



Buenas prácticas
para superar
el conflicto

Ejemplos concretos de cómo sí es posible salir del callejón
www.saliendodelcallejon.pnud.org.co

Pacto por la paz en la cuenca del río Piedras

Indígenas y campesinos del Cauca aprendieron a discutir sobre el problema de la tenencia de las tierras sin agredirse mutuamente. Atrás quedaron los días en que el palo y el machete eran los únicos medios de contacto. Ahora se miran a la cara y juntos organizan planes y programas de desarrollo social.

Por Adriana Espinel Rubio

A Manuel Gurrute, un campesino alto y de dientes diminutos, madrugar le estaba dando pereza y mataba las mañanas tomando café sentado en una banca de madera ubicada en el pasillo de su casa, desde donde escuchaba el ruidoso río Piedras.

Estaba cansado de escuchar que dentro de poco los indígenas de los cabildos de Quintana o Puracé le quitarían las tierras que él había heredado de sus padres. Que ya venían con picas y palas a cercar esos terrenos que van a morir en las orillas del río Piedras, que surte con sus aguas el acueducto de Popayán.

El sabía que durante los últimos 30 años, los indígenas habían sido protagonistas de cruentas luchas en el departamento del Cauca bajo la premisa de la recuperación de la Madre Tierra. Y sabía que los miembros de los cabildos se habían enfrentado a terratenientes y a la fuerza pública con el único fin de conseguir la titulación de predios y ampliar sus resguardos.

Sin embargo, entre 1998 y 2002 estos conflictos por la tierra tomaron un rumbo inesperado. Los indígenas de los dos cabildos —Quintana y Puracé— decidieron avanzar sobre la cuenca del río Piedras, habitada por campesinos pequeños propietarios, teniendo en cuenta dos argumentos: que por el crecimiento demográfico sus comunidades necesitaban más tierras fértiles y que eran muy pequeños los resguardos, la mayoría obtenidos por titulaciones durante la Colonia y los primeros años del siglo XX.

Manuel fue uno de los perjudicados por esa decisión. No podía creer que tuviera que abandonarlo todo por la campaña de recuperación de



El Pacto permitió que campesinos e indígenas se reunieran para trabajar juntos en proyectos de desarrollo social.

tierras de los indígenas. Como él, otros 650 campesinos sintieron la misma zozobra. Las tierras de las que sacaban el sustento para sus familias podían pasar ahora a ser propiedad de un cabildo.

El cabildo de Puracé, por ejemplo, ubicado en el municipio caucano del mismo nombre y que limita con el Parque Nacional Puracé, decidió ampliar su territorio en 920 hectáreas, donde estaban, precisamente, las fincas de El Canelo, Las Piedras y El Cabuyo, propiedad de campesinos de la zona. En esa área indígenas y campesinos libraron las primeras luchas con palos, puños y machete por la defensa mutua de su derecho a la tierra.

La firma del pacto

Durante cuatro años las batallas campales se convirtieron en el pan de cada día. Fueron enfrentamientos sin descanso en donde no hubo muertos, pero sí heridos en el cuerpo y el corazón. Hoy, indígenas y campesinos guardan en sus cuerpos las señas de esta

guerra a la que pusieron punto final el 15 de octubre de 2002.

Ese día firmaron el Pacto de Convivencia para la solución negociada de sus conflictos, para conseguir y legalizar sus tierras y para mejorar las condiciones de vida de ambos grupos.

"Reconocimos que hay intereses diferentes sobre la cuenca, que existe el derecho a la diferencia de opinión y que pese a esto debe haber tolerancia y un trato respetuoso", comenta Olinto Mazabuel, representante del cabildo de Puracé.

(Pasa a la página 18)

Hechos del Callejón

PROYECTO DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO
AÑO 2
ABRIL DE 2006
ISSN 1794-9408



El proceso de paz no debe ser reducido ni debe ser confundido con el proceso de diálogo y negociación. Lejos de eso, la paz se construye de muchas maneras.

► NÚMERO 13

EDITORIAL

Un imperativo:
revertir la deshumanización de la confrontación armada.

p. 19

EL INVITADO

Jalme Zuluaga, miembro de la Comisión de Facilitación Civil.

p. 5

LA PÁGINA HUMANITARIA

La protección de las tierras es una prioridad.

