

LA FRAGILIDAD DE LA

TRANSICIÓN

LA PAZ INCOMPLETA Y LA CONTINUIDAD DE LA CONFRONTACIÓN ARMADA

LA FRAGILIDAD DE LA **TRAN** **SICIÓN**

LA PAZ INCOMPLETA Y LA
CONTINUIDAD DE LA
CONFRONTACIÓN ARMADA



DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FIP

María Victoria Llorente

AUTORES

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

Ángela Silva

investigadora Junior

Edición:

Elizabeth Reyes Le Paliscot
Martín Franco Vélez

Fotografía Portada:

Prensa Rural

Diseño y diagramación:

Ladoamable
www.ladoamable.com

ISBN:

--

Bogotá, Colombia 2019

Contenido

PRESENTACIÓN	4
La confrontación armada sigue activa, impulsada por actores que ocuparon los vacíos de regulación que dejó las FARC y sacaron ventaja de la débil presencia del Estado	6
Las disputas entre grupos armados ilegales y su reordenamiento ha intensificado la violencia	9
La continuidad de la confrontación armada ha tenido impactos humanitarios notables	12
Los homicidios de líderes sociales aumentaron en 48% en 2018 con una tendencia al incremento	14
En los municipios en lo que se desarrolla la sustitución de cultivos ilícitos los homicidios se han incrementado	15
La fragilidad de la transición y la necesidad de un consenso básico sobre la paz	16

Presentación

El 60% de los conflictos armados en el mundo recaen en la violencia en los cinco años posteriores a su “resolución”.¹ En Colombia, tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC y luego de un periodo en el cual los diferentes indicadores de seguridad tuvieron un importante descenso, la confrontación armada continúa, protagonizada por distintos actores ilegales y con impactos humanitarios que advierten sobre la fragilidad de este proceso.

La reactivación de la confrontación y la intensificación de la violencia tienen distintas trayectorias y no se expresan de igual manera en todas las regiones. De hecho, se encuentra focalizada en determinadas veredas y municipios. En el Catatumbo², el norte del Chocó³, el Bajo Cauca y el sur de Córdoba⁴, así como en Tumaco, el conflicto no se terminó sino se transformó con impactos negativos para las poblaciones. En algunos casos esto sucedió en medio de la negociación con las FARC, mientras que en otros se ha dado recientemente, en la fase de implementación del Acuerdo.

En los municipios y departamentos en donde las FARC tenían una fuerte influencia armada, ha comenzado a verse un deterioro. De esta manera ha sucedido por ejemplo en varios municipios de Caquetá, el Meta y Putumayo. En estos lugares, los dividendos del Acuerdo se han visto comprometidos por la amenaza y la afectación que ejercen diferentes grupos armados ilegales sobre las poblaciones.

El reciente informe del Instituto Kroc advierte que: “los procesos de implementación son inherentemente frágiles y exigentes porque su punto de partida es la polarización política, altos niveles de desconfianza y la resistencia a los cambios que la paz puede traer”.⁵ Bajo este marco preocupa que, en distintas zonas del país, las expectativas alrededor de la desactivación del conflicto armado y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades han dado paso a la incertidumbre y los cuestionamientos.

Organismos multilaterales y organizaciones encargadas del monitoreo y seguimiento de la implementación del Acuerdo, han advertido sobre esta situación, reconociendo las medidas anunciadas por el gobierno, pero haciendo un llamado urgente a la protección de los líderes y las comunidades, así como el fortalecimiento de la presencia del Estado en las zonas más afectadas por la confrontación.

¹ von Einsiedel, S., Bosetti, L., Cockayne, J., C. y Wan, W. (2017). Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict. United Nations University Centre for Policy Research. Occasional Paper 10.

² Municipios: Tibú, Sardinata, Ábrego, Ocaña, La Playa, Hacarí, San Calixto, El Tarra, Teorama, Convención y El Carmen.

³ Municipios: Acandí, Unguía, Riosucio, Juradó, Bojayá y Bahía Solano.

⁴ Municipios: Tarazá, Cáceres, Caucasia, Nechi, El Bagre, Zaragoza, Ituango, Valdivia, Anorí, Amalfi, Remedios, Segovia, Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia y San José de Uré.

⁵ Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2019). Informe 3. Hacia una paz de calidad en Colombia.

El Secretario General de las Naciones Unidas, en el informe sobre la Misión de Verificación, expresa su preocupación por los continuos ataques contra líderes sociales y defensores, así como la afectación a los líderes indígenas y la población de los territorios étnicos en el marco de las disputas entre actores armados ilegales por el control del territorio y los cultivos ilícitos.⁶ Recientemente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resaltó la importancia de que la presencia efectiva del Estado se extienda a las zonas afectadas por el conflicto, combinando instituciones civiles y militares.

Además, la Cruz Roja en su informe anual señala que: *“en medio del reordenamiento de grupos armados, se han fortalecido las dinámicas de violencia que el país soñaba con dejar atrás después de la firma del Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC-EP”*.⁷ En palabras del Instituto Kroc: *“nuevos y viejos actores armados se disputan los territorios y coaccionan a las poblaciones en función de lograr ventaja particulares, ilícitas y corruptoras”*.⁸

Colombia se encuentra en un momento clave, en el cual se puede fortalecer la transición y disminuir la violencia o dar marcha atrás, poniendo en riesgo a las poblaciones históricamente afectadas por la guerra. En este informe, la FIP llama la atención sobre las dinámicas que ponen en juego la transición, con el objetivo de propiciar una discusión informada sobre las acciones necesarias para mitigar y dar respuesta a los factores de riesgo.

La superación del conflicto armado y la construcción de la paz son tareas difíciles, que no se producen de manera inmediata. El objetivo es que este cambio se produzca de forma incremental y gradual, con beneficios concretos y sostenibles para las poblaciones más afectadas por la violencia y la confrontación.

