



Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia

Informe sobre América Latina N°58 | 7 de septiembre de 2016

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción	1
II. El acuerdo final y la transición.....	3
A. Lo que dicen los acuerdos del 23 de junio	4
B. Los temas más difíciles de negociar.....	6
C. El poder militar de las FARC en la víspera de la transición	7
III. Ganar el plebiscito.....	9
A. ¿Qué es el plebiscito?	9
B. La Oposición	10
C. Movilizar el voto por el “sí”	12
D. Un rol para las FARC	14
IV. Implementar los acuerdos del 23 de junio	16
A. La seguridad.....	16
B. La cohesión de las FARC.....	19
C. El factor comunidad.....	23
V. La Misión de la ONU en terreno	26
A. Manejar expectativas	26
B. Intercambio y brechas de información.....	27
C. Resolución de disputas	28
VI. Conclusión	30
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	31
B. Mapa de los cantones y los campamentos para la dejación de las armas de las FARC ...	32
C. Mapa de la presencia de las FARC en Colombia durante 2015.....	33
D. Número de miembros de las FARC entre 1964-2015.....	34
E. Glosario de términos	35

Resumen ejecutivo

Un arduo proceso de negociaciones ha llevado a Colombia al borde de la paz con su grupo insurgente principal, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Tras más de medio siglo de conflicto, parece estar llegando a su fin una guerra que ha dejado más de 220.000 muertos, desplazado a seis millones de personas y marcado tanto las regiones más pobres como al Estado central creando profundas divisiones y persistente rencor. El 23 de junio, los equipos de negociación anunciaron un plan detallado para reunir a los combatientes de las FARC en 28 cantones y campamentos para dejar las armas. Los 15.000 combatientes y milicianos de la insurgencia se integrarán en la vida civil mientras buscan convertir su ideología radical en una fuerza capaz de competir en un sistema democrático. El acuerdo final de paz, anunciado el 24 de agosto, resolvió las últimas disputas y reunió los acuerdos anteriores para poner en marcha un esquema ambicioso de justicia transicional; rescatar a la Colombia rural de las duras desigualdades; expandir la democracia nacional; y comenzar, con la ayuda de las FARC, un programa para reemplazar la coca con cultivos legales y otras actividades no relacionadas con la agricultura.

Sin embargo, la paz se enfrenta a amenazas reales. El acuerdo finalizado en La Habana tiene la aprobación del Gobierno y de la cúpula guerrillera, pero todavía no cuenta con el apoyo completo ni del público general ni de las FARC en su totalidad. Los próximos seis a nueve meses supondrán una gran prueba que, de no ser abordada de forma efectiva, amenazará con descarrilar el acuerdo, limitando su impacto sobre los combatientes guerrilleros y fracasando en el intento de prevenir la reproducción crónica de la violencia.

Haciendo uso en gran parte la baja popularidad del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, la oposición ha surgido bajo la influencia del expresidente Álvaro Uribe, el antagonista principal del proceso de paz. Si el plebiscito para aprobar el acuerdo de paz el 2 de octubre falla, lo más probable es que Colombia sufra nuevas convulsiones políticas y un retorno a la guerra.

Pero incluso si el plebiscito es exitoso, el Gobierno solo tendría un breve respiro. Los planes del cese de fuego y la dejación de armas de las FARC dependen de cómo transcurra la transición al nivel local. Tomando en cuenta la campaña de exterminio que buscó evitar la participación política de las FARC después de un acuerdo de cese de fuego hace 32 años, la seguridad real y percibida de los excombatientes es fundamental para el éxito de la fase temprana del posconflicto. Las venganzas locales en contra de la guerrilla, el descontento de ciertos frentes de las FARC sobre partes del acuerdo, así como los intereses de otros grupos armados ilegales para asumir el control de tierras (cultivos de coca y negocios ilícitos anteriormente controlados por las FARC), evidencian la existencia de riesgos serios en una transición delicada.

Una aproximación transparente ante estos y otros riesgos podría ayudar a los líderes del Gobierno y la guerrilla a manejar las turbulencias. Una fuerte estrategia de comunicaciones para educar a la población sobre el contenido de los acuerdos ayudaría al voto por el "sí" en el plebiscito. Los esfuerzos de la campaña tendrán que separar el acuerdo en sí de la percepción de mal desempeño del Gobierno y enfocarse en refutar las exageradas acusaciones planteadas por la oposición en las que aseguran que

los criminales de guerra de las FARC no servirán penas de cárcel. Asimismo, las FARC deberían contribuir mostrando acciones públicas de buena voluntad y arrepentimiento.

Los estrictos protocolos para proteger a los combatientes de las FARC, que ya fueron acordados, deberían ser afinados mientras el grupo proceda con la dejación de armas. Sin embargo, es responsabilidad de las Fuerzas Armadas y otros actores estatales asegurarse de que los vacíos de poder dejados por la insurgencia se ocupen lo más rápido posible y que las comunidades afectadas por el conflicto sientan alguna afinidad por un Estado que por mucho tiempo han visto como distante y brutal. Frente a todos estos retos, la Misión inicial de la ONU buscará monitorear y verificar el cese al fuego y la dejación de armas. Tomando en cuenta la extrema polarización de la sociedad colombiana, que es causa y legado del levantamiento de las FARC, la Misión tiene que actuar como un árbitro neutral, encargado de recibir y administrar las armas del grupo, vigilar los cantones e investigar y reportar las violaciones del cese al fuego. Su mandato es limitado, acotado en tiempo y difícil.

Para cumplir con éste, la Misión tendrá que manejar con mucho cuidado las expectativas de las comunidades y mantener el diálogo con ellas para adquirir la información crucial sobre posibles violaciones. Tendrá que entender la dinámica de otros grupos armados ilegales todavía activos en el campo y evaluar de forma precisa todas las posibles violaciones. Cuando haya disputas entre las FARC y el Gobierno, la Misión se podría encontrar en tierra frágil. Sería útil consultar con los delegados noruegos y cubanos al proceso de paz. De la misma forma, la comunidad internacional tendrá que expresar con cierta frecuencia su apoyo a la Misión.

Colombia se ha enfrentado a momentos más difíciles que éste en sus más de 50 años de conflicto. Su respuesta a estos obstáculos decidirá si la guerra será historia o realidad para las generaciones venideras.

Recomendaciones

Para lograr la aprobación del acuerdo de paz en un plebiscito legítimo

Al Gobierno de Colombia:

1. Implementar una clara estrategia de comunicaciones para educar a la ciudadanía sobre el acuerdo de paz, enfatizando los beneficios de la paz para las víctimas y las comunidades afectadas por el conflicto, especialmente cómo se aplicará la justicia, y respondiendo a las distintas preocupaciones urbanas y rurales.
2. Coordinar con partidos políticos y campañas de la sociedad civil a favor de la paz, resguardando la independencia de todos los involucrados, y respetar los derechos y las garantías para los oponentes del acuerdo.
3. Pedir perdón en público por el rol del Estado en ciertos eventos de la guerra, incluyendo la exterminación de la Unión Patriótica (UP), el abandono de las comunidades rurales y/o los abusos por parte de las fuerzas de seguridad.

A las FARC:

4. Realizar gestos de buena voluntad como la concentración parcial de sus fuerzas, la destrucción de algunas armas inestables y/o la liberación de todos los niños menores de quince años en sus filas, para mostrar los beneficios de la paz antes del plebiscito.
5. Pedir perdón en público por abusos específicos y/o sistemáticos como la extorsión y el secuestro y/o cooperar con el Comité Internacional de la Cruz Roja en la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
6. Comprometerse públicamente a no presionar a las poblaciones locales a participar o a votar de cierta manera en el plebiscito.

Para asegurar una transición efectiva de la guerra al posconflicto

Al Gobierno de Colombia y las FARC:

7. Llevar a cabo actividades para promover la reconciliación entre los sectores afectados por el conflicto, las FARC y el Estado, incluyendo proyectos de corto plazo con la participación de las comunidades mientras que la guerrilla deja sus armas.
8. Definir las actividades de reincorporación de largo plazo para ser realizadas en los sitios de acantonamiento; éstas deben ser individuales y colectivas y diferenciales en términos de género, edad y etnia.

Al mecanismo tripartito:

9. Establecer y mantener el diálogo con las comunidades locales cerca de los cantones, para entender sus preocupaciones; y comprar, dentro de lo posible, las provisiones a nivel local, sin hacer daño a las economías locales.
10. Establecer, rápidamente, un espacio en el que los incidentes de seguridad contra los miembros de las FARC que viajan fuera de los cantones se puedan revisar, y cambiar los protocolos de seguridad cuando sea necesario.

A las FARC:

11. Seleccionar antes de la terminación del cese al fuego a los miembros que asumirán roles oficiales en la implementación de los acuerdos de paz, tomando en cuenta, en la medida de lo posible, sus obligaciones con la justicia transicional.

A las Fuerzas Armadas:

12. Llevar a cabo actividades para crear la base para la reconciliación con comunidades afectadas por el conflicto que no confían en las fuerzas militares y de policía, y, simultáneamente, movilizarse a los territorios para minimizar el riesgo de la toma de control por grupos armados ilegales.

A la Misión de la ONU:

13. Establecer un diálogo continuo con las autoridades y comunidades locales para explicar su mandato, recolectar información y mantener relaciones independientes.
14. Establecer y liderar reuniones periódicas entre actores que trabajan en terreno en las áreas cerca de los cantones, para intercambiar información relevante y consultar, cuando sea necesario, con los delegados de las naciones garantes la toma de decisiones en el proceso de resolución de disputas de alto nivel.
15. Empezar a planear la extensión y expansión del mandato de tres años de la Misión mientras que las FARC dejan las armas y se implemente, monitoree y verifique el cese al fuego.

A la Comunidad Internacional, especialmente el Gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea:

16. Proporcionar a la Misión de la ONU un apoyo político urgente cuando surjan crisis, y a la Misión y al mecanismo tripartito, el apoyo técnico solicitado.
17. Seguir financiando proyectos comunitarios en áreas de posconflicto, especialmente en y cerca de las zonas donde las FARC van a dejar las armas y respaldar la Estrategia de Respuesta Rápida del Ministerio del Posconflicto.
18. Explorar medidas para proporcionar apoyo financiero a las actividades de reincorporación de las FARC después de que el grupo termine de dejar las armas.

A la Comunidad Internacional, especialmente los gobiernos de América Latina:

19. Mantener su apoyo al proceso de paz independientemente de otros temas que pueden causar tensiones regionales.

Bogotá/Bruselas, 7 de septiembre de 2016

Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia

I. Introducción

El Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC concluyeron cuatro años de negociaciones en Cuba anunciando un acuerdo final de paz el 24 de agosto. Dos meses atrás habían acordado el que tal vez fuera el punto más difícil de la agenda: los términos de un cese bilateral al fuego, el proceso de dejación de armas y las garantías de seguridad para los combatientes de las FARC una vez terminada la guerra. Después de incumplir con la fecha originalmente establecida en marzo para lograr la terminación del proceso de paz, estos acuerdos dieron el estímulo necesario al proceso para pavimentar el camino hacia el acuerdo definitivo¹. Ahora comienza una transición volátil hacia la paz, en la cual la ciudadanía deberá votar el 2 octubre sobre unos acuerdos que se enfrentan a una muy dura oposición en varios frentes. Si el plebiscito no es aprobado, los puntos más impopulares del acuerdo tendrían que volver a negociarse entre las dos partes, y surgirían con probabilidad nuevos brotes de violencia.

Si gana el “sí”, las FARC tendrían que dejar las armas. La exterminación violenta de la Unión Patriótica (UP) todavía presente en la memoria de los guerrilleros y la izquierda política, así como los altos y crecientes niveles de violencia contra los líderes sociales y comunitarios, presentan un contexto intimidante para la dejación de armas². Unas armas que han sido fuente de protección y poder para las FARC, lo único con lo que pueden negociar³.

La Misión de la ONU tiene un rol esencial en asegurar el cumplimiento de los acuerdos sobre la cesación de hostilidades, el cese al fuego y la dejación de armas de las FARC.

¹ Para el texto completo del acuerdo de paz final, véase “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Gobierno de Colombia y FARC-EP, 24 de agosto de 2016. Para informes anteriores de Crisis Group sobre el proceso de paz, véase Informes sobre América Latina N°53, *El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia*, 11 de diciembre de 2014; 51, *ELN: ¿Abandono a su suerte? El ELN y los Diálogos de Paz en Colombia*, 26 de febrero de 2014; 49, *Justicia Transicional y los Diálogos de Paz en Colombia*, 29 de agosto de 2013; 45, *Colombia: ¿Por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012; e Informe breve N°32, *En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia*, 3 de julio de 2015.

² Este informe utilizará los términos “dejación de armas” en vez de “desarme” y “reincorporación” en vez de “reintegración” cuando se hace referencia a las actividades y conceptos de los acuerdos y procesos de paz para respetar el lenguaje en los acuerdos, el diseño del acuerdo final y la perspectiva de las FARC sobre estos temas. El término “reintegración” se utilizará cuando se hace referencia al programa de reintegración individual existente en Colombia.

³ Entre 2014 y 2015 las amenazas a líderes sociales bajaron, pero los homicidios aumentaron de 82 a 110. Jorge A. Restrepo, “Violencia política en Colombia: creciente y cada vez más selectiva”, CERAC, 23 de marzo de 2016. Las FARC crearon la UP en 1984 para sus miembros y otros activistas. Tuvo mucho éxito rápidamente en todos los niveles, pero la élite política, narcotraficantes, miembros de las fuerzas armadas nacionales y ciertos actores estatales asesinaron a entre 3.000 y 5.000 de sus miembros y activistas. Steven Dudley, *Armas y Urnas: Historia de un genocidio político* (Bogotá, 2008); Roberto Romero Ospina, *Unión Patriótica: Expedientes contra el olvido* (Bogotá, 2011). Entrevista de Crisis Group a un miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 13 de junio de 2016.

La creación del mecanismo tripartito – ONU, FARC y Gobierno – es una innovación cuya efectividad es difícil de predecir.

Este informe se concentra en los retos que presentan el plebiscito, la dejación de armas por parte de las FARC y la Misión de la ONU. Aunque los acuerdos de paz prometen cambios ambiciosos, estos obstáculos inmediatos supondrán una prueba crucial al comienzo de la transición. En primer lugar, un voto en contra de los acuerdos descarrilaría todo el proceso. En segundo lugar, la dejación de armas de las FARC es determinante tras el cese al fuego. Si la dejación de armas avanza de forma temprana, se crearía el impulso y la confianza necesarios para mover hacia delante los siguientes puntos en la agenda de paz. Si por el contrario se volviera problemático, el apoyo popular al proceso podría socavarse antes de las elecciones presidenciales del 2018. Por último, la Misión de la ONU es necesaria para una implementación fluida de los acuerdos del cese al fuego firmados el 23 de junio. Este cese al fuego es necesario, aunque no suficiente, para ganar la confianza de gran parte de la sociedad colombiana, principalmente urbana, que todavía se muestra cautelosa sobre los términos de la paz.