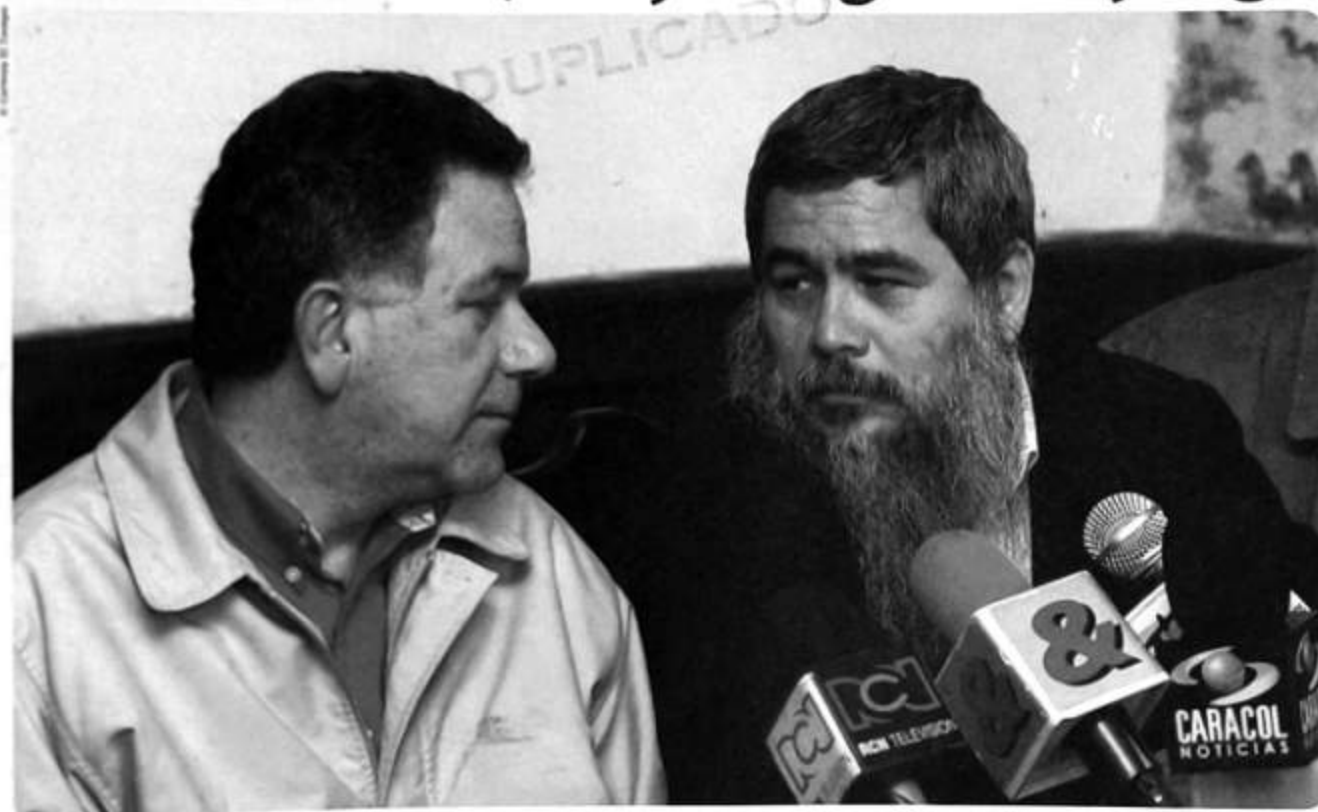
p. 16

BUENAS PRÁCTICAS

Pacto por la paz en la cuenca del río Piedras.

p. 20

Gobierno-ELN, a fijar reglas de juego



Los diálogos directos entre el Gobierno y el ELN han permitido avanzar en la exploración de un proceso formal de negociación.

Cinco son los ejes del diseño del proceso de diálogo formal entre el Gobierno y el ELN: los temas de procedimiento, que incluyen definir la composición, funcionamiento y sede de la mesa; la agenda de diálogo y negociación; la vía para lograr acuerdos humanitarios; el papel de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil a través de la Convención Nacional y otras instancias. PÁGINA 2-5

¿Cómo nos ven?

p. 12

La verdad, justicia y perdón que buscó Perú

Para el ex presidente de la Comisión de Verdad y Reconciliación del Perú, Salomón Lerner Febres, la búsqueda de la verdad, el ejercicio de la memoria, la justicia y el perdón son cuatro principios básicos para un proceso de reconciliación restaurador, que no sea recibido como el mandato de una voz exterior, sino como una auténtica obra colectiva.

¿Y al fin qué?

p. 6

Alcaldes, concejales y ex están en la mira

En época electoral los alcaldes y concejales siguen siendo atacados por los actores armados ilegales. Los ex alcaldes y ex concejales se han convertido en nuevas víctimas. Las FARC son las principales responsables de la violencia contra mandatarios locales. Cauquetá y Huila, los departamentos que están en alerta.

Gobierno y ELN empiezan a definir las reglas del juego

Cinco son los ejes del diseño del proceso con el ELN: los temas de procedimiento, que incluyen definir la composición, funcionamiento y sede de la mesa; la agenda de diálogo y negociación; la vía para lograr acuerdos humanitarios; el papel de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil a través de la Convención Nacional y otras instancias.



La sociedad civil ha acompañado al Gobierno y al ELN en la búsqueda de una salida negociada al conflicto.

El Gobierno Nacional y el ELN se reunirán nuevamente este mes en La Habana, Cuba, para empezar a definir las reglas de juego o, en otras palabras, el diseño general del proceso y la construcción de una agenda.

Esto significa abordar temas tanto de fondo como de forma, pero igual de definitivos: quiénes estarán en una eventual mesa de negociación y cómo funcionará, qué estatus tendrán los negociadores, cuál será el papel de la comunidad internacional, cómo participará la sociedad civil, cómo articular la figura de las Casas de Paz con una Convención Nacional y cómo llegar a acuerdos humanitarios, entre otros.

