

COLOMBIA, APRENDER DE NUESTRA EXPERIENCIA DE TRES DÉCADAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Claudia López*

* Claudia López Hernández es Senadora de la República por el Partido Alianza Verde. Es Profesional en Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales por la Universidad Externado de Colombia. Cursó una Maestría en Administración Pública y Política Urbana en la Universidad de Columbia y adelanta un Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Northwestern. Participó en el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta, que fue fundamental para que se iniciara el proceso de la Constituyente de 1991. Ha sido consultora de Naciones Unidas y colaborado como analista e investigadora de diversos medios de comunicación colombianos como Hora 20 de Caracol Radio, el portal La Silla Vacía, el diario El Tiempo y la Revista Semana. Venció en juicio a un expresidente de la República y develó las alianzas entre paramilitares y políticos.



Claudia López, Senadora de la República de Colombia por el partido Alianza Verde.

Fuente: www.flickr.com/photos/112791724@N04/11939062985/in/album-72157639749085385/

De los 52 años de conflicto armado en Colombia, los gobiernos han invertido los últimos 35 en diferentes estrategias de guerra y paz negociada para desmontar los grupos armados ilegales. Lo han hecho combinado tres ingredientes: desmovilización y procesos de paz, programas presidenciales para llevar el Estado a las regiones y descentralización. Este documento es un balance de esa triple receta para comprender qué hemos intentado, en qué hemos acertado y en qué hemos fallado.

Puntualizar las lecciones que deja nuestra propia experiencia podría contribuir a alcanzar mejores resultados y ayudar a enfrentar los desafíos que tenemos de cara al décimo proceso de paz de nuestra historia: el que acabará con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Una de las lecciones es que resultará mucho más conveniente orientar el grueso de los recursos de cooperación internacional que recibamos en el posconflicto a la creación de capacidades ciudadanas y al fortalecimiento de los gobiernos locales, en lugar de que dichos recursos sean dirigidos al Gobierno Nacional.

El balance de la triple receta

Colombia es el único país del mundo que ha hecho diez procesos de paz¹ y desmovilizaciones colectivas en los últimos treinta años. El de las FARC-EP es nuestro décimo proceso de paz. Lo que podemos concluir de nuestro pasado es que, aunque las desmovilizaciones han tenido impactos positivos en la estatalidad local, la ausencia de visión, acciones e inversiones sostenidas para construir instituciones estatales y de mercado en las regiones, que ofrezcan alternativas de vida a la población y regulen sus relaciones políticas y económicas, hace que se reproduzcan reciclajes de grupos armados y violencias en los territorios.

Tras cada proceso de paz, el Estado solamente fue a los municipios priorizados por el grupo desmovilizado, con programas desfinanciados y, en el mejor de los casos, a cumplir a regañadientes

parte de lo pactado por un par de años, ello sin un plan de fortalecimiento de la estatalidad local de corto y largo plazo ni instituciones sociales y estatales sólidas que reemplazaran el orden de los grupos armados y la ilegalidad.

Como los ilegales que se desmovilizaron no pidieron inversión para fortalecer la estatalidad local –la seguridad, la justicia y la tributación local–, solo se hizo “inversión social” para las comunidades, los desmovilizados y algunas cosas marginales de infraestructura. Tampoco se renunció a la combinación de formas de lucha estatal contra el clientelismo, la corrupción, la violencia política y la delegación a agentes politiqueros y criminalizados.

El segundo componente de la triple receta de guerra y paz negociada es el de programas presidenciales para llevar el Estado a las regiones. Este tipo de programas surgieron como un intento de intervenir los municipios más afectados por el conflicto armado. Sin embargo, estos programas también estuvieron desfinanciados, no tuvieron como objetivo central fortalecer la capacidad fiscal, de planeación y de inversión transparente e incluyente de los municipios, y no lograron desempeñar un papel decisivo en el empoderamiento del Estado a nivel local.