Para poder cubrir el espectro de perspectivas más amplio posible, se realizaron 60 entrevistas con expertos sobre desarme, desmovilización, y reintegración (DDR) y otros temas relevantes, además de legisladores, analistas políticos y de conflicto, diplomáticos, miembros de los equipos negociadores del Gobierno y de las FARC, representantes de la Misión de la ONU, líderes comunitarios y autoridades locales. También se obtuvo la perspectiva de miembros de las FARC y el ELN sobre el terreno. Se hizo trabajo de campo en Putumayo, Guaviare y Cauca, principalmente en áreas bajo el control de las FARC, para recoger testimonios de líderes comunitarios y residentes.

II. El acuerdo final y la transición

El acuerdo final entre el Gobierno y las FARC proporciona los cambios para estimular la productividad, mejorar las condiciones de vida y garantizar la tenencia de la tierra en la Colombia rural; aumentar el espacio político para los movimientos de oposición; garantizar la reincorporación y la seguridad de las FARC; reformar la política de drogas, especialmente al ayudar a los campesinos rurales a sembrar cultivos legales en vez de coca; respetar los derechos de las víctimas a la justicia por los crímenes de la guerra; y asegurar la verificación, la implementación y la refrendación en el plebiscito. Los acuerdos del 23 de junio sobre la cesación de hostilidades, la dejación de armas de las FARC y las garantías de seguridad para los miembros de la guerrilla son de suma importancia porque son los primeros en implementarse y la transición al posconflicto a largo plazo dependerá de su éxito. Estos acuerdos proporcionan los pasos para, por un lado, poner fin a la confrontación militar y, por otro, dibujar el cronograma para que las FARC dejen las armas. Ambos procesos serán monitoreados y verificados por una misión internacional.

Aunque estos temas eran parte del punto tres (de los seis en total) en la agenda de negociación, las partes los discutieron hacia el final del proceso. En la firma del acuerdo sobre la “participación política” en el 2013, los equipos anunciaron que saltarían directamente al tema de las drogas ilícitas. Aclararon que la enrevesada cuestión sobre la participación de las FARC en la política, originalmente parte de la discusión sobre “participación política”, se incluiría en el punto tres⁴.

Los primeros acuerdos sobre reforma rural integral, participación política y drogas ilícitas fueron los puntos menos complicados de la agenda. La academia, la sociedad civil y los colombianos en general han sostenido desde hace tiempo que la tenencia desigual de la tierra ha contribuido al conflicto armado⁵. Hay mucho apoyo en Colombia para que la política contra las drogas sea menos coercitiva y más sensible a las realidades económicas rurales⁶. Los llamados a que las FARC renunciaran explícitamente a su rol en la producción y el tráfico de la droga se plasmaron en su compromiso en el acuerdo a cortar lazos con el negocio ilegal y a participar en la lucha en su contra.

⁴ “Comunicado Conjunto: La Habana, 06 de noviembre de 2013”, Gobierno y FARC-EP, p. 3. El acuerdo de participación política cubrió el rol y las garantías tanto de la oposición como de las víctimas del conflicto armado en la política.

⁵ “Borrador Conjunto: 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, Gobierno y FARC-EP, 16 de mayo de 2014, p. 4. En el 2014, una encuesta nacional encontró que el 75 por ciento de los encuestados estuvieron “de acuerdo que en las conversaciones entre el Gobierno y las FARC, se sigan discutiendo políticas de acceso a tierras que amplían y complementan la política de restitución”. Aunque esta encuesta se realizó después de la firma del acuerdo sobre la reforma rural integral, menos de la mitad de los entrevistados sabían que esta cuestión se había discutido en la mesa de negociación. La restitución se refiere a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011, la cual busca, entre otras cosas, devolver la tierra robada en el conflicto armado. Francisco Gutiérrez Sanín y Margarita Marín, “Los colombianos y los problemas agrarios: encuesta de opinión sobre los problemas agrarios en Colombia: Segundo Reporte 2014”, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2014.

⁶ Véase por ejemplo, “La política de drogas según los líderes de opinión en Colombia”, Fundación Ideas para la Paz, 13 de agosto de 2014. “Hay que regular el mercado de las drogas: test de El Tiempo”, *El Tiempo*, 14 de agosto de 2014.

El Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo, en diciembre del 2015, dijo que los temas de las víctimas del conflicto, los abusos de la guerra y la justicia transicional fueron los más difíciles de negociar. Ambas partes avanzaron lentamente hasta admitir responsabilidad por graves violaciones a los derechos humanos. Las FARC frecuentemente insistieron que sus líderes y miembros no irían a la cárcel por haber ejercido “el derecho a la rebelión”. Sin embargo, eventualmente argumentaron que sería injusto si sus combatientes fueran a la cárcel sin que ningún otro actor armado en el conflicto tuviera que hacer lo mismo⁷.

A. *Lo que dicen los acuerdos del 23 de junio*

Los acuerdos del cese al fuego son técnicos en su alcance y ambiciosos en su cronograma⁸. Plantean una línea del tiempo detallada para la dejación de armas de las FARC, la implementación del cese al fuego y las responsabilidades de la Misión de la ONU. El acuerdo sobre seguridad contempla un amplio espectro de temas, cubriendo cuestiones a corto plazo como los protocolos de seguridad individual hasta un “pacto nacional” para evitar que la violencia armada permee la vida política. El texto también se refiere a la dejación de armas, siendo esta una cuestión existencial para las FARC. Lo acordado en La Habana establece que existirán 22 “Zonas Veredales Transitorias de Normalización” (ZVTN) y seis “puntos” o campamentos más pequeños. Estas zonas serán del tamaño de la vereda en las que se ubiquen, y pretenden proteger y separar los miembros de las FARC de las Fuerzas Armadas durante el cese bilateral al fuego. Los campamentos serán más pequeños que las ZVTN, aunque su tamaño final aún no se ha definido. Los combatientes de las FARC acudirán a estas áreas a dejar sus armas y a prepararse para la reincorporación a la vida civil.

El día D del proceso de paz será el 26 de septiembre, fecha en la que se firmará y dará comienzo la implementación del acuerdo final de paz. Antes del día D, las FARC deberán haber celebrado su décima conferencia a la que acudirán líderes y mandos medios para aprobar los acuerdos y aclarar los costos de no participar en la paz. El plebiscito está programado para el 2 de octubre. Esto significa que se la lo acordado el 23 de junio podría empezar a implementarse antes del plebiscito. Lo que sigue al día D y al plebiscito será el comienzo de la movilización de los combatientes de las FARC hacia las ZVTN y los campamentos e informar a la Misión de la ONU sobre el tamaño de su arsenal. Poco después, las FARC llevarán sus armas de bajo calibre, las armas de los milicianos, las granadas y otras municiones a las ZVTN. Dos meses después de la implementación, se realizará de forma coordinada la destrucción del “armamento inestable [de las FARC] guardado en depósitos (caletas) previamente geo referenciados”⁹.

⁷ “Las FARC por primera vez repararán materialmente a sus víctimas”, EFE, 16 de diciembre de 2015. Informe de Crisis Group, *Justicia Transicional*, op. cit., pp. 9-10. “Las Farc reiteran que no están dispuestas a pagar ‘un solo día de cárcel’”, *El País de Cali*, 3 de marzo de 2015. “La isla y la selva: siete días en la mente de las Farc”, *El Espectador*, 19 de octubre de 2015. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), creada por el acuerdo sobre justicia, abordará los peores y más representativos crímenes de la guerra y cubrirá todos los actores armados y civiles con participación crucial en esos abusos.

⁸ Incluyen numerosos protocolos específicos que son parte del acuerdo final.

⁹ “Acuerdo Final”, op. cit., p. 245.

Los combatientes de las FARC se quedarán en estas zonas durante seis meses. Entregarán sus armas a la Misión de la ONU para que estén almacenadas en contenedores según un estricto cronograma¹⁰. Más adelante, la ONU extraerá el armamento y se cerrarán las ZVTN y los campamentos un mes después. Las armas serán utilizadas para crear tres monumentos: en Nueva York cerca de la sede de la ONU, en Cuba y en Colombia.

Empezando el 29 de agosto y durante este periodo de seis meses, las fuerzas armadas y las FARC no llevarán a cabo operaciones militares entre sí. Para prevenir incidentes, una vez concentrados los miembros de las FARC, las zonas tendrán un anillo de seguridad de un kilómetro cada uno, protegido en su perímetro por la fuerza pública, en el cual solamente los miembros del mecanismo tripartito pueden patrullar; si es necesario, la Policía podrá intervenir dentro de dicho perímetro¹¹. El cese de las hostilidades también requiere que las partes no lleven a cabo operaciones militares que afecten a civiles. Las FARC tienen que terminar sus actividades financieras y no pueden aumentar su capacidad de combate. Mientras que sus fuerzas estén en las ZVTN y los campamentos, se implementarán unas actividades de reincorporación que aún están por definirse¹².

El acuerdo sobre garantías de seguridad afecta a los combatientes que participen en política, así como a otros que formen parte del proceso de reincorporación, las comunidades y las organizaciones sociales. También se refiere a la lucha contra los grupos neoparamilitares e incluye medidas contra la corrupción¹³. El texto hace un llamado a un “Pacto Político Nacional” en el cual diversos grupos sociales y políticos renuncian al uso de la violencia en la vida política. El Gobierno presentará una legislación prohibiendo “las estructuras o prácticas paramilitares”.

El acuerdo sobre garantías de seguridad también llevaría a la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para desmantelar organizaciones criminales. Entre sus muchos objetivos incluye la proposición de mecanismos para investigar a representantes públicos con vínculos pasados a grupos paramilitares o violaciones a los derechos humanos, y diseñar políticas para llevar a las organizaciones criminales ante la justicia. Una unidad investigadora se crearía en la Fiscalía enfocada a los grupos neoparamilitares.

Otras medidas significativas del acuerdo incluyen la creación del “Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política” que pone en marcha medidas de seguridad especiales para miembros de las FARC que entren en política o se encuentren en proceso de reincorporación. Este organismo contaría con un “Cuerpo de seguridad y protección” que incluye a “personas de confianza” de las FARC y la Policía.

¹⁰ El 30 por ciento de todas las armas antes del día D+90; otro 30 por ciento antes del día D+120; y el 40 por ciento final antes del día D+150.

¹¹ El mecanismo tripartito está constituido por delegados del Gobierno, las FARC y la Misión de la ONU para verificar y monitorear el cese al fuego y la dejación de armas. Para más información sobre esto, véase la sección sobre la Misión de la ONU más abajo.

¹² Las partes anunciaron que el cese bilateral al fuego comenzaría el 29 de Agosto de 2016, aunque las FARC empezarán su concentración formal según el cronograma establecido en los acuerdos. “Acuerdo Final”, op. cit., pp. 199, 68.

¹³ Ibid, pp. 69-87. Este informe utiliza el término “neoparamilitar” según Soledad Granada, Jorge A. Restrepo y Alonso Tobón García, “Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano”, en Jorge Restrepo and David Aponte (eds.), *Guerra y violencias en Colombia Herramientas e interpretaciones* (Bogotá, 2009), pp. 467-499.

Las FARC anunciaron en julio de 2016 que están planeando seleccionar a 600 combatientes como escoltas para sus líderes¹⁴. También se contemplan otras medidas a medio y largo plazo para proteger a las comunidades rurales y las organizaciones locales, incluyendo una forma de policía rural.

B. *Los temas más difíciles de negociar*

Las conversaciones sobre el cese de fuego y la dejación de armas fueron arduas. Los subcomités técnicos trabajaron durante más de un año antes de los acuerdos del 23 de junio, y ambas partes recibieron apoyo experto en distintos momentos. Quizá la mayor discrepancia entre las partes, al tiempo que las negociaciones no alcanzaron la fecha de entrega planeada del 23 de marzo, fue sobre el número programado de ZVTN y campamentos. El Gobierno originalmente argumentó que entre siete y diez serían suficientes, más o menos uno por bloque de las FARC. La guerrilla quería 70, uno por cada frente¹⁵. La disputa llegó a ser un obstáculo serio debido a las sensibilidades políticas sobre el tema. El funcionamiento de las zonas se acordó antes de concretar el número final¹⁶.

Las partes presentaban también diferencias de opiniones respecto al mejor modelo para las ZVTN. El Gobierno propuso un campamento tradicional para un proceso de DDR, lo cual fue visto por las FARC como inadecuado para el contexto colombiano. El tema de contacto con la población civil fue polémico. El Gobierno propuso zonas en áreas sin civiles. Las FARC dijeron que no se podía privar del contacto con civiles y que estas zonas serían como “cárceles a cielo abierto”¹⁷. Sin embargo, la apertura casi completa de los campamentos en procesos de paz anteriores, como el del Ejército Popular de Liberación (EPL) en los noventa, sería imposible de recrear en el contexto político actual¹⁸. Los imperativos políticos dominaron las discusiones

¹⁴ “Las Farc calculan que necesitarán unos 600 escoltas cuando firmen la paz”, *RCN*, 21 de julio de 2016.

¹⁵ Según sus estatutos, las FARC están organizadas en unidades. Los bloques tienen al menos cinco frentes cada uno y siguen los órdenes del Secretariado o el Estado Mayor Central. Un frente tiene al menos dos columnas y, en la teoría, al menos 220 combatientes. El tamaño de los bloques y los frentes varía mucho. Por ejemplo, se reporta que el Bloque Caribe tiene aproximadamente 350 combatientes uniformados mientras el Bloque Oriental tiene un poco más de 3.300. Sin contar los milicianos, el número de miembros de cada frente ha variado recientemente desde 250 hasta tan pocos como diez.

¹⁶ El Gobierno estaba preocupado porque demasiadas zonas permitirían a la oposición argumentar que se estaba entregando el país a las FARC con múltiples “Caguáncitos”, haciendo referencia a la zona desmilitarizada proporcionada para los diálogos de paz del 1999 al 2002. Las FARC pensaron que muy pocas zonas les harían verse como una fuerza derrotada. Entrevista de Crisis Group, diplomáticos de alto nivel, Bogotá, 5 de mayo, 2 de junio de 2016; analista de conflictos, Bogotá, 9 de mayo de 2016.

¹⁷ Entrevista de Crisis Group, oficial del Gobierno, Bogotá, 16 de junio de 2016; miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016. “Sin firma en La Habana, ¿y ahora qué?”, *Semana*, 26 de marzo de 2016. “No aceptaremos cárceles a cielo abierto”: FARC”, *Caracol*, 12 de marzo de 2016.

¹⁸ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 2 de mayo de 2016. Durante el proceso del 1990 al 1991 con el EPL, se establecieron “campamentos de paz” casi completamente abiertos. Los civiles, los líderes de negocios, los representantes del gobierno, y los periodistas entraban con frecuencia, especialmente en el campamento principal de Juan José.

técnicas, y se encontró una solución de mutuo acuerdo para permitir contacto controlado con los civiles¹⁹.

Además de todo esto, la falta de confianza mutua se manifestó en una disputa pública en marzo de 2016 como resultado del informe entregado el 23 de enero por el Subcomité Técnico del punto tres. Las FARC argumentaron que cuando el mismo subcomité se reunió en marzo para hablar de la ubicación de las zonas que después se convirtieron en ZVTN, el equipo del Gobierno leyó una propuesta muy distinta al informe, la cual incluyó ideas inaceptables para las FARC y que no eran parte de la propuesta original. Los negociadores del Gobierno dijeron públicamente que estas declaraciones eran “totalmente falsas”²⁰. La disputa dañó la confianza y reflejó la naturaleza difícil de los temas a discutir.

