Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local

Desafíos para la protección de las comunidades, los líderes sociales y los excombatientes

Informes | 31

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local

Desafíos para la protección de las comunidades, los líderes sociales y los excombatientes

Juan Carlos Garzón
Andrés Cajiao
Irina Cuesta
Daniel Pardo
Tatiana Prada
Ángela Silva
Lorena Zárate

Informe
31

Bogotá, Septiembre 2018

Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local

Desafíos para la protección de las comunidades, los líderes sociales y los excombatientes

Directora Ejecutiva de la FIP
María Victoria Llorente

Director del Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz
Juan Carlos Garzón

Autores*
Juan Carlos Garzón
Andrés Cajiao
Irina Cuesta
Daniel Pardo
Tatiana Prada
Ángela Silva
Lorena Zárate

Edición y corrección de estilo
Elizabeth Reyes y Martín Franco

Fotografías
OCHA, Prensa Rural y Misión ONU en Colombia

Diseño y diagramación
Ladoamable ltda
www.ladoamable.com

ISBN
978-958-5517-03-5

Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:

Suecia
Sverige

OIM
ONU MIGRACIÓN

Serie Informes No. 31 / Septiembre 2018

(*) El proyecto de investigación en el cual se enmarca este informe contó con la dirección de Eduardo Álvarez Vanegas hasta marzo de 2018, fecha hasta la cual coordinó el Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP. La FIP y los autores agradecen sus aportes y lineamientos.

Contenido

6 **PRESENTACIÓN**
LA PAZ INCOMPLETA Y LA DESACTIVACIÓN DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

11 **INTRODUCCIÓN**

14 **1. EL PUNTO DE PARTIDA: CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE LA CONFLICTIVIDAD Y LA VIOLENCIA**

17 **2. LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD**

3. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD: LAS DINÁMICAS TRANSVERSALES

- 3.1. LA INESTABLE CONFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES, CON PROCESOS DE DISPUTA Y REACOMODAMIENTO
- 3.2. LA EMERGENCIA Y REACTIVACIÓN DE CONFLICTIVIDADES SOCIALES
- 3.3. LA VULNERABILIDAD DE LOS LIDERAZGOS SOCIALES, LAS TENSIONES INTRACOMUNITARIAS Y EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD
- 3.4 LAS FALLAS Y REZAGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ
- 3.5. LAS VULNERABILIDADES DEL PROCESO DE REINCORPORACIÓN Y EL PAPEL DE LAS FARC
- 3.6. LAS DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO LOCAL

38 **4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

46 **ANEXOS**

Agradecimientos

Los autores agradecen a todas las personas que participaron en las entrevistas y conversaciones informales en diferentes partes del país, quienes con sus aportes guiaron y ayudaron a estructurar este informe. Igualmente, a las organizaciones sociales, organismos internacionales y agencias humanitarias, así como funcionarios, servidores públicos y periodistas. Sus opiniones, ideas y testimonios facilitaron el trabajo de campo y fueron un insumo esencial para la elaboración de este informe.

Asimismo agradecen el apoyo de la asistente de investigación Paula Tobo y los pasantes Daniel Trejos, Salomé Hernández y Valentina Muñóz por su contribución al proceso de sistematización. De igual manera, al Área de Gestión del Conocimiento de la FIP y a Boris Ramírez cuyo apoyo técnico facilitó la organización de la información.

Presentación

La paz incompleta y la desactivación de la violencia en Colombia

Colombia ha venido enfrentándose a un proceso de desactivación y transformación de grupos armados ilegales que han usado la violencia bajo distintas justificaciones e intereses. El más reciente esfuerzo es el proceso de negociación con la guerrilla de las FARC. En el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, esta guerrilla se desarmó –al menos parcialmente– y el Estado se comprometió a garantizar el ejercicio de la política, desmantelar las organizaciones criminales y proteger a las comunidades y los excombatientes. En las zonas históricamente afectadas por la confrontación armada, el Acuerdo de Paz abrió una ventana de oportunidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

Sin embargo, las fallas y rezagos en la implementación de lo acordado, especialmente en materia de reincorporación, la ausencia de un plan de respuesta rápida para llegar a las zonas afectadas por el conflicto armado y la reconfiguración de los órdenes ilegales en lugares que antes estaban bajo el control de la guerrilla, han generado las condiciones para el deterioro de la seguridad.

Si bien las economías ilegales y especialmente el narcotráfico han sido señalados como la explicación predominante de la activación de viejas y nuevas formas de violencia, las razones son más complejas. La débil presencia de las instituciones formales en amplios territorios del país y su incapacidad de cumplir con sus funciones más básicas, no han tenido cambios sustanciales en el marco de la aplicación de los Acuerdos de Paz. Además, varias de las lecciones aprendidas en anteriores procesos de desarme y reintegración no fueron tenidas en cuenta, como es el caso de la necesidad de aplicar un enfoque diferenciado para los mandos medios, disuadir tempranamente a los saboteadores y llenar los espacios de regulación de los actores armados ilegales. El resultado es un proceso frágil, con riesgos de reactivación de ciclos de violencia.

No se han tenido en cuenta lecciones aprendidas en anteriores procesos de desarme y reintegración como la necesidad de aplicar un enfoque diferenciado para los mandos medios, disuadir tempranamente a los saboteadores y llenar los espacios de regulación de los actores armados ilegales

En los municipios que hacen parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los homicidios han aumentado 28%, pasando de 1.499 muertes violentas en el periodo de enero a julio de 2017, a 1.855 en los primeros siete meses de 2018, de acuerdo con las cifras de la Policía Nacional. En este mismo periodo, el número de personas víctimas de desplazamiento forzado en estos municipios se triplicó pasando de 5.248 a 16.997, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Además, los homicidios contra líderes sociales registrados por la FIP casi se han triplicado: de 24 casos de enero a agosto de 2017 se pasó a 67 en el mismo periodo de 2018. Esta misma tendencia se evidencia en los homicidios de excombatientes de las FARC que pasaron de 12 en los primeros ochos meses de 2017 a 23 en 2018.

No obstante, el deterioro de la seguridad no ha tenido la misma intensidad en todos los territorios y aunque es posible encontrar dinámicas comunes, para entender los resultados de la implementación de los Acuerdos de Paz es necesario poner la mirada en lo local. Por esta razón, la Fundación Ideas para la Paz, con el apoyo de la Embajada de Suecia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), desarrolló estudios de caso en cuatro departamentos y regiones para analizar las Garantías de Seguridad. Estos son Arauca, el Catatumbo, sur de Bolívar y Cauca. En la escogencia de estos territorios tuvimos en cuenta la confluencia de múltiples actores armados ilegales, entre ellos el ELN, la afectación de las poblaciones por causa del conflicto armado, la influencia que tuvo las FARC, así como su priorización en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz.

A partir de estos cuatro casos, que abarcaron cerca de 200 entrevistas en profundidad con entidades públicas, organizaciones sociales y humanitarias y con comunidades, la FIP identifica seis dinámicas que sirven como base para comprender los desafíos que enfrenta el Estado en su obligación de proteger a las poblaciones, los líderes y los excombatientes.

Primero, **la inestable confluencia de grupos armados ilegales con procesos de disputa y reacomodamiento**. En las zonas analizadas, los frágiles equilibrios y acuerdos entre las facciones ilegales se han roto y se han renovado procesos de disputa, en los cuales el ELN, el EPL y las disidencias son los actores protagónicos, en conexión con organizaciones nacionales y transnacionales vinculadas al narcotráfico. Esta dinámica ha tenido importantes impactos humanitarios y generado diversos hechos de violencia que afectan directamente a las poblaciones.

Segundo, uno de los efectos del proceso de negociación con las FARC y la implementación del Acuerdo de Paz ha sido que **las reivindicaciones sociales y demandas locales, que antes se encontraban silenciadas por la confrontación armada, han empezado a emerger**. La conflictividad social se ha visto impactada por acciones de violencia e intimidación llevadas a cabo por actores que buscan influir o interrumpir su desarrollo. En un contexto de desconfianza frente a las intervenciones institucionales, de desinformación y generación de expectativas que superan las capacidades reales del Estado, el descontento frente a la implementación del Acuerdo de Paz es evidente.

Tercero, **la vulnerabilidad de los liderazgos sociales, las tensiones intracomunitarias y el deterioro de las condiciones de seguridad**. En los departamentos y regiones analizadas no hay claridad sobre los autores y las motivaciones que están detrás de los homicidios y amenazas contra los líderes sociales. Es difícil identificar patrones claros y elementos que lleven a señalar un único responsable. Lo que sí podemos asegurar es que la vulnerabilidad de los líderes sociales se ha visto incrementada por los procesos de reacomodo de los actores armados ilegales y sus disputas.

Cuarto, **las fallas y rezagos en la implementación del Acuerdo de Paz**. Las Garantías de Seguridad son la base para la superación de la confrontación armada y la generación de condiciones para la transformación de los territorios. A su vez, los retrocesos en los otros componentes del Acuerdo —como el desarrollo rural integral, la sustitución y la reincorporación—, influyen en las condiciones de seguridad a nivel local y generan inconformidad y desconfianza en los actores locales. Se suma que la confluencia de agencias y siglas que no se articulan en los territorios, impactan negativamente la percepción sobre el proceso. El resultado es un clima adverso que favorece la regulación e injerencia de los actores armados ilegales.

Quinto, **las vulnerabilidades del proceso de reincorporación y el papel de las FARC**. La FIP encuentra múltiples fallas en la reincorporación, que no son solo responsabilidad del Estado, sino también de los liderazgos de las FARC. La incertidumbre y la falta de una política clara han marcado el proceso, así como el distanciamiento entre los comandantes de las FARC y la base guerrillera –con tensiones internas–, la permanencia en el terreno de facciones armadas que salieron o no se involucraron

en la concentración de las tropas, el rearme y la presión de organizaciones armadas ilegales a los excombatientes. La FIP ha insistido en que los integrantes de las FARC han tomado distintas trayectorias y tienen niveles de riesgo diferenciado. La posibilidad de que una parte significativa de este grupo guerrillero retome las armas y reactive la confrontación armada es alta bajo las actuales condiciones.

Sexto, **las dificultades para la implementación de las Garantías de Seguridad en el ámbito local**. La percepción en los territorios es que las Garantías son insuficientes. El marco institucional y normativo no se ha traducido en cambios en las zonas afectadas por la confrontación armada. Si bien hay un esfuerzo notable por parte de quienes conforman la nueva arquitectura institucional, los desafíos que enfrentan superan las capacidades operativas de las entidades, lo que dificulta la articulación de las intervenciones nacionales y locales. Uno de los mayores retos es poder construir y fortalecer al Estado en el nivel local, con estrategias diferenciadas que den cuenta de los distintos contextos y actores.

Bajo estas condiciones, la implementación de los Acuerdos de Paz se encuentra en un momento crítico. Estamos a tiempo de prevenir y contener las manifestaciones de violencia e intimidación en los territorios impactados por la presencia de grupos armados ilegales y la confrontación armada. Para esto el Gobierno debe tomar decisiones urgentes sobre aspectos claves de la implementación, dando certezas y un horizonte de futuro a las comunidades, los líderes y los excombatientes.

Es prioritario que el gobierno diseñe y ponga en marcha una estrategia de estabilización en las zonas con mayores riesgos, poniendo en el centro la protección de las poblaciones y el fortalecimiento de las relaciones con el Estado, lo cual implica control territorial y acciones concretas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, en el marco de una agenda de desarrollo. El objetivo es prevenir y mitigar la violencia y las principales manifestaciones de la ilegalidad, al mismo tiempo que se comienzan a dar los primeros pasos en el cambio de las condiciones estructurales.

Estamos a tiempo de prevenir y contener las manifestaciones de violencia e intimidación en los territorios impactados por la presencia de grupos armados ilegales y la confrontación armada. Para esto el Gobierno debe tomar decisiones urgentes

En este informe, que hemos titulado *"Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local"* proponemos un conjunto de recomendaciones concernientes a la reincorporación, los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y los nuevos asentamientos, las estrategias para contener la expansión de los actores armados ilegales, el desescalamiento de la confrontación armada con el ELN y la protección de los líderes sociales.

Desde la FIP hacemos un llamado para avanzar a partir de lo que se ha ido construyendo, fortaleciendo las medidas y los mecanismos ya adoptados y ajustándolos donde sea necesario. Consideramos que el *"El Pacto por la Vida y la Protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos"*, firmado el 23 de agosto de 2018 por el presidente Iván Duque, el Procurador Fernando Carrillo, la Vicefiscal general María Paulina Riveros y el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret, es una señal positiva en este sentido.

Hasta ahora Colombia ha logrado disminuir la violencia y desactivar los actores que la estimulan a partir de lo que podríamos denominar la *"paz incompleta"*, con procesos que se quedaron a mitad de camino, a partir de lo cual se activaron nuevos ciclos de expansión y confrontación armada. Con la mesa de conversación con el ELN en suspenso y las noticias recientes sobre la posible recomposición del Bloque Oriental de las FARC, a lo que cual se suman múltiples facciones criminales que estimulan economías ilegales diversas, la transición hacia una paz estable y duradera sigue siendo una tarea pendiente.

Los distintos gobiernos en las últimas dos décadas han hecho lo propio por disminuir el número de muertes violentas, fortalecer las capacidades del Estado y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Esperamos que este informe contribuya a la discusión y definición de políticas públicas orientadas a enfrentar los retos y desafíos de esta paz necesaria, aunque incompleta.

María Victoria Llorente y Juan Carlos Garzón

INTRODUCCIÓN

Introducción

Uno de los principales desafíos de la implementación del Acuerdo de Paz y los esfuerzos dirigidos a la terminación de la confrontación armada con las FARC, ha sido la protección de las comunidades, los líderes sociales, los excombatientes y sus familias. En un contexto de débil presencia institucional y baja capacidad regulatoria por parte del Estado, la seguridad de las poblaciones y los actores que participan del proceso se ha visto afectada por la permanencia y expansión de organizaciones armadas ilegales, la activación de conflictividades de distinto tipo, así como por los problemas y rezagos en otros componentes del Acuerdo (la reincorporación y la sustitución de cultivos ilícitos).

La implementación del Acuerdo y el desarme –parcial– de las FARC abrió una ventana de oportunidad para proveer y construir seguridad en zonas históricamente afectadas por la confrontación armada. En lo inmediato, el reto era llenar los vacíos de regulación dejados por esta guerrilla, protegiendo a la población, así como evitar que grupos armados ilegales y facciones criminales, sacaran provecho de la transición. Esto como base para comenzar a construir las condiciones para la inclusión y desarrollo de estos territorios. Se trataba no solo de prevenir y mitigar los riesgos, sino de crear condiciones mínimas para generarle bienestar a las poblaciones.

Sin embargo, de una sensación de tranquilidad y expectativa por los réditos que traería la implementación de lo acordado con las FARC, se ha pasado a un sentimiento de desconfianza y temor por la reactivación de la violencia. Las Garantías de Seguridad (punto 3.4 del Acuerdo Final), que no solo abarcan a quienes dejaron las armas, sino también a sus familias y los territorios priorizados para la implementación, han sido insuficientes porque no han logrado disuadir y detener la violencia y las amenazas. ¿Cuáles son los factores que contribuyen a explicar el deterioro de la seguridad en estos territorios? ¿Qué factores podrían contribuir a implementar las garantías de seguridad y brindar protección?