Estos son, precisamente, los ejes del diseño del proceso que las partes empezarán a discutir y a profundizar este mes de abril en Cuba, durante la llamada tercera ronda de la fase formal exploratoria Gobierno-ELN. Se trata de una ronda más de los futuros encuentros, teniendo en cuenta: primero, la magnitud de las decisiones que deben tomar las partes; segundo,

conflicto armado y, además, al darle al ELN estatus político.

Y el ELN, por su parte, también contribuyó al aceptar por primera vez diálogos de alto nivel con el Gobierno y al reconocerlo como interlocutor; al tener una actitud mucho más política que militar; al insistir en la importancia de la gobernabilidad alternativa y, además, al generar confianza y credibilidad con anuncios como el de no realizar "ninguna acción militar" que afectara las pasadas elecciones.

Lo que se inicia es el diseño del proceso, que significa decidir algo que "no es de poca monta", como afirma el integrante de la Comisión de Garantías, Alejo Vargas: "tener claridad en el objetivo, en el punto de llegada. Es decir, definir qué es lo que buscan y adónde pretenden llegar".

Los ejes del diseño

Cinco son los ejes fundamentales de este diseño:

que de nada sirve correr si, desde el principio, no hay unas reglas de juego claras. Y tercero, que antes de las elecciones presidenciales no se puede esperar mucho. "Siendo moderadamente optimista, una vez se defina Congreso y Presidente el proceso tomará camino. Ya tuvimos un fracaso cuando se firmó el preacuerdo del Palacio de Viana (Gobierno Samper, febrero de 1998) en plena época electoral", recuerda Augusto Ramírez Ocampo, de la Comisión de Conciliación Nacional.

Para llegar a esta tercera ronda, el Gobierno, así como el ELN, han flexibilizado sus posiciones. El Gobierno avanzó en no exigir "de entrada" —como lo había hecho durante tres años— cese al fuego y desarme como condición para sentarse a dialogar; al darle vía libre a la Casa de Paz como escenario para encuentros entre el grupo insurgente y la sociedad; al dialogar con una agenda abierta; al reconocer la existencia de un

1. Los procedimientos

Más que aspectos mecánicos, se trata de aspectos sustantivos, entre los cuales están: a) quién se sentará en la mesa de negociación; b) cómo y dónde funcionará esa mesa; c) qué carácter tendrán los negociadores, y e) qué instancias paralelas se conformarán.

En algunos de estos temas se ha avanzado más que en otros y ya se han explorado diferentes alternativas. Así, por ejemplo, el 7 de marzo el Gobierno reconoció, por tres meses, el carácter de miembros representantes a Antonio García, Ramiro Vargas y Francisco Galán. Aunque García afirmó que "para el ELN el estatus no es una concesión sino un derecho propio" y a pesar de expresar su desacuerdo con dicho reconocimiento por tres meses, se ha dado un paso hacia adelante.

"Para el ELN el tema del estatus es clave. Primero, porque se hace una distinción con el proceso de paz Gobierno-AUC. Y segundo, porque le amplía el espacio de acción nacional e internacional teniendo en cuenta que están en la lista de la Unión Europea de grupos terroristas", señala Marco Romero, de la Comisión de Facilitación Civil.

También se ha avanzado en el estudio de las instancias paralelas. Las partes acordaron crear un "mecanismo alterno" a la mesa que ayude a solucionar los problemas que se presenten. Para Alejo Vargas, también es posible "mirar instancias como una mesa técnica que contribuya a preparar los temas de discusión antes de llevarlos a la mesa".

Si la mesa funcionará en La Habana o si en ella estarán sólo los representantes del ELN y del Gobierno son temas aún en estudio. Para Ramírez Ocampo es claro que "en la mesa no deben estar sentadas sino las partes para evitar modelos que no fueron exitosos —FARC—. La sociedad civil debe ser un mecanismo privilegiado de la mesa, por ejemplo ser la encargada de proponer temas o documentos".

2. La agenda

La agenda es uno de los temas sustantivos del diseño. "Si bien tiene que ser ambiciosa, también debe tener en cuenta que todos los problemas del subdesarrollo no se resuelven en un día", advierte Ramírez Ocampo. Hay que evitar que la agenda sea "un listado de temas, como la que se acordó con las FARC durante el Gobierno Pastrana", agrega Alejo Vargas. La agenda debe contemplar los temas sustanciales, los cuales, dice, podrían agruparse en cuatro bloques: 1) militar (cese del fuego, ubicación de fuerzas); 2) humanitario (secuestrados, minas antipersonal); 3) reformas sociales, y 4) temas políticos (reformas para fortalecer la democracia).

Hay dos temas más: el del cese al fuego y el de la desmovilización y desarme. Aunque el Gobierno aceptó iniciar la fase exploratoria sin cese al fuego, el Alto Comisionado ha dicho que no significa que "el Gobierno haya renunciado a esa petición y a esa exigencia. Ese es uno de los temas que nosotros hemos tenido y queremos posicionar en la mesa, porque sin eso no hay credibilidad".