C. *El poder militar de las FARC en la víspera de la transición*

Las FARC decidieron negociar, en parte, como resultado de los retrocesos militares durante la administración de Álvaro Uribe (2002-2010). Hoy el grupo controla mucho menos territorio que al final de las negociaciones del Caguán en el 2002; ya no puede reunir a cientos de combatientes para sus operaciones, y se ha visto disminuido su pie de fuerza desde casi 20.000 combatientes en el 2002 hasta más o menos 7.000²¹. También ha perdido líderes, los más notorios en marzo del 2008 cuando Manuel Marulanda, su líder durante 44 años, falleció por complicaciones de corazón; Raúl Reyes, el entonces segundo al mando, cayó en una operación realizada por las fuerzas colombianas en Ecuador; e Iván Ríos, miembro del Secretariado, fue asesinado por su escolta. En septiembre de 2010, el Mono Jojoy, el líder militar más importante de las FARC, murió en un bombardeo aéreo; y Alfonso Cano, el entonces nuevo líder, fue una de las bajas en una operación militar en noviembre del 2011.

Sin embargo, las FARC no fueron derrotadas en el campo de batalla. Se recuperaron de su punto más bajo en julio del 2008 con su “Plan Renacimiento”. Se disminuyeron las desertiones y las muertes en combate, aunque el grupo nunca volvió a sus niveles anteriores de poder e influencia territorial. Mientras que el balance militar y político favoreció mucho al Gobierno, no se pudo superar el impasse en el campo de batalla²².

¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016; oficial del Gobierno, Bogotá, 16 de junio de 2016.

²⁰ “El mensaje de Timochenko a su tropa que revela crisis en la mesa de La Habana”, *Las 2 Orillas*, 11 de marzo de 2016. “‘Diferencias de fondo’ bloquean acuerdo final entre Gobierno y FARC”, *Semana*, 23 de marzo de 2016.

²¹ Véase el gráfico uno en el apéndice. El presidente Santos dijo en marzo que las FARC tienen más o menos 7.500 combatientes permanentes armados. “Santos dice que unos 17.500 miembros de las FARC se desmovilizarían”, *Semana*, 15 de marzo de 2016.

²² En julio del 2008, durante la Operación Jaque, el ejército engañó a los comandantes de las FARC que tenían capturadas a unas víctimas de secuestro de alto perfil, incluyendo la candidata presidencial Ingrid Betancourt, su llave a la vicepresidencia, Clara Rojas, y tres contratistas estadounidenses, entre otros, para que los entregaran sin disparar ninguna bala. El entonces líder de las fuerzas armadas dijo “es el fin del fin de las FARC”. “Es el fin del fin de las Farc: General Freddy Padilla de León”, Caracol Radio, 3 de julio de 2008. “Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País”, Ministerio de Defensa, junio de 2016. Carlos Medina Gallego, “Reingeniería militar y política de las FARC”, *Razón Pública*, 14 de enero de 2013.

Desde el comienzo del proceso de paz, el poder y la presencia de las FARC han variado muy poco. El grupo dice que tiene 15.000 miembros, aunque el ejército informa que tiene 13.980 incluyendo combatientes y milicianos²³. Está organizado en siete bloques, 51 frentes, diez columnas móviles, 14 compañías móviles, cuatro comisiones móviles, una unidad especial para proteger a los líderes del Bloque Oriental y dos frentes urbanos. La mayoría de los frentes están compuestos por combatientes rurales de tiempo completo además de milicias urbanas. Las FARC también tiene dos brazos políticos: el Partido Comunista Clandestino Colombiano y el Movimiento Bolivariano²⁴. Algunas ONG locales les son solidarias.

Las FARC pueden llevar a cabo acciones militares en alrededor de 190 municipios en el país, y de hecho han estado activos en la gran mayoría de estos lugares por al menos 20 años. Alrededor de dos terceras partes de estos municipios tenían cultivos de coca en el 2014²⁵. Están involucrados en el negocio de la droga en varios niveles, y la minería ilegal y la extorsión son sus otras actividades económicas principales. En muchas áreas, han proporcionado mecanismos para impartir justicia y resolver conflictos, de manera arcaica y frecuentemente abusiva. Recientemente, el grupo ha delegado esta tarea a las juntas locales de acción comunal²⁶. A pesar de estar muy involucrado en economías ilegales, las aspiraciones políticas y el compromiso local son fundamentales para la identidad del grupo.

²³ Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 13 de junio de 2016. "Las Farc tendrían 13.980 miembros", *El Espectador*, 12 de agosto de 2016.

²⁴ "Milicias urbanas: el rostro clandestino de las Farc", *Verdad Abierta*, 13 de julio de 2016.

²⁵ Véase mapa en los apéndice. Colombia tiene 1.122 municipios. Carlos Medina Gallego (ed.), *Flujos y reflujos: La guerra en las regiones* (Bogotá, 2011). Los datos sobre la coca resultan al cruzar la presencia de las FARC en el mapa presentado en el apéndice, con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre las métricas de coca para el 2014, el año más reciente para el cual hay datos disponibles a nivel municipal.

²⁶ Ariel Ávila Martínez y Juan Diego Castro León, "Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el posconflicto", Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fes-col), febrero del 2015.

III. Ganar el plebiscito

La agenda del proceso de paz incluyó desde su comienzo un referendo sobre el acuerdo final. Esto fue un punto controvertido desde el principio. Las FARC presionaron por una Asamblea Constituyente para ratificar los acuerdos. Sin embargo, en enero del 2013, el presidente Santos dijo: “no vamos a terminar estos acuerdos con una Asamblea Constituyente, como algunos han pedido (...) Que se borren de la mente esa posibilidad porque eso no va a ser así”. La posición del grupo empezó a cambiar en el 2016, cuando comenzó a presionar por una “consulta popular”²⁷. Eventualmente, los equipos acordaron adoptar el fallo de la Corte Constitucional de un plebiscito sobre los acuerdos finales.

El clima político para Santos y su presidencia es hostil. Las encuestas de opinión pública frecuentemente muestran un alto descontento en numerosos temas. El público también ha criticado su manejo de protestas industriales recientes. En mayo del 2016, su apoyo público alcanzó un mínimo histórico de 21 por ciento²⁸. Además, el conocimiento general del contenido del acuerdo es muy limitado, permitiendo interpretaciones equivocadas. El plebiscito es la amenaza más inmediata y seria al acuerdo, y sus promotores tienen que diseñar y entregar una campaña efectiva.

A. ¿Qué es el plebiscito?

El punto seis de la agenda general incluyó un referendo sobre los acuerdos. Sin embargo, no se podía usar ningún mecanismo de participación democrática existente en la ley colombiana. Un referendo hubiese requerido preguntas sobre cada punto en los documentos, 75 de ellas solamente sobre el acuerdo de justicia transicional. Cada una tendría que alcanzar un umbral mínimo para ser aprobado. Una consulta popular plantearía una pregunta general sobre un tema de “importancia nacional” con un resultado de obligatoriedad legal, pero no se podría usar para un tema como un acuerdo de paz que podría reformar la Constitución²⁹. El Gobierno ofreció una nueva fórmula a la Corte Constitucional, cuya decisión en julio planteó los lineamientos para el plebiscito. La aprobación requiere una mayoría producida por un voto “sí” o “no” de al menos el 13 por ciento del electorado calificado –4.473.282 votantes– reflejando así el umbral “implícitamente establecido” por los referendos constitucionales³⁰. Si no, no se podrían implementar los acuerdos.

La mayoría de los empleados públicos pueden hacer campaña a favor o en contra de los acuerdos de paz, siempre y cuando no utilicen el tema como parte de una plataforma partidaria o electoral. Sin embargo, ni el Procurador Alejandro Ordóñez, quien es un abierto opositor del proceso, ni el Fiscal Néstor Martínez, quien ha dicho

²⁷ “¿Una Constituyente para la paz?”, Universidad de los Andes, enero del 2013. Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 14 de junio de 2016. Las FARC estaban haciendo referencia a la consulta popular definida en la ley colombiana.

²⁸ “Encuesta Gallup” #112, mayo del 2016.

²⁹ Ley 134 del 1994. “Paz: ni referendo, ni consulta, ni plebiscito”, *Semana*, 24 de enero de 2015.

³⁰ “Presidente no necesita aprobación para firmar la paz: Magistrada Calle”, *Semana*, 22 de julio de 2016. “Mapas de riesgo electoral 2016: Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz”, Misión de Observación Electoral, agosto del 2016, p. 5. El Consejo Nacional Electoral (CNE) publicó las reglas específicas de la campaña luego de que Santos oficialmente convocó al plebiscito. Véase “Resolución 1733 de 2016”, Consejo Nacional Electoral, 31 de agosto 2016.

que su servicio será aliado del mismo, podrán formar parte de la campaña. Tampoco los miembros de las fuerzas armadas. Los fondos y materiales públicos no se podrán usar para dichos propósitos, y todas las campañas tienen que gozar de igual acceso a los medios de comunicación³¹.

La Corte también decidió que el resultado del plebiscito sea solamente obligatorio para el presidente. Si gana el “sí”, Santos y cualquier presidente futuro tienen que implementar los acuerdos. La única forma en la que una nueva administración podría legalmente evitar hacerlo sería a través de la realización de otro plebiscito. El Gobierno también ha dicho que, si pierde en octubre, no sería posible volver a negociar³². El plebiscito pone en marcha los mecanismos para la aprobación del Congreso y la inclusión de los acuerdos de paz en la Constitución, planteados en el Acto Legislativo para la Paz, el cual la oposición propone demandar ante la Corte Constitucional.

B. La Oposición

El expresidente Uribe, quien lidera la oposición al acuerdo, es un político poderoso y divisivo³³. El Partido Centro Democrático (PCD) del cual es su líder de facto, declara no estar en contra de la paz en sí, sino de cómo se hizo la negociación. Argumenta que las FARC deberían haber anunciado un cese al fuego unilateral y haber cesado su relación con actividades criminales como una condición previa. Del mismo modo, Uribe considera que el Ejército debería haber podido atacar al grupo hasta que se desarmara, incluso durante su cese unilateral al fuego³⁴. Insiste además en que la política de drogas, la reforma rural y el “modelo económico” del país deben excluirse de las negociaciones³⁵.

El partido asevera que la discusión de estos y otros temas “genera el riesgo de crear más violencia”³⁶; y que se opone especialmente a la supuesta “impunidad total” para los líderes de las FARC que han cometido violaciones graves de derechos humanos durante el conflicto³⁷. Cree además que el plan de justicia transicional asegura que los miembros de las FARC condenados por estos crímenes no tendrán cárcel, que habrá impunidad para el tráfico de drogas y que los recursos ilegalmente ganados del grupo se convertirán en bienes legales. También asevera que los combatientes que han cometido los delitos más graves no deberían poder participar en política³⁸.

³¹ “Sea cual sea el Gobierno, debe acatar mandato del plebiscito”, *El Tiempo*, 24 de julio de 2016. “La Fiscalía será un gran aliado del proceso de paz: Néstor Humberto Martínez”, W Radio, 9 de junio de 2016. “Presidente no necesita aprobación”, op. cit. “Comunicado No. 30”, Corte Constitucional de Colombia, 18 de julio de 2016.

³² Corte Constitucional, op. cit. “Sea cual”, op. cit. Entrevista de Crisis Group, oficial del Gobierno, Bogotá, 9 de agosto de 2016.

³³ En una encuesta de Ipsos, entre muchas figuras políticas, Uribe recibió el índice más alto de aprobación, en el 53 por ciento; el 43 por ciento le dio un índice negativo. “Repunta la paz”, *Semana*, 3 de julio de 2016.

³⁴ Entrevistas de Crisis Group, representante PCD, Bogotá, 16, 22 de junio de 2016. Las FARC nunca hubieran aceptado estas condiciones. Véase Carlo Nasi, “¿No al diálogo de Santos con las FARC? ¿cuáles son los argumentos?”, *Razón Pública*, 14 de abril de 2014.

³⁵ Véase la plataforma del movimiento de Resistencia Civil del PCD, “Proclama ‘La Paz Que Queremos’”.

³⁶ Entrevista de Crisis Group, Representante PCD, Bogotá, 16 de junio de 2016.

³⁷ Uribe, ahora senador, ha utilizado estas palabras exactas en varias ocasiones. Recientemente, ver “Uribe le pide a Bernie Aronson ‘no ignorar las trampas del plebiscito’”, *El Tiempo*, 5 de julio de 2016.

³⁸ Entrevista de Crisis Group, Representante PCD, Bogotá, 16 de junio de 2016.

El PCD ha sido persuasivo. Una encuesta en julio encontró que el 58 por ciento de los colombianos cree que la impunidad perpetuará el conflicto; el 88 por ciento está de acuerdo con que los líderes de las FARC deberían pagar condena en la cárcel por sus crímenes; y el 75 por ciento siente que los líderes de las FARC no deberían poder entrar a la política³⁹. El apoyo para estos argumentos ha sido consistentemente fuerte, aunque la opinión general sobre el proceso de paz ha sido más fluctuante⁴⁰. Los acuerdos sobre la participación en la política, incluyendo los diez curules en el Congreso garantizados para las FARC por dos términos desde el 2018, y la ley del uso de la amnistía tendrán mucha influencia en los votantes.

El PCD también argumenta que la campaña del plebiscito será parcial hacia el Gobierno, y que un referendo que permita votos sobre múltiples preguntas separadas en vez del paquete del acuerdo completo sería mucho mejor. También se opone al hecho de que los oficiales del Gobierno puedan expresar sus opiniones, diciendo que los que promueven el “no” ponen en riesgo su cargo. También considera que no hay garantías de acceso equitativo a los medios de comunicación⁴¹.

Algunos dentro del partido han presionado para una abstención masiva para negar al plebiscito un grado de legitimidad democrática⁴². Sin embargo, después de un debate interno, el partido decidió apoyar a la campaña por el “no”. Insiste que no quieren retomar la guerra, sino buscar nuevos términos para una paz acordada con las FARC⁴³.

A pesar de la polarización fomentada por la campaña, el Gobierno ha dicho frecuentemente que se garantizarán condiciones iguales para la oposición. Para asegurar un resultado legítimo, las autoridades tienen que garantizar una cobertura mediática equitativa. Las afirmaciones de acceso inequitativo ya son frecuentes, por lo que el monitoreo en este sentido es esencial. Las autoridades estatales y electorales tendrán que patrullar con cuidado la delgada línea entre la educación pública permitida sobre el proceso de paz, y la campaña activa por el “sí”, lo cual está prohibido con recursos del estado⁴⁴.

Si los argumentos del PCD influyen sobre una mayoría de los votantes, el país se enfrentará a la posibilidad de condiciones políticas y de seguridad muy volátiles, y probablemente a un retorno al conflicto. Sin embargo, aunque la campaña del parti-

³⁹ “Repunta la Paz”, op. cit. “Gran Encuesta”, *Semana*, 7 de agosto de 2016.

⁴⁰ El apoyo para el proceso ha respondido a hitos, faltas de avances y violencia. Se aumentó por 17 puntos después de los acuerdos del 23 de junio y se cayó por 15 puntos después del ataque de las FARC en Buenos Aires, Cauca en abril del 2015 el cual rompió el cese al fuego unilateral de las FARC y mató a 11 soldados. “Encuesta Gallup Colombia #113”, julio del 2016, p. 98; *ibid*, #106, abril del 2015, p. 101.