En este marco, como se señala en la propuesta del Plan de Desarrollo y en la Política de Seguridad y Defensa, se deben priorizar las zonas más afectadas en las cuales hay una débil presencia del Estado. Esto con el objetivo de proteger a la población y generar condiciones de bienestar para los ciudadanos, impulsado la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

María Victoria Llorente y Juan Carlos Garzón

⁶ Secretario General de las Naciones Unidas (2019), Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/265. New York.

⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja (2019). Retos humanitarios 2019. Balance anual en Colombia. Bogotá.

⁸ Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2019).

La confrontación armada sigue activa, impulsada por actores que ocuparon los vacíos de regulación que dejaron las FARC y sacaron ventaja de la débil presencia del Estado

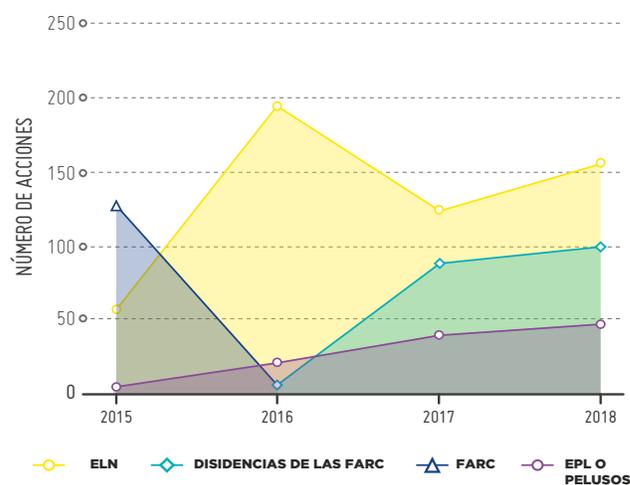
Mientras que las acciones de las FARC cayeron notablemente, el ELN se fortaleció en sus núcleos históricos y amplió su influencia a zonas donde la había perdido. Por su parte, el poder y la capacidad de desestabilización de las disidencias se ha consolidado en distintos territorios, mientras que pequeños grupos han ganado fuerza en zonas donde su accionar hasta ahora había sido incipiente.⁹ En cuanto al EPL —denominado por la Fuerza Pública como “Los Pelusos”—, si bien ha tenido un repliegue en el Catatumbo, ha tomado fuerza la presunta incursión de esta organización en El Cauca. Además, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) siguen teniendo control en veredas y municipios claves para el narcotráfico en distintas zonas del país*.

En su conjunto, el número de acciones de los grupos armados ilegales no ha variado después del desarme parcial de las FARC en 2016. La confrontación armada mantiene su intensidad, ahora protagonizada por otros actores. Un asunto para destacar es que, si bien la mayoría de las acciones son de bajo esfuerzo militar —como ataques a la infraestructura, hostigamientos y activos de explosivos— el proceso de expansión e incursión a nuevas zonas ha generado enfrentamientos entre los grupos armados ilegales, incrementando el impacto humanitario. *Para acceder a la base de datos de la FIP de acciones de grupos armados ilegales, haga click aquí.*

En cuanto al número de acciones de la Fuerza Pública contra estas organizaciones, se registró un pico en el 2017, el primer año de la implementación del Acuerdo de Paz. Si bien en 2018 hay un descenso, la ofensiva del Estado contra las agrupaciones armadas continúa, con distintas operaciones

que han impactado las cadenas de mando, pero que aún no llegan a consolidar el control del Estado en amplios territorios. Más que el debilitamiento progresivo de las estructuras armadas ilegales, la intervención de la Fuerza Pública ha generado un cambio constante en el funcionamiento de estos grupos y sus relaciones con las comunidades.

GRÁFICO 1.
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES



Fuente: Base de datos de acciones del conflicto - FIP.

⁹ Esta dinámica había sido advertida por la FIP en Álvarez-Vanegas, E., Pardo, D. y Cajiao, A. (2018). Trayectorias y Dinámicas Territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá: FIP.

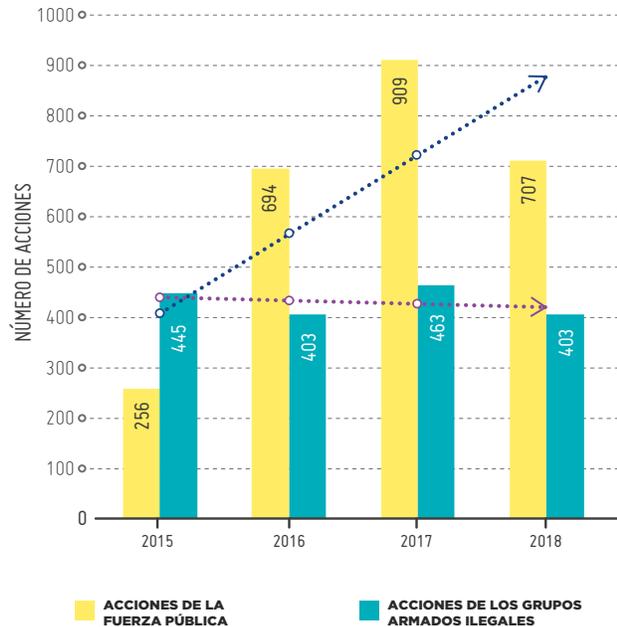
¹⁰ Ministerio de Defensa Nacional (2018). Logros de la Política de Defensa y Seguridad. Consultado el 10 de abril de 2019. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

* Nota metodológica: La FIP realiza un trabajo permanente de monitoreo de medios de comunicación que permite la revisión y sistematización de bases de datos sobre determinados temas. Para el caso de los registros de acciones del conflicto y agresiones a líderes sociales, desde 2016 se consultan diariamente medios nacionales, regionales, oficiales y de organizaciones sociales, entre otras fuentes. Pese a lo anterior, muchas de las acciones no son cubiertas por los medios, principalmente los regionales, o en otros casos, hay disparidad en los reportes, lo que genera un subregistro en las bases. Por ello, los registros aquí contenidos constituyen solamente una aproximación a la realidad.

