



Especialidad en Conflictos
políticos y armados

Marco conceptual de un posible plan de reconstrucción para Colombia

Julián Torres Roa

*Derecho y conflictos sociales, políticos y
armados. 2017*

SOBRE EL ACUERDO

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

El pasado 27 de septiembre de 2016, en un acto simbólico llevado a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias, el gobierno Nacional de Colombia y el grupo terrorista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y Ejército del Pueblo (FARC-EP), realizaron la firma del documento nombrado *Acuerdo final para la terminación del conflicto*. Dentro de este documento, se culminan las negociaciones que iniciaron su fase exploratoria el 23 de febrero de 2012 en La Habana (Cuba) y que después se formalizó tras la instalación de la mesa de negociaciones el 18 de octubre del mismo año en la ciudad de Oslo (Noruega).

Este documento supone el fin del conflicto armado en Colombia tras 54 años de guerra no declarada en diversas locaciones de la geografía colombiana. Aunque el documento fuera posteriormente rechazado por la población tras la victoria del NO en el plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, estos fueron avalados y posteriormente ratificados por el máximo cargo del poder ejecutivo, el presidente Juan Manuel Santos Calderón.

Dentro de los logros más recientes, además de la finalización de las acciones armadas tras la firma del documento en Cartagena, ha sido la entrega parcial de menores de edad que forman parte de las filas de combate guerrilleras y la entrega parcial de su armamento el pasado 28 de junio de 2017, acción supervisada y ratificada por la Organización de Naciones Unidas.

El acuerdo final se encuentra compuesto por cinco puntos generales, los cuales desarrollan en su interior una serie de acuerdos interdependientes en donde se busca, además de finalizar el accionar bélico del grupo subversivo, su re-inclusión a la sociedad y la transformación de los escenarios de guerra en esta nueva etapa. A saber, dichos puntos son:

- *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*

Grosso modo, se trata de la elaboración y ejecución de una Reforma Rural Integral (RRI) que busque la transformación positiva y estructural del campo colombiano y el mejoramiento de la población rural. Dicha reforma busca impulsar la integración de las regiones y la transformación de la realidad del campo, sus habitantes y quienes dependen de ella para subsistir; de esta manera se busca garantizar la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.

- *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*

Grosso modo, se trata de la elaboración de escenarios sociales y políticos, con base en herramientas legales, para la conversión del grupo guerrillero hacia la vida y participación política, fortaleciendo de esta manera el pluralismo y representatividad de las diferentes opiniones de diversos sectores del país garantizándoles su inclusión política en el periodo de post-conflicto.

- Fin del Conflicto: Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP

En líneas generales, se trata del compromiso entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP para realizar un trabajo mancomunado que se convierta en la base de una realidad y cultura en donde no se vuelva a hacer uso de las armas en el ejercicio de la política en el país, a la vez que se comprometen junto a los diferentes sectores económicos, políticos y sociales a la libre expresión de ideas y debates civilizados sin que existan persecuciones por razones políticas.

- Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Consiste mayormente en la elaboración de planes, proyectos y acciones conjuntas para encontrar una solución definitiva al problema del narcotráfico en cualquiera de sus etapas; la siembra de plantas para la producción de drogas, su transformación en producto y su comercialización, entendiéndose que esta dinámica ha atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno que con este acuerdo busca darse por terminado.

- Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos

Se trata del resarcimiento a las víctimas del conflicto armado, quienes son los principales actores y beneficiarios dentro del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. A saber, los puntos clave que se abordan en este quinto acuerdo son el reconocimiento de las víctimas, el

reconocimiento de responsabilidad por parte de los bandos implicados, la satisfacción de los derechos de las víctimas que han o hubieran sido vulnerados, la participación de las víctimas en las actividades enmarcadas dentro de los acuerdos de paz, el esclarecimiento de la verdad y la creación de una memoria histórica, la reparación de las víctimas por los daños que sufrieron a causada del conflicto, garantizarles su protección y seguridad, y finalmente garantizar que las situaciones que se dan por terminadas con este acuerdo no vuelvan a suceder

DESARROLLO

Con base en los elementos anteriores, realizaré la construcción del marco conceptual sobre un posible plan de reconstrucción enfocándome en el cuarto acuerdo general del documento que lleva por nombre “solución al problema de las drogas ilícitas”. Este acuerdo, que se encuentra compuesto por diferentes tipos de acciones que buscan atajar el problema de la siembra, producción y comercialización de drogas, busca que la solución propuesta sea el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades y las autoridades mediante procesos de planeación participativa.

