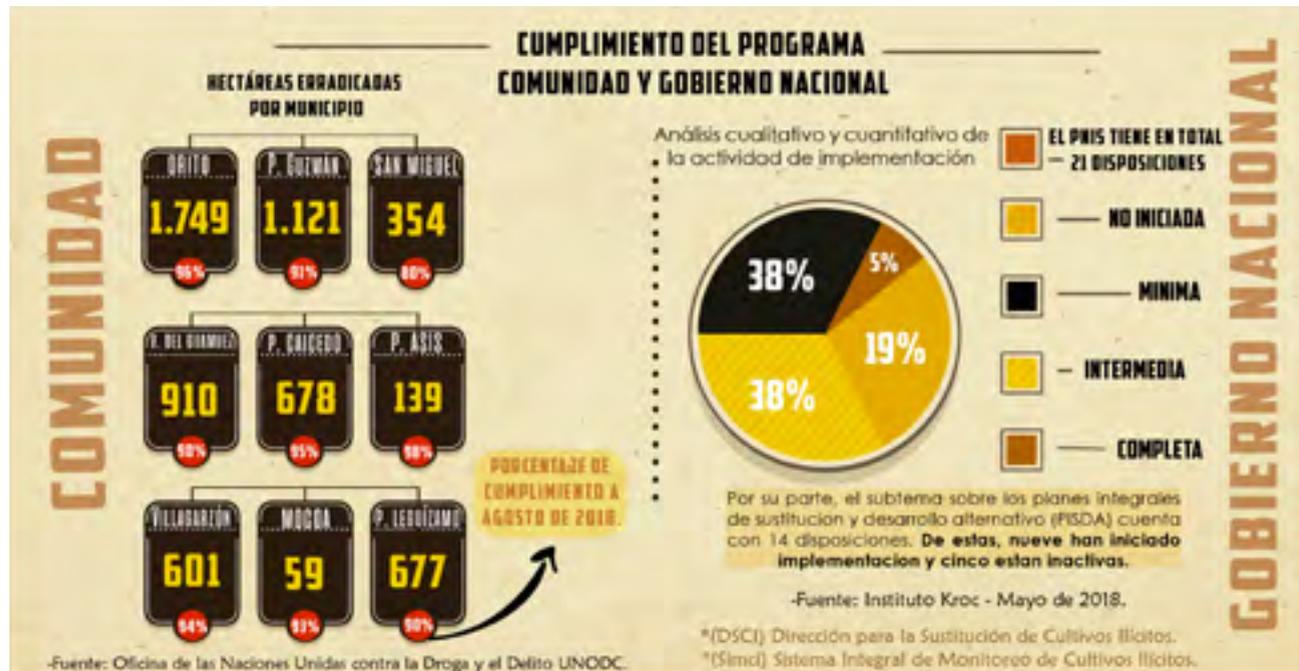
De acuerdo con un informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la verificación hecha por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito establece que “al finalizar la administración de Juan Manuel Santos (el 7 de agosto de 2018) se erradicaron voluntariamente 26.219 hectáreas, el 56% de la meta definida, lo que equivale al 14% de los cultivos de coca que hay en Colombia”.

Mientras los campesinos erradicaron ese 56 por ciento, el gobierno se atrasó en sus compromisos. De acuerdo con un informe del Instituto Kroc -que hace el proceso de monitoreo y verificación a la implementación del Acuerdo Final con las Farc-, a mayo de 2018, el Gobierno solo había cumplido en su totalidad una de las 21 disposiciones del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Otras 16 estaban en curso y cuatro ni siquiera habían iniciado su implementación.

“Aunque se ha avanzado en el levantamiento de los cultivos de coca, el otorgamiento de subsidios y el inicio de nuevos cultivos, la estrategia a largo plazo contemplada en los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) aún está en una etapa temprana del proceso”, concluye el informe (ver infografía).

Según un informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), a 20 de agosto de 2018, el 60.7% de los 52 municipios inscritos al PNIS en el país que están recibiendo el pago de subsidios, aún no cuentan con asistencia técnica.





El 60.7% sin asistencia técnica

Uno de los principales rezagos del PNIS ha sido justamente la poca llegada de programas de asistencia técnica para que las familias que levantaron sus cultivos produzcan nuevos alimentos.

Un ejemplo crudo de este panorama sucede en La Carmelita, donde a pesar de contar con el operador que prestará el servicio de asistencia técnica (la Unión Temporal conformada por Ecostransvías y Agropal, dos empresas comunitarias), aún no se ha podido avanzar en el proceso, debido al retraso en el pago de \$1'800.000 de seguridad alimentaria (autosostenimiento), que debía hacerse dentro del primer año del programa.

“Por ahora, lo que hacemos es asesorar a las familias. Nosotros sí hemos visto el cumplimiento en los campesinos (que se acogieron al programa), quienes a este momento están en cero - coca. La dificultad ha venido por el tema del incumplimiento de los proyectos productivos, porque se pensaba que se pagaría de la mano con el incentivo mensual, pero el pago del primer año ya se acabó y nada que llega lo otro”, explicó Jesús Antonio Toro, representante de Ecostransvías.

Los rezagos empañan los buenos comienzos

Un buen ejemplo de que la sustitución implica un encuentro de voluntades entre los campesinos y el gobierno fue lo que ocurrió en el departamento del Guaviare (ubicado en el centro oriente colombiano), en donde tres meses antes de que se lanzara formalmente el PNIS, ya se tenía firmado el acuerdo colectivo para comenzar con el programa.

En este departamento se vieron beneficiadas 5.344 familias, que manifestaron tener influencia sobre 6.096 hectáreas sembradas con coca, cerca del 90% de lo reportado por el Simci a diciembre de 2017, cuando el Guaviare tenía 6.838 hectáreas de uso ilegal.

Cumplimiento a las familias

23 DE AGOSTO DE 2018

NACIONAL



PUTUMAYO



Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI)

El buen arranque que tuvo este departamento no solo permitió que los pagos a las familias avanzaran más rápido que en otras zonas del país, sino que es la razón por la que a marzo de 2018 en el Guaviare ya se hubiera erradicado la mitad de las hectáreas sembradas con coca: En total, 3.868 verificadas por la UNODC.

Aunque en un principio, el entonces Alto Consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo, dijo que lo ocurrido en esta región era una “graduación” en materia de sustitución, en el departamento comenzó a hacerse evidente el retraso en cuanto a la asistencia técnica, justo el mismo inconveniente que han tenido las familias en el Putumayo.