Según la información del Ministerio de Defensa, en 2018 las capturas de miembros de grupos armados al margen de la ley tuvieron un leve ascenso (del 4%) con respecto a 2017, pasando de 766 a 794. Estos dos años registran el menor número de capturas de la última década.¹⁰ Respecto a los miembros de estas organizaciones que han sido muertos en desarrollo de operaciones, se da un descenso entre 2018 y 2017 (del 11%) pasando de 46 a 41, es el registro más bajo de los últimos diez años.

GRÁFICO 2.

ACCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA CONTRA LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES Y ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES



Fuente: Base de datos de acciones del conflicto - FIP.

De acuerdo con la información de la Fuerza Pública, los grupos armados ilegales continúan creciendo. En 2018, el ELN contaba con más de 4.000 miembros en armas y cerca de 1.000 habrían sido

vinculados durante 2017.¹¹ Además, según el comandante del Ejército, general Nicacio Martínez, entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, el número de integrantes de las disidencias habría pasado de 1.749 integrantes a 2.000.¹²

Al comparar la distribución geográfica de las acciones de los grupos armados ilegales antes del comienzo de la implementación del Acuerdo de Paz (2015-2016) y el inicio de la etapa de transición (2017-2019), se encuentra que:

- El mapa de actividad armada de los grupos ilegales guarda varias similitudes.
- Su mayor concentración está en Arauca, El Catatumbo (Norte de Santander), el Bajo Cauca y el norte del Cauca¹³, y el sur del Valle, así como Tumaco en Nariño.
- Hay una menor intensidad en Putumayo, el sur de Chocó, Buenaventura en el Valle y el Eje Cafetero.

Es importante señalar que en algunas zonas pueden encontrarse número bajos de acciones armadas o incluso estas pueden haber descendido, sin que esto implique un menor control o influencia por parte de estas organizaciones ilegales. De esta manera ocurre por en el sur del Cauca con el ELN, o en Caquetá con las disidencias de las FARC.

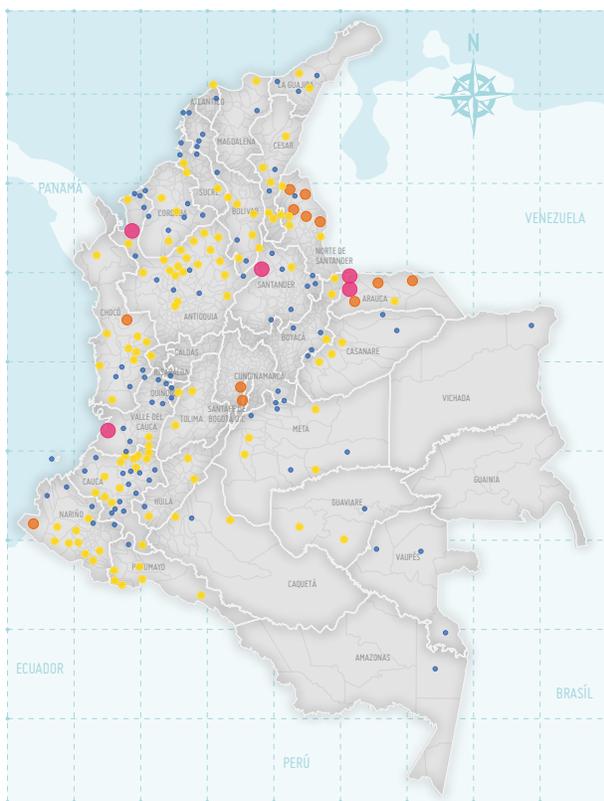
¹¹ Ministerio de Defensa Nacional (2019). Política de Defensa y Seguridad. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Bogotá.

¹² RCN Noticias (2019). Aumenta el número de integrantes de disidencias de las FARC. Marzo 24 de 2019. Disponible en: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/aumenta-el-numero-integrantes-disidencias-las-FARC>

¹³ Municipios: Buenos Aires, Caloto, Caldono, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Inzá, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Toribío, Suárez y Villa Rica.

MAPA 1.

ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES (2015 - 2016)



CONVENCIONES MAPA

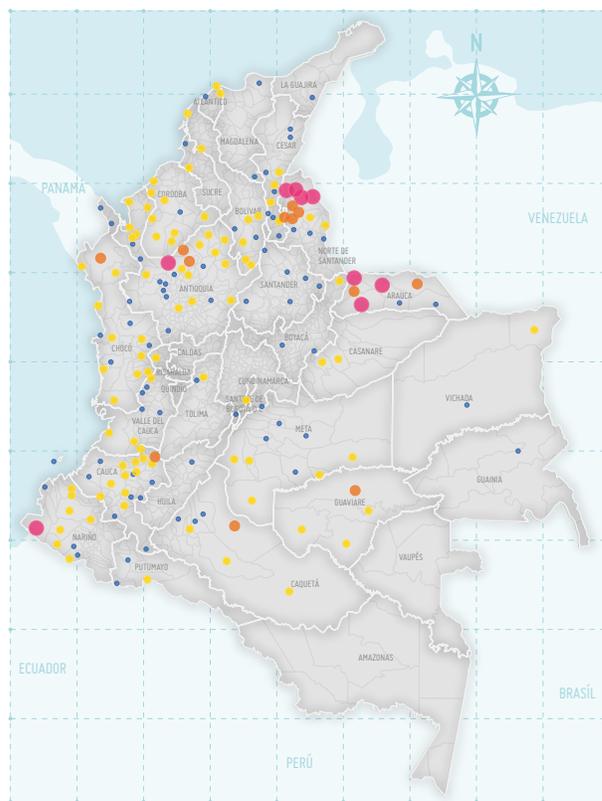
- LÍMITE DEPARTAMENTAL**
- LÍMITE MUNICIPAL**

NÚMERO DE ACCIONES

- **1**
- **1 - 10**
- **10 - 20**
- **MÁS DE 20**

MAPA 2.

ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES (2017 - 2018)



CONVENCIONES MAPA

- LÍMITE DEPARTAMENTAL**
- LÍMITE MUNICIPAL**

NÚMERO DE ACCIONES

- **1**
- **1 - 10**
- **10 - 20**
- **MÁS DE 20**

Fuente: Base de datos de acciones del conflicto de la FIP

Las disputas entre grupos armados ilegales y su reordenamiento han intensificado la violencia

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa, en 2018 la tasa de homicidios tuvo un aumento de 24.8 en 2017 a 25.8, con un incremento de 604 homicidios. Además, las víctimas de homicidios colectivos —también conocidos como masacres— pasaron de 61 en 2017 a 67 en 2018. Si bien este es un leve incremento, equivale al doble de las víctimas registradas en 2016, que fueron 38.

A nivel nacional, Colombia aún está lejos de los niveles de violencia que enfrentó hace una década. Pero no se puede decir lo mismo cuando se analizan algunas regiones.

Se destacan cinco departamentos o regiones:

- **El Catatumbo**, con el posicionamiento del ELN y repliegue del EPL tras una paulatina desactivación de la disputa, a lo cual se ha sumado la consolidación de la disidencia del frente 33 de las FARC, cuyo interés principal está en retomar zonas que eran controladas por esta guerrilla.
- **El Bajo Cauca y sur de Córdoba**, donde se han registrado combates y hechos de violencia entre disidencias de las FARC, miembros de las AGC, “*Los Caparrapos*” y el ELN.
- **En Chocó** donde se presentan enfrentamientos entre las AGC y el ELN restringiendo la movilidad de las comunidades.
- **El Norte del Cauca** con la disputa protagonizada por la disidencia del Frente 6 y el EPL. Esta última organización se ha fortalecido

desde finales de 2018, logrando establecer una importante zona de influencia entre el norte del Cauca y el sur del Valle.

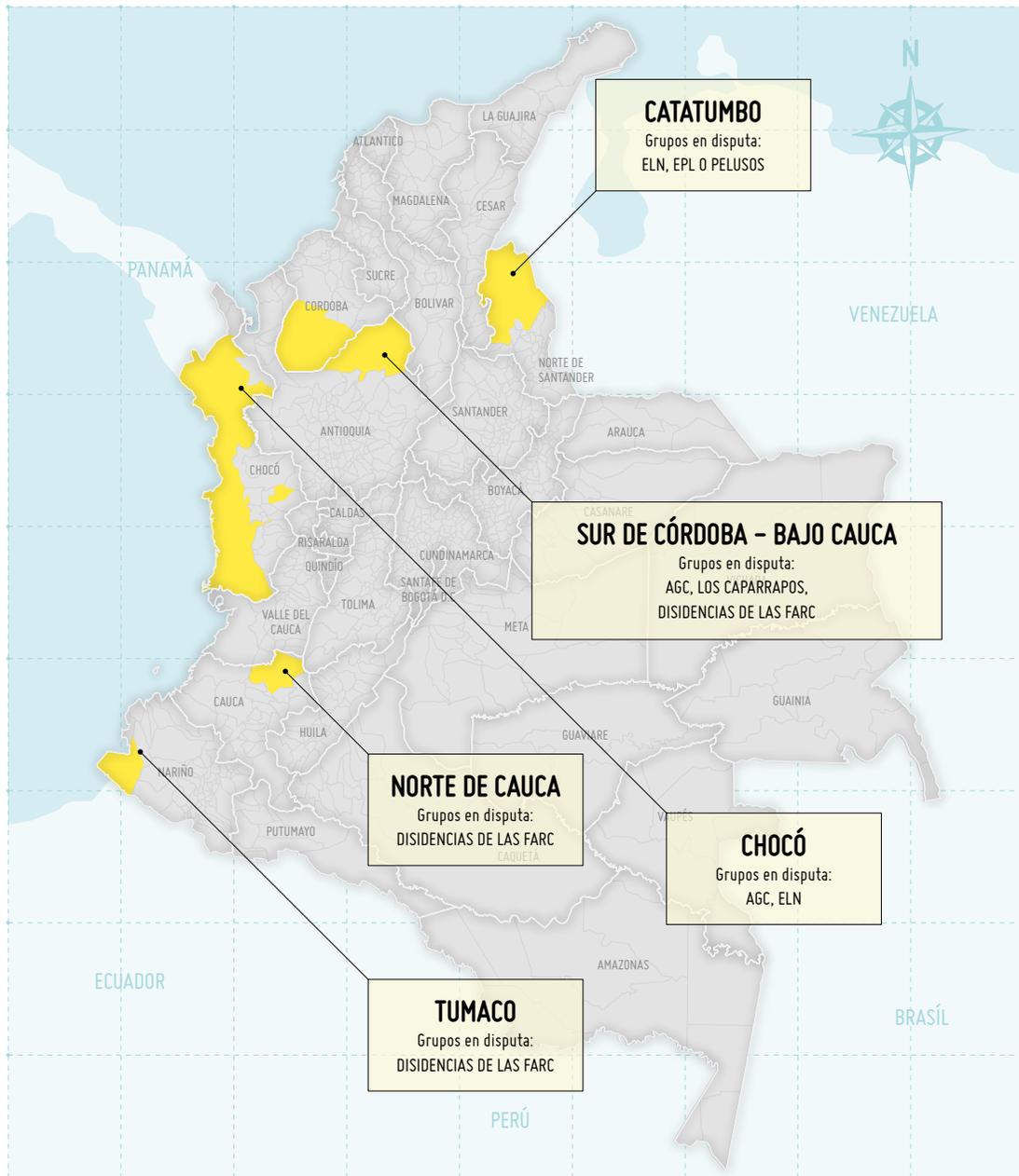
- **Tumaco** en Nariño, donde la disidencia de las FARC —el frente Oliver Sinisterra— se encuentra en disputa con la banda criminal de alias “*Contador*”, causando desplazamientos forzados.

