



El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió

Desde que se iniciaron las negociaciones de paz en La Habana, Cuba, en noviembre de 2012, tanto el Gobierno nacional como las FARC afirmaron que la paz sería *territorial*. La promesa de que en el posconflicto las regiones tendrían la palabra la hizo el Gobierno a través de su Alto Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo (2014): la implementación será una la etapa en la que se realizará de inmediato un «diálogo en los territorios para discutir entre todos cómo desarrollar y poner en práctica lo que se ha acordado en La Habana» (p. 2). Justificaba esta promesa «primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz» (p. 1).

Es decir, desde el principio de las negociaciones de paz, los responsables del diseño e implementación de lo acordado reconocieron el papel protagónico que tienen y tendrán las unidades administrativas territoriales en el posconflicto, pues es en los territorios donde se satisfacen los derechos, se aprecian las instituciones y se siente la verdadera paz. La propuesta inicial fue pensar a los departamentos, a los municipios y a sus veredas como los lugares centrales para realizar las múltiples actividades que exige la construcción de la paz en el país. Darles a los territorios un significado más amplio, uno que va más allá del simple espacio geográfico, como fuente de recursos —naturales, humanos, físicos y tecnológicos—, soporte de las actividades económicas, políticas y culturales, y escenario para la convivencia y los intercambios de todo tipo. En definitiva, se dijo que serían los territorios y sus habitantes los responsables de construir y mantener una paz firme y duradera.

A pesar de este consenso argumental y a pocos meses de cumplir dos años de la firma del Acuerdo, se puede decir que los avances en la construcción de la paz con enfoque territorial en Colombia son mínimos. Las promesas de realizar una reforma rural integral, de diseñar grandes reformas institucionales en el tema de la participación política, de construir una política integral como solución al problema de las drogas ilícitas y de diseñar políticas

públicas de atención a las víctimas del conflicto no se han concretado. Son dos años de implementación donde el mayor avance se ha dado solo en el punto tres del Acuerdo —sobre el fin del conflicto y en el programa de desarme, desmovilización y reintegración— y en la implementación normativa, pero se han tenido muy pocos avances e impactos en los territorios.

Tal como plantea la teoría de resolución de conflictos armados y la experiencia internacional sobre los procesos de paz negociada, la labor de construir paz requiere un esfuerzo integral, tanto en el desmonte y desactivación de los grupos armados como en la ampliación de marcos jurídicos y políticos que hagan posible el tránsito real de la guerra a la paz. De allí que se sugiera desde estos dos ámbitos —teoría y realidad— la realización de una serie de labores que deben implementarse en los territorios y con múltiples actores, en el corto, mediano y largo plazo. Entre estas labores inmediatas y urgentes —sin duda— las que se proponen en los programas de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración socioeconómica y política (DDRR), tal como quedó expresado en el Acuerdo Final con las FARC.

En esta dinámica de gestión aparecieron en Colombia las llamadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) —subpunto 3.1 y 3.2 del Acuerdo Final—, espacios territoriales donde se realizaron las labores de agrupamiento para verificar el cese al fuego y de hostilidades, dejación de armas y preparación de los desmovilizados y de la población para la reincorporación a la vida civil. En total fueron creados en Colombia 26 territorios de este tipo: 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización y 6 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), ubicados en 12 departamentos. Tales figuras transitorias se convirtieron en el ámbito espacial que permitió concentrar las fuerzas guerrilleras de los distintos frentes de las FARC y facilitó un perímetro claramente especificado para las distintas labores relativas a la verificación del cese al fuego bilateral y definitivo.

Y según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, organismo oficial encargado de hacer seguimiento a la implementación de los Acuerdos en Colombia, estos territorios permitieron el cumplimiento pleno del cronograma establecido (Gobierno-FARC, 2016, p. 66): se hizo de manera progresiva la entrega total de las armas y municiones a las Naciones Unidas, y se puso «fin al conflicto armado y avanzar hacia la construcción de paz [...] el tiempo en el que se dio la dejación de armas fue corto y con fases bien definidas en comparación

con otros procesos» (Instituto Kroc, 2017, pp. 18-19); esto a pesar de los retrasos en la adecuación de las ZVTN que afectó «negativamente el proceso de reincorporación de los excombatientes en los ETCR [Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación]» (p. 19). De allí que se pueda decir que uno de los mayores avances y éxitos de la construcción de la paz territorial en Colombia ha sido el programa de desarme y desmovilización, calificado en su cumplimiento como alto por el Instituto Kroc (p. 20).