“Ha sido más fácil que crezca la mafia”

Desde el escritorio de su modesta oficina, ubicada en Puerto Asís, Yuri Quintero, diputada del departamento y quien ha representado activamente a las comunidades en temas de sustitución, reitera con firmeza que lo ocurrido en La Carmelita es un “espejo muy doloroso” que sirvió para llenar de incertidumbre a los beneficiarios frente al futuro del programa en la región.

“La gente que ve eso dice: Nosotros tenemos voluntad de sustituir porque somos conscientes de que hay un tema de ilegalidad de por medio, estamos cansados de la guerra, estamos cansados de que nos persigan. Pero si no nos cumplen, nosotros de qué vamos a vivir, porque lastimosamente la mafia sí llega al patio de la casa a comprar el producto, mientras el Gobierno no cumple con lo que tiene que cumplir”, asegura con preocupación.

De pequeña estatura, Quintero ha luchado por sus comunidades con corazón de gigante. Es aguerrida, y desde los 14 años se ha dedicado a elevar la voz por quienes no pueden hacerlo, por todos aquellos que, como ella, han sufrido en carne propia los horrores de la guerra y del olvido estatal.

Por eso, no teme en señalar, enfáticamente, que las grandes fallas del programa provienen del Gobierno Nacional, al no poder poner en marcha, y con celeridad, los proyectos productivos, que considera el motor del PNIS.

“Ha sido más fácil que crezca nuevamente la mafia en los territorios, ha sido más fácil que aparezcan de nuevo los grupos insurgentes de todos los estilos, a que el gobierno cumpla con la gente. Y es esa timidez para cumplir la que facilita las cosas a quienes sí están tras lo ilícito y se las facilita también a los que no confían en el programa”, dice sin mucha esperanza.

Ejemplo de lo que no se debe hacer

Para Aldemar Yandar, delegado de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) en Putumayo, lo ocurrido en el Plan Piloto en La Carmelita, en lugar de ser una muestra positiva del éxito del PNIS, es un ejemplo de todo lo que no se debe hacer.

Confiesa que el error surgió desde la misma creación del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) ubicado en La Carmelita, pues luego de situarlo, el Gobierno Nacional se percató de la presencia de coca en el área y, por pretender avanzar rápidamente, hizo un acuerdo apresurado.

“Lo que ocurrió allí es que no había nada por escrito, entonces cuando se percató (el gobierno) de que había coca en la zona, se reunieron las 10 veredas, pero no se hizo un protocolo, no había una ruta y, por el afán de mostrar cifras, terminó metiéndose gente que no debía estar inscrita”, asegura Yandar.

Además, enfatiza en que la comunidad ha tenido parte de culpa en el retraso de la implementación, pues incluso la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) tiene documentados casos en los que las personas falsificaron las escrituras que confirman la titularidad de las tierras, para acceder a los beneficios.

“Uno entiende que a la gente, cuando le dicen que son 36 millones, entonces piensan que con eso pueden hacer algo, y bueno, si al final los invierten sería maravilloso, pero lo que vemos es que solamente vienen y cobran pero no quieren cumplir ni asistir a las capacitaciones de asistencia técnica. Entonces, muchos proyectos fracasan por la gente y no por el proyecto en sí”, dice el funcionario.

“Las Farc pusieron las trabas”

Miguel Ortega, Coordinador regional del PNIS en Putumayo, dice que el retraso en el Plan Piloto se debió, además de la falta de una ruta para la implementación del programa, a que la concertación para contratar el operador de la asistencia técnica fue tan prolongada.

“Con la firma del acuerdo de La Carmelita, la asistencia técnica iba a entrar de una y los que pusieron trabas fueron los de las Farc. Ahí sí tenemos que ser muy claros, porque está bien la discusión, está bien la concertación, pero eso tiene una serie de consecuencias en los territorios que a veces ellos no miden”, indica Ortega.

El Coordinador regional del PNIS en Putumayo añade que, aunque ya se tienen seleccionadas las organizaciones que operarían la asistencia en los demás municipios, se espera a que la UNODC firme los memorandos de acuerdo para cerrar el proceso.

Es por desconfianza: Farc

Luis Alberto Albán, más conocido como Marco León Calarcá, representante a la Cámara por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Farc, explicó que el verdadero factor que ha afectado el proceso de paz en todo el país y que “ha estado presente, aunque no quedó escrito, pero todos lo conocemos, es la desconfianza”.

Y es que, para el congresista, que aseguró no conocer de cerca cuáles fueron las causas de los retrasos que tuvo la fase inicial del Plan Piloto en La Carmelita, las razones que llevaron a que el desarrollo de los protocolos del PNIS sufrieran tantas trabas allí, son las múltiples suspicacias de la guerrilla hacia el gobierno y sus instituciones, y viceversa.

“La desconfianza de lado y lado es el producto lógico de 50 años de guerra. Es lo que hace que en un principio las cosas sean más difíciles, porque significa plasmar acuerdos desconfiando de si las cosas van a ser así o no, si de pronto nos cumplen o de pronto no, y la verdad es que la experiencia que hemos tenido, desafortunadamente, en lo general, es que ha habido falta de voluntad política para avanzar en la construcción del Acuerdo, su implementación y su puesta en práctica”, dijo Calarcá.

Para el exguerrillero, además de la falta de confianza, la inexperiencia también se ha convertido en un elemento que en ocasiones ha jugado en contra del Proceso. “Es un tema que no sabemos cómo se hace, entonces debemos ir adquiriendo la expe-

riencia al caminar y La Carmelita, que fue el primero, se convirtió en el catálogo de las cosas que no se debían hacer; pero afortunadamente, yo lo veo de manera positiva, se toman como equivocaciones que se deben corregir y no insistir en ellas”, añadió.

¿Cuál es la paz que habrá?

Julio Alberto Muñoz llegó a Putumayo desde La Cumbre, Valle, hace 35 años. Su primer destino fue la vereda La Cordialidad, a la que llegó en pleno auge de los sembradíos ilícitos en el departamento. Tiempo después se cansó de ese trabajo y buscó volver a su tierra, pero cuando quiso hacerlo conoció a una caucana de la que se enamoró y organizó con ella su hogar, tuvo tres hijos y esa fue la razón para quedarse viviendo para siempre en estas tierras.

Cuando se le pregunta si le costó mucho dejar de sembrar coca, sonrío y le brillan los ojos. Piensa por un momento y luego responde sin palabras, con su mirada, como dando a entender que nadie alcanza a dimensionar la profundidad de esa pregunta y, por ende, la de su respuesta.