De una sensación de tranquilidad y expectativa por los réditos que traería el Acuerdo de Paz, se ha pasado a la desconfianza y el temor por la reactivación de la violencia

En este documento, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) aborda estas preguntas desde la perspectiva local, a partir del trabajo en el terreno y el análisis cualitativo realizado en cuatro departamentos y regiones del país: Arauca, Catatumbo, Cauca y Sur de Bolívar, donde se realizaron cerca de 200 entrevistas con actores claves (entidades públicas, organizaciones sociales, organizaciones humanitarias y comunidades) (Ver Nota Metodológica, Anexo A). El trabajo de campo fue realizado entre junio de 2017 y julio de 2018.

La escogencia de estas cuatro regiones y departamentos responden a seis criterios principales: 1) la intensidad de la confrontación armada, 2) la influencia que tuvo la guerrilla de las FARC, 3) la priorización en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, 4) su importancia estratégica como corredores de diversas economías ilegales, 5) los procesos activos de reincorporación de excombatientes y 6) la presencia del ELN. La selección también buscó abordar dinámicas sociales, económicas y políticas diferenciadas que, como se verá en este documento, marcan distintos puntos de partida para el desarrollo de los Acuerdos y específicamente de las Garantías de Seguridad.

Si bien este documento se basa en cuatro estudios de caso, las dinámicas analizadas sirven como base para comprender los principales desafíos que enfrenta el Estado en su obligación de proteger a las poblaciones, los líderes y los excombatientes.

Esas dinámicas que afectan las Garantías de Seguridad tienen que ver con la inestable confluencia de grupos armados ilegales con procesos de disputa y reacomodamiento; con la emergencia y reactivación de conflictividades sociales; con la vulnerabilidad de los liderazgos sociales, las tensiones intracomunitarias y el deterioro de las condiciones de seguridad; con las fallas y rezagos en la implementación de los Acuerdos; con las vulnerabilidades del proceso de reincorporación y el papel de las FARC, y, finalmente, con las dificultades para implementar las Garantías de Seguridad en el ámbito local.

El gobierno del presidente Duque comienza en un momento crítico de la transición, donde se puede avanzar a partir de lo que se ha ido construyendo, fortaleciendo las medidas y los mecanismos adoptados recientemente. Estamos a tiempo de prevenir y contener las manifestaciones de violencia e intimidación en las zonas afectadas por la confrontación armada. Este informe pretende contribuir a la discusión de política pública con recomendaciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más afectadas por la violencia.

La realización de este reporte fue posible gracias al apoyo de la Embajada de Suecia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

EL PUNTO DE PARTIDA: CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE LA CONFLICTIVIDAD Y LA VIOLENCIA

01

1. El punto de partida: continuidades y rupturas de la conflictividad y la violencia

El análisis de los factores que influyen en las Garantías de Seguridad debe partir del reconocimiento de una serie de condiciones que preceden la implementación del Acuerdo con las FARC y que han afectado de manera determinante su desarrollo. Por esta razón, no solo es necesario identificar los cambios y las rupturas, sino también las continuidades y las distintas trayectorias de violencia, conflictividad y regulación. Se trata de sacar a la luz los elementos novedosos, sin dejar de reconocer las causas y las razones más profundas.

La implementación del Acuerdo no se ha dado en el vacío sino en el contexto de regiones que, sin perder de vista sus características e historias particulares, comparten condiciones de débil presencia del Estado, limitaciones en el acceso a bienes públicos básicos, baja conectividad y desarrollo socioeconómico precario. Nos referimos a departamentos y municipios con una presencia persistente de economías ilegales y actores armados de distinto tipo que han impuesto regulaciones y formas de control social. En estos territorios, las diferentes velocidades[1] con las que se ha construido el Estado colombiano y su fragilidad son evidentes. Por tanto, aunque este informe enfatiza en la mirada actual, debe ser leído sin perder de vista el contexto histórico en el cual se ha desarrollado el conflicto armado en Colombia.

Sin duda, la implementación del Acuerdo de Paz ha activado y alterado factores que afectan la seguridad de las poblaciones. Esto no solo tiene que ver con los vacíos de poder y regulación dejados por las FARC, sino también con las conflictividades que emergen, los liderazgos que se visibilizan, las tensiones intracomunitarias que se encontraban latentes y el reacomodamiento de los actores políticos y sociales.

Por esta razón, el análisis de la seguridad debe trascender las miradas simplistas que tienen como única explicación la competencia por las economías ilegales, para entender las complejas dinámicas que se tejen entre los actores y su capacidad para resolver los conflictos de manera pacífica o violenta. Esto no quiere decir que el narcotráfico, la minería ilegal y el contrabando no influyan de manera notable en la inseguridad, sino que sus impactos deben ser entendidos a partir del contexto en el que ocurren.

Además, es necesario superar la aproximación segmentada de las amenazas y los riesgos, para comenzar a entender cómo interactúan en los territorios. Como veremos en este informe, las fallas y rezagos en la reincorporación, la falta de avances en la sustitución de cultivos ilícitos y en las medidas vinculadas al desarrollo rural y la transformación de los territorios, influyen en la seguridad de las regiones, seguridad que no solo se refiere al número de denuncias y hechos delictivos, sino también a la percepción que tienen las comunidades.

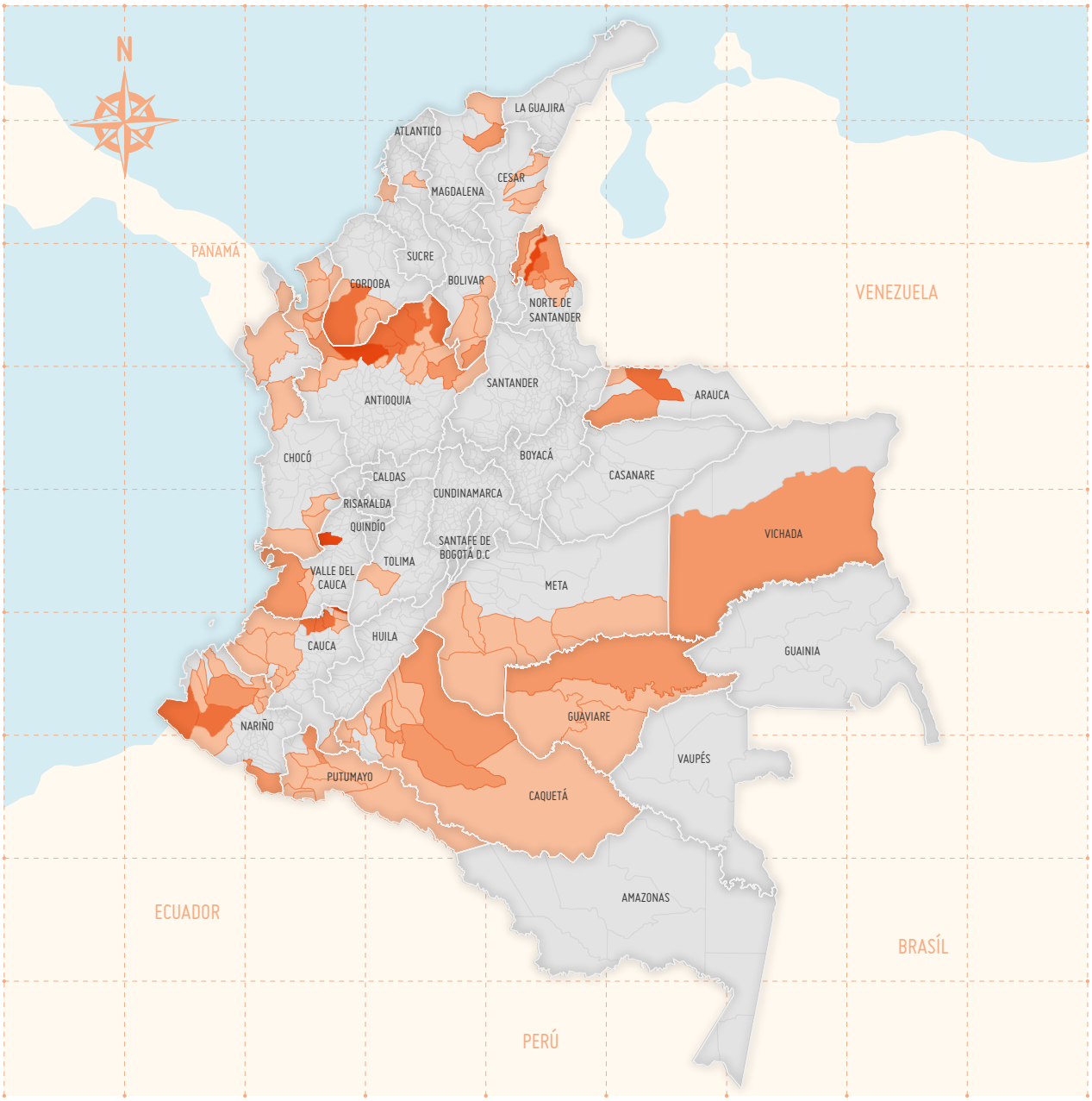
De hecho, la violencia y las acciones de intimidación se concentran y expresan con mayor intensidad en un conjunto de municipios y veredas. El Mapa 1 muestra la coincidencia de cuatro tipos de afectación en los municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): a) el incremento en el homicidio en lo que va del 2018 (en comparación con el mismo periodo de 2017), b) los homicidios de líderes sociales, c) los homicidios de desmovilizados y d) los desplazamientos forzados.

Hay municipios en los cuales solo se identifica uno de estos tipos de afectación (el color más claro), otros en los que confluyen dos o tres de estos factores, y un tercer grupo en el cual están presentes las cuatro variables (el color más oscuro). En este último grupo no solo se encuentran los departamentos y regiones que abordamos en este informe, sino también el Bajo Cauca, Putumayo y Nariño. Este informe profundiza en estas afectaciones y en su interacción, identificando los riesgos y amenazas a la luz de las características y condiciones de cada territorio.

[1] González, Fernán E. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: CINEP.

MAPA 1

TERRITORIOS CON PROGRAMA DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET) Y SU RELACIÓN CON DINÁMICAS DEL CONFLICTO Y VIOLENCIA



CONVENCIONES MAPA

- **LÍMITE DEPARTAMENTAL**
- **LÍMITE MUNICIPAL**

NÚMERO DE VARIABLES QUE COINCIDEN EN CADA MUNICIPIO

0 1 2 3 4

VARIABLES CONSIDERADAS PARA CADA MUNICIPIO:

A. AUMENTO DE HOMICIDIOS (2017 VS. 2018)
B. CASOS DE HOMICIDIOS DE LIDERES SOCIALES
C. CASOS DE HOMICIDIOS DE DESMOVILIZADOS DE LAS FARC
D. CASOS DE DESPLAZMIENTO FORZADO

Fuente: Elaboración propia basada en Homicidios, Policía Nacional; casos de homicidios de líderes sociales y excombatientes de las FARC, FIP; Desplazamientos Forzado, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD

02

2. Las Garantías de Seguridad

Las Garantías de Seguridad son el componente del Acuerdo de Paz que se propone generar condiciones de seguridad para su implementación, dando garantías para el ejercicio de la política a los movimientos y partidos políticos que surjan, rompiendo el vínculo entre la política y las armas y protegiendo a las comunidades y a los excombatientes[2].

Los primeros años de implementación de un acuerdo de paz son susceptibles al surgimiento de nuevas espirales de violencia, especialmente por parte de actores que se mantuvieron al margen de la negociación. La fragilidad de este contexto hace necesaria la formulación de mecanismos y herramientas que permitan construir confianza entre los grupos involucrados[3]. Bajo este marco, las Garantías de Seguridad se proponen el desmantelamiento y la desarticulación de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, así como acciones específicas contra quienes usen la violencia y la amenaza para afectar el desarrollo del proceso.

Las Garantías de Seguridad abarcan un conjunto amplio de instancias, estrategias, programas e instrumentos (Ver Anexo B. Marco Institucional para las Garantías de Seguridad). Hasta el momento, en el caso colombiano, las acciones realizadas por el Estado se han concentrado en el desarrollo normativo -a través de decretos-, el alistamiento institucional, la socialización y el desarrollo de sesiones de trabajo y diálogo. Una parte importante de los planes y medidas han comenzado a implementarse de manera reciente, sin resultados tangibles en los territorios.

Dentro de las instancias creadas se encuentra el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto Ley 895 de 2017), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017), la Unidad Especial de investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, la Subdirección especializada de seguridad y protección y el Cuerpo de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección (Decretos 2009 y 300 de 2017), y el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios (Decreto 660 de 2018). También se encuentra el Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida (Decreto 2124 de 2017) y la Comisión Intersectorial para Respuesta Rápida de Alertas Tempranas (CIPRAT).

A lo anterior se debe agregar la expedición de la Ley 1908 de 2018, el más reciente desarrollo normativo que crea un nuevo marco para la investigación y judicialización de organizaciones criminales. Esta norma, además, define qué son los Grupos Delictivos Organizados (GDO), fortalece la protección de periodistas y tipifica como nuevo delito, la amenaza a líderes y defensores de derechos humanos.

En el ámbito de la protección de las comunidades y organizaciones también se destaca el Decreto 660 de 2018 del Ministerio del Interior, mediante el cual se crea y reglamenta el *"Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios"*, con el propósito de coordinar, articular e implementar medidas integrales de prevención, protección y seguridad.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha servido como plataforma de diálogo entre la sociedad y las instituciones del Estado, y ha centrado sus tareas en la elaboración de un plan de acción para combatir y desarticular las organizaciones y conductas criminales, que aún no ha sido presentado.

La mayoría de los programas y medidas diseñadas en el marco de las Garantías de Seguridad se encuentran en una etapa inicial de implementación,

[2] Garzón, J.C y Llorente, M.V. (2016). El acuerdo sobre garantías de seguridad: Un pacto para el desmantelamiento del crimen organizado. Bogotá: FIP. Álvarez-Vanegas, E. (2017). La implementación del Acuerdo en un contexto cambiante: agendas de paz, crimen organizado y conflicto híbrido. En Revista Javeriana. Edición enero-febrero.

[3] Hazen, Jennifer M.(2013) What Rebels Want. Ithaca: Cornell University Press.

marcada por la falta de articulación entre los distintos ámbitos de acción estatal y las dificultades para su desarrollo en el ámbito local[4]. Como veremos en este informe, el Estado continúa enfrentando el desafío de responder de manera oportuna y eficaz a las alertas tempranas y los riesgos evidentes.

Respecto a la seguridad de los excombatientes, el despliegue de la Fuerza Pública para asegurar los espacios territoriales donde se concentran, contrasta con el deterioro de la seguridad en varias de estas zonas y las comunidades aledañas. Además, la protección de los excombatientes tiene como uno de los principales retos su dispersión y la formación de nuevos asentamientos. La dotación de cerca de 1.500 escoltas para los ex miembros de las FARC (de los que aproximadamente 750 son excombatientes), prevista en el Acuerdo de Paz, está lejos de alcanzarse y no es la solución a los problemas de seguridad que presentan la gran mayoría de los excombatientes en los territorios.

Dentro de las intervenciones de la Fuerza Pública sobresale el *"Plan Horus"*, que desplegó 63.000 efectivos en 597 veredas de 67 municipios focalizados según su nivel de riesgos. Junto a esta iniciativa, las autoridades pusieron en marcha cuatro grandes operaciones en las zonas más afectadas por organizaciones criminales: *"Agamenón II"*, en el Urabá chocoano y antioqueño; *"Perseo"* en el pacífico Sur (Nariño, Cauca y Valle); *"Esparta"* en Norte de Santander (Catatumbo); y *"Zeus"* en varios departamentos de los Llanos orientales. Además, a finales de 2017, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva 037, en la que se fijan los lineamientos para dirigir los esfuerzos de la Fuerza Pública a la desarticulación de las disidencias de las FARC.