Con dicho fin, el objetivo general y sus correspondientes acciones las propondré con base en el punto 4.1 del acuerdo (Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito), que se encuentra enmarcado en los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y que hacen parte de la Reforma Rural Integral (RRI) propuesta como el primer acuerdo de este documento.

Objetivo Principal

- La reactivación del campesinado como fuerza laboral activa durante los próximos 5 años

Este objetivo general se compone de tres objetivos específicos que representan las dos dimensiones existentes en la reactivación del campesinado como fuerza laboral activa:

- a. La capacitación de los trabajadores rurales para el mejoramiento de sus metodologías de trabajo y sus resultados,

- b. La tecnificación o actualización de herramientas y nueva adquisición para complementar los conocimientos adquiridos en las capacitaciones.

De manera complementaria, y respetando la libertad del mercado propio del sistema económico colombiano, se hace formalmente una recomendación para la generación de una serie de paquetes legales que funcionen como complementos a los anteriores argumentos, que promueva la inclusión de los campesinos en el mercado nacional, haciéndoles posible y sostenible su participación en los mercados económicos a través de sus cosechas.

*** En concordancia con los objetivos generales de los Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, dentro de los cuales, mediante la esta propuesta, se complementan los siguientes puntos encontrados en el apartado 4.1.2 del documento:*

- ✓ Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios; y contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI).
- ✓ Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidarias; y generar políticas y oportunidades laborales para las personas recolectoras y amedieras vinculadas a los cultivos de uso ilícito.

- ✓ Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, entre otros) de sus proyectos.
- ✓ Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades —hombres y mujeres— y las autoridades.
- ✓ Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado, que se debe manifestar en condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades.

Objetivo específico 1: *capacitación técnica de la fuerza laboral rural*

Mediante el desarrollo de cátedras, clases y talleres se pretende actualizar los conocimientos de los campesinos en relación con los trabajos agrónomos. No obstante, estos no son presentados como últimas alternativas y se les ofrecen como nuevos métodos de trabajo basados en experiencias similares en otros lugares del mundo, pero no de obligatorio cumplimiento.

También, se planea utilizar este espacio como un foro de discusión para que los actores involucrados, campesinos, guerrilleros, etc., compartan sus conocimientos y construyan lazos para el mejoramiento continuo y comunitario a través de sus interacciones comunicativas.

Actor 1: Estado colombiano

Actividades:

La capacitación técnica puede desarrollarse en dos escenarios únicos o complementarios. El primero, las capacitaciones se desarrollarán en salones de clases comunales de los pueblos próximos a la vivienda de los campesinos. Estos salones de clase pueden ubicarse en los espacios públicos de los cuales disponen los pueblos tales como salones comunales, polideportivos, alcaldía, casa de la cultura, etc.

Los profesionales que dirigirán las capacitaciones pueden ser, en primera instancia, de la región apoyados por profesores que acrediten el conocimiento suficiente para ser partícipes de las dinámicas.

El segundo escenario, es que las capacitaciones se desarrollen de manera virtual haciendo uso de la plataforma existente en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA¹) que funciona bajo el nombre de Sofía Plus: SENA Virtual². Debido al bajo número de campesinos con acceso a internet, las alcaldías de los pueblos cercanos a la vivienda de los campesinos deben acondicionar un espacio para la instalación de los computadores para poder acceder a los cursos virtuales. Igualmente, debe contratarse un equipo de profesionales que capaciten, auxilien y ayuden a los estudiantes a acceder a los contenidos durante las sesiones.

¹ El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa; Adscrito al Ministerio del Trabajo de Colombia. Ofrece formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios que, enfocados en el desarrollo económico, tecnológico y social del país, entran a engrosar las actividades productivas de las empresas y de la industria, para obtener mejor competitividad y producción con los mercados globalizados.

² Plataforma virtual del SENA que le permite acceder a una variada oferta de programas gratuitos de formación titulada, **virtual**, complementaria y para empresas.