Ingresó al programa y recibió el pago de los 12 millones de pesos que, asegura, le llegaron cumplidos. Sin embargo, las herramientas que solicitó para iniciar su proyecto productivo hasta ahora no se las han entregado, por lo que tuvo que buscar otras formas de sustento para él, su esposa y su hijo menor.

“Con esa plata (los 12 millones) yo arreglé mi casita y compré una moto que ahora me sirve para ganarme unos pesos como ‘mototaxista’. También compré unas vaquitas y sembré aguacate, mandarina y naranja, pero todo eso es para consumo de nosotros,

porque es muy poco lo que realmente se vende”, comenta sonriendo.

Aunque no está seguro de si volvería a sembrar coca, pues eso le implicaría radicarse en otro lugar, no lo piensa cuando debe expresar sus serias dudas frente al PNIS.

¿Usted cree que el programa de sustitución va a funcionar en el departamento?

Sonríe de nuevo. “Puede que sí funcione”, y encoge sus hombros en señal de no estar tan convencido de lo que acaba de decir, porque el tema de la paz es complicado. “Hace unos días Santos (en ese momento presidente de Colombia) dijo en televisión: ‘ahí les dejo su paz’ (estalla en carcajadas), pero yo le pregunto a usted: si el gobierno nos incumple con esto del programa ¿cuál es la paz que va a haber?”.

FOTO 1: Además de pedir los dineros correspondientes al primer año de pagos por parte del PNIS, las comunidades que habitan en la Carmelita piden al Gobierno Nacional la construcción de un puente que facilite el transporte de sus productos desde estas veredas hacia el casco urbano del municipio de Puerto Asís.



FOTO 2: El corredor Puerto Vega – Teteyé, jurisdicción de Puerto Asís, hace parte del núcleo del Plan Piloto iniciado el 27 de febrero de 2017 en la vereda La Carmelita.





FOTO 3: La comunidad indígena Pastos Oro Verde, situada en el municipio de Orito, reúne a 32 familias que ya iniciaron el proceso de sustitución, para dedicarse a la siembra, transformación y venta de Sacha Inchi.

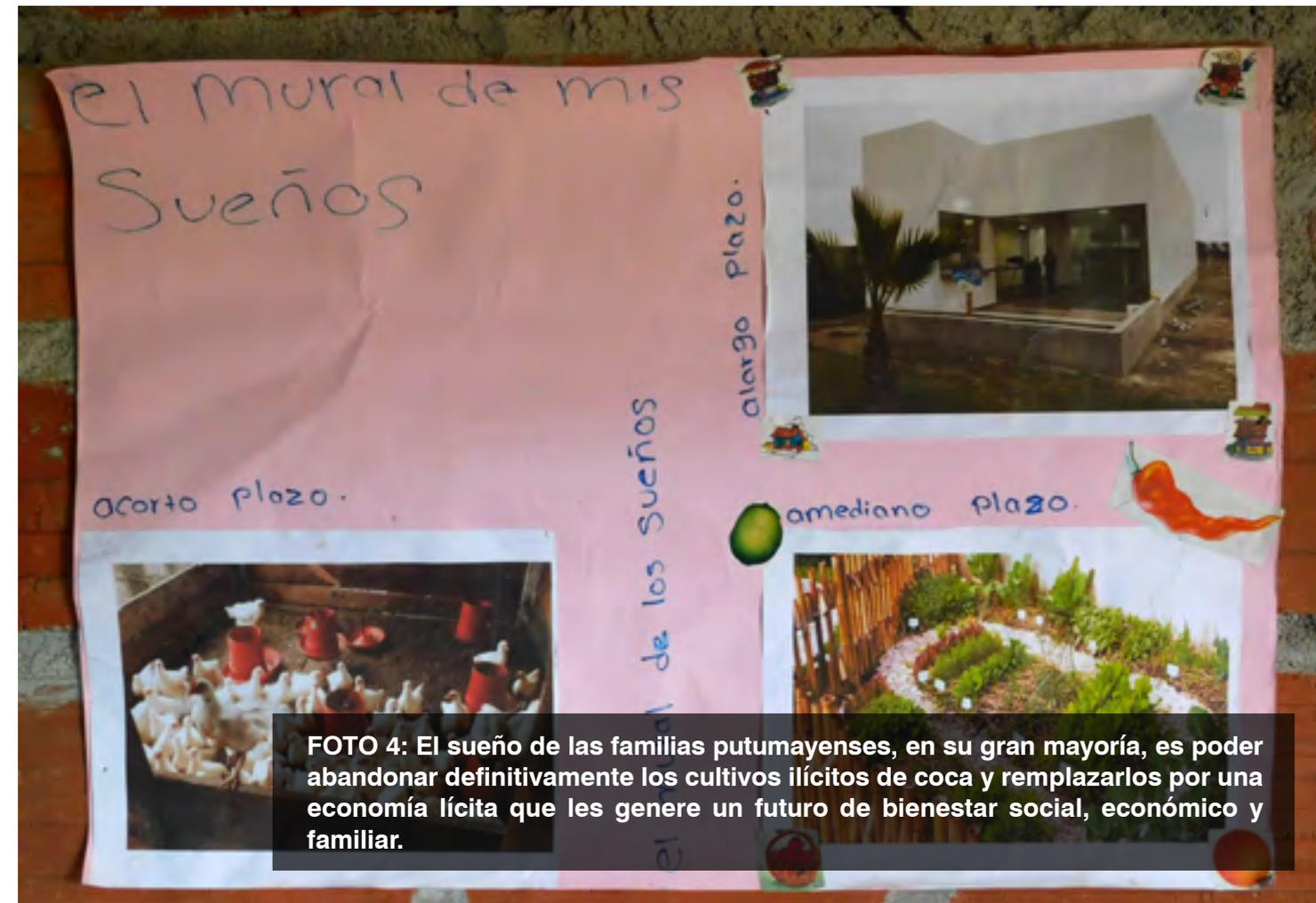


FOTO 4: El sueño de las familias putumayenses, en su gran mayoría, es poder abandonar definitivamente los cultivos ilícitos de coca y remplazarlos por una economía lícita que les genere un futuro de bienestar social, económico y familiar.

FOTO 5: Las comunidades de la vereda Santa Marta, en el municipio de San Miguel, le apuestan a la siembra y exportación de cacao, aprovechando que ya existen comunidades de cacaoteros de la región, quienes transforman y exportan este producto a nivel nacional.



FOTO 6: Habitantes de municipios como Villagarzón y Orito invirtieron el dinero del primer pago de atención inmediata sembrando chontaduro, una de las frutas típicas que más se producen en la Amazonía colombiana.