El Gobierno ha propuesto un cese recíproco que incluya temas como el secuestro, mientras que el ELN habla de un cese bilateral y pactado.

Para Marco Romero es un tema que deberá tratarse en la etapa formal y no en la exploratoria.

Algo parecido ocurre con el tema de la desmovilización, sobre el cual García ha sido enfático: "nunca se ha dicho que el proceso del ELN sea una desmovilización". Para los miembros de las diferentes comisiones es importante tener en cuenta que "los diálogos con el ELN se están construyendo de una manera diferente a los procesos anteriores y actuales ya que el desarme no resuelve los problemas sociales de fondo", dice María Emma Mejía, de la Comisión de Facilitación Civil. Este es un tema que depende del proceso, afirma Romero. "Pero es necesario destacar que más allá del debate de la desmovilización, el ELN está haciendo una valoración de la gobernabilidad alternativa y de la forma como ésta ha accedido al poder. Eso da pistas claras de hacia dónde van".



Durante su participación en el Congreso, Francisco Galán habló de un tema prioritario: los acuerdos humanitarios.

3. Acuerdos humanitarios

"Los acuerdos humanitarios son el 'ábrete sésamo', son el punto de partida, son el principio básico". Con esta expresión Ramírez Ocampo califica la importancia de este tema en el diseño del proceso.

Para la Iglesia y de manera específica para la Comisión de Conciliación Nacional son parte de los temas claves de los diálogos, como manifestaron los obispos y los miembros de esta comisión al ELN en sus reuniones en Bogotá y en La Habana. En estos encuentros la Comisión recordó que "desde su origen ha señalado que la puerta de entrada a la paz puede ser el Acuerdo Humanitario". Precisamente durante la visita de Galán a la sede de la Conferencia Episcopal, éste le pidió a la Comisión "brindar su apoyo en torno a la construcción de una agenda humanitaria". Como resultado la Comisión presentó un documento en el que propone "los sustentos mínimos de un eventual compromiso de humanización del conflicto".

Entre ellos están tener en cuenta que un acuerdo de humanización del conflicto "no restringe, sino que amplía los ámbitos materiales y procesales de acción del derecho internacional humanitario"; que no modifica el estatuto jurídico de quienes lo suscriben; que debe ratificar el compromiso por el respeto a la inmunidad de las misiones médicas, sanitarias y religiosas; que "el mayor aporte que un acuerdo de humanización del conflicto puede hacer es establecer mecanismos de verificación de la conducta de los combatientes frente a las normas del DIH"; y que puede

“La participación de la comunidad internacional, como facilitadora y testigo, no sólo le ha dado credibilidad nacional e internacional a los diálogos, sino que además ha contribuido a quitarle las trabas”

"extender su contenido material hacia la determinación de compromisos de los firmantes a la luz del derecho, de los derechos humanos y en especial frente al respeto de los derechos civiles y políticos".

Bajo estos principios básicos se espera que las partes aborden soluciones sobre las minas antipersonal y los colombianos en poder del ELN, entre otros. El grupo guerrillero ha afirmado que el tema del secuestro se abordará cuando se llegue a la agenda y se trabaje en otros temas humanitarios, como los desaparecidos, los desplazados políticos, etc.

4. Sociedad civil

La sociedad civil —representada entre otros por la Comisión de Conciliación Nacional, la Comisión Episcopal de acompañamiento al proceso de paz con el ELN, la Comisión Facilitadora Civil y el Grupo de Garantes— es el motor del proceso con el ELN. Su participación se convirtió en el punto de diferencia con relación a cualquier otro proceso de paz. Para el ELN, es ella el "alma" de la nueva lógica de proceso de paz que se está construyendo. Ante su papel en el proceso, durante el diseño se tendrán que definir los procedimientos y funciones de los diferentes mecanismos de participación que ya están operando o que se podrían conformar. Asimismo, se deberá fijar el tipo de relación que tendrán con la mesa de negociación.

a. La Casa de Paz

La Casa de Paz —una propuesta de la Comisión de Garantes— resucitó el proceso con el ELN y creó el espacio para el diálogo entre la sociedad y el grupo guerrillero. Se estudia la posibilidad de que además de la Casa de Paz de Antioquia, se abran otras en el Valle y Bogotá, por ejemplo. Pero una vez cumplido ese punto, ¿qué papel tendrá en una negociación? Para Vargas, "está por definir si las casas pueden convertirse en la preconvención nacional". Es un mecanismo, advierte Ramírez Ocampo, que puede propiciar la Convención.

En el mismo proceso de diseño también se tendrá que definir si los garantes seguirán cumpliendo ese papel de facilitadores, si esta figura sigue siendo necesaria o si debe evolucionar hacia otra instancia. Simultáneamente a este mecanismo existen otros igual de valiosos, sostiene María Emma Mejía, como el trabajo regional y, específicamente, las constituyentes regionales.

b. La Convención Nacional

La Convención Nacional es uno de los puntos de llegada del proceso, según las diferentes comisiones, y sobre ella recae la mayor expectativa por ser un escenario para facilitar una amplia interlocución política. En 1998 se avanzó en la definición

de participantes, metodologías, procedimientos, temáticas e, incluso, en su reglamento.