Las capacitaciones, ya sean virtuales o presenciales, tienen que programarse de tal forma que no interfiera con el trabajo diario de los campesinos, y debe coordinarse en grupos de máximo 20 personas con una regularidad horaria establecida. Cómo no se trata de una política de educación, no se consideran necesario realizar pruebas de conocimiento, más sí de satisfacción para identificar elementos de mejora.

Actor 2: Campesinos/beneficiarios

Actividades

Al referirnos al término “campesino”, lo hacemos sin hacer uso de discriminación, es decir, compete a antiguos desplazados, afectados por la violencia, guerrilleros desmovilizados, etc. Los beneficiarios deben organizarse en comités para la selección de uno o dos representantes por zona que vayan a recibir las capacitaciones ofrecidas dentro del marco de este programa. Es su compromiso compartir, transmitir y comunicar todo lo aprendido en las capacitaciones a los miembros de su comunidad.

Actor 3: Veedores

Actividades

Además de un miembro del gobierno y un miembro de los grupos campesinos que se dediquen a la vigilancia del cumplimiento de las actividades del proyecto, se propone la supervisión de una ONG de fuera del país como garante, a la vez que miembros de los actores que se encuentran financiando el proyecto en el marco del post-conflicto colombiano envíen a sus delegados para certificar el buen desarrollo de las actividades.

A saber, las Organizaciones No Gubernamentales que se postulan para realizar este seguimiento son “Educación sin Fronteras³” y/o “Organización Fondo Verde” a través de su división “educación internacional”.

Por parte del gobierno, como parte de sus deberes constitucionales, deben hacer presencia el Ministerio de Educación y el Ministerio de Tecnologías, estos acompañados por delegados del Gobierno Nacional debido a que este proyecto se desarrolla en el marco del post-conflicto con la guerrilla de las FARC-EP, del cual este actor es uno de los firmantes del acuerdo de paz alcanzado.

Financiamiento

Como se encuentra descrito en el apartado 4.1.6 del acuerdo de paz, “los recursos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”, dentro del cual se encuentra esta propuesta, “se destinarán de conformidad con lo establecido en los planes de atención inmediata y en los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo y se buscará garantizar la eficiencia, la efectividad y oportunidad en su ejecución”. También vale la pena resaltar que tanto las locaciones como la plataforma virtual ya existen y no se tiene que invertir en su creación, por lo que la inversión solo es requerida para el recurso humano y recurso tecnológico (computadores, internet, etc.).

No obstante, para efectos de este ejercicio, se pueden determinar actores que pueden financiar de manera directa las actividades de capacitación, y estos se pueden organizar por intereses de área:

³ <http://www.educacionsinfronteras.org/es/>

- ✓ **Estados Unidos:** partida económica destinada al combate con el narcotráfico, puesto que la idea principal de esta actividad es la sustitución de cultivos que sean usados para tales fines.

- ✓ **Francia:** partida económica que apoya la educación y capacitación de los guerrilleros y afectados por el conflicto en el periodo de post-guerra

- ✓ **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):** los recursos pueden provenir de este organismo puesto que estos cumplen los requisitos establecidos en su misión, el cual se define como el esfuerzo de la organización por erradicar la pobreza y reducir las desigualdades a través del desarrollo sostenible de las naciones.

Indicadores

Cuantitativos

- i. Número de cursos creados dentro del marco de capacitaciones
- ii. Número de estudiantes por curso
- iii. Número de cursos nuevos solicitados desde la implementación de los primeros cursos
- iv. Número de estudiantes que continúan capacitándose después de las primeras capacitaciones
- v. Número de metodologías explicadas en las capacitaciones aplicadas en los campos por los estudiantes
- vi. Número de sugerencias hechas por los estudiantes
- vii. Número de preguntas hechas por los estudiantes
- viii. Número de reclamos realizado por los estudiantes

Cualitativos

- ix. Satisfacción de los estudiantes con los cursos
- x. Aplicabilidad de los cursos desde la perspectiva de los profesores
- xi. Percepción del estado como aliado del progreso del agro por parte de la perspectiva de los estudiantes
- xii. Percepción de los estudiantes al estudiar, trabajar o compartir aulas con exguerrilleros