FOTO 7: Las siembras de piña son comunes en esta región del país. Por eso, cientos de familias han optado por cultivar este producto, que además se comercializa fácilmente en la región.

En medio de la zozobra

Una densa y cálida brisa, que se entremezcla con la mirada aturdida y expectante de los habitantes del municipio de San Miguel, ubicado a cuatro horas de Mocoa, la capital de Putumayo, corre suave mientras se siente en el ambiente la zozobra que reina entre los moradores de este paraje fronterizo con Ecuador.

Con mucho temor y pocas palabras, a duras penas dan sus nombres y uno que otro detalle de sus vidas, pues son muchas las amenazas de muerte que van y vienen contra líderes sociales y habitantes de esta zona que, por su cercanía a la frontera, se ha convertido en una ruta clave para los grupos armados ilegales que viven del negocio del narcotráfico.

El llanto sorpresivo de una de sus habitantes, beneficiaria del PNIS, cuando intentaba explicar su recelo para conceder una entrevista, es la muestra más fiel del temor que sobrecoge a las 17 familias cultivadoras inscritas al programa en la vereda Santa Marta, jurisdicción de San Miguel. Como ella, los beneficiarios aceptaron participar en él por considerarlo como “una oportunidad de cambio”, asumiendo con ello los riesgos que vendrían.

“Yo escucho las noticias de los líderes que nos matan y recuerdo a mis dos hermanos, porque a ellos también me los mataron por la violencia”, dice mientras se seca las lágrimas.

Tráfico de armas, narcotráfico y contrabando

Según el General Yuber Armando Aranguren Rodríguez, comandante de la Brigada 27 de Selva del departamento, los problemas de seguridad relacionados con tráfico de insumos y de armas, contrabando y narcotráfico se acentúan en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, Puerto Leguizamó y San Miguel (bajo Putumayo), debido a su cercanía con la línea que divide a Colombia de Ecuador.

En estas zonas tienen presencia los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), que no se acogieron al proceso de paz y permanecen en armas y dedicados al narcotráfico.

Para el General Aranguren, aunque las alertas tempranas siguen en todo el departamento, “la situación de seguridad ha mejorado exponencialmente con respecto a la que se tenía antes de la firma del Acuerdo”.

El coronel Edinson Mosquera Archila, comandante operativo de convivencia y seguridad ciudadana del Putumayo, explica que la cabeza de uno de estos GAOR (el del frente Primero) es alias Rodrigo Cadete, quien a su vez tiene subcomisiones en la región, una de ellas bajo el mando de Miguel Durán. Mosquera agrega que en el departamento también tiene presencia otra estructura criminal, dedicada exclusivamente al narcotráfico, denominada La Constru.

Estas organizaciones delincuenciales son las que se disputan el territorio en el que anteriormente operaban los frentes 32, 48 y 49 de las Farc.

Han asesinado a 10 defensores

Wilmar Madroñero, vocero de Derechos Humanos de la Mesa Regional de Organizaciones Sociales (MEROS), informa que hasta el momento, en Putumayo se tiene documentada la muerte de 10 defensores de derechos humanos.

“Este panorama nos deja ver que la fuerza pública no ha hecho el papel que tiene que hacer. Hoy tenemos que decir que implementar el punto 4 del Acuerdo en los territorios, para nosotros los dirigentes, se ha convertido en un riesgo muy alto”, asegura.

Por esa misma línea, Javier Rosero Pai, asesor de paz del departamento, dice que ese despacho ya tiene conocimiento de “al menos 20 líderes del PNIS amenazados en Putumayo”.

Uno de los casos fue el asesinato de José Osvaldo Taquez, líder social de la vereda El Remolino, en Orito, la noche del viernes 20 de julio de 2018, quien después de salir de una reunión fue baleado por desconocidos cuando se dirigía a su vivienda.

Aunque hasta ahora, los hechos son materia de investigación, el alcalde del municipio, Manuel Eduardo Ocoró Carabalí, manifiesta que la situación alertó sobre la problemática de seguridad que, según él, se presenta en mayor escala en las veredas más alejadas del casco urbano, algunas de las cuales incluso no cuentan con presencia de fuerza pública permanente.

“Le hemos pedido al gobierno que haga ese blindaje y aunque sabemos que no pueden ponerle un policía a cada ciudadano, se ha solicitado la implementación de la ruta y que el Ejército pueda entrar a ocupar esos lugares, porque la delincuencia común aprovechó esa ausencia para posesionarse y sembrar terror, y que la ley del más fuerte impere en esos sitios”, indica el mandatario.

Ocoró señala que también hay personas, que no fueron acogidas por el programa de erradicación, que ejercen presión e incluso amenazan a las comunidades que sí quedaron inscritas en el PNIS en el municipio de Orito, y confirma que se tiene registro de amenazas contra cuatro líderes sociales que impulsan la sustitución voluntaria de cultivos.

Según la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), los problemas de orden público, principalmente en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez (Bajo Putumayo), han afectado la labor de verificación de la UNODC.

Debido a que la problemática de seguridad se ha venido agravando no sólo en Putumayo, sino en todo el territorio nacional, el Presidente Iván Duque reunió al Sistema de Alertas Tempranas, del que hacen parte la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría, los Ministerios de Defensa y del Interior, las Fuerzas Militares y de Policía, la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional y la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, entre otras entidades, para que entre todos se formule una política pública que enfrente el problema de las amenazas y los atentados a los líderes sociales en el país.

Un contrasentido de la fuerza pública

La intervención acalorada de una líder social de la zona de reserva La Perla Amazónica, en medio de una reunión del Consejo Municipal de Planeación Participativa (CMPP), instancia que promueve el avance del PNIS en cada municipio, concentró la atención de todos los asistentes.

La mujer, que pidió fuera reservado su nombre por seguridad, puso en evidencia que su comunidad había sido víctima de una situación que levantó una oleada de temor y desconfianza contra quienes, se supone, velarían por su seguridad y el avance del programa de sustitución.

La denuncia indica que miembros del Ejército habrían irrumpido bruscamente en la zona para incitar a sus habitantes a no inscribirse en el PNIS, al tiempo que denigraban con toda suerte de improperios, contra el programa.

Frente a esto, el General Aranguren, comandante de la Brigada 27 de Selva del departamento, reconoció que un caso de esta naturaleza se dio en el municipio de Puerto Guzmán, en donde un teniente fue denunciado por la comunidad a través de un video. Pero también reveló que la reacción de su comando fue inmediata: “Ese teniente duró 24 horas en el área y fue relegado inmediatamente. Gracias a Dios recibimos la información para poder actuar, porque uno no tiene el control de los 7.800 (soldados) y no falta uno, dos, tres o cuatro que no hayan comprendido el espíritu del Plan Horus, que es ayudar a la comunidad y sacarla de este negocio ilícito”.