Hoy, aunque la Convención sigue siendo un tema clave en el proceso, es necesario "actualizarla" teniendo en cuenta las nuevas circunstancias. "Es cierto que había un diseño, pero el nuevo modelo exige ponerlo al día, lo cual significa una tarea larga y compleja", señala Vargas.

Quienes han seguido de cerca los contactos con el ELN coinciden en que se tendrá que definir: de qué modo participarán el Gobierno y el

ELN, cuál será la composición de la Convención, cómo funcionará, cuánto tiempo sesionará y dónde, qué temas tratará, qué alcance tendrán sus decisiones y cuáles serán las condiciones

de seguridad para garantizar su normal funcionamiento. De esta Convención, por ejemplo, pueden surgir los acuerdos humanitarios, propone Romero.

5. Comunidad Internacional

¿Qué papel tendrá la comunidad internacional? Poco a poco los roles se han ido definiendo, dicen los miembros de las comisiones. Hasta el momento, España, Suiza, Noruega, Cuba y Venezuela han cumplido un papel fundamental: han servido de facilitadores y de testigos. Esta misma función se podría ampliar cuando nazcan nuevas instancias de interlocución con la sociedad civil, por ejemplo, la Convención Nacional.

Se estudia, además, la posibilidad de que haya una mayor participación latinoamericana para equilibrarla con la presencia de los países amigos europeos.

La participación de estos países no sólo le ha dado credibilidad nacional e internacional al proceso, sino que además ha contribuido a quitarle las trabas ante los problemas que han surgido. Además, la experiencia de muchos de ellos en procesos de paz en el mundo ha sido una herramienta importante en la exploración de posibilidades y alternativas para enfrentar las diferencias.

El apoyo no sólo es político, sino que se espera que contribuya también en la parte financiera que exija el proceso.

En la tercera ronda y en las futuras estos temas estarán nuevamente en discusión para diseñar un proceso y una agenda que fortalezcan la salida negociada del conflicto armado. ■



La fase exploratoria ha sido de alto nivel para dar pasos seguros en el proceso Gobierno-ELN.

¿Hacia la paz construyendo "governabilidades alternativas"?

Por Jaime Zuluaga Nieto

Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y miembro de la Comisión Facilitadora Civil del proceso con el ELN

Desde septiembre del 2005 está en marcha un proceso de aproximaciones entre el Gobierno Nacional y el ELN. Su punto de partida fue la aceptación por las partes de la iniciativa Casa de Paz, que condujo a la actual fase de "diálogo formal exploratorio", el cual ha tenido como escenario la ciudad de La Habana y donde se han adelantado hasta el momento dos rondas de conversaciones.

No se trata aún de negociaciones de paz, sino de la exploración de caminos posibles hacia la negociación. Ello significa que nos encontramos ante un proceso en gestación, frágil y a la vez esperanzador. Frágil, porque sólo está dispuesta la mesa pero aún las partes no han puesto sus cartas sobre ella; esperanzador, porque a esta situación se ha llegado después de años de búsqueda de aproximaciones, desde el fallido Preacuerdo de Viana hasta la fracasada facilitación mexicana.

Durante estos años se han esbozado elementos de una futura negociación, se ha acumulado una rica experiencia y creado un valioso capital social que hizo posible las consultas entre el ELN y diversos sectores de la sociedad adelantadas en la Casa de Paz, así como el respaldo a las conversaciones en La Habana con la presencia de países acompañantes, comisiones facilitadoras, organizaciones sociales y de derechos humanos e iniciativas de paz.

En la primera ronda de conversaciones —diciembre de 2005—, el Alto Comisionado para la Paz y el vocero del Comando Central —Coce— del ELN coincidieron en señalar la enorme distancia y contradicciones que los separan; la voluntad de buscar caminos de entendimiento sin apresuramientos, así como el propósito de que la eventual negociación conduzca a profundizar y fortalecer la democracia. A pesar de las distancias existentes llegaron a la mesa porque ambas partes modificaron sus posiciones.

Según Antonio García, el ELN avanza en estas aproximaciones con el gobierno porque valoran positivamente el establecimiento de "governabilidades alternativas" en los ámbitos local y regional, es sensible a los cambios en el contexto político latinoamericano derivados del triunfo de fuerzas de izquierda en varios países y porque el Gobierno renunció a exigir como condición para el encuentro el cese previo de hostilidades y aceptó sentarse a la mesa con agenda abierta. A partir de estas consideraciones el ELN modificó su posición de no negociar con



un Gobierno que, según ellos, carece de política social y no tiene una política de paz sino de guerra.