Situación que no se ha desarrollado con similar celeridad en la fase de la reincorporación económica, política y social de las FARC. La conversión de las ZVTN en ETCR trajo inconvenientes y críticas al proceso de reinserción y reintegración. El avance en la identificación de programas y proyectos productivos sostenibles, y en el desarrollo y ejecución de los mismos (Gobierno-FARC, 2016, p. 74) ha sido lento. Hay una tensión fuerte entre el carácter colectivo y rural de los proyectos que piensan las FARC alrededor de la Economía Social del Común (Ecomun) y la forma como estaba habituado el Gobierno a realizar la reintegración individual. Además, según la Misión de Verificación de la ONU, en Colombia se han presentado serios problemas financieros y administrativos, y se han identificado desafíos en lo operativo, en la formulación de los proyectos productivos y en el acceso a tierras; en síntesis, se ha retrasado el proceso de reincorporación económica y hay pocos avances en proyectos concretos.

En la reincorporación política se debe resaltar la creación por parte de las FARC del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común como consecuencia de las reformas legales para la representación política de las FARC en el Congreso y la participación de tres voceros en la Cámara de Representantes y el Senado para las discusiones de los proyectos legislativos correspondientes al Acuerdo de Paz (Instituto Kroc, 2017, p. 35). Pero a pesar de estos avances sustanciales hay problemas prácticos: primero, con el naciente partido, debido a asuntos operativos del financiamiento de campañas, cuyo cronograma en la entrega de los recursos estuvo desfasada; segundo, a que no se logró crear las circunscripciones especiales de paz, con la que se planeaba dar la palabra en el Congreso a las víctimas, a los campesinos y a las organizaciones sociales; y tercero, a las duras críticas de sectores políticos tradicionales al partido FARC, que han producido un débil respaldo ciudadano a este en las elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República.

En cuanto a la reincorporación social, hay avances institucionales como la creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), la aplicación del censo socioeconómico que realizó la Universidad Nacional de Colombia, el inicio de procesos de alfabetización, capacitación y bancarización de excombatientes, y «la formulación del programa de reincorporación y restitución de derechos de menores que han salido de las filas de las FARC» (Instituto Kroc, 2017, pp. 34-35), entre otras acciones. Pero, de nuevo, son pocos los avances en el importante tema de la reconciliación, las garantías de no repetición y la aceptación general de los desmovilizados de las FARC por parte de la sociedad colombiana.

El segundo frente donde se han logrado avances en la implementación es, como se dijo, en el normativo. La aprobación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz en el denominado *fast track* durante el primer año después de la firma del Acuerdo Final, permitió acelerar la implementación normativa y constitucional del mismo, aunque de forma limitada. En ese año se logró la expedición de seis leyes y cinco reformas constitucionales, siendo uno de los avances más importantes la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (Acto Legislativo 01 de 2017). Desafortunadamente, no se aprobaron siete importantes leyes, la mayoría de ellas asociadas con el punto uno sobre la Reforma Rural Integral, como el Programa Nacional de Adecuación de Tierras, los componentes del Fondo de Tierras, recursos para la implementación territorial y garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, todos ellos relacionados directamente con la construcción de paz en los territorios.

De la normatividad en los dos primeros años, solo algunos cuantos decretos han permitido pensar en el cumplimiento parcial de la promesa de la paz territorial en Colombia. Los desarrollos son dos: el primero, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Decreto Ley 893 de 2017), incluido en el punto uno del Acuerdo Final, que pone en marcha los acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito —punto cuatro— en los municipios priorizados para el posconflicto. En total, son dieciséis los programas seleccionados para el todo el país que agrupan 170 municipios y que serán liderados por la Agencia de Renovación del Territorio. Con estos programas, el Gobierno intenta convertirlos en «instrumentos de planificación y de gestión de programas sectoriales en el marco de una reforma rural integral», para mejorar las condiciones de vida de los habitantes territoriales y eliminar de forma gradual las causas objetivas que han permitido el surgimiento y mantenimiento del conflicto armado.

El segundo adelanto es la creación de los Consejos de Paz, tanto departamentales como municipales. Con estos consejos el Gobierno quiere avanzar en la creación de escenarios para la reconciliación con las víctimas del conflicto. La idea es que la ciudadanía se apropie de estos espacios para avanzar en el diseño de instituciones para la reconciliación. En Antioquia, por ejemplo, se tendrán, además del Comité Departamental de Paz, 56 Consejos de Paz en igual número de municipios. La importancia que tienen estos consejos, además de pensar en la reconciliación, es que involucran de forma directa a la Gobernación y a las alcaldías, reconociendo de una vez lo importante que resulta para la implementación del Acuerdo estos organismos territoriales.

En síntesis, los avances en la implementación del Acuerdo Final y en la construcción de la paz territorial se han dado, en su mayoría, en el tema del desarme y la desmovilización, y de forma parcial en el programa de reincorporación política, económica y social. Aspectos todos que tienen que ver con los programas tradicionales de DDRR, de la que se cuenta con una gran experiencia internacional y local. Sin embargo, los avances en la construcción de la paz territorial, es decir, en los territorios donde se dio el conflicto, son mínimos y se han dado, sobre todo, en la implementación normativa reciente.