Aunque habitantes de distintos municipios afirman que también en sus localidades se han presentado situaciones similares, el General Aranguren niega esta versión y afirma que hasta el momento solo se ha recibido la denuncia oficial del caso mencionado.

Seguirán los pactos pero habrá fumigación

Aunque los dineros y los programas no han llegado del todo a las regiones, existen las apropiaciones presupuestales para hacerlo. Para las vigencias de 2017 y 2018 están apropiados, a nivel nacional, \$966.152'658.520. Y para el 2019, el gobierno anterior dejó previstos \$1.386.378'932.864.

Esto quiere decir que, si el gobierno no determina lo contrario, el dinero está disponible y que, para los campesinos de Putumayo sigue viva la esperanza de que se cumpla con una buena parte de lo pactado.

El presidente Duque anunció que se cumplirán los acuerdos de erradicación voluntaria que ya están suscritos, pero que en adelante “la sustitución y la erradicación son obligatorias con inversión social y desarrollo productivo”. Adicionalmente, el ministro de Defensa, Guillermo Botero, ha sido muy claro en que “se acabó la erradicación voluntaria y se volverá obligatoria”, reviviendo el tema de la fumigación con glifosato, solo que, probablemente, esta vez se hará en los cultivos grandes, empleando drones, entre otras herramientas.

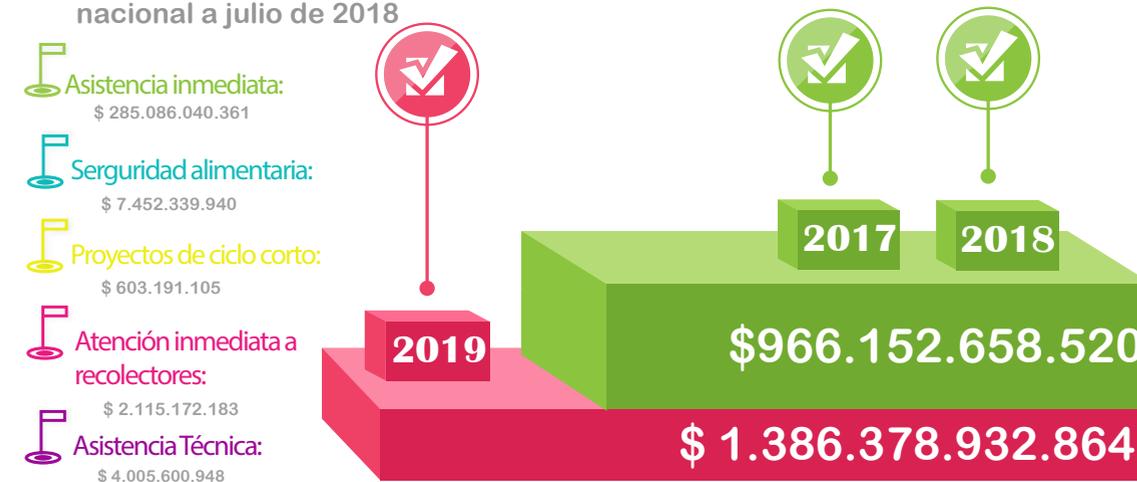
Los campesinos están alarmados. Para Yule Anzueta, su vocero en la Mesa Regional de Organizaciones Sociales de Putumayo (MEROS), la decisión del Gobierno de retomar las fumigaciones en el departamento representa un retroceso que ocasionará una “distorsión social muy grande”.

PRESUPUESTO NACIONAL DEL PNIS

• Ruta del dinero:



• Presupuesto ejecutado a nivel nacional a julio de 2018



Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos

“Aquí nos va a volver a pasar como en el Plan Colombia: Cuando comiencen a erradicar nos vamos a dar cuenta de que los proyectos productivos a largo plazo de los campesinos del PNIS van a ser fumigados junto con las demás hectáreas de coca. Ese es un problema social muy grande”, dice el vocero.

Como la discusión sobre el uso de aspersión aérea volvió a ser un tema de agenda nacional, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en su más reciente informe de seguimiento a la implementación del programa, advirtió al Gobierno Nacional que “la interrupción abrupta del PNIS, o cambios no concertados en sus principales componentes, podrían jugar en su contra, activando la resiembra y generando movilizaciones sociales que configuren un entorno hostil para la política de drogas”⁶⁵.

La falta de unanimidad y claridad frente al discurso de la sustitución voluntaria y forzosa por parte del Gobierno, advierte el informe, “ha generado incertidumbre en las poblaciones que hacen parte del PNIS, que aguardan con expectativa —y también temor—, las decisiones que tome la nueva administración”.

Persectiva esperanzadora

El desarrollo del PNIS se dibuja con distintos matices a lo largo y ancho del territorio nacional y de la misma manera ha sido en el departamento de Putumayo.

En la tranquilidad de su finca, Raúl Lemos abraza la esperanza de que pronto llegue su próximo pago. Dice que ahora tiene muchas más razones para soñar con una vida

65. Juan Carlos Garzón Vergara, Juan David Gelvez, “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno”, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2018, p. 8.

diferente a la que vivió cuando sembraba coca, pues aunque siempre intentó invertir en cultivos distintos, no fue sino hasta que recibió los beneficios del PNIS que pudo materializar este sueño.

Lemos piensa que podrá conservar la tranquilidad, sembrando piña y chontaduro. Este campesino trata de evadir la idea de que el programa no continuará y, al contrario, prefiere creer que el gobierno cumplirá su palabra, aferrándose a su gran sueño: “Yo tengo fe de que a la coca no vuelvo”.

Las realidades de cada familia en particular son distintas, pues no a todas les ha tocado la misma suerte. Algunas, las que vivían únicamente de lo que producía su cultivo de coca, son las más afectadas, pues esperan que haber arrancado su sustento valga la pena y les brinde un futuro abrazado a la legalidad. Otras cuantas, las que contaban con algún otro ingreso, ya están viendo un resultado que poco a poco las acerca a una estabilidad económica en una actividad lícita.

Aunque sean muchas las diferencias entre ellas, hay una coincidencia que une a las familias beneficiarias del PNIS: todas esperan a que Gobierno Nacional cumpla con su palabra de brindarles una oportunidad de abandonar la ilegalidad para siempre, a quienes han vivido en una fracción de Colombia que se quedó atrás debido a la guerra.