En la segunda ronda de conversaciones —febrero de 2006— se avanzó en el reconocimiento de la participación de organizaciones de la sociedad y se definió un mecanismo de participación del Grupo de Países Acompañantes —Suiza, Noruega y España—; se plantearon, por parte del ELN, los elementos centrales de diseño del proceso y se convino una tercera ronda para trabajar los temas de agenda y diseño del proceso. Por su parte, el Gobierno amplió el

reconocimiento de "miembros representantes" del ELN que inicialmente había sido otorgado a Francisco Galán, a los delegados del Coce, Antonio García y Ramiro Vargas. Esta última medida permitió avanzar en la construcción de confianza y abrió nuevas perspectivas al proceso.

En la tercera ronda de conversaciones, prevista para este mes de abril, seguramente se avanzará en el diseño del proceso. De acuerdo con lo expresado por Antonio García, "el ELN no piensa hoy como ELN, el proceso no lo concebimos nosotros, queremos coincidir con lo que

está sucediendo en el país y en América Latina... El proceso de paz no es un proceso con el ELN sino un proceso de la sociedad colombiana, y en ese esfuerzo deben converger muchos más esfuerzos, de allí que en

“Para el ELN el diseño del proceso tiene dos ejes convergentes. Uno, la gestación de governabilidades alternativas por parte del movimiento social. Otro, la solución política negociada. De estos dos ejes derivan los contenidos de la agenda”

el VI Pleno la resolución más importante es ser con otros”.

Desde esta perspectiva, para el ELN el diseño del proceso tendría dos ejes convergentes. Uno, la gestación de governabilidades alternativas por parte del movimiento social, lo que implica la participación en procesos electorales para lograr pasar de la presentación de demandas sociales y políticas a la participación en espacios de toma de decisiones y definición de políticas públicas. Otro eje es la solución política negociada. De estos dos ejes derivan los contenidos de la agenda, en la cual serán fundamentales aspectos relativos a los acuerdos y compromisos humanitarios y la profundización de la democracia.

Estamos ante un proceso que no se resuelve con la sola fórmula de la desmovilización y la reinserción. En estas condiciones es imperativo el concurso de diversos sectores de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional para aportar elementos que contribuyan a definir un diseño que haga posible la negociación de paz con el ELN y abra las puertas para la negociación con las FARC. Todo ello orientado por la perspectiva de avanzar hacia una Colombia más equitativa y democrática. ■

Alcaldes, concejales y ex están en la mira

En época electoral los alcaldes y concejales siguen en la mira de los actores armados ilegales. Los ex alcaldes y ex concejales se han convertido en nuevas víctimas. Las FARC son las principales responsables de la violencia contra mandatarios locales. Caquetá y Huila, los departamentos que están en alerta.

Los grupos armados ilegales tienen en la mira a alcaldes, concejales y, en los últimos años, también a los ex concejales y ex alcaldes, situación que llevó al Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República a crear una nueva categoría para sistematizar esta información.

A pesar de los esfuerzos del Estado, no solamente son asesinados y amenazados, sino también obligados a desplazarse a kilómetros de distancia para ejercer sus funciones. Las FARC siguen siendo las principales responsables.

Los más afectados son los funcionarios y ex funcionarios del sur del país y, entre ellos, los concejales son los más golpeados, especialmente a partir de una fecha que para la Federación Nacional de Concejos Municipales es muy clara: 2002. El 26 de mayo de ese año las FARC declararon objetivo de guerra a las autoridades locales bajo la consigna de "renuncia o muerte". El objetivo: debilitar la gobernabilidad local y desafiar las políticas gubernamentales.

Estas son las principales conclusiones al ver las estadísticas sobre los asesinatos, amenazas y desplazamiento de estos funcionarios, que son un símbolo de la gobernabilidad local, la representación visible del Estado en 1.098 municipios del país y que desde la elección popular de alcaldes, antes de la Constitución de 1991, cobraron gran relevancia en términos fiscales, presupuestales y políticos (cuadro 1).

Concejales: los más golpeados

Los concejales son los más golpeados, según lo demuestran las cifras consolidadas y sistematizadas por el Observatorio de la Vicepresidencia con la colaboración especial de la Policía Nacional, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Concejos Municipales (cuadro 1).

Antonio Galán, presidente de la Federación Nacional de Concejos Municipales—Fenacom—, atribuye el evidente incremento de la violencia contra concejales a partir de 2002, cuando se levantó la zona de despeje

CUADRO 1. MANDATARIOS LOCALES ASESINADOS

Año	Alcaldes	Ex alcaldes	Concejales	Ex concejales
1996	12	SD	18	SD
1997	10	SD	40	SD
1998	8	SD	19	SD
1999	9	SD	25	SD
2000	18	1	17	0
2001	6	1	10	0
2002	12	0	80	0
2003	7	3	75	0
2004	4	11	18	12
2005	1	6	26	0
2006*	0	2	10	0
Total	87	24	338	12

Fuentes: Observatorio de DDHH y DII de la Vicepresidencia de la República. *A 16 de marzo. SD: Sin datos.

creada durante el proceso de paz con las FARC. "Luego del fin de la zona de despeje, las FARC hicieron campaña contra el entonces candidato Álvaro Uribe. Pero como 'Uribe ganó en la Uribe' y superó a la guerrilla en su propio terreno, la guerrilla responsabilizó de su derrota a los políticos locales. Los resultados fueron demoledores: 80 concejales asesinados en 2002, el número más alto en los últimos 10 años. El 90% de ellos después del 26 de mayo, fecha de las elecciones presidenciales".