⁴¹ Entrevista de Crisis Group, representante PCD, Bogotá, 22 de junio de 2016. La decisión de la Corte Constitucional prohíbe las presiones políticas, financieras o de trabajo o las consecuencias por expresar que uno está de un lado o el otro en la campaña. Corte Constitucional, op. cit.

⁴² El partido conoce bien el poder de la abstención. Cuando Uribe hizo un referendo en el 2003, catorce de las quince preguntas estuvieron por debajo del umbral mínimo de 25 por ciento a pesar de que el Gobierno las haya ganado. Constanza Amézquita Quintana, “Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia”, *Análisis Político*, vol. 63, pp. 78-102. En una pregunta, el 24.97 por ciento votó 93 por ciento a favor.

⁴³ Entrevista de Crisis Group, representante PCD, Bogotá, 16 de junio de 2016.

⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, oficial del Gobierno, Bogotá, 15 de junio de 2016; experto electoral colombiano, Bogotá, 21 de junio de 2016.

do fracasara, su implicación activa en la campaña del plebiscito le presta ya de por sí una legitimidad al resultado⁴⁵.

C. *Movilizar el voto por el “sí”*

La aprobación del acuerdo de paz no está dada. Muchos factores serán cruciales, sobre todo explicar los méritos de sus aspectos más controvertidos. Aunque los colombianos pueden considerar que los términos no son ideales, son el resultado de una negociación exhaustiva que resultó de un impasse militar. Las FARC cambiaron su posición sobre cuestiones de justicia transicional, poniéndose de acuerdo con “la privación de la libertad” y posibles sentencias de cárcel para los que no confiesen sus delitos de forma expedita. Además, la insistencia de la oposición en la posibilidad de volver a negociar las partes menos deseables del acuerdo si gana la campaña del “no” es tendenciosa. Las FARC han dejado claro que no aceptarán condiciones previas de diálogo que se asemejen a una rendición, incluyendo las propuestas del PCD. Votar “no” creyendo que resultará en un tratamiento más duro a los líderes de las FARC se basa en una percepción equivocada de las realidades políticas y del conflicto.

Aun así, la campaña del “sí” se enfrenta con varios grandes retos, incluyendo las percepciones negativas de la imagen general del presidente y su gobierno. Santos ha tenido varias caídas en su popularidad desde que asumió el poder en el 2010. Las encuestas frecuentemente revelan altos niveles de descontento con el desempeño del Gobierno, incluyendo en áreas como la seguridad, la corrupción, la economía, el desempleo, el tráfico de droga, la salud y la educación. Persuadir al público general para distingua entre Santos, su Gobierno y el acuerdo de paz es un reto significativo⁴⁶.

Otro reto se deriva de la falta de conocimiento sobre el contenido del acuerdo, el cual es especialmente agudo en áreas afectadas por la guerra. Se necesita más educación, la cual debe ser más sofisticada, para asegurar la victoria y también para aumentar la asistencia al voto. Colombia tiene los niveles de participación electoral más bajos de Latinoamérica. Si hay una participación típica de una elección presidencial, una campaña ganadora podría superar el umbral bajo para que el resultado del plebiscito sea obligatorio, pero no ser suficiente para generar una afirmación clara de legitimidad del acuerdo⁴⁷.

⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, senador, Bogotá, 26 de mayo de 2016; oficial del Gobierno, Bogotá, 9 de agosto de 2016. En su discurso anunciando la campaña del “no”, Uribe consistentemente calificó al plebiscito como “ilegítimo”. Álvaro Uribe, “Nuestra campaña por el No”, 3 de agosto de 2016.

⁴⁶ “Encuesta Gallup” #112 y #113, mayo de 2016, julio de 2016. Entrevistas de Crisis Group, senador, Bogotá, 17 y 20 de junio de 2016. Además de Santos, la controversia sobre la revisión de los “manuales de coexistencia” sobre temas sexuales, la cual resultó en múltiples marchas en distintas ciudades en contra de las “ideologías de género” y la Ministra de Educación Gina Parody, motivó a las instituciones religiosas como la Iglesia Católica a decir que no van a apoyar la campaña del “sí”. Gina Parody ahora lidera la campaña del Gobierno por el “sí” a pesar de ser la más impopular de todos los ministros en encuestas recientes. Ver “Gina le agua el voto cristiano al Gobierno”, *La Silla Vacía*, 10 de agosto de 2016. “Encuesta Gallup” #114, agosto de 2016.

⁴⁷ Entrevistas Crisis Group, líder comunitario, Guaviare, 16 de marzo de 2016; miembros de la comunidad, Cauca, 31 de mayo, 1 de junio de 2016; experto en reconciliación, Bogotá, 2 de mayo de 2016. Colombia es el único país latinoamericano con una participación electoral presidencial de entre el 32 y 50 por ciento. “Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas”, *Registro Traduría Nacional del Estado Civil*, 2013, p. 11. Entrevista Crisis Group, senador, Bogotá, 20 de junio de 2016.

La movilización de la sociedad civil a favor del proceso de paz ha sido limitada y en gran parte eclipsada por el rol del Gobierno, aunque ha aumentado durante la campaña del plebiscito. Las contribuciones de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil serán vitales, porque pueden argumentar que son independientes de Santos pero que apoyan la paz. La capacidad de ciertos partidos para movilizar partes del electorado que el Gobierno tendría dificultades en convencer – más notablemente a la izquierda, que apoya a los partidos como el Polo Democrático – les hace socios esenciales para ganar el plebiscito. Los partidos ven el voto como un precursor de la elección presidencial de 2018. La mayoría de sus líderes rápidamente definieron sus posiciones, excepto el Vicepresidente Germán Vargas Lleras, líder del partido Cambio Radical, quien se mostró taciturno sobre el proceso de paz, un silencio explicado en gran parte por sus ambiciones presidenciales⁴⁸.

En cualquier organización que se involucre en la movilización del voto, es imperativa una estrategia de comunicaciones que exprese la importancia de la paz, a la vez que se diferencia del rol de Santos⁴⁹. El Gobierno, los partidos y la sociedad civil han sido menos adeptos que la oposición en producir mensajes sencillos que resuenan en la mente del público general. A pesar de la declaración del PCD de que sus posiciones han sido malinterpretadas tiene un apoyo público fuerte, en parte porque sus argumentos sobre la encarcelación de los criminales de guerra y la privación de privilegios políticos para las FARC son fáciles de entender.

La respuesta tiene que ser directa y sencilla, especialmente en cuanto al abordaje que hace el acuerdo al tema de los máximos responsables por crímenes de lesa humanidad y otros delitos internacionales serios, quienes enfrentarán la privación de la libertad⁵⁰. Para tener derecho a esta pena alternativa, tienen que reconocer voluntariamente su responsabilidad y proporcionar información completa y detallada sobre sus delitos. No hacer esto podría resultar en hasta 20 años de cárcel. No habrá amnistía para “delitos de lesa humanidad, genocidio, graves crímenes de guerra, toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, tortura, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual”⁵¹. Especificar los beneficios de la participación de los líderes de las FARC en actividades concretas dirigidas a reparar a sus víctimas, en vez de estar todos en la cárcel, podría influir más en el debate hacia el apoyo para la paz. Los argumentos a favor de estos acuerdos serían fortalecidos aún más si se clarifica la relación entre la participación política de las FARC y sus obligaciones en materia de justicia transicional antes del voto.

⁴⁸ Santos se alió con Piedad Córdoba, ex-política izquierdista y líder de la campaña “La Paz es Contigo”, cuya base son varias organizaciones sociales. “Vamos por 10 millones de votos”: Piedad Córdoba”, *El Espectador*, 19 de julio de 2016. “¿Qué hará Vargas Lleras con la paz?”, *Semana*, 4 de junio de 2016. Vargas Lleras dio una entrevista en agosto apoyando el acuerdo de paz y una campaña del “sí” pero “con reservas”. También dijo que su silencio es porque no es un tema en el cual el presidente le ha pedido que se enfoque. “Vamos a volver a derrotar a las FARC, pero en las urnas”, *Semana*, 28 de agosto de 2016.

⁴⁹ Entrevista Crisis Group, senador, Bogotá, 17 de junio de 2016.

⁵⁰ Acuerdo Final”, op. cit., p.147. Los que tengan un rol en crímenes pero que no son directamente responsables tienen entre dos y cinco años de castigo, mientras que los máximos responsables tendrán entre cinco y ocho años si reconocen su responsabilidad inmediatamente. Los que reconozcan su rol en los delitos solo después de resistir, tendrán entre cinco y ocho años de cárcel. Los que no reconozcan nada, si se encuentra que son culpables, tendrán entre quince y veinte años de cárcel.

⁵¹ “Acuerdo Final”, op. cit., p. 133 y 136.

El Gobierno ya ha comenzado una gran iniciativa para diseminar el contenido del acuerdo de paz. Además de mensajes sencillos y efectivos, la estrategia de comunicaciones debería dirigirse hacia la población urbana, que es la que más se opone al acuerdo. Las poblaciones rurales también carecen de información suficiente. No se debería asumir que apoyan la paz simplemente porque han sufrido la guerra. Un miembro de la comunidad local en Cauca preguntó: “¿Por qué voy a votar, si no sé sobre qué voto?”. Describir los dividendos específicos de la paz a las comunidades afectadas por el conflicto podría servir para contrarrestar la oposición rural. Ésta incluye grandes terratenientes que podrían pensar que su propiedad está en riesgo y están en desacuerdo con la política de restitución de tierras del Gobierno. Algunos terratenientes que se oponen a las políticas nacionales, a las que perciben como contrarias a sus intereses, tienen una historia de usar la violencia a través de alianzas con grupos armados ilegales. Hay razón para pensar que estas alianzas podrían continuar como respuesta a los esfuerzos para ejecutar los acuerdos, incluyendo la reforma rural⁵².

D. *Un rol para las FARC*

Las FARC tienen que jugar un papel central para que gane la campaña del “sí”. El acuerdo sobre las garantías de seguridad dice que asumirán el compromiso de “promover los contenidos de los acuerdos”, “en todo lo que resulte dentro de sus capacidades”⁵³. Una actitud general de precaución hacia las FARC en toda la sociedad urbana hace esencial que el grupo demuestre que los acuerdos de paz son positivos antes de que comience la implementación, y tienen que mostrar su buena voluntad. Sin conocer los detalles del acuerdo, el público puede votar “sí” si se perciben beneficios concretos y mayor seguridad antes del plebiscito. Cualquier actividad de las FARC en este período que se podría interpretar como “política con armas” dañaría seriamente la campaña del “sí”⁵⁴. Finalmente, es esencial que las FARC hagan gestos claros de compromiso con la paz y demuestren remordimiento por las vidas perdidas en el conflicto antes del plebiscito. Esos gestos podrían incluir la reunión parcial de sus fuerzas⁵⁵ y una destrucción simbólica de unas armas inestables, según el acuerdo del 23 de junio.

Se destacan varias posibilidades para pedir perdón. Se podría enfocar en hechos como la matanza de los once diputados de Valle del Cauca en el 2007, secuestrados en el 2002, o la bomba en el Club El Nogal en Bogotá, que mató a 36 personas. También podrían pedir perdón y reconocer el daño hecho por sus acciones sistemáticas

⁵² Entrevistas de Crisis Group, experto en reconciliación, Bogotá, marzo del 2016; líder comunitario, Guaviare, 16 de mayo; líderes comunitarios y miembros de la comunidad, Cauca, 31 de mayo, 1 de junio; diplomáticos de alto nivel, Bogotá, 10 de mayo, 27 de mayo; analista, Bogotá, 25 de mayo; senador, Bogotá, 20 de junio. En Córdoba, por ejemplo, la violencia privada tiene raíces en los conflictos sobre las tierras de los 1930. Las alianzas de violencia privada también existían en los 1980 y 1990. *Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008*, Observatorio del Programa de Derechos Humanos y DIH (Bogotá, 2008).

⁵³ “Acuerdo Final”, op. cit., p. 70.

⁵⁴ “Encuesta Gallup #112”, op. cit., p. 94; Entrevista Crisis Group, oficial del Gobierno, Bogotá, 16 de junio de 2016; líder comunitario, Guaviare, 16 de mayo de 2016; periodista, Bogotá, 28 de junio de 2016.

⁵⁵ Las partes han trabajado un protocolo para la “preconcentración” parcial de las FARC para después del 29 de agosto.

en la guerra, como el secuestro, la extorsión e incluso el tráfico de drogas. Cualquier acción que las FARC reconozcan tiene que resonar en la sociedad entera. Asimismo, el Gobierno tendría que reconocer su rol en ciertas acciones, como el exterminio de la Unión Patriótica, el abandono estatal en las regiones que sufrieron la mayor parte de la guerra y los inocentes asesinados por las fuerzas de seguridad bajo el pretexto de ser guerrilleros (los mal denominados “falsos positivos”). Estos reconocimientos de ambas partes también ayudarían a movilizar a los colombianos que están considerando la abstención en el plebiscito.

Las FARC también deberían considerar el cumplimiento completo, antes del plebiscito, del acuerdo para liberar a los niños de menos de 15 años de sus filas⁵⁶. Atraer la atención al tema del reclutamiento juvenil podría motivar las críticas de la oposición, pero el cumplimiento temprano de los acuerdos de paz es una prueba importante de voluntad, especialmente en el caso de la liberación de los niños reclutados. La cooperación temprana también podría comenzar con otros acuerdos. Darles a las autoridades alguna información sobre su rol en el negocio de la droga ayudaría a convencer al público sobre la sinceridad de su promesa para cortar lazos con la producción y el tráfico de cocaína. La colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja para ayudar a encontrar los restos de las personas desaparecidas mostraría que las FARC están dispuestas a formar parte de los mecanismos de justicia transicional que ayudaron a crear⁵⁷.

Finalmente, las FARC no deberían presionar a los votantes a votar por la paz y deberían afirmar en público que no lo harán. La Corte Constitucional destacó esta obligación. Algunas comunidades argumentan que la coerción durante la campaña significaría que las negociaciones fueron un fracaso. “No puede haber presión (para votar)”, dijo un líder local, “si la hay, no estamos haciendo nada” negociando la paz⁵⁸.

⁵⁶ Este proceso empezará el 10 de septiembre. Véase “Comunicado Conjunto No 96”, Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2 de septiembre de 2016.

⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, experto en paz, Bogotá, 16 de junio de 2016. El grupo dice que tiene 21 niños; el Ministerio de Defensa dice que 170. “Sin consenso sobre niños que están en filas de Farc”, *El Colombiano*, 19 de mayo de 2016. Desde octubre del 2015, la información de las FARC ha resultado en la entrega de restos de solamente una persona. Entrevista de Crisis Group, oficial del Gobierno, Bogotá, 9 de agosto de 2016.

⁵⁸ Corte Constitucional, op. cit., p. 330. Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Guaviare, 16 de mayo de 2016.