Es importante destacar que las Garantías de Seguridad no solo abarcan disposiciones y medidas reactivas en el ámbito policial, militar y judicial, sino que requieren de acuerdos, planes e intervenciones que generen las condiciones para prevenir la continuación o reaparición de la violencia. Este es un paso fundamental para la construcción del Estado y de instituciones legítimas y democráticas en regiones que han estado bajo control ilegal, poniendo en el centro la protección de los ciudadanos y el mejoramiento de su calidad de vida[5]. En este informe, la FIP analiza las Garantías de Seguridad desde lo local, identificando los principales desafíos desde una perspectiva amplia de la seguridad. No pretendemos realizar una evaluación de impacto de los mecanismos y medidas implementadas por el Estado, pero sí contribuir al entendimiento de la situación de seguridad en la que se encuentran las comunidades, los líderes y los excombatientes en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Las Garantías de Seguridad no solo abarcan medidas reactivas en el ámbito policial, militar y judicial, sino que requieren de planes e intervenciones que logren prevenir la violencia

4 Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018). Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, diciembre de 2016 — mayo de 2018. Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame..

5 Llorente, M.V. (2015). "From War to Peace: Security and the Stabilization of Colombia". Stability: International Journal of Security and Development. 4(1), p.Art. 47.

PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD: LAS DINÁMICAS TRANSVERSALES

03

3. Principales desafíos para las Garantías de Seguridad: las dinámicas transversales

La FIP identifica seis dinámicas transversales que impactan las Garantías de Seguridad en los departamentos y regiones que incluye este informe. Su análisis no debe darse de manera separada, sino a partir de su interacción y de las distintas combinaciones que se producen en el nivel local. En esta sección se señalan algunos rasgos comunes que serán profundizados en los reportes regionales de Arauca, Catatumbo, Cauca y Sur de Bolívar (publicados junto con este informe).

FIGURA 1

PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD

Fuente: Elaboración propia

3.1. La inestable confluencia de grupos armados ilegales, con procesos de disputa y reacomodamiento

La implementación del Acuerdo de Paz, con la concentración y posterior desarme de las FARC, generó vacíos de regulación en las regiones en que operaba esta guerrilla. Si bien la confrontación armada con los frentes y cuadrillas que hicieron parte del proceso bajó de intensidad, otros grupos y facciones continúan estimulando la violencia y la intimidación.

Durante el proceso de negociación y en la fase de implementación se han dado reacomodamientos y dinámicas de reorganización territorial de estas facciones, acompañados en algunos casos por diputas y en otros, por la construcción de nuevo pactos y acuerdos. Aunque un elemento común es la competencia por las economías ilegales, hay motivaciones de distinto tipo vinculadas a la influencia y control sobre las poblaciones y los territorios. Lo anterior se traduce en presiones hacia las comunidades con el objetivo de ganar y forzar lealtades. Se suma a esto que los excombatientes han estado expuestos a la intimidación y la amenaza por parte de grupos que pretenden incrementar su capacidad armada a través del reclutamiento.

En algunos casos, la intervención de la Fuerza Pública también ha influido en esta reconfiguración. Por ejemplo, en el Catatumbo, los golpes dados a la jefatura del EPL (denominados por el Estado como *"Los Pelusos"*), en especial la muerte de *"Megateo"* en un operativo en octubre de 2015 y la captura de *"David León"*, en septiembre de 2016, llevaron a un relevo acelerado de mandos dentro de esta organización, en su mayoría jóvenes sin formación política-militar y con poca ascendencia en las poblaciones que han impuesto un nuevo orden. En contraste, en departamentos como el Cauca, la disminución notable de la presencia del Ejército ha generado espacios para que emerjan otros grupos armados ilegales.

Un rasgo característico de lo que hoy sucede es la confluencia inestable de grupos armados ilegales, dentro de los cuales destacan el ELN, las disidencias de las FARC, el EPL, así como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (también conocidas como el *"Clan del Golfo"*) y un puñado de facciones criminales de distinto tipo. Los procesos de expansión, consolidación territorial y defensa de las zonas bajo su influencia han generado afectaciones directas a las comunidades, los excombatientes y sus familias. La ruptura de equilibrios frágiles y pactos destaca como un factor de riesgo.

En Arauca, el ELN ha consolidado su presencia en las zonas que antes habían estado bajo el control de las FARC, al mismo tiempo que se expandió hacia Vichada y Venezuela en medio del cese al fuego bilateral declarado entre el 1 de octubre de 2017 y el 9 de enero de 2018. Mientras tanto, lo que comenzó como una pequeña disidencia de las FARC, conformada por un reducido número de integrantes que salió de la zona de concentración de Filipinas ubicada en Arauquita, pasó a ser una estructura fortalecida, con influencia en varios municipios del departamento. Esta facción armada está intentando recomponer el poder que tuvo las FARC en territorios que ahora controla el ELN a través de homicidios selectivos, desplazamientos y presiones contra las comunidades y líderes.

La ofensiva por parte de este reducto de las FARC, ha llevado a que el pacto de no agresión con el ELN se ponga en riesgo, recrudeciendo la confrontación, con al menos tres combates en los últimos meses. Estas organizaciones armadas compiten por las mismas fuentes de financiación, lo cual se ha hecho notable con la presión de la disidencia sobre las comunidades para que paguen extorsiones en zonas donde el ELN tomó el control. Además, mientras que el ELN ha vetado los cultivos de coca, las disidencias presionan a los campesinos para que aumenten la producción. Los atropellos contra las comunidades por parte de esta facción son constantes y la posibilidad del incremento de la violencia contra ellas, excombatientes y líderes cercanos a las FARC está latente.

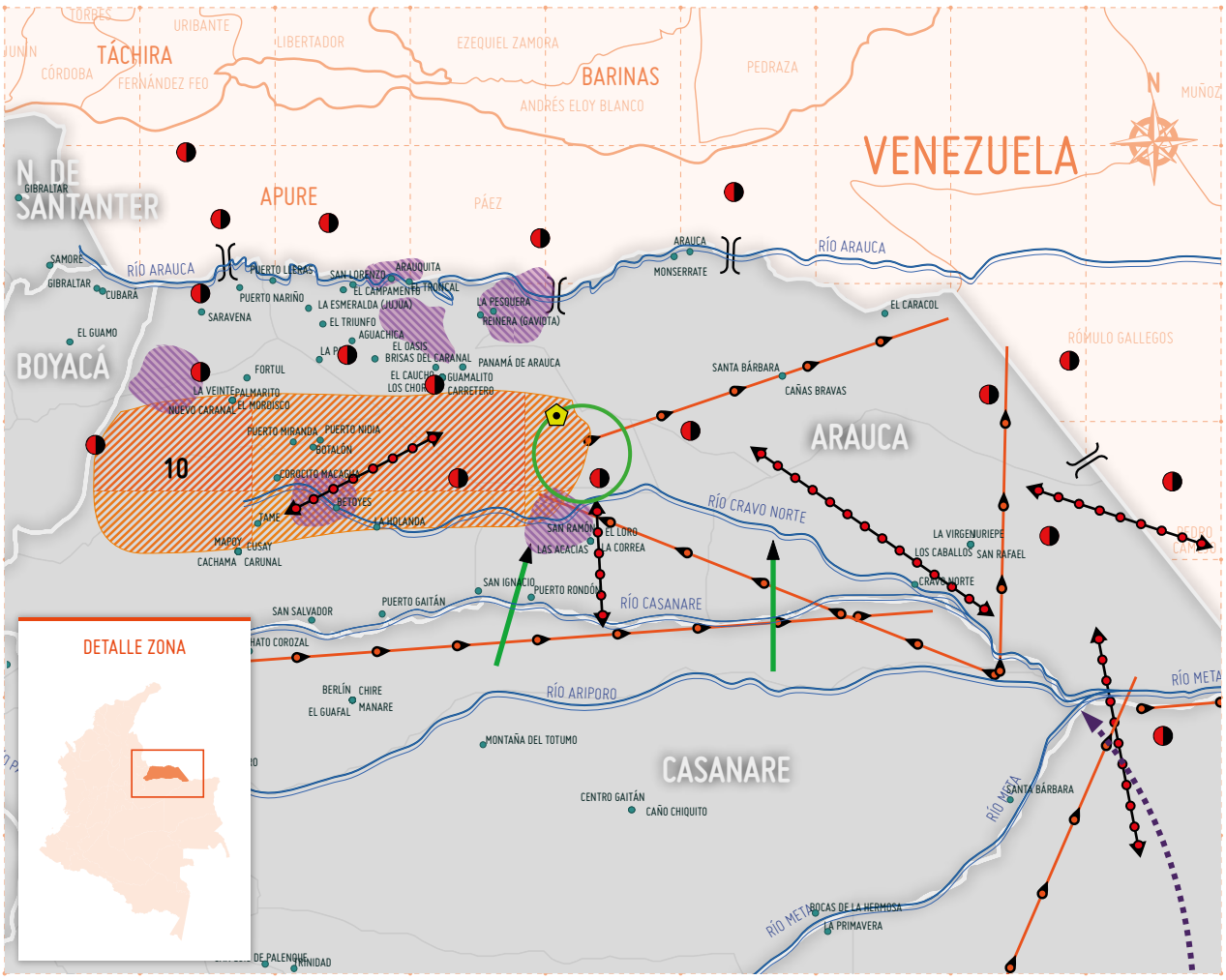
También, el contexto de reconfiguración de los actores armados en el territorio presenta riesgos para la participación política de las FARC, principalmente por la presencia del ELN. Este grupo guerrillero históricamente ha tenido influencia en las administraciones locales y en el uso de los recursos públicos. Esto representa un riesgo para la nueva fuerza política de las FARC, en el marco de la competencia por el poder político. Si bien, no se han evidenciado hechos concretos en contra del partido FARC, el riesgo puede aumentar significativamente en el marco de las elecciones locales.

En el Cauca, confluyen la consolidación de grupos que se denominan como disidentes en el norte del departamento, la presencia de estructuras criminales orientadas al control del narcotráfico (especialmente en la zona centro-sur y en el Pacífico) y una tensa calma por parte del ELN. Adicionalmente, integrantes de las FARC que no adhirieron al proceso se estarían haciendo pasar por miembros del EPL y del ELN, en lo que sería un cambio de brazalete. Estas organizaciones armadas ilegales orientan su accionar y se localizan en torno al control de los eslabones del tráfico de drogas y la ruta de salida hacia el Pacífico que antes era controlada por las FARC.

Las disidencias de las FARC, conformadas por antiguos miembros de los frentes 6 y 30 y de las columnas móviles Miller Perdomo y Jacobo Arenas, han circulado panfletos y amenazas en las que afirman que su existencia está motivada por desacuerdos con lo pactado en La Habana o incumplimientos de parte del Gobierno Nacional. Al mismo tiempo, concentran su presencia en los municipios donde se ubica la mayor producción de marihuana en el país (el triángulo entre Corinto, Caloto y Toribío) y en cercanías del corredor del Naya (municipios de Suárez, Buenos Aires y López de Micay). Respecto a las bandas ligadas al narcotráfico, pretenden ejercer control territorial y fortalecer su presencia a través de amenazas y el reclutamiento de niños y jóvenes.

MAPA 2

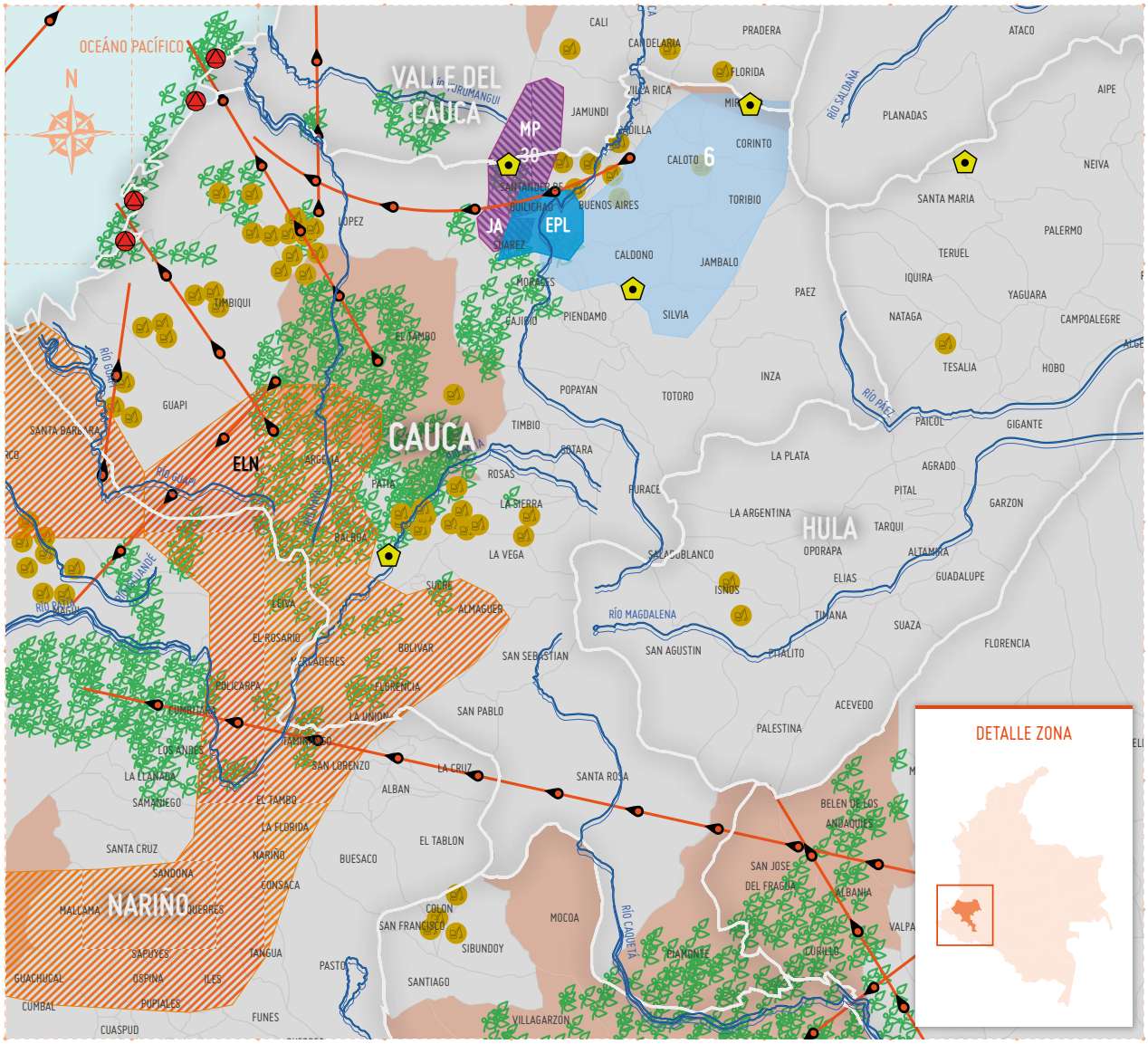
DINÁMICAS TERRITORIALES EN ARAUCA 2017-2018



Fuente: FIP

MAPA 3

DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL CAUCA 2017-2018



CONVENCIONES MAPA

- LÍMITE DEPARTAMENTAL
- LÍMITE MUNICIPAL
- CULTIVOS DE COCA (SIMCI 2017)
- CORREDORES DE TRÁFICO ILÍCITO
- RÍOS
- MINERÍA ILEGAL

ESTRUCTURAS ARMADAS ILEGALES

- ZONA DE INFLUENCIA DEL ELN (FIP)
- DISIDENCIA COLUMNA MÓVIL JACOBO ARENAS (JA)
- DISIDENCIA COLUMNA MÓVIL MILLER PERDOMO (MP)
- DISIDENCIA AUTODENOMINADA EPL
- DISIDENCIA FRENTE 6
- PUNTOS DE SALIDA DEL NARCOTRÁFICO

OTROS

- ESPACIO TERRITORIAL DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR)
- PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS 2018)

Fuente: FIP y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, 2016.