A partir de entonces y teniendo en cuenta las elecciones locales del 2004, dice Galán, los concejales mantuvieron un bajo perfil y, para proteger sus vidas, prefirieron desplazarse antes que despachar en sus propias oficinas. Estas decisiones se reflejaron en el descenso considerable de asesinatos: de 80 en 2003 a 26 en 2005 (cuadro 1).

Durante los últimos años el sur del país ha sido escenario de violencia contra los concejales, especialmente en Caquetá (cuadro 2), departamento que ha simbolizado la lucha del Gobierno por recuperar la gobernabilidad y la presencia a través de la Política de Seguridad Democrática. Como respuesta, en uno de los actos más violentos, las FARC asesinaron, el 24 de mayo de 2005, a cuatro concejales del municipio de Puerto Rico e hirieron a cinco civiles.

A finales de 2005 y principios de 2006 la violencia contra concejales se recrudeció, como se evidenció el pasado 27 de febrero, cuando las FARC asesinaron a 9 de 11 concejales en Rivera, Huila.

Para Anne Sylvie Linder, directora del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, esto se debe a las elecciones de este año y al intento de la guerrilla de distraer a la fuerza pública en su tarea de proteger a las autoridades locales y en sus acciones militares, como las operaciones del Plan Patriota en el sur del país. "Quieren desconcentrar los esfuerzos de la Fuerza Pública y, además, aprovechar el momento coyuntural para presionar e intervenir en el proceso electoral", asegura.

Los grupos armados ilegales intentan probar, con ataques a la población civil y paros armados, "que las políticas de defensa no han funcionado. Buscan amedrentar a las comunidades y hacen que el ejercicio democrático sea casi imposible", agrega Linder.

Para evitar ser asesinados, según Galán, en los últimos años aproximadamente mil concejales municipales decidieron despachar incluso desde Bogotá, como fue el caso del Concejo de Puerto Rico (Caquetá), que en septiembre de 2002 llegó a trabajar a la capital. Luego de un

CUADRO 2. CONCEJALES ASESINADOS 2003-2006*

	2003	2004	2005	2006	Total
Valle	5	3	4	1	13
Antioquia	11	1	0	0	12
Caquetá	1	2	9	0	12
Tolima	10	1	0	0	11
Huila	0	1	1	9	11
Cundinamarca	7	0	0	0	7
Cesar	5	1	0	0	6
Cauca	3	1	1	0	5
Magdalena	4	0	0	0	4
Risaralda	4	0	0	0	4
Putumayo	2	2	0	0	4
Sucre	1	2	1	0	4
Otros	22	4	10	0	36
Total	75	18	26	10	129

Fuente: Observatorio de DDHH y DII de la Vicepresidencia de la República. *A 28 de febrero.

2002 caracterizado por el desplazamiento de estos funcionarios, en 2003 los concejales adelantaron una campaña por gobernar en sus lugares de origen: el municipio de Puerto Rico se constituyó en el principal símbolo de esa campaña.

Sin embargo, de los asesinatos y los desplazamientos se pasó a inestabilidades y renuncias: i) los concejales de los 16 municipios de Caquetá advirtieron, a través de Fenacom, la existencia de amenazas de las que eran objeto por la columna móvil Teófilo Forero de las FARC; ii) 13 con-

“Los grupos armados ilegales intentan probar que las políticas de defensa no han funcionado y buscan amedrentar a las comunidades para que el ejercicio democrático sea casi imposible”.

cejales de El Doncello exigieron protección para no tener que renunciar masivamente; iii) el pasado 10 de marzo 11 concejales del municipio de Palestina, Huila, renunciaron por ultimátum de las FARC, luego del asesinato de sus 9 colegas en el municipio cercano de Rivera. En todos los casos la situación fue la misma: amenazas de la guerrilla que les exigían dejar los cargos so pena de ser declarados "objetivo militar".