En cuanto a los homicidios en estas zonas:

- En Tumaco (Nariño) y El Catatumbo (Norte de Santander) el aumento en los homicidios se dio en medio del proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC, asociado con reacomodamientos de los grupos armados ilegales que comenzaron a disputar el control del territorio.
- En el Bajo Cauca y Sur de Córdoba, el alza en el número de muertes violentas se dio en 2018, con la expansión y fractura de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el fortalecimiento del ELN y las disputas con las disidencias.
- En Norte del Cauca, el aumento también se dio en 2018, con la activación de las disputas entre diferentes organizaciones armadas ilegales.
- En Chocó, si bien el número y la tasa de homicidios es menor, el impacto humanitario por los desplazamientos y el confinamiento es notable.

MAPA 3.

TERRITORIOS CON DISPUTA ENTRE ACTORES ARMADOS ILEGALES



CONVENCIONES MAPA

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



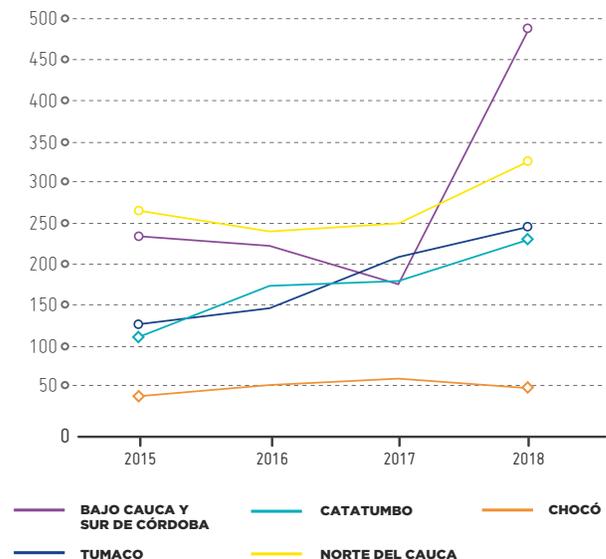
TERRITORIO EN DISPUTA

Un asunto para destacar es que la motivación de los actores ilegales con capacidad de usar la violencia no es solo la producción o acumulación de rentas. En varias de las zonas analizadas, los grupos también pretenden tener control social y poder político, construyendo un orden ilegal. Esta dinámica no se da en el vacío, sino en el marco de distintas trayectorias del conflicto y de procesos de acumulación de violencia (con tasas de homicidios que históricamente han sido altas). Esto implica reconocer los elementos que son novedosos —en términos de recursos de autoridad y legitimidad y su relación con las poblaciones— sin desconocer las continuidades.

Las economías ilegales son una de las causas del deterioro de la seguridad y el aumento de la violencia, pero los homicidios tienen distintos orígenes y manifestaciones, que no se explican por la confrontación entre facciones criminales y los ajustes de cuentas entre mafias.¹⁴

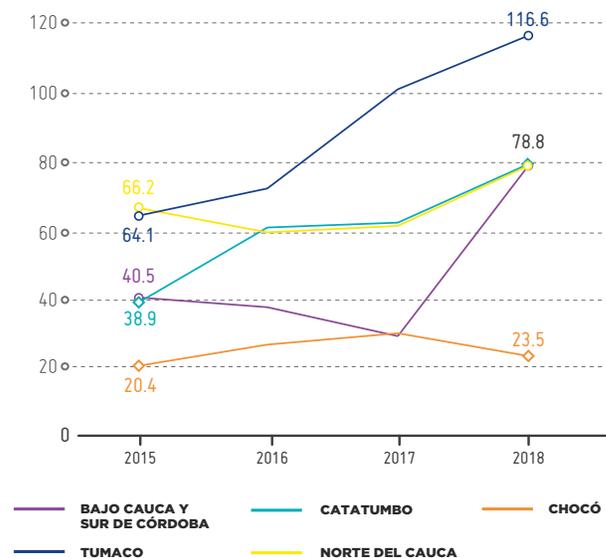
Es importante además mencionar que la disputa entre organizaciones armadas ilegales ha aumentado el reclutamiento forzado y la extorsión. Las cifras disponibles no reflejan la verdadera realidad de estas dos problemáticas, ya que los ciudadanos prefieren no denunciar por temor a las represalias.