El tiempo es un factor muy importante. Entre más se demore el Gobierno en cumplirles a quienes erradicaron sus cultivos, más se acercará el fracaso del plan de sustitución de cultivos.

La confianza es otro de los factores que abrazan hoy algunos campesinos, pero esta se va minando en la medida en que no llegan las ayudas técnicas y los dineros para los proyectos que cambiarán la historia de esas familias.

Aunque el gobierno Duque ha sido claro en que continuará con el PNIS, el fantasma de la erradicación hace crecer el temor en el Putumayo.

El Programa Nacional de Sustitución de Cultivos aún tiene oportunidad para ser un caso de éxito. Pero todo depende del cumplimiento estatal, de la paciencia de las familias que ya erradicaron, de la acción de las que hasta ahora lo están haciendo y de la seguridad que todas ellas tengan de que los proyectos productivos se harán realidad.

[Ver video](#)

¿Se reflejan en Casanare las obras prometidas en el acuerdo de paz entre el gobierno y las Farc? Un año después de la firma, solo un proyecto se podría considerar como beneficio directo de ese hecho histórico.

La vía del miedo: ¿una ruta a la esperanza?

Por: Luis Mesa

EL ÚNICO PROYECTO DE CASANARE QUE CUENTA CON RECURSOS APROBADOS LUEGO DE LA FIRMA DE LA PAZ CON LAS FARC ES LA PAVIMENTACIÓN DE UN CAMINO POR DONDE GUERRILLA Y PARAMILITARES INVADIERON A CHÁMEZA.



“La culpa de la violencia no fue de las carreteras... sino de la gente que les dio mal uso... por eso no pienso en esa vía como algo que nos trajo desgracia sino como una salida a la paz y al desarrollo”, afirma Fredy Hernán Valero, un dirigente cívico que en 2014 demostró que en Chámeza, las secuelas de la guerra aún tocan a la puerta de sus paisanos. Lo afirma tras intervenir en cinco encuentros del “comité de impulso” que la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas convocó entre julio y octubre de 2014, como parte del proceso de declaratoria del municipio como sujeto de reparación colectiva por los impactos del conflicto.

Hoy, casi cuatro años después de dicha declaratoria (resolución # 2014-727884 del 26 de diciembre de 2014) y más de dos de la firma de los Acuerdos de Paz del gobierno con las Farc (noviembre de 2016), el dirigente cívico se refiere como “vía a la paz” al proyecto de pavimentación de 4,2 kilómetros de la carretera que conduce desde Chámeza hasta el río Upía, en la ruta hacia Páez (Boyacá). Una obra que, a un costo de 14.226 millones de pesos, en la actualidad representa el único proyecto aprobado para Casanare, fruto de la implementación de dichos acuerdos.



Ningún otro municipio de Casanare, ni siquiera el vecino Recetor, aparece con algún proyecto de infraestructura aprobado, confirma el Secretario de Gobierno departamental, Milton Álvarez Alfonso. El proyecto de Chámeza fue aprobado en el OCAD (Órgano Colegiado de Administración y Decisión) Paz, mediante Acuerdo No. 2 de diciembre de 2017, dice un documento oficial de la Gobernación de Casanare. Este OCAD es la instancia del Sistema General de Regalías (SGR) que viabiliza y aprueba proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, para implementar el Acuerdo de Paz. El presupuesto de esta entidad para ejecutar proyectos entre 2017 y 2018, según el Ministerio de Hacienda, es de 1,7 billones de pesos.

Camino hacia la paz.



Una empinada y pedregosa carretera de 34,1 kilómetros conduce a las veredas Barriales y Tegüita Alta y Baja (en Chámeza). También comunica a este municipio con el departamento de Boyacá, a través de una cadena de montañas que flanquean el paso del río Upía. Por esta misma vía, desde 1992 llegó el terror de los paramilitares que, a sangre y fuego, quisieron erradicar la presencia que, desde los años 80, mantuvieron las Farc y el ELN. Estas guerrillas llegaron atraídas por la expectativa petrolera en el piedemonte de Casanare, para establecer un corredor estratégico de lucha insurgente, refiere el Cinep en su documento “Exhumando el genocidio”.

Por esos años no existía aquella vía (la de Páez) ni la ‘principal’: la carretera que comunica a Chámeza con su vecino Recetor y con San Benito, sitio de conexión con la ruta que lleva a Sogamoso o Yopal. Es decir, “La presencia de la guerrilla la vivimos abandonados del Estado... fuimos estigmatizados y nos empezaron a rotular como ‘pueblos guerrilleros’”, recuerda Freddy Hernán Valero, al calificar la actitud del gobierno hacia su municipio, constituido desde 1429 con el nombre de un cacique dominante y en un asentamiento de indígenas achaguas y cusianas. Ya en el siglo XX, después de la violencia de los años 50, fue reconstruido en el sitio que hoy se conoce.

A la presencia de la guerrilla, el Estado respondió con refuerzos militares, para respaldar la lenta construcción de vías, como la apertura de la carretera entre San Benito a Chámeza, “para lo cual el Ejército instaló una base militar en el sitio Las Cruces, por allá en 1988, porque ellos traían la maquinaria para abrir la trocha”, refiere Valero. Esa tensión entre los grupos guerrilleros y el Ejército se rompió el 30 de octubre de 1989, cuando militares secuestraron y dieron muerte a los hermanos Jairo Antonio y Luis Álvaro Acosta Cely, días después de que los guerrilleros habían matado al teniente que comandaba a los militares que construían la carretera.

Desde ese día, la población, estimada en unos 1.380 chamezanos, empezó a sentir el rigor de una guerra que los empujó a límites desesperantes. Además de quedar en medio del conflicto entre Ejército y guerrilla, pronto llegaron los paramilitares por la ruta de Páez. Sin respeto por la población civil, comenzaron a sembrar el terror, como el 22 de marzo de 1992, cuando más de 50 paramilitares irrumpieron en el pueblo y, luego de amarrar al líder campesino Hostilio Salamanca a un poste, lo ejecutaron.

Así las cosas, con la presencia activa de las Farc en las montañas chamezanas (frentes 28, 38 y 56), del ELN (con los frentes Los Libertadores, José David Suárez y José Domingo Laín) y de la contraofensiva paramilitar de las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) -cooptadas luego por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el Bloque Centauros- impusieron en los campos una tragedia que afectó a más de la mitad del pueblo chamezano.

Oficialmente, el impacto del conflicto sobre la población civil se situó en un 60 por ciento. Un informe del Ministerio de Salud divulgado en 2015, que cita cifras del Registro Único de Víctimas (RUV), establece en un 61,6% el índice de víctimas. De igual manera, un porcentaje similar (60% como blanco de desplazamiento forzado) reportó un informe del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, publicado en 2006. Hoy, en las calles de Chámeza, se afirma otra cosa y muchos de sus habitantes sostienen que la victimización estuvo por encima del 90%.