IV. Implementar los acuerdos del 23 de junio

Los acuerdos de cese al fuego y seguridad tocan el eje de la identidad de las FARC como un grupo insurgente y son un hito en la transición del conflicto armado hacia la paz. Pero todavía falta firmar y aprobar el acuerdo final. Una vez que esto suceda, fácilmente podrían surgir cuestiones prácticas, políticas y logísticas que se podrían intensificar hasta convertirse en grandes problemas políticos al principio de los procesos de acantonamiento y entrega de armas. Una buena implementación temprana antes del plebiscito ayudaría al público a creer en la paz, mientras que un comienzo débil haría lo contrario. Los combatientes uniformados y los milicianos de las FARC se van a preparar para la vida civil en 28 sitios ubicados en zonas caracterizadas por la presencia de otros actores armados, una autoridad estatal débil y/o economías ilícitas. Una transición temprana exitosa en estos contextos depende, sobre todo, de tres variables: la seguridad, la cohesión de las FARC y las relaciones con las comunidades locales.

A. La seguridad

Es probable que las amenazas a la seguridad de las FARC y a las comunidades alrededor afecten el proceso de dejación de armas. Serán principalmente los miembros de las FARC que salgan de los sitios de acantonamiento para hacer trabajo político los que enfrentan estos riesgos⁵⁹. Comunidades en Cauca, Guaviare y Putumayo expresaron preocupaciones por su seguridad, que variaron desde la presencia de otros grupos armados ilegales hasta la entrada de las Fuerzas Armadas a sus comunidades. Un residente en Putumayo declaró francamente que “Si el posconflicto es tan violento, que nos dejen con la guerra”⁶⁰.

Las amenazas de seguridad para los combatientes de las FARC que pueden salir de las ZVTN tendrán sus raíces en dos fuentes: los miembros de la comunidad que buscan la venganza por ataques de la guerrilla y otros grupos armados ilegales. Los ataques y homicidios por revancha son más probables en zonas donde se percibe que las FARC fueron especialmente abusivas contra la población, tales como Cata-tumbo y Caquetá. Esto se volvería una amenaza más generalizada, si los que buscan la revancha deciden no atacar a combatientes específicos sino a cualquier persona relacionada – aunque sea de forma indirecta – al grupo. Las personas vinculadas a las FARC que no sean referidas a los sitios de acantonamiento, como los ayudantes civiles, correrán este riesgo, porque las víctimas los pueden ver como blancos fáciles una vez el grupo armado no los pueda proteger. Mientras que los acuerdos del 23 de junio cubren la protección personal para combatientes que salgan de las ZVTN, es importante que las FARC entiendan que dicho proceso se realizará bajo condiciones de seguridad imperfectas⁶¹.

⁵⁹ Las grandes amenazas de seguridad son improbables para los miembros de las FARC que no salgan de las ZVTN hasta el fin del proceso. Esta sección se enfoca en las amenazas en contra de los que salen de las ZVTN. Un grupo de diez podrá salir de cada zona, y hasta ocho podrán salir de cada campamento pequeño, mientras que 60 miembros circularán a nivel nacional. Cuando los miembros salgan de las ZVTN, los protocolos de garantías de seguridad se aplicarán; se coordinará con el ejército y se utilizarán rutas y cronogramas específicos.

⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, miembro de la comunidad local, Putumayo, 19 de marzo de 2016.

⁶¹ Entrevistas de Crisis Group, analista, Bogotá, 24 de mayo de 2016; experto en paz, Bogotá, 16 de junio de 2016.

Las amenazas también podrían surgir de otros grupos armados ilegales. Las FARC han dicho que su preocupación principal es lo que llaman grupos paramilitares, y una repetición de la experiencia de la UP⁶². Los grupos armados que buscan controlar zonas y negocios ilícitos desocupados por las FARC podrían utilizar móviles vengativos para ganar la aceptación de la población local⁶³. El ELN ha declarado que su conflicto continuado en contra del Estado dificultará el monitoreo y la verificación del cese de fuego con las FARC⁶⁴.

Los otros grupos armados representan un reto de seguridad principalmente fuera de los campamentos, especialmente en áreas en las que las FARC tenían un monopolio de control territorial. Por ejemplo, La Constru, un grupo neoparamilitar local anteriormente subcontratado por el grupo Los Rastrojos, ahora independiente, planea asumir el control del negocio de la droga en Putumayo una vez las FARC abandonen sus armas. Esto ya está ocurriendo en otras partes, con el Clan Úsuga, la banda criminal más grande de Colombia, moviéndose hacia áreas como Meta y Nariño⁶⁵. El aumento en los cultivos de coca reportado en el 2015 también crea más incentivos para que otros tomen control de las regiones productoras de coca. Todas las comunidades consultadas para el presente informe expresaron preocupación sobre la posibilidad de que otros grupos armados tomen control del territorio una vez las FARC no estén. Este miedo también se extiende en algunos casos a la llegada de las Fuerzas Armadas.⁶⁶

El ELN es otro riesgo para las comunidades desocupadas por las FARC. Durante un tiempo ya han tratado de llenar estos espacios, como muestra el incremento de su presencia en la costa pacífica. También se han reportado casos de miembros de las FARC pasando a ser parte del ELN, aunque el segundo grupo lo niega⁶⁷. Líderes

⁶² Aunque las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC, Clan Úsuga) haya dicho que “respetará” los sitios de acantonamiento y será “un observador neutral, pero no indiferente”, la presión social y una jerarquía interna local no completamente consolidada significan que todavía representa una amenaza a los miembros de las FARC durante el cese al fuego. “Comunicado a la opinión pública”, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, 17 de julio de 2016. Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016.

⁶³ Esto es una estrategia típica de los grupos armados para ganar apoyo social y control territorial durante el conflicto. Véase, por ejemplo, Mario Aguilera Peña, *Las FARC: La Guerrilla Campesina, 1949-2010. ¿Ideas circulares en un mundo cambiante?* (Bogotá, 2010). Para el caso paramilitar, Gustavo Duncan, *Los Señores de la Guerra* (Bogotá, 2006). Para lo internacional, Stathis Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War* (Londres, 2006).

⁶⁴ “La Voz de la Insurrección N° 535”, Radio Nacional Patria Libre – ELN, 27 de junio de 2016.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 23 de mayo de 2016. “Bandas criminales del Meta buscan ocupar espacios de las Farc”, *Llano 7 días*, 4 de febrero de 2016. “La mala hora de Tumaco”, *Semana*, 23 de abril de 2016. “Bandas criminales continúan azotando a la Costa Pacífica”, *El Espectador*, 6 de noviembre de 2014.

⁶⁶ “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015”, UNODC, julio del 2016. Las áreas de Alto Mira, Tumaco (Nariño), Caquetá central y bajo Putumayo rural han visto aumentos recientes en el cultivo de la coca y son zonas donde las FARC ejercen control hegemónico. Entrevistas de Crisis Group, miembros y líderes de la comunidad, Putumayo, 20 de marzo de 2016; Guaviare, 14-15 de marzo de 2016; Cauca, 31 de mayo y 1 de junio de 2016.

⁶⁷ Por ejemplo, se han dado acciones armadas por y en contra del ELN en Tumaco y Guapi – áreas donde el grupo no ha tenido presencia durante al menos una década. Algunos casos son difíciles de confirmar. Hay información en Cauca, pero en Bajo Cauca Antioqueño, las FARC y el ELN trabajan de la mano y se podría haber creado una falsa percepción de una nueva alianza. Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 10 de mayo de 2016. Comunicación privada, Radio Nacional Patria Libre (RANPAL) portavoz del ELN, 11 de julio de 2016.

comunitarios entrevistados declararon que consideraron muy probable la expansión del ELN a sus comunidades. Si esta guerrilla intenta tomar control de un área al mismo tiempo que el Clan Úsuga, el resultado probablemente sería un incremento en la violencia armada como ha ocurrido en el Bajo Cauca Antioqueño y Chocó⁶⁸.

Manejar estos retos requiere de la implementación exitosa de las garantías y protocolos de seguridad. Sin embargo, esto probablemente no prevendrá todos los ataques en contra de los combatientes de las FARC y los miembros de la comunidad. Los ataques por venganza podrían prevenirse hasta cierto punto si las FARC reconocen públicamente su rol en los abusos cometidos en las regiones en las que se establecerán sitios de acantonamiento⁶⁹. Esta disculpa podría ayudar también a que comiencen los esfuerzos de reconciliación, así como al aumento de las posibilidades para un resultado positivo en el plebiscito.

Evitar el desastre que sucedió con la UP es una condición sine qua non para la paz. El riesgo de una campaña de asesinato es menos probable ahora debido al perfil internacional del proceso de paz y la comprensión que tienen el Estado y las Fuerzas Armadas de la importancia de evitarlo. Pero los asesinatos selectivos que se cometan mientras las FARC dejan sus armas pueden hundir el proceso. Un comandante guerrillero dijo que el grupo ha decidido apostarle a la paz, aun si algunos miembros terminan muertos; otro dijo simplemente que “si nos empiezan a matar (a gran escala), vamos a volver a las armas”. Para contrarrestar estos riesgos, es fundamental una detallada preparación y coordinación de viajes por miembros de las FARC fuera de las ZVTN. Además, se tendrán que ajustar los protocolos de seguridad a nivel local⁷⁰. Las partes dependerán de información confiable y oportuna sobre la situación en terreno fuera de las ZVTN, ajustando los protocolos según esa información, por ejemplo a través de una presencia policial más fuerte, más escoltas o una variación de los vehículos en los cuales los miembros de las FARC viajan.

Las Fuerzas Armadas deberán llenar el vacío de poder dejado por las FARC antes de que lo hagan otros grupos. Para ello se han preparado extensamente dando un apoyo robusto al proceso de paz. El ritmo es un primer problema. Otros actores armados ya están tomando algunos territorios haciendo que sea más difícil que el Estado tome control. Un segundo problema surge de la relación distante y frecuentemente hostil entre el Estado y estas comunidades. Algunos líderes comunitarios en un área expresaron su interés en adquirir las armas de las FARC para continuar la lucha contra el Estado⁷¹. Las Fuerzas Armadas tienen que embarcarse en algún tipo de proceso de reconciliación o diálogo con estas comunidades para asegurar que su presencia no sea una fuente de antagonismo, mientras que simultáneamente faciliten el comienzo de la operación de las instituciones estatales en estas zonas.

Una directiva presidencial del 22 de abril ordena a las Fuerzas Armadas a utilizar su aparato coercitivo completo en contra de ciertos grupos neoparamilitares, inclu-

⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Guaviare, 16 de mayo de 2016. “Colombia – Desplazamiento masivo y restricciones a la movilidad en Alto Baudó (Chocó)”, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 25 de febrero de 2016.

⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 23 de mayo de 2016.

⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, miembros del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9, 13 junio 2016. Para más sobre la Misión de la ONU, su mandato y el mecanismo tripartito, véase la sección siguiente.

⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, líderes y miembros de la comunidad, Putumayo, 20 de marzo de 2016; Guaviare, 14-16 de mayo de 2016.

yendo los bombardeos. El Gobierno argumenta que esto es importante dado que muchos operativos rurales viven en campamentos parecidos a los de la guerrilla, que se podrían bombardear de forma similar a los ataques contra las FARC⁷². Sin embargo, el uso desproporcionado de la fuerza resultaría en tensiones entre comunidades locales y el Estado, y en definitiva pocos cambios en la presencia institucional efectiva. En el peor de los escenarios, demasiada fuerza militar podría empujar estos grupos a ser perturbadores del proceso de paz, hasta el punto de afectar el mecanismo tripartito⁷³. La fuerza militar se debería utilizar de forma selectiva en contra de estos grupos criminales, y enfocarse en proteger a las comunidades y a los investigadores criminales que realizan pesquisas judiciales⁷⁴.

Finalmente, las campañas de erradicación manual de los cultivos de coca en los meses antes del acuerdo de paz han minado la legitimidad del Estado en muchas comunidades económicamente dependientes de los cultivos ilícitos⁷⁵. Las siguientes campañas tendrán que ponderar entre la presión internacional para reducir los cultivos de coca y el daño a la legitimidad estatal a nivel local en el período temprano del posconflicto. Es crucial mantener negociaciones con las comunidades que se resisten a la erradicación a pesar de los costos políticos que esto podría incurrir en otras partes. Al mismo tiempo, la priorización de la interdicción de la pasta de coca y la cocaína ha resultado en el aumento de las incautaciones en comparación con el aumento en la producción; por lo tanto se debería mantener⁷⁶.

B. *La cohesión de las FARC*

La dispersión descoordinada de combatientes entrenados y disciplinados en territorios violentos podría contribuir a nuevas formas de grupos armados. Con el fin de evitar que esto ocurra, así como asegurar el cumplimiento del acuerdo, la dejación completa de armas y la viabilidad del grupo como partido político, es esencial que haya una cohesión dentro de las FARC. La Misión de la ONU también tendría un trabajo mucho más difícil si la fragmentación de las FARC ocurre antes del acantonamiento, pues en este caso no podría reportar todos los desertores armados⁷⁷.

⁷² Estos grupos, llamados “grupos armados organizados” en la directiva firmada el 22 de abril son: el Clan Úsuga; el EPL en el Catatumbo, el cual el Gobierno llama Los Pelusos; y Los Puntilleros (parte del antiguo ERPAC en los llanos orientales). Directiva Presidencial no. 15 www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf. “Vía libre para bombardear a las tres bandas criminales más fuertes”, *El Tiempo*, 6 de mayo de 2016.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 30 de agosto de 2016.

⁷⁴ La directiva también se puede interpretar como un guiño a las FARC, que el Estado está dispuesto a luchar contra lo que la guerrilla llama los grupos paramilitares, y un mensaje para las Fuerzas Armadas que su rol doméstico no se disminuirá en el periodo inmediatamente después del acuerdo. María Emilia Lleras, “Análisis a la Directiva Permanente No. 15 de 22 de abril (Ministerio de Defensa Nacional)”, Indepaz.

⁷⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes y miembros de la comunidad, Putumayo, 19-20 de marzo de 2016; Guaviare, 14-16 de mayo de 2016. Colombia suspendió la fumigación aérea en mayo del 2015.

⁷⁶ En el 2014, la producción colombiana de cocaína fue 442 toneladas métricas, de las cuales al menos una tercera parte fue incautada. En 2015, se produjeron 646 toneladas métricas y al menos el 39 por ciento fueron decomisadas. Estos datos no incluyen la interdicción de la hoja de coca y la pasta. “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015”, UNODC, julio de 2016, p. 11.

⁷⁷ Si los miembros de las FARC que están en las listas de combatientes entregadas por el grupo no dejan sus armas, la Misión de la ONU será capaz de responder y reportar. Si los miembros de las

Aunque el debate sobre qué frentes de las FARC no formarían parte de la paz ha sido intenso en las etapas iniciales de la negociación, esta preocupación disminuyó con el tiempo. Las declaraciones públicas de las FARC originalmente hicieron referencia a unos pocos combatientes que posiblemente se podrían “descarrilar” y no participar del proceso. Sin embargo, con el tiempo las FARC llegaron a reconocer que no serían una excepción a la regla si hay más disidentes durante el proceso de paz⁷⁸. El 10 de junio, su Primer Frente de Guaviare, también conocido como el Frente Armando Ríos, publicó un comunicado diciendo que no tomaría parte del proceso de paz. A pesar de las opiniones cambiantes de las facciones del Primer Frente, los miembros disidentes se reunieron con líderes comunitarios a finales de julio y durante todo agosto para explicar su punto de vista. Su rebelión se hizo violenta cuando detonaron una bomba de motocicleta en El Retorno, Guaviare, el 10 de agosto⁷⁹.