GRÁFICO 3.
NÚMERO DE HOMICIDIOS EN LAS ZONAS DE DISPUTA



Fuente: Policía Nacional

GRÁFICO 4.
TASA DE HOMICIDIOS EN LAS ZONAS DE DISPUTA



Fuente: Policía Nacional

¹⁴ Castillo, J., Lleras, M.E. y Suárez, M. (2018). Sin política pública contra los homicidios no es posible proteger la vida en Colombia. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

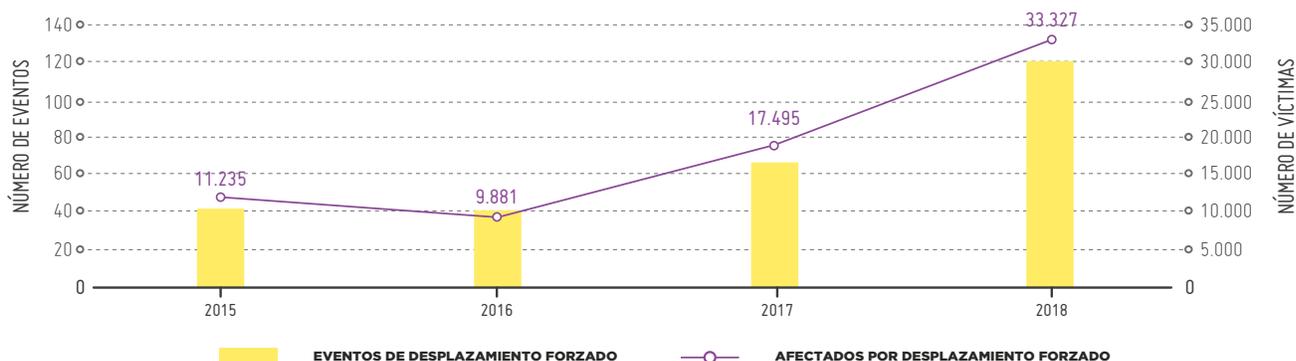
La continuidad de la confrontación armada ha tenido impactos humanitarios notables

En 2018, el número de víctimas de desplazamiento forzado aumentó 48%, en comparación con el año anterior. Este ascenso está vinculado con las disputas entre actores armados ilegales, como ha sucedido en el norte del Chocó, en la costa pacífica nariñense y recientemente en el Bajo Cauca y el sur de Córdoba, así como en El Catatumbo, en Norte de Santander.

Las víctimas de confinamiento también aumentaron en 2018, con un incremento del 93%. La situación más crítica se encuentra en Chocó donde comunidades indígenas y afro han visto restringida su movilidad en medio de la disputa del ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

GRÁFICO 5.

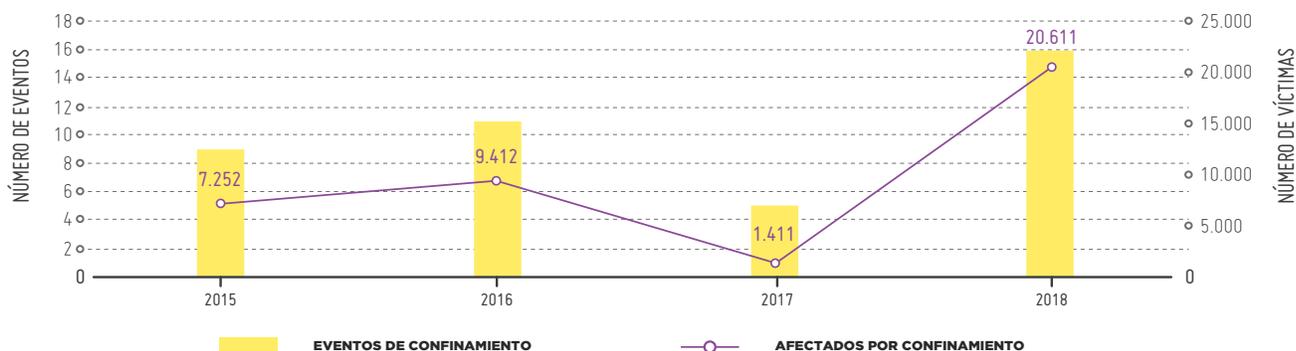
EVENTOS Y VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO



Fuente: Basada en Monitor de Eventos - Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y depurado por la FIP.

GRÁFICO 6.

EVENTOS Y VÍCTIMAS DE CONFINAMIENTO



Fuente: Basada en Monitor de Eventos - Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y depurado por la FIP.

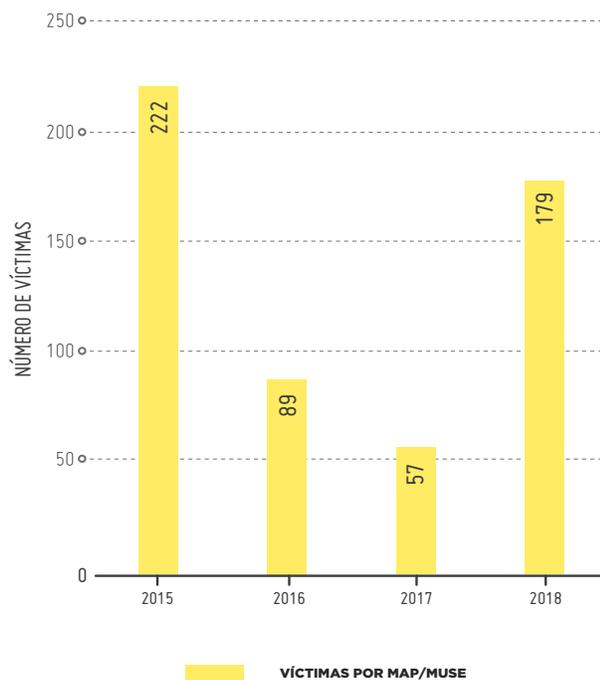
Las víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE) también han tenido un alza notable. Luego del descenso del 2012 al 2017, pasando de 589 a 57 víctimas, en 2018 esta cifra subió a 179, lo que equivale a un aumento del 68% en comparación con 2017. Las regiones que tienen el mayor número de víctimas de estos artefactos son aquellas que se encuentran en disputa. En 2018, 31% de las víctimas se registraron en Nariño y el 30% en Norte de Santander.