En la región del Catatumbo, en Norte de Santander, se presenta una transferencia de capacidades de las FARC al EPL desde que iniciaron las negociaciones en La Habana. El EPL ha tenido una notable reconfiguración luego de la muerte en combate de su principal líder, alias *"Megateo"*. Los golpes de las Fuerza Pública al EPL profundizaron sus divisiones internas y provocaron un relevo generacional que se ha traducido en el deterioro de las relaciones con las poblaciones. Además, los cambios internos de este grupo llevaron a la ruptura de los acuerdos que mantenían con el ELN, al que declaró objetivo militar a partir del 14 de marzo de 2018, fecha en la que inició la confrontación abierta con un fuerte impacto humanitario.

En cuanto a las FARC, existe un remanente de personas que no se acogieron al proceso que estarían pasando por un período de reorganización militar y político-social, apoyadas principalmente por grupos de milicianos. Esta disidencia ha ido emergiendo de manera más lenta, menos visible y más fragmentada, si se le compara con las de otras zonas del país. Recientemente se tiene información de su fortalecimiento y una posible alianza con el ELN en contra del EPL.

En el Sur de Bolívar, el ELN se encuentra en un proceso de reacomodo, fortaleciendo su presencia y capacidades con el aumento de acciones contra la Fuerza Pública, el reclutamiento forzado, extorsiones y restricciones a la movilidad. Su objetivo es consolidar las zonas en las que ha tenido influencia histórica, mientras se expande hacia las áreas dejadas por los frentes 24, 37 y la Compañía Raúl Eduardo Mahecha de las FARC.

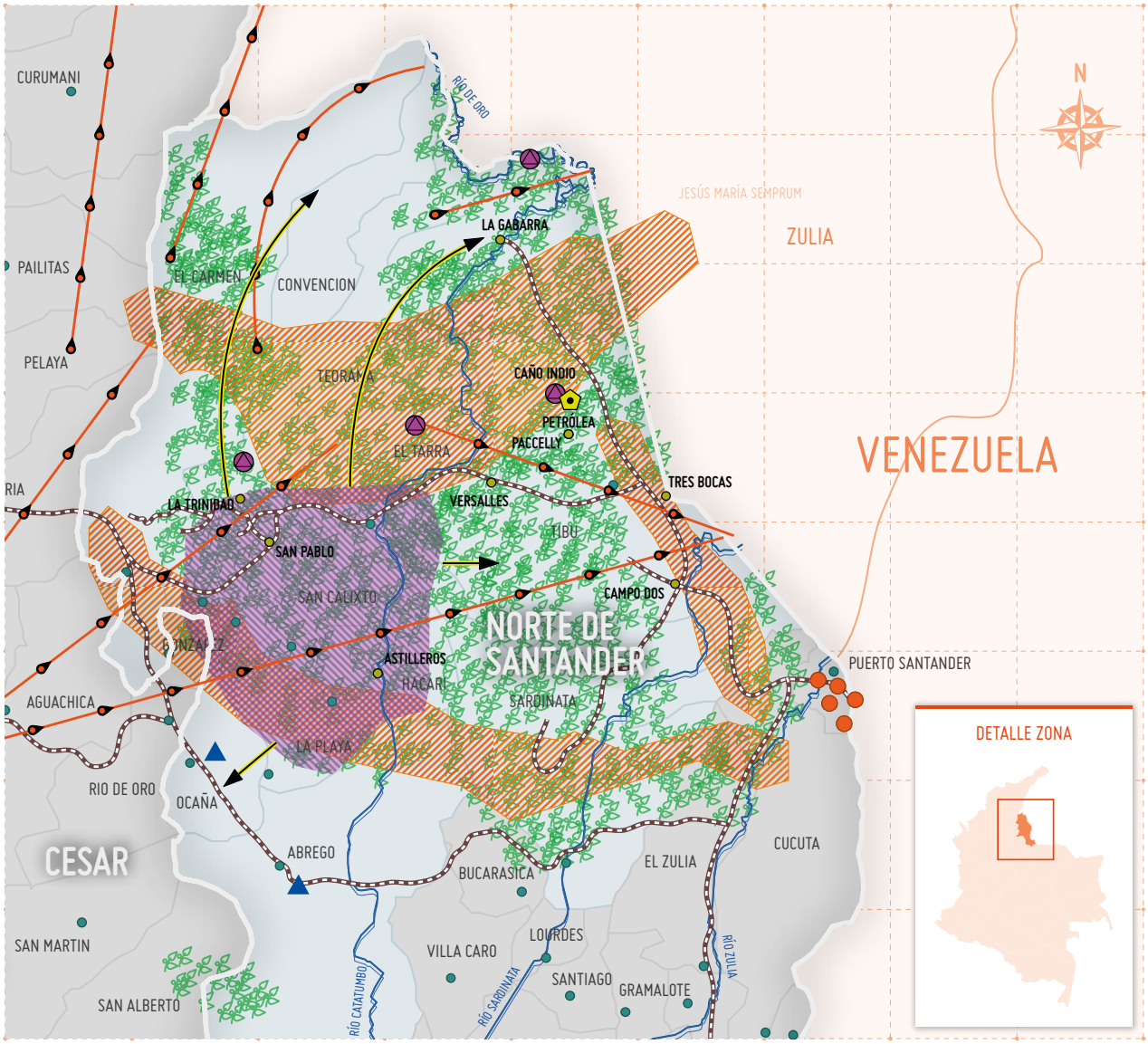
De otro lado, se encuentran las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), quienes también habrían iniciado un proceso de recomposición estratégica bajo una lógica de control social y territorial para su fortalecimiento, generando escenarios de riesgo sobre la población civil. Este grupo ha hecho mayor presencia en las áreas rurales y en las cabeceras de los corregimientos, ejerciendo presión principalmente sobre la población joven al ofrecer salarios mensuales para que ingresen a sus filas.

Adicionalmente, en el último año han llegado grupos delincuenciales provenientes de Barrancabermeja (Santander), que se hacen llamar *"Los Acuamanes"*, *"R15"*, *"Los Micos"* y *"Los España"*. Esto, al parecer, correspondería a una dinámica de subcontratación por parte del ELN y las AGC para que manejen delitos como el microtráfico y el asesinato a sueldo, lo que aumenta, aún más, los índices de reclutamiento y uso de menores.

Un rasgo característico de lo que hoy sucede es la confluencia inestable del ELN, las disidencias de las FARC, el EPL, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y un puñado de facciones criminales de distinto tipo

MAPA 4

DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL CATATUMBO 2017-2018



CONVENCIONES MAPA

- LÍMITE DEPTO
- LÍMITE MCPAL
- CULTIVOS DE COCA (SIMCI 2017)
- CORREDORES DE TRÁFICO ILÍCITO
- CENTROS URBANOS
- CENTROS POBLADOS
- RÍOS
- VÍAS

ESTRUCTURAS ARMADAS ILEGALES

- ZONA DE INFLUENCIA DEL ELN (FIP)
- ZONA DE INFLUENCIA DEL EPL O PELUSOS
- MOVIMIENTO DEL EPL (FIP)
- POSIBLES ÁREAS DE INFLUENCIA DE LAS DISIDENCIAS DEL FRENTE 33 DE LAS FARC (FIP)
- RASTROJOS (FIP)
- AUTODEFENSAS GAITANISTAS O CLAN DEL GOLFO (FIP)

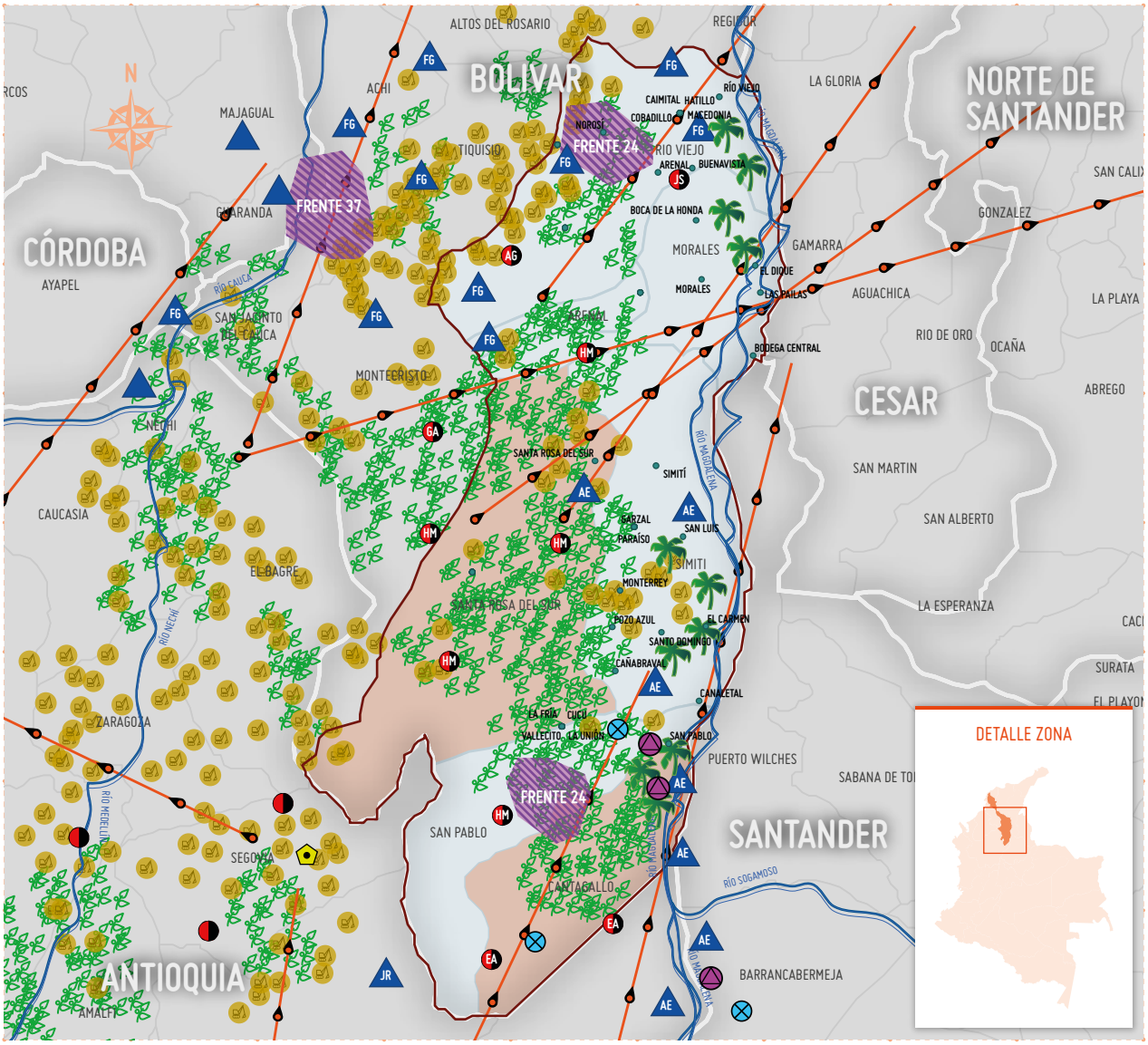
OTROS

- ESPACIO TERRITORIAL DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR) - CAÑO INDIO
- REGIÓN DEL CATATUMBO

Fuente: FIP y SIMCI 2016

MAPA 5

DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL SUR DE BOLIVAR 2017-2018



CONVENCIONES MAPA

- LÍMITE DEPTO
- LÍMITE MCPAL
- CULTIVOS DE COCA (SIMCI 2017)
- CORREDORES DE TRÁFICO ILÍCITO
- CABECERAS MUNICIPALES
- PLANTACIONES DE PALMA
- RÍOS
- MINERÍA ILEGAL

ESTRUCTURAS ARMADAS ILEGALES

- ANTIGUAS ZONAS FARC
- AUTODEFENSAS GAITANISTAS O CLAN DEL GOLFO (FIP)
- ELN (FIP)
- ACUAMANES (FIP)
- R15 (FIP)

OTROS

- ESPACIO TERRITORIAL DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR) - CARRIZAL
- REGIÓN SUR DE BOLÍVAR
- PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS, 2018)

Fuente: FIP y SIMCI 2016. AE: Frente Luis Alfonso Echavarría / AG: Comisión Alfredo Gómez Quiñonez / EA: Comisión Edgar Almikar Grivaldos
FG: Frente Luis Fernando Gutiérrez / GA: Comisión Guillermo Ariza / HM: Comisión Héroes y Mártires de Santa Rosa
JR: Frente Jhon Jairo Restrepo / JS: Comisión Luis José Solano Sepúlveda

3.2. La emergencia y reactivación de conflictividades sociales

Uno de los efectos del proceso de negociación con las FARC y la implementación del Acuerdo de Paz ha sido que las reivindicaciones sociales y demandas locales que antes se encontraban acalladas por la confrontación armada, salgan a la luz. En los departamentos y regiones analizadas es posible identificar distintas dinámicas: la emergencia de nuevas agendas políticas y sociales, la exposición de comunidades y líderes que tenían una relación con las FARC, desagravios y tensiones latentes por la violencia ejercida por los actores armados, así como el reacomodamiento de las fuerzas políticas.

Estas conflictividades, que hacen parte de la apertura de la participación política y de procesos de fortalecimiento de la democracia en el nivel local, se han visto impactadas por acciones de violencia e intimidación llevadas a cabo por actores que buscan influir o interrumpir su desarrollo. No hay un único responsable y tampoco una única explicación. Como lo analizaremos adelante, la vulnerabilidad de los liderazgos –históricos y emergentes– ha ido en aumento, ligado en parte a la pretensión por parte de los actores armados ilegales de regular y ejercer control de las actividades políticas, comunitarias y las vinculadas al manejo de recursos.

En un contexto de desconfianza frente a las intervenciones institucionales, de desinformación y generación de expectativas que superan las capacidades reales del Estado, el descontento frente a la implementación del Acuerdo de Paz es evidente. A la gruesa lista de promesas no cumplidas por parte del Estado, se han sumado nuevas inconformidades por las fallas y rezagos en la agenda de desarrollo rural integral, la sustitución de cultivo ilícitos y la reincorporación de los excombatientes. El proceso ha carecido de pedagogía y espacios de construcción de confianza entre las instituciones, las comunidades y las FARC.

En Arauca, la disminución de la intensidad de la confrontación armada ha permitido que otras conflictividades sociales históricas, como la titulación y la formalización de la tierra, tomen mayor relevancia. El fallido proceso de colonización en la década de los sesenta en Arauca, tuvo como efecto fuertes tensiones por la ocupación de la tierra entre colonos e indígenas que, en el marco de la ausencia del Estado, se organizaron de manera autónoma en cooperativas de productores, Juntas de Acción Comunal, asociaciones agrícolas y cabildos indígenas que permitieron catalizar sus diferencias y elevar sus demandas al Estado.