Objetivo específico 2: actualización de tecnología o herramientas de trabajo para el desarrollo del agro en el escenario del post-conflicto y la sustitución de cultivos ilícitos

De forma complementaria al primer objetivo específico, en este se propone que además de capacitar teóricamente a los beneficiarios de las actividades, se les brinde la oportunidad de actualizarse a nivel tecnológico para que se encuentren en plena capacidad de desarrollar lo aprendido durante los entrenamientos. Orientados hacia este logro, se propone la financiación estatal para que los campesinos puedan adquirir o actualizar sus herramientas mediante créditos flexibles que tengan la cualidad, al igual que los créditos educativos del ICETEX⁴, de no cobrarles intereses durante el periodo de implementación y que este pueda ser condonable una vez se hubieran realizado/negociado/vendido dos o tres cosechas, considerando esta situación como justa y óptima para empezar a pagar la deuda adquirida de perjuicio o desestabilización económica del contrayente

⁴ EL ICETEX es una entidad del Estado que promueve la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico. Igualmente, facilita el acceso a las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional para elevar la calidad de vida de los colombianos y así contribuir al desarrollo económico y social del país.

(campesino, organización de campesinos, organización municipal, departamental, etc.).

Para acceder a dichos créditos, otorgados por el Banco Agrario de Colombia⁵, los beneficiarios deben argumentar el uso previsto del dinero una vez adquirido el crédito, así como la razón o el motivo por los cuales consideran que esa maquinaria es idónea para desarrollar su trabajo, así como una proyección aproximada de las cosechas que pueden lograr haciendo uso de dicha tecnología. En caso que no lo hagan de manera particular, sino en nombre de una cooperativa u algún otro tipo de asociación de campesinos, también deben presentar el proyecto ante las autoridades locales (alcaldías o gobernaciones) para su pre-aprobación antes de la presentación de solicitud al banco, para de esta manera certificar la viabilidad o aplicabilidad de estos recursos para proyectos concretos.

Actor 1: Banco Agrario

Actividades

Como se mencionó anteriormente, la adquisición de créditos para la actualización de herramientas de trabajo puede solicitarse de dos maneras; a nivel individual (persona natural) y como agrupación (persona jurídica).

En el caso del primero, sí cumple con los requisitos formales puede acceder a él, beneficiándose de la flexibilidad del crédito, el no pago de intereses y de comenzar a pagarlo solo cuando disponga de recursos para

⁵ El Banco Agrario de Colombia S.A. es un establecimiento bancario colombiano fundado en 1999 en sustitución de la Caja Agraria, como sociedad anónima con régimen de empresa industrial y comercial del gobierno, su sede principal se encuentra en la ciudad de Bogotá y tiene cobertura en todo el territorio colombiano. Tiene como principal objetivo brindar los servicios bancarios en el sector rural y financiar oportunamente las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agro-industriales. Hace parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

ellos, es decir, después de las primeras cosechas y habiendo alcanzado un tipo de estabilidad económica en relación con su trabajo.

En el segundo caso, se propone que se pueda acceder de manera más fácil a los créditos si las solicitudes se presentan como personas jurídicas de agrupaciones, cooperativas u otras formas de grupos campesinos que busquen tecnificarse para mejorar o potenciar su labor en el campo. Esto sucede en coherencia con lo planteado en los objetivos generales del acuerdo de paz, el cual concibe el mantenimiento de la paz mediante la cooperación de los actores sociales del país (como los campesinos en la sustitución de cultivos ilícitos) y la coordinación de los mismos con las entidades estatales (el banco agrario). El hecho que sea una persona jurídica quien solicite el crédito, da la tranquilidad de que en caso de quiebra o falta de solvencia, sean las agrupaciones quienes paguen con su capital la deuda y no únicamente el solicitante del crédito.

Actor 2: Beneficiarios

Actividades

Los campesinos pueden agruparse y conformar organizaciones que busquen el beneficio común. Dichas agrupaciones pueden ser orientadas por los servicios actuales y existentes en las alcaldías de los municipios y que tienen por objeto brindar asesoría jurídica de manera gratuita, fomentar la conformación de agrupaciones como método de acción colectiva y, en complemento a la capacitación del punto anterior, también estén en la capacidad de asesorarse con los mismos profesionales que imparten las clases sobre la idoneidad de las herramientas pretendidas.