En municipios como Briceño en Antioquia, así como en Uribe y Mesetas en el Meta las organizaciones de desminado humanitario han interrumpido sus labores, por la amenaza directa de grupos

armados al margen de la ley. Zonas que iban a ser declaradas libres de estos artefactos, hoy se encuentran de nuevo bajo amenaza.

También se destaca el incremento en el número de ataques contra oleoductos, que pasaron de 63 en 2017 a 107 en 2018. Además de la afectación de la economía petrolera, estas acciones tienen graves impactos medioambientales. Así lo muestra el reciente atentado del ELN contra el oleoducto Caño-Limón Coveñas en la región del Catatumbo, realizado el 16 de abril en medio de la declaración del cese al fuego. Este ataque afectó el río Tibucito y Pozo Azul, y causó restricción en el suministro de agua para cerca de 25.000 personas.

GRÁFICO 7.
VÍCTIMAS POR MAP/MUSE



Fuente: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonales (DAICMA)

GRÁFICO 8.
ATENTADOS CONTRA OLEODUCTOS



Fuente: Ministerio de Defensa y Ecopetrol

Los homicidios de líderes sociales aumentaron 48% en 2018 y han tenido una disminución en 2019

En 2018 los homicidios de líderes sociales se duplicaron, pasando de 73 en 2018 a 141. De enero a marzo de 2019, comparando con el mismo periodo de año anterior, de acuerdo con la base de datos de agresiones a líderes sociales realizada por la FIP, se han reducido 38%, pasando de 34 casos a 21. Esta es una baja significativa en la etapa previa a las elecciones locales. *Para acceder a la base de datos de la FIP de acciones de grupos armados ilegales, [haga click aquí](#).*

En zonas de reacomodo y disputa de grupos armados ilegales, las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los líderes locales se han convertido en su objetivo como forma de ejercer control social.

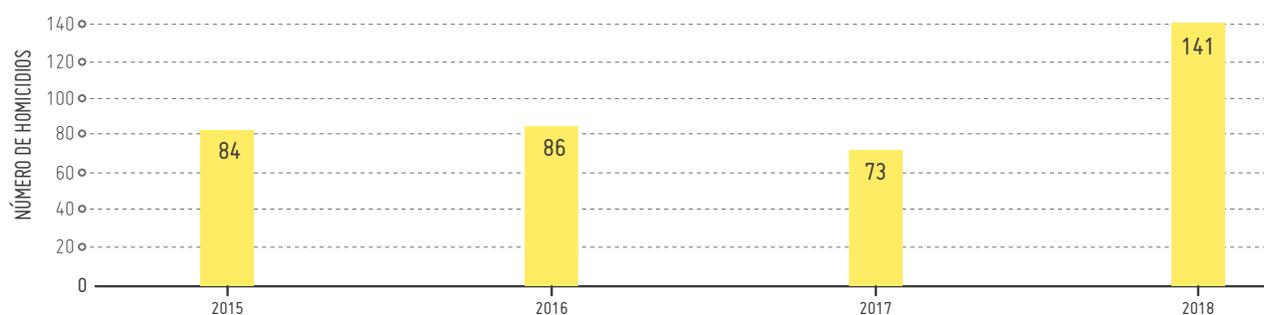
No es fácil determinar el motivo principal de las agresiones contra líderes sociales porque están vinculados a diversos procesos organizativos y po-

líticos, esto quiere decir que reivindican diferentes causas. Dentro de las agendas se destacan la reclamación de tierras, la defensa del medio ambiente y la oposición a proyectos extractivos, así como la sustitución de cultivos ilícitos.

Es importante entender que los presidentes de JAC y líderes sociales en los territorios son quienes cumplen roles de intermediación entre los grupos armados y las comunidades, lo que en zonas de disputa los vuelve altamente vulnerables.

Como lo señala el Secretario General de las Naciones Unidas, en el informe sobre la Misión de Verificación, *“aunque las entidades del Estado se están esforzando en ampliar su presencia y el alcance de su acción en los territorios afectados por el conflicto, han continuado los asesinatos de líderes sociales y miembros de la FARC”*.¹⁵

GRÁFICO 9. HOMICIDIOS DE LÍDERES SOCIALES



Fuente: Base de datos de agresiones a líderes sociales - FIP

¹⁵ Secretario General de las Naciones Unidas (2019), Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/265. New York.

En los municipios en lo que se desarrolla la sustitución de cultivos ilícitos, los homicidios se incrementaron