Actualmente, el conflicto social por la tierra se expresa en la tensión entre la expansión de territorios indígenas protegidos legalmente, la titulación de predios a campesinos y —según los entrevistados para este informe— el aumento de los títulos de explotación petrolera en la región. La comunidad indígena Hitnü, que se encuentra en el área de influencia del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Filipinas en Arauquita, pretende expandir sus territorios, donde algunas de esas tierras tienen medidas cautelares. En contraposición, se encuentran los campesinos colonos que no quieren ser reubicados y esperan la titulación de las tierras que vienen trabajando por años.

Bajo este marco, la intención por parte de los excombatientes de hacer un proceso colectivo en la zona, conformando una comunidad "*fariana*", ha desatado tensiones con las víctimas y actores locales vinculados a lucha por la tierra. Algunas versiones señalan que miembros de las FARC habrían incurrido en un nuevo proceso de despojo de tierras, lo que generaría riesgos para las Garantías de Seguridad, exacerbando conflictividades sociales. La titulación de terrenos puede convertirse en un obstáculo para la reintegración de los excombatientes al exacerbar tensiones y generar riesgos para su integridad física y la de sus familias.

En el departamento del Cauca sobresale la alta capacidad organizativa, con reivindicaciones de distinto tipo, dentro de las cuales se encuentran agendas medioambientales, étnicas, gremiales y las relacionadas con la tenencia de tierras, entre otras. Sin embargo, las amenazas y homicidios a líderes tienen impactos en los procesos de deliberación y la reclamación de derechos, truncando la posibilidad de su trámite y resolución por las vías democráticas. Las comunidades tienen temor de involucrarse activamente, con consecuencias para los procesos de participación y toma de decisiones.

En el Catatumbo, las dinámicas del conflicto armado se han combinado con conflictividades sociales en torno a la protección del territorio, de las comunidades y la garantía de derechos. En este contexto, los habitantes de la región vieron en la implementación del Acuerdo de Paz una oportunidad para saldar deudas históricas del Estado, dentro de las que se encuentran los compromisos adquiridos como resultado de las movilizaciones sociales que desde los años ochenta lideraron los sectores campesinos. En este contexto, si bien las comunidades estuvieron interesadas en apoyar espacios de participación y concertación, poco a poco se han ido desligando de estos procesos, señalando el incumplimiento de lo acordado.

Se destaca además lo ocurrido con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS). En torno a la sustitución de los cultivos de coca hay tensiones, reclamaciones e intereses políticos de diferentes actores de la región que no surgen con el Acuerdo, sino que se activan con su implementación. Por eso el PNIS termina siendo una válvula de escape para inconformidades y tensiones acumuladas en torno a la política antidrogas, que se remiten al uso del glifosato, pero también a la falta de desarrollo de estas comunidades. Se suma la oposición abierta del EPL al desarrollo del PNIS. Estas dinámicas afectan la seguridad de las veredas que se han comprometido con la sustitución.

El caso del Sur de Bolívar, el desarrollo del PNIS ha generado descontento de parte de las comunidades hacia organizaciones sociales que pretenden asumir su vocería bajo intereses electorales y económicos. Esto ha provocado tensiones que impactan la sustitución y el compromiso de las poblaciones.

3.3. La vulnerabilidad de los liderazgos sociales, las tensiones intracomunitarias y el deterioro de las condiciones de seguridad

En los departamentos y regiones analizadas no hay claridad sobre los autores y las motivaciones que están detrás de los homicidios y amenazas contra los líderes sociales. Es difícil identificar patrones claros y elementos que lleven a señalar un único responsable. Un asunto para destacar es que, si bien las acciones contra los líderes han tenido mayor visibilidad en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, su afectación no es algo nuevo. Históricamente los grupos armados al margen de la ley, en ocasiones en alianza con actores políticos y económicos que operan desde la legalidad, han dirigido sus acciones contra los líderes como una manera de ganar lealtades, infundir terror y controlar a las poblaciones.

La vulnerabilidad de los líderes sociales se ha visto incrementada por los procesos de reacomodo de los actores armados ilegales y sus disputas. Es importante entender que los actores armados no solo buscan ganar territorio, regular economías ilegales, sino también generar una base social afín a sus intereses. Por tanto, es difícil distinguir las motivaciones económicas de la necesidad de tener influencia política y social en los municipios y veredas en las que operan. En las zonas que estaban bajo la influencia de las FARC, estas relaciones han quedado expuestas, mientras que organizaciones y liderazgos locales buscan autonomía y mayor independencia para sus agendas y procesos de toma decisiones.

La confrontación armada ha creado –y lo continúa haciendo– una intrincada red de relaciones entre los actores ilegales, los legales y las comunidades, en las cuales no siempre es fácil discernir el papel de los liderazgos sociales. Esto ha llevado, en algunas zonas, a su estigmatización, perdiendo de vista el contexto en el cual se desarrolla la interlocución entre los liderazgos y los grupos armados al margen de la ley, con motivaciones que pueden ir desde afinidades en las agendas sociales y políticas, hasta estrategias de sobrevivencia.

La implementación del Acuerdo de Paz también ha reconfigurado los liderazgos sociales, diversificando las agendas, impulsando relevos y ampliando las plataformas. Por esta razón, más que una tipología fija y clara de los liderazgos, lo que se encuentra en los territorios son múltiples interacciones que complejizan el entendimiento de lo que ocurre. Esto, sin duda, afecta la implementación de las Garantías de Seguridad y presenta un desafío cambiante para el Estado y las autoridades locales.

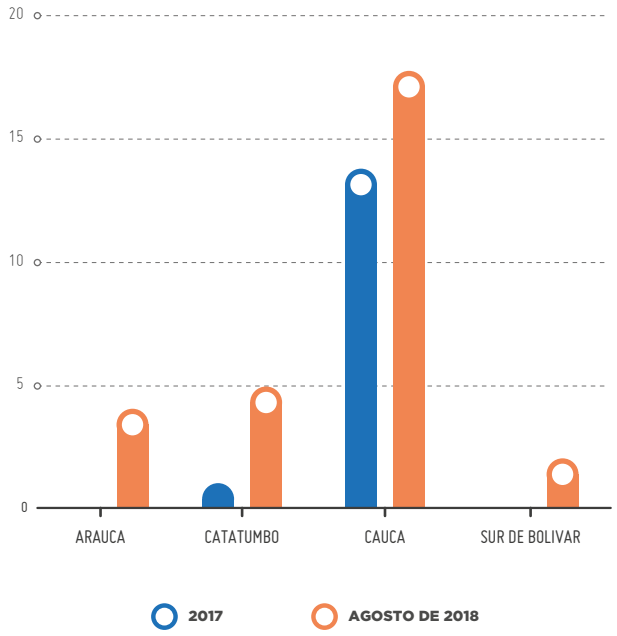
Considerando las regiones y departamentos que incluye este informe, Cauca concentra el mayor número de homicidios de líderes sociales en términos comparativos, con una tendencia al alza (Ver Figura 2). Le siguen el Catatumbo, Arauca y Sur de Bolívar, también con incrementos. Esta última región destaca por el número reducido de casos que, como veremos más adelante, podría obedecer a un subregistro.

Los análisis locales muestran que la confrontación entre organizaciones armadas ilegales es un importante disparador de las vulnerabilidades de los liderazgos. En el caso de Arauca, la versión más recurrente es que el incremento de las amenazas y asesinatos selectivos está relacionado con la disputa entre el ELN y las disidencias de las FARC por el control de las comunidades y las organizaciones, afectando liderazgos comunitarios que son identificados como afines a las FARC. Durante el proceso de expansión el ELN, entre finales de 2017 y los primeros meses de 2018, se incrementaron las acciones contra líderes sociales, representantes de Juntas de Acción Comunal y organizaciones de víctimas en territorios que estaban bajo el control de este grupo guerrillero. Es importante mencionar que estas presiones continúan.

En el Catatumbo, la disputa entre organizaciones armadas ilegales, la posible incursión de disidencias de las FARC y las tensiones sociales, han influido en la situación de seguridad de los líderes, con agresiones y hechos de violencia sistemática. La mayor afectación se ha dado en organizaciones sociales como CISCA, ASCAMCAT, MCP, organizaciones indígenas y Juntas de Acción Comunal. Las organizaciones internacionales han alertado sobre desplazamientos forzados individuales y renuncias por parte de líderes sociales.

FIGURA 2

HOMICIDIOS DE LÍDERES SOCIALES



Fuente: Base de datos de la FIP

En el caso del Cauca, un asunto a destacar es que los asesinatos de líderes sociales no solo están relacionados con la condición de liderazgo, sino también con otras vulnerabilidades vinculadas a la existencia de economías ilegales en el territorio, en un contexto de alta influencia de actores armados ilegales. A diferencia de Arauca y el Catatumbo los hechos de violencia e intimidación no están asociados a una disputa en particular, sino que se dan el marco de múltiples tensiones y motivaciones.

En el Sur de Bolívar, donde los casos de violencia e intimidación contra los líderes sociales son comparativamente bajos, las versiones de los actores locales apuntan al subregistro, debido a la falta de capacidad y coordinación institucional para recibir y tramitar las denuncias. Los hechos, por lo general ocurren en zonas alejadas de difícil acceso y bajo el control de actores armados ilegales. La apropiada ponderación de esta problemática se enfrenta además a la persecución y estigmatización hacia los líderes y las organizaciones sociales, por sus supuestos vínculos con la guerrilla.

3.4. Las fallas y rezagos en la implementación del Acuerdo de Paz

Las Garantías de Seguridad no deben analizarse de manera segmentada, sino como parte integral de la implementación del Acuerdo. La protección de las comunidades, los excombatientes y sus familias es la base para la superación de la confrontación armada y la generación de condiciones para la transformación de los territorios. A su vez, los avances o retrocesos en los otros componentes del Acuerdo —como el desarrollo rural integral, la sustitución y la reincorporación—, también influyen en las condiciones de seguridad a nivel local.

El desarme de las FARC y su salida como organización armada de sus territorios de influencia, contribuyó al ingreso de las instituciones del Estado y la apertura de procesos participativos ligados a la implementación del Acuerdo. Mientras que en algunas zonas se ha podido avanzar, en varios de los municipios y veredas de los departamentos y regiones analizadas, las condiciones de seguridad se han deteriorado, comprometiendo la continuidad de los programas del Gobierno. Esto está generado un clima de incertidumbre, con constantes alertas sobre el riesgo para los funcionarios y las poblaciones.

Las entidades territoriales, aunque valoran el proceso de transformación que ha vivido el territorio tras la salida de las FARC, afirman que las dinámicas criminales prevalentes y emergentes aún superan su capacidad de acción en el territorio, y vuelven más compleja su labor. Un hecho que ilustra esta situación es el secuestro del líder social Iver Ángulo, en la región del Naya, realizado por un grupo armado desconocido en el momento en que era sacado del área por la Defensoría del Pueblo.

La falta de pedagogía y comunicación también ha impactado el desarrollo del Acuerdo de Paz. Para las autoridades y actores locales, así como para las comunidades, no es clara la relación que existe entre los programas que está implementando el gobierno nacional. La confluencia de agencias y siglas que no se articulan en los territorios, impactan la percepción sobre el proceso y generan inconformidad.

En regiones como el Sur de Bolívar, las instituciones y organizaciones consultadas sostienen que los enlaces y coordinadores en terreno no ejercen sus labores de socialización y capacitación, principalmente por las limitaciones presupuestales. Esta situación ha sido aprovechada por actores que buscan desprestigiar el proceso y manipulan la información, generando y reforzando la discriminación, estigmatización y rechazo a los excombatientes y sus familias.

Un ejemplo de los problemas de comunicación es lo que sucedió en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) del municipio de Patía, Cauca, que fue trasladado por las dificultades para su

instalación desde Policarpa, Nariño, sin socializar esta decisión con la comunidad receptora y sin consulta con el Consejo Comunitario que ahí reside. Hechos como esta predisponen negativamente a las comunidades frente al proceso de desarme y la reincorporación.

Es importante tener en cuenta que la negociación con las FARC y la implementación del Acuerdo generaron altas expectativas que contrastan con la falta de acciones concretas por parte del Estado en la provisión de bienes públicos, la inversión en infraestructura y los componentes de la reforma rural integral. Buena parte de los esfuerzos se han dirigido al alistamiento y a la concertación con las comunidades. Así ha sucedido con el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el PNIS, cuyos tiempos de ejecución y capacidades no necesariamente corresponden con las demandas inmediatas y urgentes por parte de las poblaciones. La percepción de una parte importante de los actores a nivel local es que el ritmo de implementación es muy lento.

Uno de los principios sobre los cuales se fundamenta el Acuerdo es la descentralización y la participación de los actores locales. En las regiones analizadas, sin embargo, la percepción es que la tendencia histórica de concentración de los procesos en Bogotá continúa. Esto se ve agravado por la falta de articulación entre las iniciativas del nivel central y las prioridades e iniciativas de las autoridades departamentales y municipales.

Las fallas y rezagos en la implementación de lo acordado tienen un impacto en las Garantías de Seguridad pues generan inconformidad y desconfianza en los actores locales. El riesgo es que se crea un clima adverso al proceso que favorece la regulación e injerencia de los actores armados ilegales. En la medida en que las comunidades vean réditos y beneficios específicos, es más probable que se involucren y que colaboren con las instituciones del Estado. De lo contrario, la desconfianza y el escepticismo juegan en contra de la construcción de un entorno seguro.

3.5. Las vulnerabilidades del proceso de reincorporación y el papel de las FARC

La reincorporación de los excombatientes se ha caracterizado por su falta de celeridad y de generación de condiciones viables en el mediano y largo plazo. En la práctica, dos visiones han chocado en ausencia de una estrategia clara. Por una parte, está el enfoque que apuesta a la desarticulación del grupo, privilegiando la ruta individual, mientras que las FARC —en el marco de la implementación de los Acuerdos—, se proponen mantener la cohesión bajo un esquema de reincorporación colectiva que tiene a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) como centro del proceso. La oferta institucional y de servicios (no exenta de problemas y rezagos), se ha concentrado en estos espacios y el despliegue de la Fuerza Pública se ha dirigido a estas zonas.

Tal como lo ha señalado la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en su más reciente informe (20 de julio de 2018), el establecimiento de cooperativas conformadas por excombatientes y el acceso a la propiedad de tierras a excombatientes organizados en estas iniciativas, continúa siendo incipiente. Bajo estas condiciones la Misión afirma que *"el objetivo fundamental de proporcionar oportunidades de generación de ingreso a 14.000 excombatientes está lejos de alcanzarse"*[6]. Esta situación ha tenido importantes repercusiones en el proceso.

Durante el proceso de negociación y en la implementación del Acuerdo, como señaló la FIP en el informe *"Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC"*[7], los integrantes de esta gue-

6 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2018), Informe al Secretario General. S/2018/723. New York: Naciones Unidas.

7 Álvarez Vanegas, E., Pardo, D. y Cajiao, A (2018). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá: FIP.

rrilla siguieron distintas trayectorias: tomaron parte activa en el proceso, se separaron o fueron excluidos de los listados iniciales (destacándose en este grupo los milicianos)[8]. Con base en el trabajo realizado en Arauca, Cauca, el Catatumbo y el Sur de Bolívar, identificamos distintos tipos de excombatientes, con riesgos diferenciados para su seguridad y desafíos de distinta naturaleza para su protección (Tabla 1).