También se les propone presentar un documento argumentando la cuantía del crédito a solicitar, los objetivos, las maquinas seleccionadas y la proyección de cosechas presupuestadas para tener una firma que avale el proyecto por parte de las autoridades locales y, con dicha aprobación, presentarse en el Banco Agrario para la solicitud del préstamo con esta “carta de recomendación” que ratifica que, tanto los argumentos como los objetivos del crédito, son viables y fueron revisados con suficiencia y se articulan con el plan de sustitución de cultivos ilícitos.

Actor 3: veedores

Además de las alcaldías locales, a través de sus oficinas de asesoramiento jurídico y del defensor del pueblo, se proponen los siguientes veedores para garantizar el buen uso de los recursos crediticios y así como la protección de las personas naturales y jurídicas de fraude, desconocimiento de terminologías, letra pequeña o cualquier otro tipo de estafa intencional o circunstancial.

- ✓ **Superintendencia Financiera de Colombia:** entidad encargada de mantener la integridad, la eficiencia y la transparencia del mercado de valores y demás activos financieros en Colombia, así como velar por el respeto a los derechos de los consumidores financieros y la debida prestación del servicio; en el marco del post-conflicto, todos los beneficiarios de las políticas que contribuyan a la reconstrucción social y rural en el post conflicto.

- ✓ **Contraloría General de la República** máximo órgano de control fiscal del Estado cuya misión consiste en procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas; en el contexto del presente trabajo, mediante la vigilancia de los entes estatales que se encuentran en contacto con los beneficiarios y que tienen influencia sobre la toma de decisiones al momento de inclinarse o no por solicitar créditos u otros auxilios contemplados en el plan de sustitución de cultivos ilegales.

- ✓ **Procuraduría General de la Nación:** entidad que representa a los ante el Estado y máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías; que en este contexto, protege a los beneficiarios de las políticas del post-conflicto y en este caso concreto, a quienes busquen acceder a créditos para el desarrollo rural, salvaguardando sus objetivos de posibles actos de corrupción o acciones malintencionadas por parte de funcionarios públicos que lleven a engaños o similares.

- ✓ **Gobierno Nacional:** como garante del acuerdo alcanzado, en caso de calamidad pública, desastres naturales o circunstancias graves que les

impidan a los beneficiarios pagar sus créditos, el Estado colombiano deberá ser garante tanto de las personas naturales como jurídicas poniendo a disposición los dineros que fueron recolectados y fueron almacenados para el desarrollo de proyectos de agro en el post-conflicto.

Indicadores

Cuantitativos

- i. Número de créditos solicitados
- ii. Cuantía de créditos otorgados
- iii. Cuantía de créditos pagados
- iv. Número de solicitudes de persona jurídica
- v. Número de solicitudes de persona natural
- vi. Cantidad de maquinaria adquirida
- vii. Numero de cosechas realizadas medidas en bultos de productos tras uso de los créditos
- viii. Cantidad de tiempo promedio en que los beneficiarios de los créditos comienzan a pagar sus créditos

Recomendación

Para complementar esta carta de actividades, se propone como un anexo a revisar la creación de paquetes legales por parte del gobierno para facilitar la venta de productos cosechados bajo la modalidad de sustitución de cultivos ilícitos, permitiéndoles encontrar puntos de equilibrio para que su modelo económico sea sostenible en el tiempo. Dicha sugerencia puede llevarse a cabo mediante extensiones de impuestos de comercialización, de pago de impuestos por venta, de declaración de renta y similares. Este último punto se realiza a manera de sugerencia o recomendación dado que, en el marco del acuerdo de paz, y habiendo revisado el apartado sobre el cual este ejercicio se ha edificado, no existe ni se contempla elementos que procuren el facilitamiento de la reincursión de la fuerza campesina al mercado colombiano mediante el cambio o modificación de leyes; estas solo ocurren en el último apartado del documento en donde se abordan temas como el de responsabilidades, penas, justicia y reparación, para la cual se creó una jurisdicción especial para la paz específica para ese punto pero no extensible para los demás.