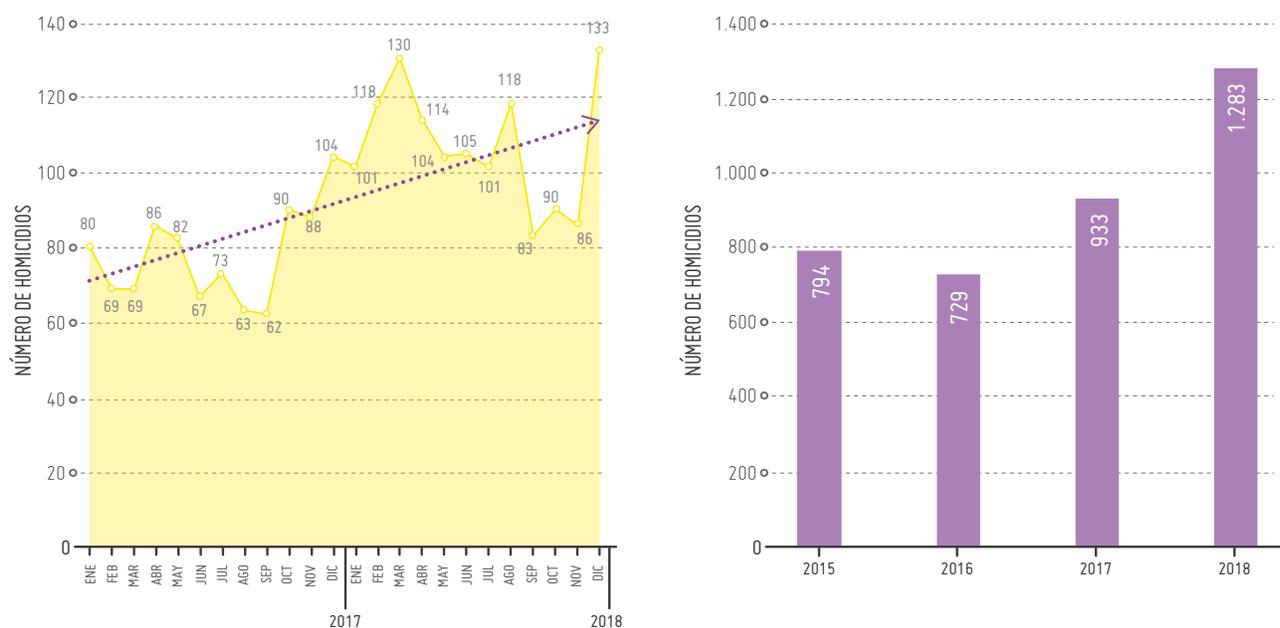
En 2018, las condiciones de seguridad en los 56 municipios que hacen parte del PNIS empeoraron. Los homicidios se incrementaron 38% respecto a 2017 —pasando de 933 a 1.283 muertes violentas— y la tasa por cada cien mil habitantes aumentó 16 puntos porcentuales, mientras que a nivel nacional el alza fue del 5%. Los municipios PNIS con un mayor número de homicidios fueron Tumaco en Nariño, Tarazá en Antioquia y Tibú en Norte de Santander.

En lo que va del 2019, los problemas de seguridad siguen afectando la implementación del PNIS.

Los homicidios de líderes sociales que promueven la sustitución continúan y no han cesado las presiones para abandonar el programa y volver a cultivar. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha emitido alertas de riesgo a raíz de las amenazas que han recibido varias comunidades por su participación en el PNIS.

Recientemente, el Alto Consejero para la Estabilización anunció la activación de un programa especial de protección para líderes vinculados a la sustitución de cultivos ilícitos, con la puesta en marcha de herramientas de respuesta rápida.

GRÁFICO 10 - 11
HOMICIDIOS EN MUNICIPIOS CON VINCULACIONES AL PNIS



Fuente: Policía Nacional - FIP (2019)

La fragilidad de la transición y la necesidad de un consenso básico sobre la paz

En el marco de una paz incompleta y en ausencia de un consenso político sobre el Acuerdo con las FARC e incertidumbre sobre su implementación, los siguientes factores de riesgo pueden desestabilizar y ponen en juego la transición:

- Las dificultades que enfrenta la **reincorporación de los excombatientes**, con problemas en la generación de alternativas económicas e incertidumbre por el futuro de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)
- La **incertidumbre de los mandos altos y medios de las FARC**, respecto a la Justicia Especial para la Paz, lo cual puede influir en su retorno a la clandestinidad y vinculación con actividades ilegales.
- Los rezagos en la implementación del Programa Nacional Integral de **Sustitución de Cultivos Ilícitos** (PNIS), así como la falta de condiciones de seguridad para las comunidades que erradicaron voluntariamente sus plantaciones, acentúa las condiciones de vulnerabilidad de las familias y presiona la resiembra.
- La **ruptura del diálogo con el ELN**, con el fortalecimiento del ala más radical de este grupo guerrillero y el recrudecimiento de la confrontación armada con consecuencias humanitarias.
- Las **economías ilegales y la delincuencia organizada**, que exacerban la fragilidad del Estado y reducen los incentivos de los grupos para entrar en negociaciones conducentes a desarmarse y desactivar la confrontación.
- El énfasis en las medidas reactivas para responder a las **agresiones a los líderes sociales**, enfocadas en la protección física y material, en desmedro de una respuesta preventiva y articulada que apueste al cambio de los contextos y el fortalecimiento de las capacidades locales.
- Si bien no hay una amenaza sistemática a los excombatientes de las FARC, hay versiones que señalan presión hacia ellos para vincularse a estructuras armadas o actividades ilegales.
- Falta de una respuesta clara para prevenir y contener el **reclutamiento forzado**.
- La **crisis de Venezuela y la posibilidad de un escalamiento armado**. La influencia transfronteriza del ELN, disidencias y diferentes organizaciones criminales, con movimientos de un país a otro, podrían provocar enfrentamientos entre las Fuerzas Militares, en un clima de extrema tensión.

En un contexto de alta polarización y tensiones políticas, el aumento de la violencia y el impacto humanitario de la confrontación en las zonas que históricamente han estado afectadas por la guerra, no están teniendo la atención que se requiere. En medio de las diferencias sobre la implementación de lo acordado, es necesario construir un consenso básico alrededor de necesidad de proteger a las poblaciones, fortalecer la presencia del Estado y su vínculo con las comunidades.

El Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para avanzar sobre lo que se ha venido construyendo, focalizando los recursos y capacidades del Estado en la transformación de los territorios más golpeados por la violencia. Para esto es fundamental, generar las condiciones para el desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que son percibidos por las autoridades locales y las comunidades como la ruta para cerrar las brechas y mejorar la calidad de vida de las poblaciones. Se requieren de medidas urgentes para no perder la confianza que se ha venido construyendo entre las instituciones y los ciudadanos.

Colombia no puede dar marcha atrás en su objetivo de desactivar la guerra, disminuir la violencia y construir la paz.



Fundación Ideas Para La Paz

www.ideaspaz.org

fip@ideaspaz.org