El balance anterior muestra una característica que tiene el posconflicto colombiano: su enfoque es centralista y no territorial como se prometió. Hasta el momento los encargados de la implementación han mostrado un manejo centralizado de los recursos para los programas de reintegración, reincorporación y normalización, lo que contrasta negativamente con la propuesta de la construcción de una paz territorial. En este sentido, es necesario realizar una propuesta al Gobierno y a los encargados de la implementación de los Acuerdos, es necesario avanzar en la redistribución del poder, en construir la paz *desde y para los territorios*, en involucrar a los territorios y poblaciones abandonadas en la consolidación de la paz.

El Gobierno debería trabajar con todos los actores territoriales para fortalecer estos espacios y empoderar a sus habitantes. Que sean los municipios y sus veredas las que agencien su desarrollo. Que sean los campesinos y habitantes rurales los que den insumos para realizar los diagnósticos y las acciones para mejorar las condiciones de vida y bajar los niveles de pobreza; y que sean las víctimas que, como se sabe, viven en los territorios, las que participen en el diseño de programas de retorno, formalización y titulación de

predios. En síntesis, el reto que plantea la paz territorial al Gobierno central es volver a las comunidades afectadas por la violencia, pues son los habitantes los que conocen las necesidades de las comunidades y serán ellos los que mejores aportes hagan al diseño de los planes que transformen los territorios.

El reconocimiento de esta policentralidad de actores y espacios en la construcción de la paz conlleva muchas responsabilidades. Se trata de una implementación compleja y de larga duración, en la que se requiere de la concurrencia de múltiples esfuerzos que ayuden a ejecutar el Acuerdo. Las tareas y responsabilidades que se tienen en el posconflicto son múltiples y deben ser realizadas por los variados actores que intervienen en dichas tareas: sector privado, gubernamental, comunidad internacional y actores comunitarios, entre otros. La implementación no es solo para los excombatientes en el posconflicto, también deben tener un papel protagónico la sociedad civil, las comunidades afectadas por la guerra, los territorios en disputa histórica.

El Estado central debe reconocer de una vez por todas que el concepto de paz territorial encierra una propuesta política y social muy útil y equilibrada para la realidad colombiana (Bannon, 2006). Es un término que invita a pensar en la lógica de inclusión e integración territorial: inclusión de todos los actores e integralidad en el proceso de reconstrucción territorial. Involucrar a excombatientes, a comunidades —indígenas, afro y campesinas—, al Gobierno y todas las autoridades del Estado que hacen presencia o deberían hacer presencia en el territorio. Una propuesta que, bien concebida, diseñada e implementada, lograría transformar las mentalidades de la población y las realidades de la sociedad, aquella que se forja en los territorios y en el corazón de las personas.

Los Acuerdos deben materializarse en normas y programas, deben bajar a proyectos e implementarse en las regiones por las autoridades, apoyados en las comunidades. Acciones que tendrán recursos y buscarán continuidad. Cumpliendo con ello, de una vez, la promesa realizada por el Alto Comisionado de Paz: «se trata de poner en marcha una campaña de planeación participativa para que entre autoridades y comunidades se piense en las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios» (Jaramillo, 2014, p. 4). Implementar reformas con las que se buscará producir cambios profundos en el sistema económico, político y cultural, que sean capaces de incluir a millones de personas y derrumbar los cimientos del conflicto armado.

En definitiva, el posconflicto con las FARC debe convertirse en una buena oportunidad para avanzar en la olvidada descentralización y autonomía administrativa de las regiones en Colombia. Debe pensarse como un tiempo para discutir y enfrentar temas añejos y promesas realizadas, para pensar nuevamente en la participación ciudadana y en la planeación participativa; se trata de trabajar en la resolución de las diferencias abismales que hay entre el desarrollo del campo y la ciudad, de trabajar en los territorios rurales afectados de manera directa por el conflicto armado, pero también por el abandono estatal; y de priorizar, en tal sentido, a las víctimas y a las poblaciones que viven en tales territorios, por encima de las poblaciones urbanas.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)*

Director

Revista *Estudios Políticos*

Referencias bibliográficas

1. Bannon, Ian. (2006). Elementos de una política regional de reconstrucción y reinserción. En: Fundación Ideas para la Paz y Fundación Konrad Adenauer. *Reconstrucción, reinserción y región. Cuadernos del conflicto*. Bogotá, D. C.: Semana y Fundación Ideas para la Paz.
2. Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final Gobierno de Colombia-FARC-EP para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D. C.: Desde Abajo.
3. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf
4. Jaramillo, Sergio. (2014). La paz territorial. *Interaktive Demokratie*. Recuperado de <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

* Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6412-6986>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2018). Editorial. El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 9-15. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a01>