La descentralización política, fiscal y administrativa ha sido el tercer ingrediente. Gracias a este proceso hemos mejorado la provisión de bienes públicos a nivel local, acercándonos a la meta de la cobertura universal, algo impensable hace apenas dos décadas. Este proceso ha democratizado el acceso de los entes territoriales a los recursos que recauda el gobierno central y también el acceso al poder político. Sin embargo, tampoco ha logrado construir capacidades de gestión local, como hacienda, planeación y justicia, de manera que los territorios siguen siendo vulnerables al control político y económico de los grupos ilegales.

El balance de esta estrategia por descentralizar, pacificar e intervenir es agridulce. No resultó una



Familia Emberá del Alto Andágueda transita por el río Opogadó de retorno a su comunidad luego de su séptimo desplazamiento ocasionado por los enfrentamientos entre paramilitares y las Farc. Chocó, junio de 2004. Fotografía: © Natalia Botero.

Fuente: www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desplazamientoForzado/img/gallery/natalia-botero-2.jpg

herramienta eficaz para construir ciudadanía, Estado y mercado legal y legítimo en el ámbito local, es decir, que no ha logrado construir municipios institucionalmente fuertes, económicamente viables y socialmente prósperos.

La pacificación e intervención nacional, como la hemos conocido y ejecutado en estos últimos treinta años, llegó a su techo de rendimientos en términos de construir capacidades institucionales a nivel local. Es decir, hacer más de lo mismo o girar más recursos con la descentralización actual no va a crear ni a fortalecer las capacidades sociales e institucionales locales para que las comunidades, alcaldías y gobernaciones sean realmente el Estado en el territorio.

Si algo podemos aprender de estos treinta años

es que es necesario romper eficazmente tres círculos viciosos que vinculan la relación de las élites centrales y regionales con la precariedad estatal regional:

1. Las alianzas de quienes posan de estadistas en Bogotá mientras se eligen políticos corruptos y criminalizados en las regiones y se cogobierna con ellos: la evasión del pago y redistribución de impuestos para la inversión pública coexiste con una enorme corrupción (¡la tal mermelada!) que hace “fluir” las relaciones entre el presidente, el Congreso y la clase política local.
2. Reemplazar eficazmente y en el largo plazo a los competidores armados que se desmovilizan y romper la distribución de funciones de facto que durante años ha existido en el territorio

entre el Estado y sus competidores armados. El Estado no puede seguirse comportando como una ONG que hace inversión social, pero no controla la seguridad, la justicia y la tributación, que son sus principales atributos, pues eso lo controlan los oligopolios armados, vía hostigamiento y extorsión.

3. Superar la enorme presencia diferenciada y endógena supone entender que el Estado es un orden social e institucional que se construye a partir de las demandas políticas que los ciudadanos logren hacer valer en el debate público y electoral a sus gobernantes, y a partir de la economía y política de cada región. Por eso, el Estado no se puede “llevar a las regiones” desconociendo o sometiendo las demandas de su población y sus formas locales de organización, poder y representación.

En resumen, si queremos resultados diferentes, vamos a tener que intentar recetas diferentes.

Construir ciudadanía, Estado y mercado para reemplazar los oligopolios armados y unir a las “Tres Colombias”

Aunque es cierto que la paz implica reformas e inversiones de alcance nacional, también es cierto que, así como no todas las regiones y los municipios han estado igualmente expuestos al conflicto armado, no todos los municipios y regiones pueden estar igualmente priorizados en el posconflicto. Por eso se requiere, a la par de una visión global y nacional de paz que involucre al conjunto de la sociedad y reformas estructurales, una acción focalizada sobre los factores y territorios que pueden impedir que se concrete la efectiva desmovilización de las FARC-EP y el ELN, que ponga en riesgo la seguridad de las comunidades y los desmovilizados y que impida la reproducción o reciclaje de dinámicas de ocupación y explotación ilegal del territorio. Así mismo, se requiere una visión de más largo plazo, para reemplazar los órdenes y regulaciones de facto de los oligopolios armados por instituciones so-

ciales y estatales fuertes y autónomas a nivel local, que ofrezcan oportunidades de inclusión, representación y movilidad a los colombianos que han vivido sin Estado.