La cohesión de las FARC podría estar en riesgo de diversas formas. Las unidades disidentes como las del Primer Frente podrían no tener ninguna intención de dejar las armas, especialmente por razones conectadas al control de la lucrativa actividad económica. Aunque la pedagogía interna del grupo ha avanzado en evitar las posibles divisiones, existe evidencia de que ciertas unidades, además del Primer Frente, también están fraccionadas a causa del proceso de paz⁸⁰. Estos incluyen el Frente Daniel Aldana en Tumaco, del cual al menos 45 milicianos se han separado⁸¹. Las comunidades en zonas afectadas por el conflicto dudan que las unidades enteras vayan a dejar sus armas, por razones que varían desde sus intereses económicos hasta las continuas quejas sociales que motivaron su insurgencia en un principio. Las nuevas estructuras creadas en zonas con presencia reciente de la guerrilla podrían presentar rupturas⁸².

Los mandos medios son otra fuente de intranquilidad. Tienen suficientes conocimientos y contactos de negocio ilegal para operar independientemente en el pos-conflicto. También tienen mucho por perder con la paz: podrían ser considerados como máximos responsables por algunos de los delitos más graves, no administrarían las sumas acostumbradas de dinero y lo más probable es que perderían la influencia sobre los combatientes que actualmente controlan⁸³. Puede ser que un proceso típico de DDR no les ofrezca suficientes incentivos para ser parte de un proceso de paz.

FARC o grupos de miembros desertan y no aparecen en las listas, la Misión no será capaz de reportar una implementación incompleta por parte de las FARC.

⁷⁸ “FARC, Peace and Possible Criminalization”, Insight Crime, mayo del 2013. ““Démole una oportunidad a la paz de Colombia”: Timochenko”, *Semana*, 30 de enero de 2016. Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016.

⁷⁹ El comunicado está en www.cedema.org/uploads/FPAR_2016-06-10.pdf. Entrevista telefónica de Crisis Group, líder comunitario, Guaviare, 5 de agosto de 2016. “El primer ataque del frente disidente de las FARC”, *Semana*, 11 de agosto de 2016.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 9 de mayo de 2016.

⁸¹ El Frente Daniel Aldana declaró su apoyo por el proceso de paz después de que el Primer Frente anunció su oposición. “En el Frente Daniel Aldana respaldamos los diálogos de La Habana”, 16 de julio de 2016. Después del asesinato de Genaro García, un líder Afro-Colombiano de Tumaco, la Columna Móvil Daniel Aldana se convirtió en Frente. Su comandante actual es alias “Leonel Paéz”. Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 9 de mayo de 2016.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, líderes y miembros de la comunidad, Putumayo, 19-20 de marzo de 2016; Guaviare, 14-16 de mayo de 2016; analista de conflictos, Bogotá, 11 de mayo de 2016.

⁸³ Informe de Crisis Group, *El día después de mañana*, op. cit., p. 15. Ariel Ávila Martínez, “Mandos medios”, *Semana* (online), 20 de julio de 2016.

Los milicianos que viven en las áreas urbanas son otra preocupación. Proporcionan inteligencia y apoyo logístico, están involucrados en adquirir los recursos financieros, principalmente a través de la extorsión, y de vez en cuando ejecutan acciones militares. Como ya se mencionó, son principalmente ellos los que se han separado del Frente Daniel Aldana. Las FARC históricamente han tenido dificultades manteniendo el control completo sobre los milicianos⁸⁴. Las divisiones dentro de las milicias podrían ocurrir antes de la fase de acantonamiento en vez de después, como es más probable en los frentes rurales.

Es posible que varias actividades de reincorporación vengán en detrimento de la identidad colectiva. Algunos combatientes de las FARC quieren abandonar al grupo y optar por una ruta individual hacia la vida civil, o ninguna ruta, una vez dejen las armas. Aunque las FARC están preocupadas por este fenómeno, han dicho que cualquier miembro que no quiera ser parte de su trabajo político después del acuerdo de paz será libre para salir del grupo⁸⁵. Estos casos tendrán que ser reportados y monitoreados, posiblemente por el Consejo Nacional para la Reincorporación, creado por los acuerdos finales de paz, y/o la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), que debería ofrecer sus servicios a los que opten por un proceso de reintegración individual e independiente.

El miedo del futuro desconocido o un sentimiento de pérdida de poder podrían crear otras divisiones⁸⁶. Esto es especialmente factible para los combatientes que han pasado décadas en el grupo insurgente. Es posible que algunos no puedan aguantar la transición a la vida civil. Los líderes de las FARC no esperan que esto sea un problema común, pero con el ELN y los grupos neoparamilitares todavía activos, no será difícil para un combatiente que quiere seguir operativo en el combate armado. Hay evidencia que esto ya ha pasado en Cauca donde alrededor de 100 miembros de las FARC podrían haber pasado al ELN⁸⁷.

El tema de la justicia transicional también puede dividir a las FARC entre los que gocen o no de amnistía. Aunque los mecanismos de justicia transicional van a tomar tiempo en implementarse, se otorgará la amnistía a los combatientes que claramente la merezcan mientras todavía estén en las zonas de acantonamiento. En términos generales, es menos probable que los de más alto nivel reciban amnistía; muchos se-

⁸⁴ Ver Jaime Eduardo Jaramillo, Leonidas Mora y Fernando Cubides, *Colonización, coca y guerrilla* (Bogotá, 1986), pp. 252-253; Centro Nacional de Memoria Histórica, *El Placer: Mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo* (Bogotá 2014), pp. 97-100. Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Putumayo, 21 de marzo de 2016; entrevista telefónica de Crisis Group, cura, Cartagena del Chairá, 26 de julio 2016.

⁸⁵ María Clemencia Castro y Carmen Lucía Díaz (eds.), *Guerrilla, Reinserción y Lazo Social* (Bogotá, 1997), pp. 33-43, 79-85. Entrevistas de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 2 de mayo de 2016; miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016.

⁸⁶ Los combatientes FARC desmovilizados de manera individual ya han decidido salir de la guerra, lo cual ayuda a explicar las tasas de reincidencia más bajas que sus contrapartes paramilitares. En la mayoría de los procesos de paz, el liderazgo impone la desmovilización colectiva, pero puede haber combatientes que no quieren salir de la guerra todavía. Esto ocurrió con las AUC y podría ser una prueba de la cohesión de las FARC, como se vio con el Primer Frente. Oliver Kaplan y Enzo Nussio, "Explaining Recidivism of Ex-combatants in Colombia", *Journal of Conflict Resolution*, publicado primero en internet, 10 de mayo de 2016, p. 16.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 4 de mayo de 2016. Miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016; analista de conflictos, Bogotá, 11 de mayo de 2016. Para una expresión de las FARC, véase "Farc guerrillas: last days of blood in Colombia", *The Guardian*, 27 de noviembre de 2015. *Guerrilla, Reinserción*, op. cit.

rán condenados por delitos graves y son más propensos a querer participar en política⁸⁸. Es posible que no todos los combatientes que debieran pasar por los mecanismos de justicia transicional quieran hacerlo; algunos podrían desertar para ir a otros grupos armados en vez de aparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Todos estos retos a la cohesión de las FARC son serios pero se pueden mitigar mediante varias respuestas. Las aproximaciones directas y coercitivas ya existen. Las Fuerzas Armadas han dejado claro que cualquier grupo disidente de las FARC tendrá que enfrentarse contra su poder militar, y las FARC en efecto han expulsado al Primer Frente⁸⁹. Estas aproximaciones deberían complementarse con medidas más sutiles y persuasivas.

Un primer evento crucial es la décima conferencia de las FARC en septiembre, donde se aprobará el acuerdo de paz y se justificará como una victoria. Una vez instalados en las zonas de acantonamiento, una forma de reforzar la cohesión y el apoyo de los mandos medios es realizar actividades de reincorporación dirigidas a las necesidades a largo plazo de los miembros⁹⁰. Esto tendría que comenzar después de que termine el censo de combatientes descrito en los acuerdos de paz⁹¹. Las actividades deberían incluir la educación, la atención psicosocial y el debate político. Los mandos medios tendrán que implementar algunas adicionales, para mitigar sus sentimientos de haber perdido poder en la organización. Por ejemplo, las actividades de alfabetismo para combatientes incapaces de leer y escribir se podrían empezar en las ZVTN con los mandos medios como profesores⁹².

La atención psicosocial debería comenzar en los cantones. Los problemas psicológicos son comunes entre los que han pasado años en la guerra; el choque de no tener un arma permanentemente puede ser devastador. Esta es una de las dimensiones esenciales del programa de reintegración de la ACR, para guiar a los excombatientes hacia la vida civil y ayudarles a manejar los impulsos que los llevaron a la violencia armada⁹³. Esta ayuda se debería ofrecer al nivel grupal e individual para controlar mejor los efectos aislantes de la reincorporación, y debería respetar las diferencias de género.

También tiene que haber espacio para el debate político dentro de las zonas de acantonamiento. Las FARC argumentan que se han enfocado exclusivamente en el en-

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, expertos en justicia transicional, Bogotá, 3, 5 de mayo de 2016; oficial del Gobierno, Bogotá, 20 de mayo de 2016; analista de conflictos, Bogotá, 11 de mayo de 2016.

⁸⁹ “Este es el frente de las FARC que amenaza con no desmovilizarse”, *El Tiempo*, 6 de julio de 2016. “Comunicado sobre el Frente Primero Armando Ríos”, FARC-EP, 8 de julio de 2016.

⁹⁰ Es importante que estas actividades vayan más allá de las medidas de reinserción de corto plazo diseñadas para cubrir las necesidades básicas. Tienen que mostrar a los combatientes que el Gobierno, las FARC y otros actores se han comprometido con su bienestar y reincorporación en el largo plazo.

⁹¹ El censo de los combatientes de las FARC se va a cumplir dentro de 60 días después de su entrada a las ZVTN. “Acuerdo Final”, op. cit., p. 66.

⁹² Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 4 de mayo de 2016. Esto también ocurrió en Guatemala, donde se enseñó a los guerrilleros a proporcionar capacitación en alfabetización y luego ayudaron a los demás a leer y escribir. Los campamentos guatemaltecos estuvieron abiertos por solo dos meses. Las FARC dijeron que esto hace parte de sus ideas para la reincorporación. Los comandantes podrían recibir el entrenamiento necesario durante los dos meses cuando se va a hacer el censo de los combatientes. Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016.

⁹³ Enrique Flórez, “Dimensión Psicosocial de la Reinserción”, en *Guerrilla, Reinserción*, op. cit., p. 142. Kaplan y Nussio, “Explaining Recidivism”, op. cit., p. 24.

trenamiento político, cultural y social en sus campamentos desde que las medidas de desescalamiento y el cese unilateral al fuego empezaron en julio del 2015. Continuar con esta actividad en las ZVTN permitiría que los combatientes que no pueden salir de las zonas sientan que todavía hacen parte del trabajo político y ayudaría a facilitar su transición por proporcionar una rutina familiar⁹⁴. Esto les daría a las FARC la confianza para definir su plataforma política y los objetivos del centro de investigación que van a crear en el periodo posconflicto.

Las actividades mencionadas aquí deberían ser financiadas por el Gobierno, a pesar de la debilidad de su situación financiera⁹⁵. El mandato de la Misión de la ONU no podría cubrir ninguna de estas actividades y existen muchas restricciones legales que impiden que la comunidad internacional proporcione fondos para apoyar los combatientes de las FARC antes de que dejen las armas. Con esto se mandaría un mensaje fuerte a la guerrilla que el Estado está comprometido con la implementación de los acuerdos, y que le da importancia al bienestar de sus combatientes.

Finalmente, las FARC deberán definir lo más posible quiénes tendrán un rol directo en la implementación de los acuerdos de paz. Distintos acuerdos crean varios espacios en los cuales las FARC pueden trabajar. Los mandos medios, por ejemplo, podrían adoptar varios roles; como muchos han estado involucrados en el negocio de la droga, podrían ser relevantes en los programas de sustitución de cultivos de coca. Su posición cobraría aún más relevancia si éstos estuvieran entre los grupos de diez combatientes a los que se les permitirá salir de las ZVTN para hacer trabajo político.

C. *El factor comunidad*

El Gobierno y las FARC debatieron públicamente sobre la ubicación de los sitios de acantonamiento relativo a la población civil. Sin embargo, siempre fue bastante claro que estos sitios se ubicarían en zonas cercanas a viviendas civiles, probablemente en veredas poco pobladas donde las FARC han tenido una presencia histórica. Como las ZVTN cubrirán veredas completas, tienen que existir relaciones relativamente armoniosas con la población local. Aun así, las comunidades en estas zonas están divididas por la posibilidad de albergar las ZVTN. Algunos líderes y miembros de la comunidad dijeron que prefieren que los sitios no estén cerca de sus casas; otros dijeron que esto no sería un problema. Algunos no rechazan totalmente la idea de tener un campamento cerca, siempre y cuando tengan una voz en el asunto; otros dicen que los campamentos serían aceptables si se les explica el tema y los beneficios⁹⁶. Distintas percepciones resaltan la gran variedad de experiencias generadas por la presencia de las FARC.

Algunos miembros de comunidad quieren que las FARC se queden, y que los militares se queden afuera. Un líder preguntó: “¿Cómo va a ser con los militares acá? (hasta ahora) solo nos han traído militarización y represión”. Las preocupaciones incluyen el miedo al aumento del crimen, la llegada de nuevos grupos armados y que

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016.

⁹⁵ Debido a la disminución en los precios del petróleo en el mercado internacional, Colombia tiene un presupuesto reducido. Esto significa que contará con escasos fondos cuando comience la implementación de la paz. El déficit esperado del presupuesto para el 2016 es el 3,9 por ciento del PIB.

⁹⁶ Entrevistas de Crisis Group, oficial del Gobierno, Bogotá, 16 de junio de 2016; líderes comunitarios, Putumayo, 19 de marzo de 2016; Guaviare, 16-17 de mayo de 2016; Cauca, 31 de mayo, 1 de junio de 2016.

las autoridades aprovechen la salida de la guerrilla y comiencen a maltratar a las comunidades, a explotar los recursos naturales o a robar dinero de los proyectos de desarrollo⁹⁷.

Una vez estén establecidas las zonas de acantonamiento, estos miedos y dudas probablemente se profundizarán, con resentimientos generados por los beneficios recibidos por miembros de las FARC, mientras que las comunidades tienen dificultades para subsistir. Esto se podría mitigar asegurando un balance adecuado entre el apoyo para las comunidades locales y a los combatientes en las ZVTN. Al mismo tiempo, las comunidades temen al posible estigma de vivir cerca de los acantonamientos. Los que fueron consultados para este informe, dijeron que ya se han sido bastante afectados por estar en áreas donde las FARC han tenido una fuerte presencia, y que nuevamente podrían convertirse en víctimas de la emergente violencia político-criminal dirigida en contra de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos.⁹⁸ Para prevenir esto, es importante que el gobierno declare públicamente que estas comunidades no son “pueblos guerrilleros”.