Con la agudización del conflicto entre guerrilla, Ejército y paramilitares, el municipio comenzó a aportar al país un rosario de víctimas, más de 70 muertos y desaparecidos, según registros del Centro de Memoria Histórica y el CINEP. En la actualidad, sus

nombres se leen en una placa de mármol que se instaló frente a la iglesia, en el parque principal, a 20 metros de una ceiba gigantesca. El mismo sitio donde, a la fuerza, los paras y la guerrilla convocaban a la comunidad entre 1986 y 2007, luego de sacarla de sus casas bajo la amenaza de los fusiles.



En 2001, el periódico El Tiempo registró un desplazamiento de 305 personas desde Chámeza, para huir de los enfrentamientos entre Farc, ELN y paramilitares. Entre los muertos que el conflicto armado dejó en el municipio se cuentan, por ejemplo, la primera alcaldesa popular, Flor Delia Roldán Ramírez, a quien mandó matar un comandante del ELN conocido como 'El Alicate'. El crimen se perpetró el 13 de enero de 1994, cuando estaba sentada en el escritorio de su despacho en la alcaldía.



A la muerte de Roldán se sumaron otras. En 2004, asesinaron al entonces alcalde, Luis Zorro, junto al concejal Siervo León Plazas; esta vez, a manos de paramilitares. La tragedia de la comunidad y la de sus veredas anexas, así como la de su vecino municipio de Recetor, quedó marcada entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, cuando desaparecieron a más de 50 personas. “Usted se equivoca cuando dice que en cada casa o cada finca puede haber una víctima de la violencia. Diría que pudo haber hasta dos. No niego que otros municipios hayan sufrido la violencia, pero creo que por el impacto de la nuestra, merecemos mucha inversión”, dice Fredy Hernán.

Aunque reconoce el esfuerzo de las autoridades chamezanas y el aporte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creada en enero de 2012 para brindar atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto, insiste en que hay una deuda con Chámeza, por todo lo que sufrió por cuenta de los actores del conflicto armado. Una violencia que llegó a tal límite, que el 26 de diciembre de 2014, en una resolución de siete folios, la Unidad declaró al municipio sujeto de reparación colectiva. Eso significa el deber de las autoridades de ofrecer mecanismos de reparación para satisfacer no solo a las víctimas individuales sino al conjunto de la comunidad. La Unidad ha estimado el monto de esa reparación en 35 mil millones de pesos.

“Claro que ahora gozamos de paz, pero en los tiempos de la guerra, cuando hubo auge de dinero en Casanare, por aquí no podía venir la inversión porque predominaba la violencia. Ahora se han hecho inversiones, pero nos merecemos más”, recalca Valero. Una opinión que comparte Bernardo Pérez, joven alcalde de Chámeza que hoy despacha en el mismo viejo edificio donde sus antecesores vivieron momentos de zozobra. “El único proyecto, producto de los acuerdos de paz, es la pavimentación de la vía. Ahora estamos ‘madurando’ otro por unos cinco mil millones para beneficiar a tres veredas con recursos para mejorar vías por el sistema de placa-huella”, dice Pérez.

Sobre el flujo de estas partidas, el alcalde agrega que, aunque respeta los procedimientos del acceso a los recursos del posconflicto, le parece injusto el tratamiento que se da a los municipios que, como el suyo, recibieron el impacto de la violencia. “Para un municipio tan golpeado, el acceso debería ser más sencillo. Pero el gobierno priorizó a tantos que, cuando se creó el Programa 50/51 para los más afectados por la violencia, Chámeza no entró. No es algo nuevo: cuando el gobierno saca una convocatoria, nos pone a competir con 1.100 municipios para asignar recursos para 50 u 80 proyectos. Definitivamente esto es de movernos o no hacer nada”, añade resignado y concluye que, a pesar de la violencia, no hay ninguna prioridad frente al resto del país.

Proyectos de paz: en el pantano de la tramitomanía

La orfandad de recursos de inversiones de paz que presenta Chámeza es común al resto de localidades de Casanare. Aunque 14 de los 19 municipios del departamento fueron incluidos en el decreto 1650 de 2017 que creó las llamadas Zomac (Zonas Más Afectadas por el Conflicto), y se diseñaron mecanismos de inversión en proyectos de paz como el programa Obras por Impuestos (Oxi), y beneficios tributarios, los alcaldes opinan que la tramitomanía ha empantanado los intentos de las entidades territoriales del Casanare por acceder a recursos del posconflicto.

“Son trámites muy engorrosos. Yo me cansé de presentar proyectos. Por ahí debe haber algo propuesto, pero a cada rato piden ajustes y correcciones y, para un municipio como el mío, con tan baja disponibilidad de recurso humano y de presupuesto, es difícil dedicar a una persona de la adminis-

tración a que formule, tramite y saque adelante un proyecto”, afirma Reynaldo Emel Chaparro, alcalde de La Salina. Un documento de diagnóstico de atención a víctimas realizado en 2015 por la alcaldía refiere que, dicho municipio, limítrofe con Boyacá y Arauca, entre 1985 y 1990 sufrió la irrupción del ELN y las Farc, y que se disputaron el dominio territorial hasta la reinstalación de guarniciones militares y de Policía, a comienzos de 2000.

En el caso de los proyectos de Obras por Impuestos, de 599 registrados se aprobaron dos: uno para Arauca y otro para Meta. Ninguno para Casanare. El gobierno califica como “innovador” el mecanismo que adoptó con la reforma tributaria de 2016, que permite el pago del impuesto de renta mediante la ejecución de inversiones en proyectos de trascendencia social en las llamadas Zomac. Sin embargo, en el caso de Casanare, las cifras no son optimistas y dan la razón al alcalde de La Salina. Les han devuelto todos los proyectos. Se presentaron 14 iniciativas de educación, energía, vías e infraestructura deportiva por parte de siete municipios Zomac y la gobernación de Casanare, que en conjunto plantean inversiones por \$40.359 millones.

Ante un derecho de petición presentado para la realización de este trabajo periodístico, la alcaldía del municipio de Aguazul respondió que “no ha recibido recursos para el desarrollo de proyectos de implementación con recursos del acuerdo de paz en el territorio”, pese a que también sufrió el flagelo del conflicto. En concreto, en diciembre de 1993 –un mes antes del homicidio de la alcaldesa de Chámeza– fue asesinado el entonces manda-

tario aguazuleño Juan Hernando Urrego. Además, en dicho municipio, diez años después de este asesinato, el Ejército fue protagonista de varios casos de los que después fueron calificados como Falsos Positivos.