Para identificar los municipios sujetos de intervención en el posconflicto usamos cinco criterios: 1) municipios con presencia de FARC; 2) municipios con presencia de competidores armados que van a tratar de apostar a la inercia de expansión del control ilegal territorial (ELN y Bandas Criminales - BACRIM); 3) municipios donde se concentran tres tipos de economías ilegales: cultivos de coca, rutas de narcotráfico y minería criminal; 4) municipios con alta exclusión por alta ruralidad y bajo desarrollo humano; 5) municipios con precario desempeño estatal por baja eficacia de la justicia, alta impunidad en homicidios y bajo desempeño fiscal y administrativo del gobierno local, y 6) municipios donde residan las víctimas del conflicto armado, a quienes hay que asegurarles sus derechos, con o sin acuerdos de paz. Del cruce de estas seis variables logramos identificar 455 municipios que requieren ser priorizados para acciones e inversiones en el posconflicto².

Las inversiones que proponemos realizar con énfasis en estos 455 municipios están pensadas y alineadas para lograr tres propósitos que se ha trazado el país en compromisos nacionales e internacionales y que debemos alcanzar como generación de la paz entre 2016 y 2030: cumplir con las metas, inversiones y recomendaciones de la Misión de Transformación del Campo y Desarrollo Rural; cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; construir una paz territorial estable y duradera.

Para lograr esos tres propósitos, estimamos que en los próximos 15 años Colombia debe invertir en promedio 1,6% del PIB adicional por año (333,5 billones en total) para consolidar la paz territorial en los 455 municipios priorizados y en el conjunto del país, sobre la base de construir ciudadanía, Estado y economía de mercado modernas e incluyentes en las regiones y saldar la enorme deuda de abandono e inmovilidad social

con la Colombia rural y las víctimas del conflicto armado. El 85,8% del total de esa inversión es para construir ciudadanía, Estado y mercado, que es un mandato de la Constitución para proteger la honra, vida y bienes de los ciudadanos y garantizar sus derechos y deberes, lo cual tendría que hacerse con o sin acuerdos de paz, aunque algunas de ellas se mencionan en los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las FARC-EP.

El 10,3% del total de la inversión hay que hacerla para cumplir lo dispuesto en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a los cerca de siete millones de víctimas que dejó el conflicto armado; un compromiso que asumió el país desde 2011, al margen de los acuerdos de paz. Solo el 3% del total de la inversión son cosas que tendrán que hacerse solo porque las FARC-EP lo solicitan o porque son los costos directamente relacionados



Marcha por la paz, Plaza de Bolívar, octubre 12 del 2016
Fuente: www.claudia-lopez.com/milesdecolombianosmarcharon-por-la-paz-hacia-laplazadebolivar/

con su desarme y desmovilización, y un 1% de la inversión se requiere para hacer las reformas político-electorales que hagan más transparente y garantista la competencia electoral local y nacional³. En conclusión, hacer la paz con las FARC cuesta 4 de cada 100 pesos, con las víctimas 10 de cada 100 pesos y con los colombianos 86 de cada 100 pesos. Esas son las proporciones financieras de la paz territorial.

¿Cuál debe ser el rol de la cooperación en el posconflicto?

Para posibilitar la financiación de actividades de construcción de ciudadanía proponemos constituir un Fondo de Iniciativas Ciudadanas de Desarrollo y Paz que reciba financiación directa del Gobierno Nacional y donde se reciba el grueso de los recursos de cooperación internacional para el posconflicto.

Por tres razones es conveniente que el grueso de la cooperación se canalice directamente como inversiones relacionadas con la ciudadanía y el fortalecimiento de gobiernos locales y no mediante el Gobierno Nacional. En primer lugar, la mejor contribución de los países que muy generosamente quieren apoyar la paz en Colombia es no patrocinarlos, y menos subsidiarles, a las élites colombianas ni a su gobierno su holgazanería tributaria, su antiestatismo y su tolerancia con la corrupción. Entre 1970 y el 2015, Colombia apenas pasó de un recaudo tributario equivalente a 8% del PIB a uno del 14% del PIB, mientras que países como Brasil llegaron al 35% y al 21%. Por esa pereza fiscal, alta corrupción y centrismo represivo y delegatario es que el Gobierno Nacional no tiene suficiente para financiar los funcionarios, la tecnocracia y la infraestructura que necesita para cumplir con sus funciones estatales básicas en todo su territorio.