La lectura de esta tipología debe tener en cuenta que: 1) Estas categorías no son estáticas, sino que pueden variar en el tiempo (por ejemplo, podría ocurrir que un excombatiente se haya vinculado al proceso, para luego tomar la ruta individual e integrar una facción criminal), 2) Las personas que hacen parte del proceso de reincorporación están ahí de manera voluntaria, tienen libertad de movimiento y pueden optar por salir de los ETCR, sin que esto signifique que tomen parte de una disidencia o que se integren a una estructura criminal, 3) La participación en el partido político de las FARC también podría influir en el nivel de riesgo y vulnerabilidad, y 4) Dentro de cada tipo de excombatiente también se encuentran diferenciaciones.

Es relevante considerar que dentro de los desmovilizados de las FARC también se encuentran aquellos que optaron por la ruta individual de reintegración antes de la firma del Acuerdo de Paz. Ellos también se encuentran en una situación de vulnerabilidad y riesgo.

En estas trayectorias han tenido un papel importante la percepción sobre el proceso de reincorporación, la incertidumbre sobre las condiciones de seguridad, el rol de los comandantes de las FARC (incluyendo los mandos medios) y su relación con la base, la no inclusión de exintegrantes que tampoco fueron reconocidos por este grupo, la permanencia en el terreno de las redes de milicias, la presión que han tenido las organizaciones armadas ilegales y los incentivos perversos de las economías ilegales, así como los rezagos en la implementación del Acuerdo de Paz. La confluencia de estos factores y su manifestación incremental, constituyen uno de los mayores desafíos para las Garantías de Seguridad.

En el departamento de Arauca, la disidencia tiene su origen en un grupo de excombatientes que salió de la Zona Veredal de Filipinas, en diciembre de 2016, abandonando el campamento por discrepancias con los comandantes. Esta facción armada ha aumentado el número de integrantes, reclutando a milicianos que no fueron registrados en las listas entregadas al Gobierno, así como a combatientes que salieron de las cárceles sin ser integrados al proceso y a exintegrantes de las FARC que están insatisfechos con el proceso de reincorporación. Este es un factor de riesgo, teniendo en cuenta que cada vez más excombatientes jóvenes están saliendo del ETCR, inconformes con los resultados de la implementación del Acuerdo.

Un hecho a destacar es el mal manejo que los comandantes le dieron a un sector importante de las milicias que no fueron reconocidas ante el Gobierno y, por lo tanto, tampoco fueron incluidas dentro del proceso. Situación similar vivieron excarcelados de las FARC que llegaron al territorio. El no reconocimiento por parte de las FARC generó malestar de estos sectores, lo que fue aprovechado por las disidencias para incorporarlos a sus filas y fortalecer su capacidad militar. Sumado a esto, el proceso de reincorporación se ha visto impactado por la desconexión de los liderazgos a nivel central con los ETCR y los guerrilleros de bajo rango, creando fracturas y divisiones.

[8] Álvarez Vanegas, E (2016), ¿Y las milicias de las FARC? en Razón Pública. Disponible en: https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9559-¿y-las-milicias-de-las- FARC.html

TABLA 1

TIPO DE EXCOMBATIENTE Y NIVEL DIFERENCIADO DE RIESGO

TIPO DE EXCOMBATIENTE	DESCRIPCIÓN	RIESGO
VINCULADO AL PROCESO EN ETCR	Excombatientes de las FARC que se encuentran en los ETCR y que hacen parte del proceso.	La Fuerza Pública se encarga de la seguridad de los ETCR, contribuyendo a la protección de los excombatientes. Sin embargo, hay información vinculada al deterioro de las condiciones de seguridad en algunos de estos espacios.
VINCULADO AL PROCESO FUERA DEL ETCR	Son los excombatientes vinculados al proceso pero que no se encuentran concentrados en las ETCR.	Los excombatientes fuera del ETCR no cuentan con un esquema de seguridad, por lo que su situación depende de las condiciones del territorio al cual retornan. Estos excombatientes pueden ser objeto de amenazas, intimidación y reclutamiento forzado.
DESVINCULADO DEL PROCESO FUERA DEL ETCR, SIN RUMBO CONOCIDO	Son excombatientes que han optado por no seguir el proceso de reincorporación, dando el paso a la vida civil de manera individual.	Los excomandantes fuera del ETCR no cuentan con un esquema de seguridad, por lo que su situación depende de las condiciones del territorio al cual retornan. Pueden ser objeto de amenazas, intimidación y reclutamiento forzado.
COMANDANTES EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN EN ETCR	Comandantes de rango alto o medio en proceso de reincorporación que se encuentran en los ETCR.	Pueden estar expuestos a un riesgo potencialmente elevado. Varios de ellos cuentan con escoltas.
COMANDANTES FUERA DEL PROCESO DE REINCORPORACIÓN	Comandantes de rango alto o medio en proceso de reincorporación fuera de los ETCR o de quienes se desconoce su paradero.	Hay comandantes que cuentan con sus propios esquemas de seguridad, algunos que lo han abandonado y otros que no lo tienen. El nivel de riesgo depende del papel en el proceso, el rol de su liderazgo, su vínculo con facciones que no se acogieron al proceso, las condiciones del territorio donde se encuentra y su nivel de compromiso con la reincorporación, entre otros factores.
NO REGISTRADO NI RECONOCIDO EN LAS LISTAS (INCLUYENDO A UN GRUPO NO DETERMINADO DE MILICIANOS)	Son personas que eran integrantes de las FARC y se encuentran fuera del proceso. En esta categoría se encuentran de manera mayoritaria las milicias.	En este grupo se encuentra la población con mayor riesgo de seguridad y vulnerabilidad de ser reclutada por las disidencias u otras facciones armadas.
MIEMBRO DE UNA DISIDENCIA O DE OTRO GRUPO ARMADO ILEGAL	Son personas que, en medio del proceso de negociación o en la etapa de implementación del Acuerdo, se unieron a una disidencia o comenzaron a ser parte de un grupo armado ilegal.	Estas personas están claramente fuera del proceso. Las disidencias y otros grupos armados ilegales son un factor de inseguridad para los excombatientes.
EN NUEVOS "PUNTOS DE REAGRUPAMIENTO" O "NUEVOS ASENTAMIENTOS"	Son excombatientes que han decidido crear un nuevo asentamiento.	No existe un marco jurídico claro para el despliegue de la Fuerza Pública en estos espacios. Esta situación, sumada a su cercanía a entornos urbanos, podría aumentar los riesgos de seguridad personal y la posibilidad de que sean reclutados por organizaciones armadas ilegales..
SALIERON DE LAS CÁRCELES SIN SER INTEGRADOS AL PROCESO	Son exintegrantes de las FARC que salieron de las cárceles y se integraron de forma individual o colectiva al proceso de reincorporación.	Su seguridad está ligada a las condiciones del lugar de retorno a su estancia en los ETCR. Pueden estar expuestos a hechos de violencia, amenaza y reclutamiento.

Fuera de los ETCR, las Garantías de Seguridad de los excombatientes están determinadas por los intereses e interacciones entre los grupos armados ilegales, y sus posibles acuerdos de no agresión con excombatientes. La ruptura de estos pactos, en medio de la confrontación, aumenta la vulnerabilidad de las personas que eran integrantes de las FARC. En Arauca, algunos actores entrevistados coinciden en señalar la presión que está ejerciendo la disidencia dentro y fuera de los ETCR, mientras que otras apuntan a que este grupo estaría respetando el proceso de reincorporación. A eso se suman rencillas entre excombatientes, que también han derivado en hechos de violencia.

Es importante mencionar que, en el departamento de Arauca, las agresiones contra los desmovilizados no tienen una dinámica clara y sistemática que permita dilucidar sus motivaciones. En los relatos de los entrevistados, se lograron evidenciar al menos cuatro posibles móviles: viejas rencillas que quedaron de la guerra entre el ELN y las FARC; venganzas personales por parte de las disidencias; retaliaciones de miembros de la Fuerza Pública por secuelas de la guerra, y luchas internas de las FARC por el control del poder político. Lo anterior, en el marco del frágil liderazgo de ciertos comandantes y su mala relación con los excombatientes.

Además, la información obtenida en campo sugiere que el tratamiento que las FARC les dieron a las familias víctimas de reclutamiento y desaparición que reclamaban información, podía convertirse en un riesgo para la reintegración y la seguridad de los excombatientes. Las respuestas genéricas a los reclamos de las de las víctimas y la falta de colaboración por parte de las FARC, han causado malestar, inconformidad y desconfianza.

En el Cauca, la disidencia del Frente 6 de las FARC comenzó con un grupo indeterminado de guerrilleros que no llegaron a los espacios de dejación de armas a los que se sumaron las redes de milicias de esta estructura. Además, se han identificado facciones armadas disidentes provenientes del Frente 30 y de dos columnas móviles. En estos dos casos, destaca el papel de antiguos mandos medios que no encontraron suficientes incentivos en las fases tempranas del proceso de dejación de armas y reincorporación. En esta dinámica también influye la falta de confianza en el Estado y su capacidad de implementar las Garantías de Seguridad, en el marco del elevado número de líderes sociales asesinados en el departamento. Además, otros tipos de actores ilegales vinculados al narcotráfico también habrían presionado en la conformación de estas estructuras[9].

Como señalamos anteriormente, también se encuentran grupos conformados por exintegrantes de las FARC que no adhirieron al proceso y que se estarían presentando en territorio como miembros del EPL y el ELN. Aunque todavía no se ha determinado su relación real con estos grupos, lo notable en este caso es que decidieron continuar su actividad en este territorio desmarcándose del nombre de las FARC[10].

En el Cauca (el departamento con mayor número de asentamientos, en los municipios de Corinto, Caloto, Santander de Quilichao, Toribío, Jambaló, El Tambo, Argelia, Patía y Guapi), buena parte de los excombatientes han abandonado los ETCR. De acuerdo al seguimiento de prensa realizado por la FIP, desde 2016 y hasta agosto 26 de 2018, se han registrado 12 homicidios a excombatientes, una tentativa de homicidio y tres agresiones a familiares, sin tener claridad sobre los móviles.

En el Catatumbo se encuentran múltiples trayectorias: excombatientes que siguen el proceso de reincorporación en el ETCR de Caño Indio, y otros que han optado por abandonar este espacio por la falta de proyectos productivos. Una parte de los exintegran-

9 Álvarez Vanegas, E., Pardo, D. y Cajiao, A (2018). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá: FIP.

10 Ibid.

tes de las FARC no se preagruparon a finales de 2016, mientras que otros retomaron las armas. Además, se encuentran las redes de apoyo y milicias de las FARC que estarían siendo cooptadas por grupos disidentes, en el marco de la falta de garantías de seguridad individual y colectiva.

En esta región, excombatientes de las FARC pasaron a engrosar las filas del EPL, especialmente miembros de la base guerrillera que no estaban convencidos del Acuerdo de Paz por firmarse y que temían por su seguridad y la falta de garantías para la puesta en marcha de programas y estrategias de desarrollo que sentaran las bases para la reincorporación colectiva. Un hecho a destacar es la vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos lo milicianos, en medio de la presión del EPL para que hagan parte de esta organización y la relación que algunos de ellos mantendrían con las disidencias.

En el Sur de Bolívar, los esfuerzos de reincorporación se han concentrado en el ETCR de Carrizal (Antioquia), por lo que no es claro el alcance e impacto de los diferentes programas sobre las personas que han decido adelantar su reincorporación en los municipios del Sur de Bolívar. Además, el proceso no ha tenido mayores logros en términos de adjudicación de tierras y aprobación de proyectos productivos que garanticen el auto sostenimiento económico a mediano y largo plazo.

Esta situación podría estar implicando un riesgo en la medida en que, primero, pueden emprender su proceso de manera autónoma fuera del ETCR en nuevos asentamientos como el denominado *"Nuevo Punto de Reagrupamiento"* o *"Espacio de Convivencia Transitorio"* de San Francisco, en Yondó (Antioquia), pero sin ningún tipo de acompañamiento institucional ni mecanismos de protección de la Fuerza Pública. Y, segundo, ya que en algunos casos los ha llevado a apartarse del proceso para dedicarse a actividades informales en el sector de la minería, el narcotráfico e incluso a reincidir.

3.6. Las dificultades para la implementación de las Garantías de Seguridad en el ámbito local

La percepción general sobre las Garantías de Seguridad en el ámbito local es que las medidas son aún insuficientes. El marco institucional y normativo no se ha traducido en cambios en los territorios, lo que ha generado incertidumbre y desconfianza frente al Acuerdo de Paz. Si bien hay un esfuerzo notable por parte de quienes conforman la nueva arquitectura institucional, los desafíos que enfrentan superan las capacidades operativas de las entidades y funcionarios responsables, lo que dificulta la articulación de las intervenciones nacionales y locales. Uno de los mayores retos es poder llevar el aparato institucional a los territorios, con estrategias diferencias que den cuenta de los distintos contextos y actores.

En las regiones analizadas existe falta de información sobre el Acuerdo en general, y sobre las Garantías de Seguridad en particular. Los actores no tienen claro cuáles son los mecanismos ni quiénes son los responsables. Además, la multiplicidad de instancias, decretos y directivas, ha generado confusión. Hay una brecha entre los mecanismos y medidas que se toman, y su implementación en las zonas afectadas.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha llevado sesiones territoriales para generar diagnósticos participativos sobre la seguridad, que sirvan como insumo para el diseño del Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales, y para entender las capacidades institucionales de respuesta ante los riesgos de seguridad. Se espera que estos diagnósticos permitan mayor claridad sobre las limitaciones y tareas en las que hay que avanzar de manera urgente. Un hecho a destacar son las reuniones realizadas por la Comisión, el Cuerpo Élite de Policía y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía para la socialización de sus roles y responsabilidades, en las que han participado autoridades locales, la Fuerza Pública y líderes sociales.

Las capacidades locales para asumir responsabilidades frente a las Garantías de Seguridad son muy limitadas. Si bien un reclamo constante por parte de las instituciones del nivel central —y de las mismas comunidades—, es que las autoridades locales tengan un papel más activo, esta demanda contrasta con la falta de recursos (financieros y humanos) y de voluntad política para dar respuestas concretas. Hay que tener en cuenta que los riesgos y vulnerabilidades para las poblaciones, los líderes y los excombatientes, se concentran en zonas rurales y de difícil acceso para las instituciones del Estado, donde su presencia continúa siendo muy débil.

Las Garantías de Seguridad también se han visto afectadas por la falta de apropiación de los actores locales, lo cual se ve influido por la inconformidad con la implementación del Acuerdo de Paz y la desconfianza hacia las instituciones del Estado. La percepción es que enfatizan en la intervención de la Fuerza Pública —con operaciones de entrada y salida—, mientras que las acciones vinculadas a la prevención, el fortalecimiento de las capacidades locales y el cambio en las condiciones que influyen en las dinámicas de la violencia, han tenido un menor desarrollo.

Hay también efectos diferenciados respecto a las operaciones realizadas por la Fuerza Pública, con una orientación más reactiva que preventiva. Su despliegue y acciones en contra de las organizaciones armadas ilegales tienen un impacto en el corto plazo, pero pierden fuerza con el tiempo y no están acompañadas por el reforzamiento de la presencia permanente. Una parte importante del pie de fuerza está destinado a operaciones específicas, mientras que no hay suficiente capacidad para instalar y consolidar unidades en los territorios. Esta situación dificulta la posibilidad de generar procesos de confianza con las comunidades y, en ciertos casos, puede aumentar su nivel de riesgo. Una vez que las tropas salen, las facciones criminales pueden tomar represalias contra los pobladores, señalándolos de colaborar con la Fuerza Pública.