El diálogo directo con las comunidades, especialmente con los grupos marginados afro-colombianos e indígenas dentro y alrededor de las ZVTN, es crucial para abordar estos riesgos. Muchos dicen que históricamente han tenido un contacto mínimo con el Gobierno, y que no han recibido ningún beneficio ni apoyo social⁹⁹. El diálogo ha comenzado, con explicaciones por el mecanismo tripartito sobre qué son las ZVTN y cómo funcionarán. Un próximo paso sería que principalmente el Ministerio del Posconflicto (MPC) o actores internacionales lideren procesos tempranos de reconciliación entre el Estado, las FARC y las comunidades.

Una parte de esta reconciliación dependerá de proyectos a corto plazo para asegurar que las ZVTN no hagan daño a la población local. Las comunidades que reciben beneficios tangibles serán más propensas a aceptar los esfuerzos locales de construcción de paz. Tanto el MPC, como otras instituciones estatales, tienen pocos fondos. Esto significa que la comunidad internacional tiene que continuar su financiación, y en algunos casos implementar los procesos de reconciliación y los proyectos económicos cerca a las ZVTN¹⁰⁰.

Los combatientes podrían pasar parte de su tiempo contribuyendo a proyectos acordados con las comunidades. Las ZVTN sólo funcionarán por seis meses, así que los proyectos tendrán que ser relativamente sencillos para generar un impacto rápido. Podrían ser financiados por un fondo destinado a las ZVTN con un mecanismo de veeduría comunitaria para ayudar a construir la confianza en el Estado. Los residentes de áreas controladas por las FARC dijeron que beneficiaría a la reconciliación

⁹⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Putumayo, 20 de marzo de 2016; Guaviare, 14 de mayo de 2016; Cauca, 31 de mayo, 1 de junio de 2016.

⁹⁸ Entrevista de Crisis Group por Skype, experto en DDR, 13 de mayo de 2016; entrevista de Crisis Group con miembros de la comunidad, Putumayo, 19 de marzo de 2016. “Un estigma que no se va”, *Verdad Abierta*, 25 de enero de 2016.

⁹⁹ Entrevistas de Crisis Group, miembros y líderes de la comunidad, Putumayo, 19-20 de marzo de 2016; Guaviare, 14-17 de mayo de 2016; Cauca, 31 de mayo, 1 de junio de 2016; oficial del gobierno, Bogotá, 16 de junio de 2016; miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Guaviare, 15-16 de mayo de 2016; oficial del Gobierno, Bogotá, 25 de mayo, 16 de junio de 2016. Los EEUU y la UE tienen restricciones legales sobre la financiación de actividades en las cuales las FARC están directamente involucradas o los beneficios que reciben, porque son listadas como una organización terrorista.

y al bienestar de la comunidad si tanto los combatientes como los miembros de la comunidad local implementaran estos proyectos¹⁰¹.

Realizar y terminar proyectos propuestos por las comunidades también ayudaría a cambiar las percepciones locales. Acostumbradas a las promesas incumplidas y a la corrupción depredadora de los líderes locales, las comunidades desconfían del Estado. Proyectos tempranos de desarrollo también crearían la base para actividades planeadas para más adelante, por ejemplo, las que están conectadas a la Estrategia de Respuesta Rápida del MPC¹⁰².

Las ZVTN tienen que estimular las economías locales. Por ejemplo, durante la desmovilización del EPL, el campamento Juan José en Córdoba tenía enlaces locales directos, y muchos servicios y materiales diarios fueron adquiridos dentro de la comunidad. Una relación beneficiaria así de básica sería fácil de forjar, especialmente con la presencia de al menos quince monitores de la ONU¹⁰³. Las veredas carecen de acceso a muchos productos; un mercado garantizado motivaría a la población local a hacerlos disponibles. Los protocolos logísticos de las ZVTN hacen referencia a los procesos de selección para los que pueden proveer bienes y servicios, con preferencia por los que tienen presencia en las zonas donde se ubicarán las ZVTN. Sin embargo, también hacen referencia a entidades legales definidas por modelos formales de negocios. En estas áreas rurales, muchos dueños de tiendas nunca han formalizado sus negocios. Tendrá que haber cierto nivel de flexibilidad para asegurar que dichos establecimientos pueden recibir ingresos monetarios. Las ONG, la Misión de la ONU y los funcionarios del Estado que lleguen a estas áreas podrán abastecerse en dichas tiendas locales. El consumo local y los proyectos de rápido impacto diseñados por la comunidad, ayudará a ganar tiempo mientras se diseñan actividades más grandes de desarrollo.

Finalmente, las organizaciones sociales locales deberán ser fortalecidas en áreas afectadas por el conflicto en general; esto es especialmente importante donde las FARC son activas políticamente. La democratización significa que otras organizaciones y colectividades deberán poder promocionar sus agendas de manera independiente. Dado que el miedo inculcado por los grupos armados no desaparece con sus armas, las dinámicas jerárquicas de poder se mantendrán en muchos lugares en la etapa del posconflicto. Cambiarlas no significa minar el éxito político de las FARC, sino permitir que las voces silenciadas por el conflicto puedan aumentar su influencia en decisiones que las afecten directamente¹⁰⁴.

¹⁰¹ Proyectos de obras públicas pequeñas, la base del servicio social de la ruta de reintegración de la ACR, funcionan como una actividad de reconciliación entre las comunidades y los excombatientes. Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Guaviare, 16 de mayo de 2016.

¹⁰² Entrevista de Crisis Group, miembros de la comunidad, Guaviare, 15 de mayo de 2016. La Estrategia de Respuesta Rápida involucra 26 proyectos que buscan crear estabilidad y comenzar la construcción de la legitimidad del Estado al nivel local durante los primeros 18 meses a dos años después de la firma del acuerdo de paz.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, miembro de la comunidad, Putumayo, 19 de marzo de 2016; excombatiente del EPL, Bogotá, 2 de marzo de 2016; analista de conflictos, Bogotá, 11 de mayo de 2016.

¹⁰⁴ Entrevistas Crisis Group, líderes comunitarios, Guaviare, 16 de mayo de 2016, Cauca, 31 de mayo de 2016.

V. La Misión de la ONU en terreno

La Misión de la ONU establecida en la Resolución del Consejo de Seguridad No. 2261 (2016) es parte del “mecanismo tripartito”, con el Gobierno y las FARC, que realizará labores de monitoreo y verificación del alto al fuego, el cese de las hostilidades y la dejación de armas. Operará a varios niveles de jerarquía con una junta nacional para la resolución de disputas que no puedan resolverse al nivel local, ocho oficinas regionales y una presencia en cada uno de los 28 cantones. La ONU también recibirá y controlará el acceso a todas las armas de las FARC y las extraerá de las ZVTN al final del proceso.

Las partes necesitaban que la Misión garantizara una confianza mutua en su cumplimiento de los acuerdos del 23 de junio. Por ejemplo, las FARC habían dicho que dejaría sus armas solamente a un tercero confiable: ni al Estado ni a las Fuerzas Armadas. Si bien, las tareas de verificación y monitoreo de la Misión son importantes, su mandato con respecto a los acuerdos del 23 de junio es bastante restringido. Sin embargo, en el acuerdo final de paz se solicitó una segunda misión por el periodo después del cese al fuego, cuando se verificará la reincorporación de las FARC, sus beneficios políticos y las garantías de seguridad de sus combatientes, sus familias y las comunidades locales¹⁰⁵. Esto implica retos al manejo de expectativas, la coordinación de información y la resolución de disputas.

A. Manejar expectativas

El mandato de transición de la Misión es bastante restringido comparado con el de misiones parecidas en otras partes del mundo. Dentro del mecanismo tripartito, tendrá un rol directo en llevar y destruir las armas; confirmar e investigar violaciones al cese de hostilidades; asegurar que los miembros de las FARC en las listas de asistencias de las ZVTN hayan llegado a los cantones; y posiblemente acompañar los movimientos de las FARC desde la selva y la montaña a las ZVTN. Temas importantes como la violencia de otros actores armados en las áreas alrededor de las ZVTN no se encuentran en el mandato.

Una gran presencia de la ONU en el terreno, acompañada por la presencia aumentada de otras entidades nacionales e internacionales, creará expectativas locales que deberán ser administradas de forma efectiva. La Misión tendrá oficinas cerca de las ZVTN, donde la población local puede reportar información sobre posibles violaciones. La Misión será capaz de recibir y canalizar información sobre otros temas a entidades pertinentes, la mayoría al Estado¹⁰⁶. Las comunidades locales, algunas de las cuales esperan proyectos de desarrollo y mejoras en su bienestar como resultado

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, miembro del equipo negociador de las FARC, Cuba, 9 de junio de 2016. La segunda misión solo se pondrá en marcha después de que se hayan terminado el cese al fuego y la entrega de armas. “Acuerdo Final”, op. cit., pp. 186-187. Este informe se enfoca en los retos de la Misión durante la transición desde la guerra hacia la paz, no sus roles posteriores. El acuerdo también incluyó los roles de la sociedad civil y los actores de la comunidad internacional en varios temas. “Acuerdo Final”, op. cit., pp. 188-190.

¹⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, miembro de la Misión de la ONU, Bogotá, 26 de mayo de 2016. La Misión tendrá alrededor de 400 monitores militares y 120 monitores civiles. Originalmente, todos iban a ser latinoamericanos, pero se incluyeron europeos cuando se vio que era difícil encontrar suficientes monitores regionales. Los miembros tendrán base en Bogotá, en ocho oficinas regionales, en las ZVTN y en los campamentos pequeños.

del proceso de paz, buscarán que la Misión aborde sus preocupaciones¹⁰⁷. La Misión tendrá que referirlas a otros actores, la mayoría el Gobierno. Si estas referencias causan frustraciones en las comunidades locales, las relaciones serán problemáticas. El mecanismo tripartito deberá permitir que un representante de las autoridades locales pueda estar presente permanentemente en sus oficinas.

Las visitas técnicas por parte del Gobierno, las FARC y la Misión a principios de agosto a los posibles sitios de acantonamiento fueron cruciales¹⁰⁸. Sin embargo, deberían ser solo el inicio de un diálogo sostenido. La capacitación sobre qué es lo que la Misión puede y no puede hacer, y cómo las poblaciones locales pueden manifestar diversas necesidades, será también esencial. Si las comunidades sienten que bien la Misión no ha servido su objetivo o, peor aún, bien no ha cumplido sus expectativas, la capacidad de adquirir información confiable podría verse afectada. Mientras que las organizaciones nacionales e internacionales llegan a las regiones, es importante que la Misión mantenga su propio diálogo con las comunidades locales.

B. *Intercambio y brechas de información*

Un contexto de seguridad difícil desafiaría la capacidad que tiene la Misión para verificar las posibles violaciones y especialmente para abordar hechos que afecten la implementación de los acuerdos del 23 de junio. Para esto, será esencial la información actualizada y precisa¹⁰⁹. Aunque la Misión podrá recolectar información de una forma independiente del mecanismo tripartito y de las personas que vengán a sus oficinas, se enfrentará con varias dificultades. Cerca de las ZVTN en Riosucio (Chocó), Remedios (Antioquia) y Tibú (Norte de Santander), por ejemplo, donde varios grupos armados tienen presencia, lo más probable es que reciba información contradictoria sobre posibles violaciones¹¹⁰. También podría ser difícil recolectar información si las comunidades aisladas y con poca infraestructura no pueden establecer canales de comunicación, o si son forzados a no hacerlo por otros grupos armados. Viajar a ellos permitirá la recolección de una información más confiable, sin quitar totalmente el efecto de la presión por parte de los grupos armados.

Los milicianos urbanos podrían representar dilemas debido a su existencia clandestina y su uso frecuente de la extorsión y otros abusos en contra de la población civil. Es probable que todos no vayan a las ZVTN, ya sea porque los comandantes de las FARC no conocen su identidad o porque son solamente activistas políticos¹¹¹. Si al-

¹⁰⁷ En algunos lugares, los entrevistados dijeron que esta expectativa ya existía; en otros, se entendió que la Misión misma no traería asistencia. Entrevistas telefónicas de Crisis Group, autoridades locales, Dabeiba, 27 de julio de 2016; curas, Cartagena del Chairá, San José del Guaviare, 27-28 de julio de 2016 y líder religioso, Tibú, 28 de julio.

¹⁰⁸ “Comunicado Conjunto #91”, Gobierno y FARC-EP, 14 de agosto de 2016.

¹⁰⁹ Este es el caso principalmente para violaciones del cese de hostilidades fuera de las ZVTN donde la Misión no estará presente físicamente. Las violaciones entre las FARC y las Fuerzas Armadas serán más fáciles de verificar porque la Misión sí estará físicamente posicionada entre los dos, y por tanto capaz de verificar y monitorear directamente.

¹¹⁰ Aun el ELN ha notado que su presencia en los municipios de las ZVTN crea retos para la verificación del cese al fuego. Comunicación privada de Crisis Group, Radio Nacional Patria Libre (RANPAL) portavoz del ELN, 11 de julio de 2016.

¹¹¹ Los milicianos políticos incluyen el Movimiento Bolivariano y el Partido Comunista Clandestino Colombiano. Entrevista de Crisis Group, experta en justicia transicional, Bogotá, 25 de julio de 2016. El Estado no sabe el número total de milicianos, y es probable que las FARC tampoco. Eduardo Álvarez Vanegas, “¿Y las milicias de las FARC?”, *Razón Pública*, 4 de julio de 2016.

gunos siguen extorsionando, por ejemplo, la Misión tendrá que responder pero sólo puede intervenir formalmente si encuentra que los involucrados están en las listas entregadas por las FARC¹¹². La posición de la Misión a nivel local y nacional se podría debilitar si parece incapaz de manejar lo que se percibirían como violaciones por las FARC.

Las posibles violaciones al cese de hostilidades también obstaculizarán los límites del mandato. Ésta dependerá en parte de otros tales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA) y la Oficina de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, para información sobre patrones y procedencia de la violencia armada que podría afectar los acuerdos del 23 de junio. Los cambios en la presencia de otros grupos armados ilegales cerca de los cantones, por ejemplo, podrían afectar seriamente al monitoreo y la verificación. En lugares donde únicamente las FARC han tenido presencia, como en Mesetas, en el departamento del Meta, será más fácil investigar que en áreas donde hay múltiples actores armados activos, como Tibú, en el Norte de Santander. Entender el contexto en el cual pueden ocurrir las posibles violaciones ayudará a la Misión en la evaluación de la responsabilidad¹¹³.

La información no debería fluir en solo una dirección. Se tendrá que compartir alguna información con el mecanismo tripartito; la que tenga que ver con temas fuera del mandato se deberá compartir con otros actores relevantes también, como el MPC y las autoridades locales¹¹⁴. Reuniones periódicas para compartir información con otras entidades de monitoreo e implementación le ayudaría a la Misión a responder efectivamente a las posibles violaciones, siempre y cuando estas entidades no actúen según intereses institucionales muy estrechos.