No tiene ningún sentido que los ciudadanos noruegos, alemanes o estadounidenses terminen pagando las oficinas, los carros y la gasolina de funcionarios de la Fiscalía General, la Defensoría

del Pueblo o los Ministerios, mientras el Gobierno Nacional desperdicia en mermelada y en corrupción 4 puntos de los 14 que recauda del PIB. Esas inversiones en instituciones nacionales son muy importantes, pero se deben hacer con impuestos nacionales recaudados de manera progresiva e invertidos de manera transparente. Más útil sería que esos países que quieren contribuir a la paz de Colombia ayudaran a convencer a los cacahos nacionales de pagar impuestos sobre sus dividendos y rentas de capital y al Gobierno Nacional de eliminar prácticas clientelistas y con altos niveles de corrupción como la llamada mermelada.

La segunda razón es por el monto. Mientras que el monto de la cooperación internacional es una gota en el océano del presupuesto nacional, es más que suficiente para cubrir las inversiones necesarias para construir ciudadanía y fortalecer la estatalidad local, que es realmente el eslabón más débil de la cadena estatal en Colombia. Según datos del 2013, el Gobierno Nacional recibió US\$533 millones de dólares en ayuda oficial para el desarrollo vía cooperación internacional, equivalentes al 1,6% del presupuesto nacional. En cambio, esos mismos recursos cubrirían el 100% de la inversión requerida (US\$202 millones de dólares en seis años) para fortalecer los 23 Programas de Desarrollo y Paz, que incluyen actividades y metas claras de construcción de ciudadanía⁴ y también de la construcción de capacidades estatales locales para asegurar la provisión de justicia, recaudación tributaria e inversión transparente local, que en este trabajo estimamos en \$24 billones en los próximos 15 años.

En tercer lugar, por el propósito. Aun si no existiera corrupción y el Estado colombiano financiara sus funciones centrales con impuestos nacionales, la inversión en ciudadanía es por definición una inversión destinada a construir potenciales opositores políticos, algo en lo que cualquier gobierno, aun el más eficiente y transparente, está poco interesado y preparado para hacer. De manera que constituir un Fondo en el que converjan recursos de cooperación internacional y del Gobierno Nacional, donde también tengan asiento

representantes de organizaciones ciudadanas, donde todos tengan voz y voto, pero cuya administración no dependa exclusivamente del Gobierno, puede ser un mecanismo relativamente mejor equilibrado para invertir en construir ciudadanía, organización social y capacidad de veeduría y acción política colectiva.

La segunda gran prioridad de los recursos de cooperación internacional debería ser fortalecer los gobiernos locales más que el nacional, pues es allí donde la precariedad institucional es mayor y los desafíos del posconflicto superiores. Para fortalecer la estatalidad local que asegure la provisión pública de seguridad, justicia y tributa-



Tomada por Pablo Antonio Rebolledo Schloss, "Ascensión Por La Paz"

Orquídea blanca que emerge de la oscuridad, su blancura ilumina y llena de esperanza el ascenso de la paz que reinará entre todos nuestros compatriotas. Se plasma en ella toda nuestra esperanza y simbolismo de construcción.

ción local se va a requerir una gruesa inyección de recursos adicionales a los que hoy reciben los municipios, en particular los más afectados por economías ilícitas y grupos armados ilegales.

Conclusiones

La principal condición para un posconflicto exitoso es no solo desmovilizar, sino reemplazar, con instituciones sociales y públicas en los territorios, las formas de regulación y control de facto que han construido los grupos armados al margen de la ley y nuestro centrismo represivo y delegatario. El Estado no se lleva a las regiones, se construye en las regiones a partir de esfuerzos diferenciados con la población y en las condiciones de cada ente territorial. La presencia diferenciada del Estado en Colombia en las últimas décadas ha originado que allí, donde está ausente, poderes de facto asuman los roles, las obligaciones y las competencias que él debería ejecutar.