En Casanare se atiende a 63 reincorporados de las FARC

Un aspecto por evaluar lo representan los proyectos que proponen las entidades territoriales para atender a los excombatientes. La Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), que en Casanare dirige la profesional Paola Condía, confirmó que 51 hombres y 12 mujeres, todos excombatientes de las Farc, residen actualmente en 13 municipios del departamento y reciben la atención prevista en el punto 3.2 de los acuerdos entre el gobierno y dicha organización. Dicho apartado contempla todos los procesos políticos, económicos y sociales de la reincorporación de los excombatientes en su proceso de retorno a la vida civil.

En Casanare no operaron Zonas Veredales Transitorias de Normalización (Zvtn), que luego pasaron a llamarse Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, Etc. No se hizo por una férrea oposición del gobierno local y de los sectores del poder ‘criollo’, es decir, por sectores que hoy representan el gobierno departamental y el uribismo político casanareño. Sin embargo, la movilidad de los excombatientes tras los Acuerdos de

Paz ha traído a más de 60 de ellos al departamento. “Ahora lo que queda es convocar a que las entidades incluyan a la población reincorporada en sus planes de desarrollo, para articular la política de reintegración”, expresa Paola Condía.

La funcionaria reconoce que los mayores avances de los programas se han logrado en las alcaldías de Sácama, Paz de Ariporo y Yopal, eso sí, con recursos propios y buscando apoyo en iniciativas privadas. “Los únicos recursos con los que contamos es con dineros propios de la ruta de desmovilización contemplada en los acuerdos; y con los entes territoriales que aportan recursos propios. Hemos logrado tener un aliado que está apoyando el tema de reincorporación y ha sido Equión Energía, que hoy aporta al tema de reincorporación con acompañamiento técnico, a través de su programa ‘Emprende con Equión’”, agrega.

En síntesis, los únicos recursos de los que dispone la ARN para atender “compromisos de paz”, son dos millones de pesos de asignación única, el pago mensual del 90% del salario mínimo mensual que se paga a los excombatientes, y ocho millones de un proyecto productivo que el Acuerdo de Paz contempla como estímulo económico para cada reincorporado de las Farc y que, en el caso de Casanare, reciben los 63 excombatientes registrados en el departamento.

Para Enrique Galán, director de la ONG Casa de Paz, que lleva más de 15 años planteando reflexiones en torno a ejercicios de paz y convivencia en Casanare, el problema va más allá de los recursos. En su criterio, la

dificultad en Casanare es que no se ha consolidado la “paz territorial” porque una cosa fue la negociación y firma de los acuerdos, pero otra es el “aterrizaje” de esos compromisos en las regiones. “El gobierno Santos creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, a través del decreto 893 de 2017, y priorizó 170 municipios de 16 zonas afectadas por el conflicto, pero no quedó ninguno en Casanare porque los dirigentes no quisieron, lo vieron como una amenaza”, asegura.

Sobre la disponibilidad de dineros “para la paz”, Galán sostiene que “por lo menos el gobierno actual departamental tiene panorama financiero favorable por el tema de asignación de recursos. Entonces es posible dar un salto cualitativo. Pero la pregunta es: ¿a qué agenda le vamos a meter todas esas oportunidades si no la hemos construido?”. Un ejemplo es la ordenanza 017 del 21 de septiembre de 2017 que, por disposición de la Asamblea de Casanare, creó el Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia y le asignó la función de ser el motor para la promoción de la cultura de paz departamental. Sin embargo, no le dieron recursos.

“A la fecha, que yo sepa, no se ha creado ese Fondo Especial de Programas para la Paz que quedó comprometido en la Ordenanza”, advierte el diputado Manuel Enrique Albarracín, uno de los 30 integrantes de la Mesa. A su vez, Julio Molano, Secretario de Hacienda de la Gobernación, confirmó que el Fondo no está creado y que, en el presupuesto para 2019 que se presentó para aprobación de la Asamblea de Casanare, tampoco está contemplado.

“Buscamos recursos sin necesidad de una Zona Veredal”: Gobernación

A pesar de la escasez de recursos para atender los desafíos de la implementación de los Acuerdos de Paz en Casanare, el Secretario de Gobierno departamental, Milton Álvarez Alfonso, defiende la decisión de haber rechazado la instalación de una Zona Veredal Transitoria de Normalización (Zvtn) en el territorio. Para él, le ahorró problemas a Casanare. “Es que donde hay esas Zonas es donde más se están presentando problemas de disidencias e influencia de esos grupos marginales. No hubo zona pero tampoco tenemos esos problemas”, puntualiza.

El funcionario ratifica que el único proyecto que cuenta con recursos del gobierno es la pavimentación de los 4,2 kilómetros de la vía de Chámeza a Páez, a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD-PAZ). “Del nivel nacional no ha llegado ningún recurso para estos temas”, ratifica. Y luego reitera que, aunque están siendo priorizados los departamentos que tuvieron o tienen esas zonas, “una cosa compensa la otra: de una u otra manera, con esas zonas también es marcado el tema de las disidencias y de otros fenómenos como los cultivos ilícitos y demás”.

El secretario de gobierno, Milton Álvarez, insiste en que se tiene un diseño de programas de atención a las víctimas con recursos propios que, incluso, fue reconocido por el gobierno debido a la seriedad de su planificación. Se trata del proyecto ‘Implementación y articulación para la construcción de la

paz en el departamento de Casanare', con tres componentes: apoyo a la estructuración de proyectos empresariales y productivos para generar ingresos a la población víctima del conflicto, que incluye impulsar 258 unidades productivas en ocho municipios; implementar una política pública inclusiva y participativa; y prestar apoyo y asesoría legal a los reinsertados.

El presupuesto asignado es de \$2.577 millones, aunque el funcionario no tiene la cifra del conjunto de inversiones para atender el posconflicto con recursos del departamento. Respecto a la falta de una Zona Veredal, el gobernador Josué Alirio Barrera, agrega: "lo que buscábamos es que esto no se nos volviera un desorden... Que después de que hemos logrado una 'frontera de seguridad', esto pudiera coger la dinámica de violencia que tuvo en años anteriores. Por eso el departamento se opuso a estas zonas...pero seguimos gestionando recursos". No obstante, la realidad es que no ha logrado comenzar a pagar la deuda histórica a quienes sufrieron los rigores del conflicto.

www.consejoderedaccion.org