La percepción general sobre los líderes sociales es que los esquemas de protección provistos por la Unidad Nacional de Protección (UNP) han resultado insuficientes, especialmente si se tiene en cuenta el volumen de amenazas. Esto ha llevado a que las organizaciones y comunidades adopten medidas de protección colectiva y autoprotección (dentro de las que se encuentran acompañamientos entre líderes, la adopción de un bajo perfil en las reuniones que no son convocadas por ellos y reportarse continuamente a sus familiares, entre otras).

En términos generales podemos afirmar que las Garantías de Seguridad no han logrado contener la violencia ni las amenazas contra los actores claves del proceso. Por el contrario, lo que encontramos en las regiones es el deterioro de las condiciones de seguridad y la incertidumbre sobre la capacidad de respuesta del Estado. Los actores locales coinciden en que las respuestas reactivas son insuficientes. Si bien es prioritario fortalecer la presencia permanente de la Fuerza Pública, también se requiere avanzar en los demás puntos del Acuerdo. En definitiva, el reclamo es que el Estado cumpla con sus funciones más básicas, lo cual no solo implica tener el control territorial a través de las autoridades, sino ganar legitimidad a través de acciones concretas que repercutan en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

04

4. Recomendaciones de Política Pública

El nuevo gobierno tiene la responsabilidad de proteger a las comunidades, a los líderes y a los excombatientes en zonas históricamente marcadas por la confrontación armada, así como de generar condiciones de seguridad sostenibles. Para esto, el Ejecutivo cuenta con un marco normativo e institucional que provee las bases para la implementación de las Garantías de Seguridad. Como señalamos en este informe, una parte importante de los planes y medidas han comenzado a implementarse recientemente, sin resultados tangibles en los territorios. La desconexión entre las decisiones en el plano nacional y su desarrollo en el ámbito local continúa siendo uno de los principales retos, en el marco de la persistente debilidad institucional y la baja capacidad regulatoria del Estado.

"El Pacto por la Vida y la Protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos", firmado el 23 de agosto de 2018 por el presidente Iván Duque, el Procurador Fernando Carrillo, la Vicefiscal general María Paulina Riveros y el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret, es una señal positiva, que contiene los siguientes compromisos:

- El diseño participativo de una política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad, técnico y territorial.

- Acelerar el programa de medidas colectivas de seguridad, así como de protección integral de lideresas.

- La reingeniería del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección, que se modernizará y fortalecerá con recursos para dar cumplimiento a las múltiples demandas de protección en los territorios.

- La garantía del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

- El compromiso de la Fiscalía de disponer de toda su capacidad para perseguir, investigar y juzgar cualquier tipo de violencia que afecte a los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos.

- La priorización por parte de la Fiscalía del esclarecimiento de los crímenes relacionados con defensores de derechos humanos.

- La Defensoría convocará a una audiencia defensorial para que las autoridades expliquen las acciones desplegadas sobre el riesgo advertido desde febrero de 2017. Además, dispondrá de una línea 24 horas para gestionar los trámites de emergencia ante amenazas y atentados.

- La Procuraduría fortalecerá su labor de seguimiento preventivo a las políticas y programas de prevención y protección, aumentará su acción en contra de la impunidad interviniendo de manera activa en los procesos penales, así como su presencia territorial para disciplinar a los servidores públicos que estigmaticen a esta población.

- Los gobernadores y alcaldes se comprometen a adoptar el Plan Integral de Protección y el Protocolo de Protección para Territorios Rurales[11].

[11] Este compromiso se refiere a los contenidos del Decreto 660 de 2018 firmado por el Ministerio del Interior, mediante el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y se dictan otras disposiciones. El Protocolo de Protección para las comunidades rurales es un componente de este Programa, definido como un "instrumento de análisis de información, toma de decisiones e implementación de medidas de emergencia respecto a factores, eventos o situaciones de riesgo que puedan constituir amenazas de violaciones a los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad contra comunidades y organizaciones en los territorios rurales, para la adopción de medidas materiales e inmateriales orientadas a evitar y controlar los factores de riesgo".

Las Garantías de Seguridad deben abordarse en el marco de una estrategia de estabilización en las zonas con mayores riesgos, con el objetivo de generar condiciones de seguridad para los actores que participan del proceso, enfocando las acciones en las organizaciones armadas ilegales con mayor capacidad de afectar la reincorporación de los excombatientes, la sustitución de cultivos, la movilización social y los liderazgos locales.

Las intervenciones deben estar orientadas a la protección de las poblaciones y al fortalecimiento de las relaciones con el Estado, lo cual implica control territorial y acciones concretas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, en el marco de una agenda de desarrollo. El objetivo es prevenir y mitigar la violencia y las principales manifestaciones de la ilegalidad, al mismo tiempo que se comienzan a dar los primeros pasos en el cambio de las condiciones estructurales.

El desarrollo de estas medidas debe adecuarse a las características del contexto, orientar su medición a la capacidad de contener y reducir la violencia, tener un carácter temporal (fortaleciendo las capacidades locales que la hagan sostenible) y garantizar cierto grado de estabilidad en la etapa de transición[12].

Teniendo en cuenta los desafíos para las Garantías de Seguridad señaladas en este informe, con la urgente necesidad de tomar medidas que contenga el deterioro de la seguridad en los departamentos y regiones analizados, la FIP recomienda avanzar en los siguientes puntos:

01.

Pasar de una implementación segmentada de los componentes del Acuerdo a su desarrollo coordinado y complementario en los territorios.

Las Garantías de Seguridad son la base para la superación de la confrontación armada y la generación de condiciones para la transformación de los territorios. Los avances o el retroceso en los demás componentes del Acuerdo también influyen las condiciones de seguridad a nivel local. Por esto se requiere pasar de una mirada segmentada a una visión integrada, que articule los esfuerzos en el ámbito de la seguridad, con los espacios de participación a nivel local, la reincorporación de los excombatientes y la provisión de bienes públicos. Una primera tarea es definir una visión compartida por las distintas instituciones y agencias, definiendo metas comunes y secuencias de intervención.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es una valiosa herramienta para establecer prioridades, definir responsabilidades y orientar recursos. También se requiere pensar en esquemas de coordinación de las entidades a nivel regional, con una institución que tenga la competencia para hacer el seguimiento, monitorear el cumplimiento de las metas y orientar los recursos. Además es importante que la Comisión de Garantías de Seguridad esté informada y valore los impactos que tiene para la seguridad el desarrollo de los otros componentes del Acuerdo (especialmente la reincorporación y la sustitución de cultivos ilícitos).

12 Colletta, N.J., (2012). Interim Stabilisation in Fragile Security Situations. Stability: International Journal of Security and Development. 1(1), pp.45–51; United States Institute of Peace (2006) Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction.

02.

Avanzar decididamente en la reincorporación de los excombatientes, desarrollando respuestas diferenciadas para las distintas trayectorias.

Uno de los factores que han influido en las Garantías de Seguridad son los rezagos y las fallas en el proceso de reincorporación. De manera consistente se encuentra que el abandono del proceso y la salida de los excombatientes de los ETCR tienen como uno de sus móviles la falta de avances y la incertidumbre sobre lo que vendrá. Esto ha aumentado la vulnerabilidad de los excombatientes y generado un contexto propicio para la formación de disidencias, así como el reclutamiento por parte de organizaciones armadas al margen de la ley. No pretendemos señalar una relación de causalidad, pero sí resaltar las dinámicas subyacentes. Es esencial que se desarrollen mecanismos diferenciados para garantizar la seguridad de los reincorporados en sus diferentes trayectorias.

Es importante que el nuevo gobierno defina una estrategia clara de reincorporación apoyando a aquellos que se inclinan por la ruta individual y generando condiciones para la reincorporación colectiva. Sobre este último punto, el acceso a la propiedad de tierras para el desarrollo de proyectos productivos y la generación de alternativas reales de ingresos continúan siendo tareas pendientes.

En el marco de la implementación en los ETCR es importante realizar un balance del funcionamiento de los Puestos de Mando Interinstitucional, denominados "*Carpas Azules*", que son instancias de articulación institucional. Según la Misión de Naciones Unidas, esta iniciativa se ha implementado en todos los Espacios Territoriales con diferentes grados de éxito. Una evaluación de este mecanismo, tomando las experiencias positivas y aquellos casos donde no ha funcionado, permitirá hacer los ajustes necesarios.

Además, se requiere una estrategia de prevención del reclutamiento de los excombatientes de las FARC (tomando en cuenta también a los milicianos) y una labor más activa para convocar e integrar a aquellos que han abandonado el proceso. Esto implica contar con mejor información sobre estas personas y los lugares a los que están retornando.

03.

Fortalecer la seguridad y protección de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación así como en las comunidades cercanas, con un enfoque diferenciado para los nuevos asentamientos.

Es importante tener un diagnóstico claro sobre la situación de seguridad de los ETCR, las zonas perimetrales y las comunidades cercanas, con el fin de reforzar los esquemas, disuadir los factores de riesgo y prevenir situaciones que puedan generar hechos de violencia. Además, es necesario generar nuevos esquemas que permitan brindar seguridad a quienes no están en los ETCR y, fundamentalmente, que contemplen los escenarios de riesgo diferenciados que plantean cada una de las regiones.

Un punto de especial atención es la protección de los excombatientes en los nuevos asentamientos, sobre cuales no existe un marco jurídico claro para el despliegue de la Fuerza Pública. En estos asentamientos se encuentran personas que decidieron abandonar los ETCR y mantener la colectividad como parte de su proceso de reincorporación.

Se recomienda, además, tener en cuenta que las trayectorias de los excombatientes de las FARC son diferenciadas. Como lo ha advertido la FIP, no todas las personas que salen de los ETCR se integran a las disidencias o a otros grupos armados ilegales.

04.

Fortalecer la justicia desarrollando mecanismos compartidos para resolver disputas y procesos de diálogo sobre los asuntos locales.

Las múltiples conflictividades que se encuentran en el nivel local requieren de espacios para su resolución pacífica y compartida, así como la apertura de procesos de diálogo sobre asuntos que afectan a los territorios. La evidencia señala que, además del énfasis en la seguridad y los servicios básicos, las instituciones —formales e informales—, tienen un papel fundamental en la resolución de disputas, que permiten generar mecanismos de cooperación social[13]. Desde esta perspectiva, se requiere fortalecer no solo la justicia oficial (formal), sino también la comunitaria, de manera combinada, reconociendo el papel que pueden tener los liderazgos sociales, las autoridades tradicionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El Decreto 660 de 2018 firmado por el Ministerio del Interior incluye el componente de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, con el propósito de impulsar diferentes mecanismos alternativos y extrajudiciales de solución de conflictos en los territorios, promover los derechos humanos y estimular la convivencia humanitaria. Es importante que el nuevo gobierno impulse estos mecanismos en articulación con las autoridades y organizaciones locales.

También se requiere fortalecer y articular los conciliadores en derecho y en equidad; las juntas administradoras locales que pueden ayudar a los habitantes de su comuna o corregimiento a defender sus derechos fundamentales, y los jueces de paz que resuelven conflictos individuales y comunitarios.

05.

Diseñar y poner en marcha una estrategia para contener los procesos de expansión territorial y la ruptura de acuerdos frágiles entre organizaciones armadas ilegales.

La expansión de los grupos armados ilegales (ELN, EPL, disidencias y AGC), y la ruptura de los acuerdos frágiles entre ellos, son uno de los principales factores de riesgo para las Garantías de Seguridad. El Estado ha tenido información y análisis que advirtieron sobre este escenario; sin embargo, su respuesta ha sido reactiva, interviniendo cuando es más difícil revertir la situación. Los insumos que provee la inteligencia, las alertas tempranas, las preocupaciones expresadas por las autoridades locales, las organizaciones sociales y las propias comunidades, deben ser tomadas seriamente, anticipando las escaladas de violencia y desarrollando acciones preventivas y disuasivas.

Las intervenciones de la Fuerza Pública deben ser diseñadas y desplegadas teniendo en cuenta las características de cada contexto, sus efectos colaterales —especialmente en términos de impacto humanitario—, y distinguiendo las variables propias de las organizaciones armadas ilegales (sus recursos de autoridad y legitimidad, sus representaciones y la manera como generan orden). Es un error responder a las disidencias ignorando sus distintas trayectorias y motivaciones, y simplificando su incidencia alrededor de las economías ilegales. En este sentido, la Directiva 037 del Ministerio de Defensa es un instrumento importante, pero que no considera esta complejidad. Tampoco establece acciones claras para el control fluvial, teniendo en cuenta que los ríos son uno de los principales corredores de movilidad.

[13] Arjona, A.M. (2018). ¿Dónde logran afianzarse los grupos armados? Capacidad estatal, calidad de la gobernanza y resolución de disputas. En Foro Económico. Disponible en: http://focoeconomico.org/2018/01/16/donde-logran-afianzarse-los-grupos-armados-capacidad-estatal-calidad-de-la-gobernanza-y-resolucion-de-disputas/

[14] DDudouet, V. (2014). "Transformation of coercive actors". En Ramstobotham, A. & Wennmann, A. Legitimacy and peace processes. From coercion to consent. London: Conciliation Resources.

Respecto al ELN, EPL y las AGC, es urgente que, en medio de las disputas, el Estado tome medidas para prevenir el reclutamiento forzado, responder a las amenazas y ataques contra líderes sociales y excombatientes, y evitar los desplazamientos forzados. La confrontación entre estos grupos genera un entorno de vulnerabilidad en el que la acción del Estado debe procurar no hacer daño y proteger a la población. Este tipo de enfrentamientos entre grupos no se reduce a las rencillas y venganzas entre sus integrantes, sino que tiene un efecto de contagio en las zonas donde hacen presencia.

La legitimidad social de las organizaciones al margen de la ley es proporcional a la falta de autoridad y legitimidad del Estado[15]. Por esta razón, el gobierno debe proponerse no solo ganar el control territorial, sino construir legitimidad con acciones que vayan más allá del ámbito represivo. Se requiere pasar de la coerción a la construcción de consensos y a la generación de confianza.

06.

La atención urgente, diferenciada y prioritaria a los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Los líderes sociales y defensores de derechos humanos se encuentran en condición de alta vulnerabilidad; por eso, es necesario tomar acciones urgentes. "*El Pacto por la Vida y la Protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos*", firmado por el gobierno, es un paso positivo en esta dirección. Recomendamos avanzar de manera complementaria en estas medidas y acciones:

- Continuar con los protocolos de prevención y protección de las comunidades y las organizaciones en función de sus riesgos particulares, así como con el fortalecimiento de su capacidad de denuncia.

- Fortalecer la presencia en los territorios de la Unidad Especial de Investigación, de manera articulada con el Cuerpo Élite de la Policía. Se requiere acelerar el ritmo de las investigaciones, partiendo del análisis del contexto y las dinámicas, con el fin de entender las motivaciones reales detrás de la violencia (fortalecimiento de la metodología de asociación de casos).

- Hacer una divulgación de las investigaciones para dar mayor claridad sobre autores y motivaciones y, de esa manera, ayudar a construir la dimensión real del fenómeno y la tipología de los riesgos de los líderes sociales.

- Fortalecer las labores de pedagogía de la Directiva 02 para la defensa de los derechos de los líderes sociales en los territorios, en articulación con la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República.