Aproximadamente cada cincuenta años una generación de colombianos ha tenido la oportuni-

dad de decidir cómo acabar una guerra de larga duración y cómo construir instituciones para un país moderno, incluyente y en paz. Primero les tocó a quienes vivieron el fin de la Guerra de los Mil Días a inicios del siglo XX y luego a quienes padecieron la violencia bipartidista a mediados del mismo siglo. Ahora es nuestro turno. Dependerá de nosotros tomar las lecciones en invertir con rigor los recursos disponibles de manera eficiente. Por esto, nuestra propuesta para los recursos de la cooperación internacional en el posconflicto es que se dirijan a la financiación del fortalecimiento de capacidades ciudadanas y de capacidades de gestión y de construcción de Estado a nivel local.

Si aprendemos de nuestra propia experiencia, esta generación pasará a la historia como la que puso fin al último conflicto armado de todo el hemisferio occidental y logró que dejáramos de ser tres países que se desconocen y recelan y seamos por fin una sola Colombia. 🌐

BIBLIOGRAFÍA

- CNMH-GMH - Centro Nacional de Memoria Histórica-Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Im-
 prensa Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación (1994). Red de Solidaridad Social. Conpes 2734 de 1994. Bogotá: DNP.
- Falleti, T. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review*, 99 (3).
- López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá: Debate.
- Otero, D. (2016). Gastos de la guerra en Colombia. indepaz, Bogotá D.C.
- Tattay, P. (2000). La reinserción regional: resultados diversos. En Ministerio del Interior. De las armas a la democracia. T. II. Bogotá: Ministerio del Interior, Insti-
 tuto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia.
- Villaraga, A. (comp.) (2013). Biblioteca de la Paz. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- Villarraga, A. (2005). "Desmovilización, desarmamento y reinserción: pasado, presente y futuro". En III Jornadas Abiertas - La Cooperación Internacional con
 Colombia: ¿Paz y Derechos Humanos? Barcelona, 14-16 de abril. Recuperado el 21 de agosto de 2012. En línea: <http://www.taulacolombia.org/materials/taula5jornada3cas.pdf>

CITAS

1 Colombia ha implementado hasta el momento nueve procesos de paz, que pueden ser clasificados en tres olas: La primera ola (1989-1991) incluye los acuerdos de desmovilización con cuatro grupos guerrilleros: el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame y el Ejército Popular de Liberación (EPL). La segunda ola (1994) permitió que tres organizaciones dejaron las armas: la Corriente de Renovación Socialista (CRS), el Frente Francisco Garnica (FFG) y las Milicias Populares de Medellín (MPM). Por último, la tercera ola de acuerdos de paz (2003-2006) fue con bloques paramilitares, la mayoría agrupados bajo la etiqueta de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y se dieron en su totalidad durante el primer gobierno del Presidente Álvaro Uribe (2002-2006). El décimo proceso es el que a la fecha de cierre de este artículo se encuentra en proceso de renegociación con las **FARC-EP**, después de que no fue refrendado por la ciudadanía en el plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016. Para información más detallada sobre estos procesos, consulte Claudia López. Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué línea? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá: Debate, 2016. En línea:

<http://www.claudia-lopez.com/adios-a-las-FARC/>

2 La metodología y los municipios priorizados están disponibles en C. López, ídem.

3 Ídem.

4 Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP) son expresiones de la sociedad civil que, en alianza con actores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo y paz bajo un enfoque de desarrollo humano integral sostenible. Un Programa Regional de Desarrollo y Paz es una confluencia de actores territoriales que deciden trabajar juntos para explorar caminos novedosos en pos de la paz en las regiones. Los PDP trabajan con la férrea convicción de que entre el desarrollo incluyente y la paz existe un círculo virtuoso y por ello se empeñan en promover propuestas desde la base, gracias a las cuales los pobladores de las distintas regiones formulan su visión territorial y ponen en marcha proyectos demostrativos en los temas de 1. Paz y Derechos Humanos, 2. Tierra y Ordenamiento Territorial, 3. Educación, 4. Desarrollo Humano Integral y Sostenible y 5. Gobernabilidad Democrática. Tomado de Fedepaz, Programas de Desarrollo y Paz. En línea: <http://www.redprodepaz.org.co>