C. Resolución de disputas

El 8 de julio, unos miembros del Frente 55 de las FARC tuvieron un enfrentamiento con soldados en La Uribe, Meta. Humberto de la Calle, el jefe negociador del Gobierno, dijo que su contraparte de las FARC, Iván Márquez, había admitido que las FARC entregaron coordenadas incorrectas a propósito, para la recolección de sus miembros para ir a las negociaciones en La Habana. Márquez respondió que el Ejército intencionalmente atacó. El líder de las FARC, Timochenko, argumentó que, aunque el Ejército había intentado “aniquilar” al grupo de las FARC, el evento fue resultado de un “error humano” y que el proceso de paz no iba a terminar¹¹⁵. Aunque este inci-

¹¹² Entrevistas de Crisis Group, miembro de la comunidad local, Cauca, 1 de junio de 2016; experto en justicia transicional, Bogotá, 25 de julio de 2016. Durante la desmovilización paramilitar del 2003 al 2006 las comunidades locales frecuentemente llamaron ‘paramilitar’ a los nuevos grupos armados porque sus miembros eran anteriormente de las AUC. Véase por ejemplo “Los nuevos paras: ¿Son nuevos?, ¿Son paras?”, *Semana*, 13 de febrero de 2007. No hay razón para que las poblaciones locales piensan que los milicianos no forman parte de las FARC solo por el hecho de que existe un cese al fuego.

¹¹³ Esto podría pasar si el ELN ataca en áreas donde no ha tenido una presencia fuerte recientemente. Por ejemplo, un vocero del PCD dijo que dudaba que un ataque en César fuera responsabilidad del grupo porque no había estado presente allá recientemente. Entrevista de Crisis Group, vocero, Bogotá, 15 de julio de 2016.

¹¹⁴ Entrevista de Crisis Group, miembro de la Misión de la ONU, Bogotá, 26 de mayo de 2016.

¹¹⁵ “¿Qué pasó en la Uribe entre el Ejército y las Farc?”, *El Heraldo*, 12 de julio de 2016.

dente permanece ambiguo, las primeras respuestas de los dos lados muestran la necesidad de que un tercero pueda ayudar a resolver los conflictos que surgen de las posibles violaciones del cese al fuego.

Resolver este tipo de disputa de forma rápida requiere una confianza mutua en el árbitro. En el peor de los casos, una falta de confianza haría a la Misión de la ONU incapaz de cumplir con su mandato. La sociedad también tiene que confiar en la Misión para que sea efectiva¹¹⁶. El hecho de que ambos equipos puedan considerar que la Misión es importante no significa que confíen en ella. Unos pocos pasos ayudarían a construir esta confianza. El mecanismo tripartito debería aprovechar de la posición, experiencia y conocimiento profundo que los garantes noruegos y cubanos han ganado, y utilizarlos durante la resolución de disputas. Esto se debería enfocar en consultas informales en las cuales se presentan opiniones y se proponen soluciones, aunque la Misión tiene la última palabra. Los garantes también deberán apoyar las decisiones de la Misión, ayudando a construir la confianza con los involucrados en la ONU.

La comunidad internacional, especialmente los EEUU y la UE, debería continuar con su apoyo público y confianza en la Misión, especialmente durante los momentos más difíciles de la transición. Cualquier disputa o sospecha de violaciones por las FARC creará presión para que la ONU condene al grupo. No hacerlo provocaría declaraciones de la oposición diciendo que favorece a las FARC, minando la fuerza política de la Misión¹¹⁷. Es importante prestar capital político a la Misión cuando sea necesario para que los involucrados y el público colombiano mantengan su confianza en ella.

La resolución cotidiana de disputas para asegurar el funcionamiento adecuado de las ZVTN y los campamentos ayudará al Gobierno y las FARC a mantener la confianza local en la Misión. Los problemas serán frecuentemente logísticos, reflejando las necesidades de los cantones, sean de las FARC o de la comunidad. Aunque algunos problemas menores podrían estar técnicamente fuera del mandato de la Misión, abordarlos de manera efectiva crearía una dinámica colectiva dentro del mecanismo tripartito, que beneficiaría la coordinación y la estabilidad.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, miembro de la Misión de la ONU, Bogotá, 26 de mayo de 2016. En una encuesta reciente, el 43 por ciento dijo que la Misión de la ONU no les da confianza en la dejación de armas y el cese al fuego. “Repunta la paz”, op. cit.

¹¹⁷ Uribe ha criticado la presencia de 30 monitores militares cubanos por lo que él llama el apoyo del país a las FARC en sus años incipientes. “Según Uribe, habrá soldados cubanos en zonas de concentración de Fare”, EFE, 26 July 2016.

VI. Conclusión

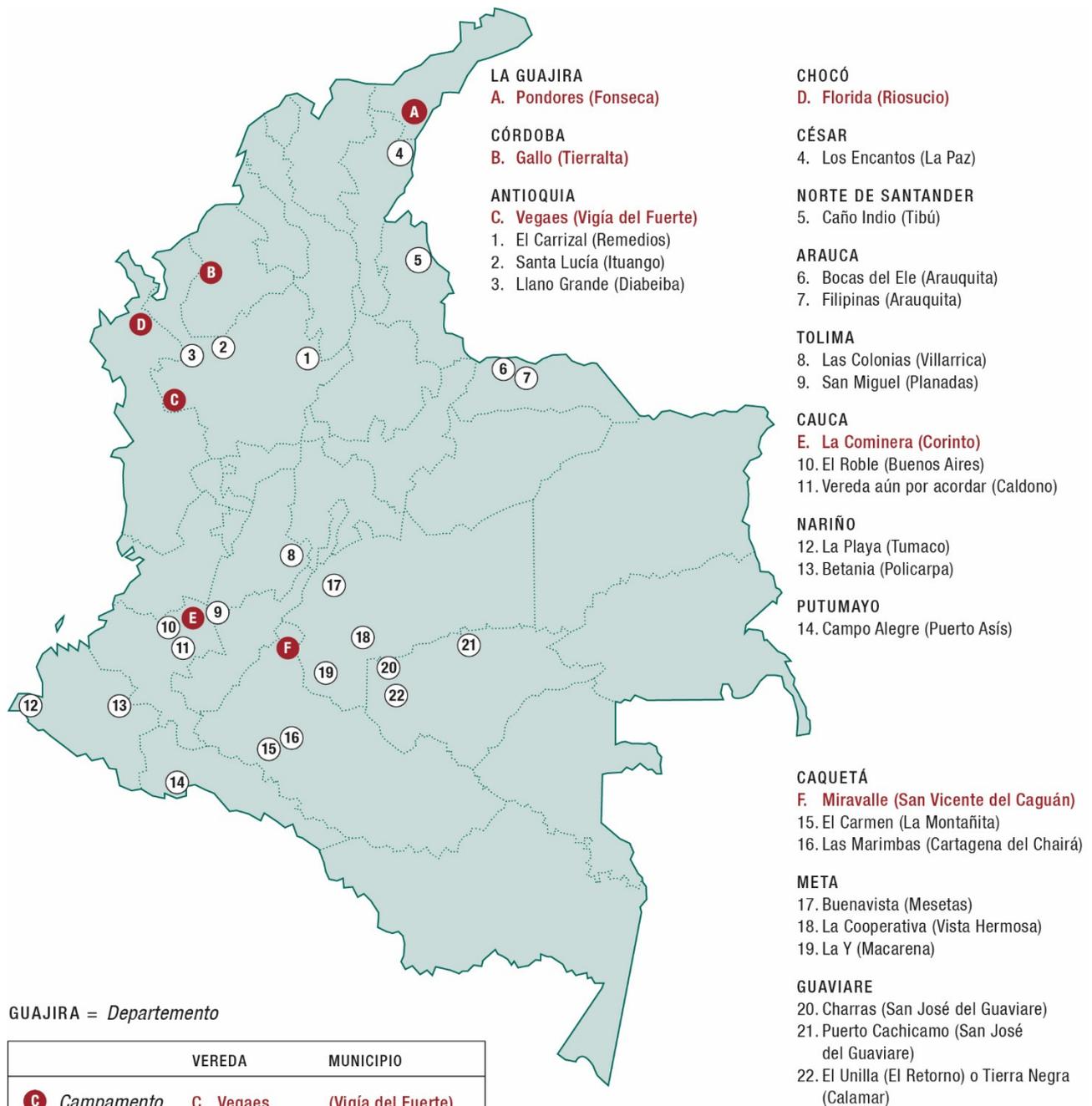
Dentro de los sectores sociales cansados de la guerra, el acuerdo de paz ha sido recibido con júbilo. Pero el camino hacia el final del conflicto sigue repleto de obstáculos. La confianza general en las FARC permanece en un nivel bajo y reticente, afectando las posibilidades del plebiscito. La oposición continuará con su enfoque en los argumentos contenciosos y populistas del acuerdo, como que los criminales de guerra de las FARC tendrán impunidad y privilegios políticos, o que guardarán sus ingresos de la producción y el tráfico de la droga. Quienes apoyan la paz tienen que corregir estas imprecisiones y explicar los beneficios en términos sencillos, separando el acuerdo de la reputación de un Gobierno cada vez más impopular. Los equipos de negociación y la sociedad civil tendrán que convencer a los colombianos de que la paz es el mejor camino tanto para las áreas rurales afectadas por el conflicto, como para los centros urbanos que no se han visto recientemente tan afectados por la guerra.

Las comunidades que más sufrieron el conflicto se beneficiarán de la paz aunque temerán sus consecuencias, especialmente la llegada tanto de los cantones de las FARC como de un Estado que en el pasado se ha mostrado negligente y a menudo brutal. Existe el temor de que aparezcan nuevos grupos armados, de que unas FARC parcialmente desarmadas recreen las mismas estructuras de poder y economías ilícitas. O peor aún, que diversos grupos compitan por el poder de forma violenta. La expectativa de desarrollo económico es el soporte principal del interés local en torno al proceso de paz, por lo que el progreso temprano de la implementación del acuerdo puede convertirse en el comienzo de una nueva realidad de desarrollo y confianza en el largo proceso que lleva a la construcción de paz.

Muchos retos tomarán años antes de que Colombia pueda honrar sus compromisos con la reforma rural transformativa, la sustitución de la coca, la compleja justicia transicional y la reforma política. El periodo inmediato será crucial en este proceso de escasos fondos y colosales ambiciones. El éxito del plebiscito, la dejación de armas y el cese de hostilidades pavimentarán el camino, junto con la Misión de la ONU, para ayudar a calmar los nervios. En este escenario de altas exigencias y escasa paciencia, el Gobierno y las FARC deberán demostrar que la incertidumbre de la paz es preferible a la violencia que ha golpeado a los colombianos durante tanto tiempo.

Bogotá/Bruselas, 7 de septiembre de 2016

Anexo B: Mapa de los cantones y los campamentos para la dejación de armas de las FARC

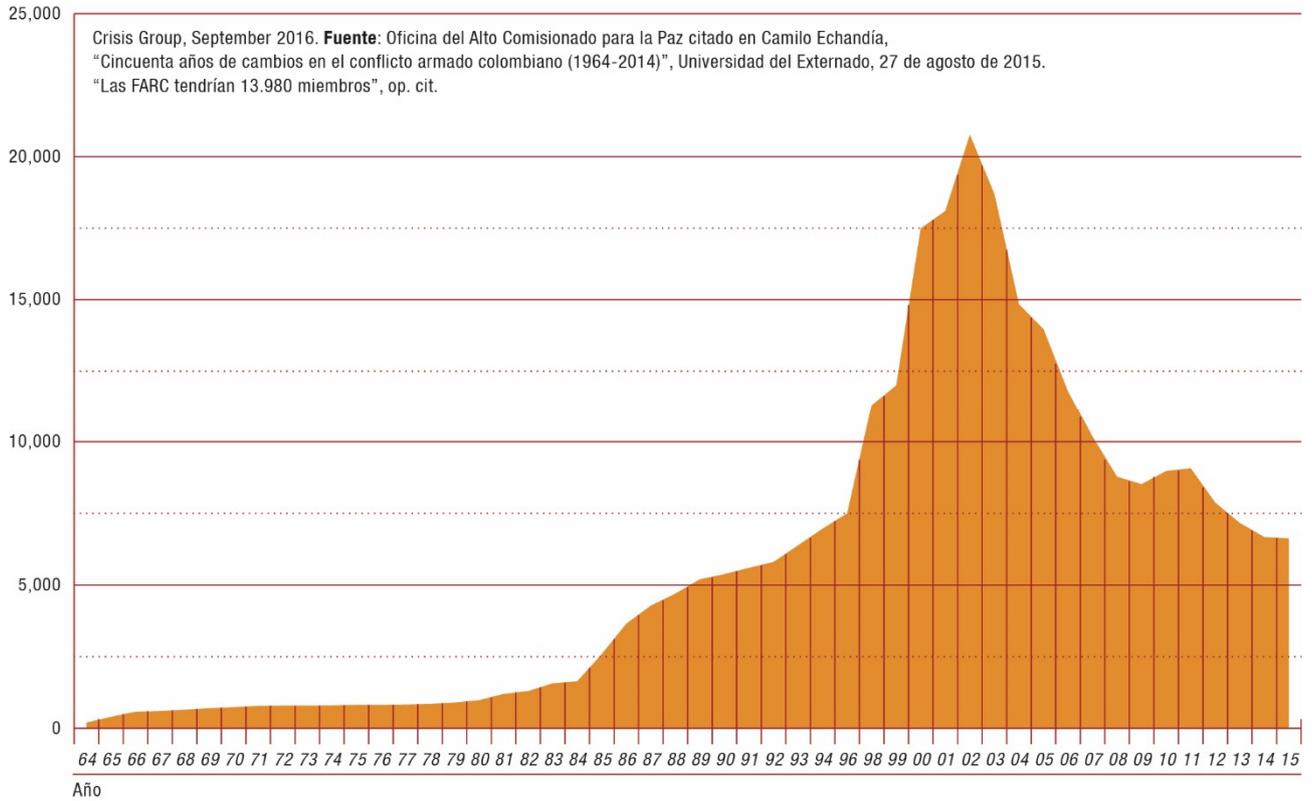


Fuente: Misión de la ONU en Colombia.
International Crisis Group/KO/2016

Anexo C: Mapa de la presencia de las FARC en Colombia durante 2015



Anexo D: Número de miembros de las FARC entre 1964-2015



Anexo E: Glosario de términos

ELN	Ejército de Liberación Nacional. El segundo grupo guerrillero de Colombia, actualmente con un incierto futuro con respecto al comienzo de negociaciones formales con el Gobierno. Con aproximadamente 1.500 combatientes, opera principalmente en la frontera con Venezuela, los departamentos de la costa pacífica y la Colombia norte-central.
EPL	Ejército Popular de Liberación. Grupo de guerrilla formado en el 1968 que firmó un acuerdo de paz con el Gobierno en 1991, resultando en la desmovilización de la mayor parte del grupo. Una unidad disidente todavía opera en la región de Catatumbo, Norte de Santander.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
MPC	El Ministerio del Posconflicto, liderado por Rafael Pardo, está encargado de realizar, liderar y coordinar 26 políticas generales con el objetivo de estabilizar el territorio y comenzar el proceso de construir una presencia estatal legítima en las áreas afectadas por el conflicto después de la firma del acuerdo de paz final.
PCD	Partido Centro Democrático. Liderado por el expresidente Álvaro Uribe, es el partido principal de oposición a los acuerdos de paz y al gobierno de Santos en general. Para un partido nuevo, tiene un apoyo masivo, como se vio en las elecciones presidenciales del 2014 cuando su candidato, Óscar Iván Zuluaga, ganó la primera ronda y obtuvo el segundo puesto en la ronda final.
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Son los sitios de acantonamiento en los cuales las FARC dejarán sus armas, cumplirán su lado del cese al fuego y empezará el proceso de reincorporación. Habrá 22 de estas zonas más seis campamentos que cumplirán la misma función, pero serán más pequeños.