- Avanzar con rapidez en las investigaciones disciplinarias y fiscales en los casos en que funcionarios o servidores públicos hayan estado involucrados en agresiones y hechos de estigmatización.

- Poner en marcha las medidas necesarias en el marco de la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de grupos y comunidades, en virtud de lo establecido por el Decreto 2078 de 2017. Estas medidas no solo deben estar dirigidas a la protección de los líderes, sino a la comunidad en su conjunto.

[15] Zachariah, C.M (2011). Rebel Rules: Insurgent Governance and Civilian Life during War. Ithaca: Cornell University Press.

- Desarrollar acciones de reconocimiento público de las afectaciones de derechos humanos y sus organizaciones.

- Crear mecanismos expeditos y efectivos para responder a las situaciones de amenaza manifiesta a las víctimas, con el fortalecimiento de las capacidades a nivel local para atender emergencias y casos urgentes.

- Desarrollar una estrategia de comunicaciones, enfocada en la no estigmatización y la legitimación política de los liderazgos sociales.

- Racionalización de los esquemas de seguridad (evaluación del nivel real de amenaza y necesidad) y redistribución de los recursos disponibles.

- Promover la articulación efectiva con los mecanismos locales de protección y autoprotección que se encuentran en los territorios.

07.

La puesta en marcha de una estrategia de desescalamiento del conflicto armado con el ELN, propiciado por un cese unilateral con verificación de esta guerrilla y una respuesta recíproca del Gobierno.

En el marco del cese al fuego, recomendamos que ELN asuma el compromiso explícito con las Garantías de Seguridad y la implementación de los Acuerdos. Esto incluye abstenerse de realizar acciones contra las comunidades, los excombatientes y sus familias. Como señalamos en este reporte, en distintas regiones y municipios los actores armados ilegales han realizado gestos unilaterales y pactos de no agresión que han favorecido el desarrollo de los programas y la intervención de las instituciones. Recientemente estos pactos se han roto, generando impactos negativos en la seguridad. El recrudecimiento de conflicto genera un ambiente desfavorable para avanzar en la mesa de diálogo, con el reclamo por parte de las comunidades que se encuentran en medio del fuego cruzado.

Un elemento clave del cese al fuego es la verificación. La información recabada en las regiones es que el cese facilitó la expansión del ELN, lo que se tradujo en la disputa por territorios con otros grupos armados ilegales. Se requiere que el ELN ratifique y demuestre que hay unidad de mando y consenso pleno al interior de la organización frente a la visión de paz.

08.

Avanzar en los componentes de las Garantías de Seguridad que tienen mayores rezagos o que no se han comenzado a implementar, con un enfoque territorial y poblacional diferenciado.

Como se ha señalado en este informe, los planes, medidas y acciones implementadas en el marco de las Garantías de Seguridad son recientes y aún no tienen impactos visibles en los territorios. Son aún numerosas las disposiciones contenidas en los Acuerdos sobre los cuales no existen avances concretos. Buena parte de los recursos y capacidades se han concretado en el andamiaje normativo e institucional, así como la conformación de mesas técnicas y espacios de coordinación. Además, la oferta institucional se ha focalizado en los ETCR.

Estos son pasos necesarios, pero resultan claramente insuficientes. La brecha entre los compromisos y discusiones a nivel central, y la situación de seguridad en los territorios, continúa siendo notable. Bajo este marco, los esfuerzos se deben dirigir a lo local, con la activa participación de los actores involucrados. Se requiere generar una masa crítica que logre inclinar la balanza hacia la protección de las comunidades.

09.

Fortalecer el rol de la comunidad internacional.

El papel de la comunidad internacional es fundamental para el diseño e implementación de las Garantías de Seguridad en los territorios. Su carácter neutral, su función de observación del impacto humanitario, así como los recursos técnicos y financieros que aporta, resultan indispensables. Es importante reconocer que el país se encuentra en una etapa de transición marcada por amenazas y riesgos persistentes, por lo que es necesario continuar con el trabajo que vienen haciendo las organizaciones internacionales y humanitarias en lo local, el cual debe ser más incisivo y profundizar en las dinámicas de violencia. Es clave la coordinación y articulación entre ellas, para aprovechar al máximo los recursos y capacidades, sin duplicar funciones o generar sobreoferta de atención.

ANEXOS

A

Anexo 1

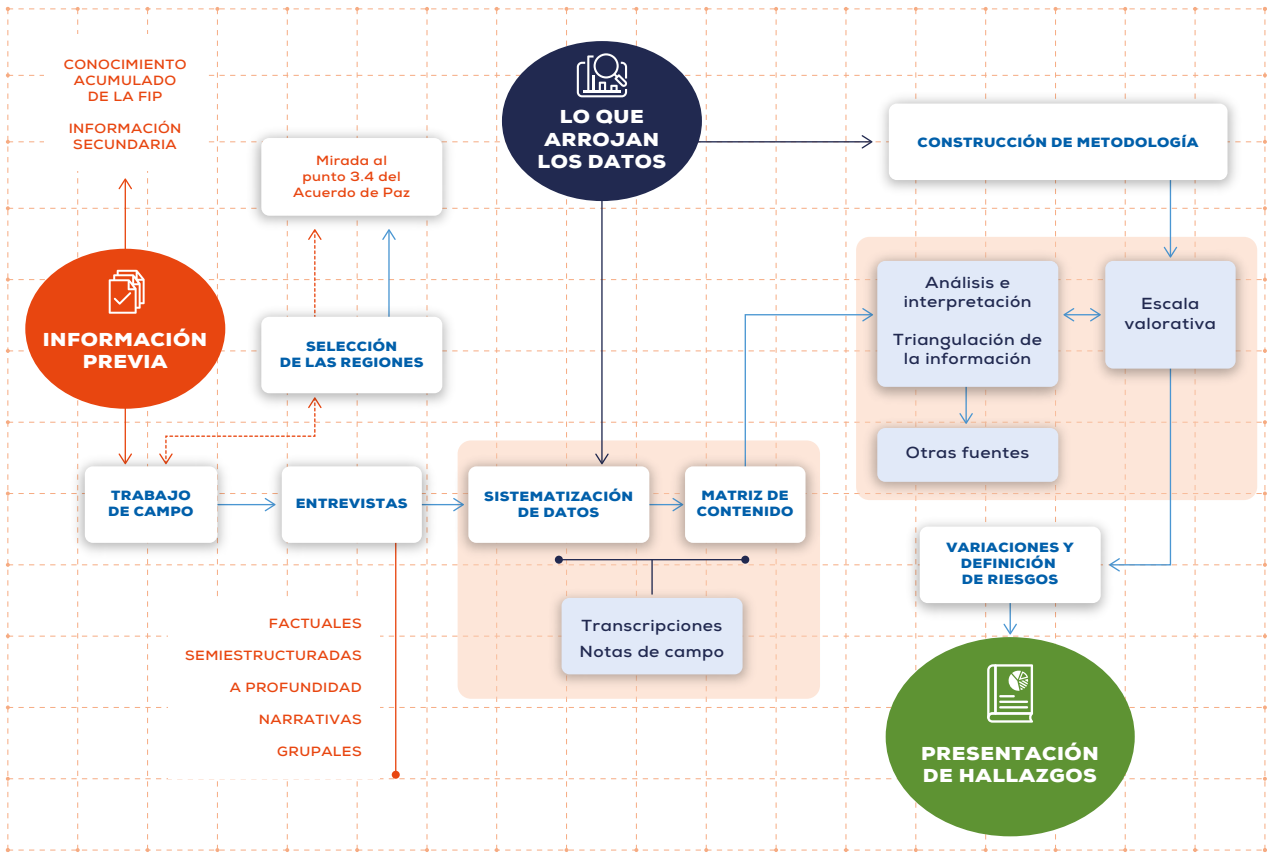
Nota metodológica

Los análisis regionales que presenta este informe están elaborados desde una aproximación cualitativa y bajo un enfoque que combina elementos objetivos sobre el contexto de cada región con las percepciones de distintos actores en el territorio frente a la situación de seguridad en sentido amplio. Se trata de brindar un panorama más ponderado sobre las realidades locales, enfatizando en lo que los sectores entrevistados priorizan como riesgos para la seguridad de la implementación del Acuerdo de Paz.

En ese sentido, como se muestra en el diagrama 1, se definieron unas zonas y luego se consolidó la información con la que ya contaba la FIP, más otras fuentes secundarias relevantes para cada región. Con esta información se predefinieron unos temas que, *a priori*, eran relevantes para profundizar en el trabajo de campo.

DIAGRAMA 1

METODOLOGÍA DE TRABAJO



Fuente: Elaboración propia

Para cumplir con el objetivo del proyecto y posibles líneas de profundización en campo, la mejor ruta fue definir un mapa de actores y sectores relevantes para llevar a cabo entrevistas de diferente tipo. Como lo señala Kvale (2011), existen diversas formas de entrevistas útiles para propósitos diferentes y son el mejor vehículo –ante la imposibilidad de trabajo de campo de larga estancia– para situar los significados y nociones que las personas vinculan a hechos y eventos (Magnusson y Marecek, 2015). En el caso de esta investigación, a aquellos relacionados con *"garantías de seguridad"* y lo que las personas en general relacionan con dicha expresión.

Uno de los grandes retos o dificultades en campo fue el desconocimiento sobre el Acuerdo de Paz y, más aún, sobre el punto 3.4. De ahí que se hayan empleado diferentes tipos de entrevistas para conocer las perspectivas y lecturas sobre *"seguridad"* en términos genéricos.

Las entrevistas que más se emplearon fueron:

- Factuales, para obtener información objetiva, más formal, que posteriormente se profundizó en otras conversaciones y se trianguló con información secundaria. Estas entrevistas se basan en la lógica del "qué", "cómo", "dónde", "por qué", "quiénes".

- Semiestructuradas o aquellas entrevistas divididas en grandes temas que permiten, en especial en las primeras visitas, tener un panorama general sobre los aspectos más relevantes, que luego serán profundizados.

- Narrativas, en tanto se centran en las historias que los entrevistados cuentan y que son útiles para identificar sentidos sociales, culturales, políticos y temporales sobre uno o varios temas. Estas han sido útiles, por ejemplo, para tener una lectura más aterrizada de los cambios que ha significado la salida de las FARC, siendo dichos cambios una unidad de sentido en sí misma que abre temas o líneas de profundización no conocidas.

- A profundidad o aquellas entrevistas que trascienden el momento de una sola entrevista y, por el contrario, buscan conocer la perspectiva de un actor(es) o individuo(s) clave(s) a lo largo de varias visitas. En general, para las cuatro regiones se identificaron personas con el conocimiento y la experiencia territorial para aportar con mayor exhaustividad sobre todos los temas. Estas personas, además, permitieron confrontar hallazgos previos y guiaron al equipo de investigación.

- Grupales o no dirigidas, en las que se busca estimular varios puntos de vista sobre el tema o temas de discusión. Este tipo de entrevista fue particularmente útil en entornos de baja confianza y en los que un sector particular (líderes de JAC, por ejemplo) se siente en confianza para participar si está rodeado de pares, en especial, ante la presencia de extraños (los investigadores).

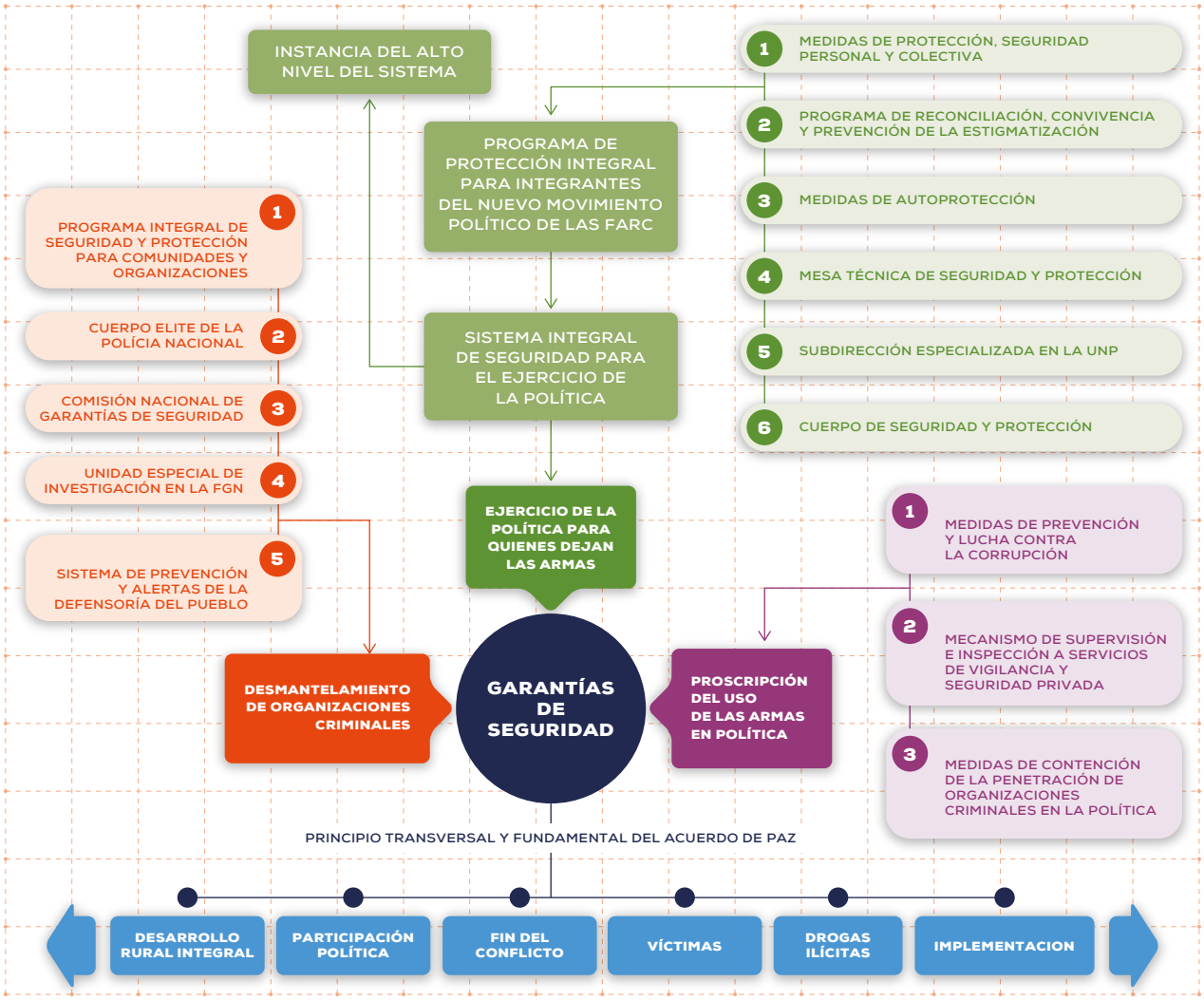
Anexo 2

Marco institucional para las Garantías de Seguridad

En el diagrama 2 se observan las diferentes instancias, estrategias, programas e instrumentos que integran el andamiaje institucional contemplado para las Garantías de Seguridad, el cual, creemos desde la FIP, constituye un principio fundamental y transversal a todos los demás compromisos pactados para que la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz desde los territorios sea sostenible a largo plazo.

DIAGRAMA 2

MARCO INSTITUCIONAL PARA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Acuerdo de Paz y del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:

Suecia
Sverige

OIM
ONU MIGRACIÓN