Alcaldes, también en el ojo del huracán

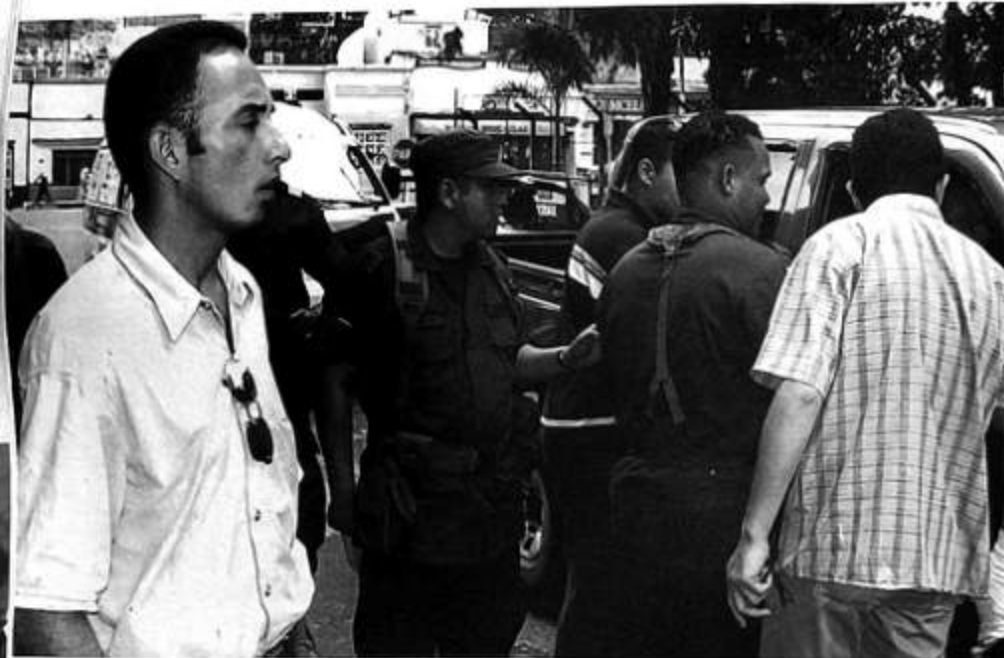
Entre 2000 y 2005 fueron asesinados 48 alcaldes (cuadro 3). Los mapas y cifras de la Federación Colombiana de Municipios demuestran que Caquetá, Cesar y Huila son los departamentos "vulnerables por la incidencia de la guerrilla" (cuadro 3), seguidos, según la Federación, por Norte de Santander, Chocó y Meta, en riesgo por la influencia paramilitar. Cesar, Chocó y Meta, entre tanto, se han constituido en zonas de disputa entre los diferentes grupos armados ilegales.

De acuerdo con un informe de 2005 del Observatorio de la Vicepresidencia, los "ataques de los grupos armados ilegales contra los alcaldes parecen tener como objetivo influir y dominar el poder local para crear espacios de control, los cuales se manifiestan a través de homicidios y hostigamientos hacia las máximas autoridades a nivel local".

A partir del 2002 el número de asesinatos ha disminuido, según Gonzalo Ardila, de la Federación Colombiana de Municipios, debido a



Nueve concejales de Rivera, Huila, fueron asesinados por las FARC el pasado 27 de febrero. La población salió a despedirlos y a rechazar la violencia armada.



Cortina Jairo Acuña - El Tiempo

delitos. Amnistía Internacional, en su reciente informe *Colombia: informar, hacer campaña y servir a la ciudadanía sin temor*, denunció que "las FARC-EP han desarrollado su estrategia de ataque a los poderes civiles locales y los ha declarado objetivo militar cometiendo intimidaciones, amenazas de muerte, toma de rehenes y homicidios. Como consecuencia, un importante número de funcionarios locales renunciaron o se desplazaron a las capitales de departamento, lo que ha afectado la presencia civil del Estado y el ejercicio de la democracia local, y ha aumentado la vulnerabilidad de la población frente a los actores armados".

Pese a que han sido las FARC las que han hecho pública su amenaza permanente a los mandatarios locales, en las estadísticas las categorías de "desconocidos" y "por establecer" siguen siendo altas (cuadro 4).

El 24 de mayo de 2005 las FARC asesinaron a cuatro concejales del municipio de Puerto Rico, Caquetá.

CUADRO 3. ALCALDES Y EX ALCALDES ASESINADOS 2000-2005		
	Alcaldes	Exalcaldes
Caquetá	6	0
Cesar	4	0
Huila	3	1
Boyacá	2	0
Cauca	2	0
Cundinamarca	2	1
Norte de Santander	2	4
Chocó	2	0
Meta	2	2
Otros	23	15
Total	48	23

Fuentes: Observatorio de DDHH y DII de la Vicepresidencia de la República y Federación Colombiana de Municipios.

CUADRO 4. RESPONSABLES 2003-2006*				
	2003	2004	2005	2006
Desconocidos	60%	67%	29%	0%
FARC	28%	21%	29%	100%
Autodefensas	11%	6%	0%	0%
Delincuencia común y otras organizaciones guerrilleras	1%	6%	42%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de DDHH y DII de la Vicepresidencia de la República. * A 28 de febrero.

¿Y la seguridad?

A partir del Decreto 1386 de 2002 se creó el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CREER) como herramienta para que el Ministerio del Interior brinde "protección a alcaldes, diputados, concejales y personeros que por razón del ejercicio de sus cargos se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad".

A pesar de los esfuerzos estatales, ante los últimos hechos de violencia en el país contra los alcaldes y concejales las federaciones que los agrupan están exigiendo una mayor protección y garantías para el desempeño de sus funciones.

El ministro del Interior, Sabas Pretelt de la Vega, anunció que el Fondo de Solidaridad y Convivencia del Ministerio financiará la construcción de las sedes de los Concejos de los municipios con más alto grado de vulnerabilidad, que en municipios en riesgo aumentará el pie de fuerza; que se están tomando medidas de seguridad —escultas y vehículos— en casos específicos y que se ha mejorado en el tema de comunicación para poder brindar una mayor protección.

El 2006 —por las elecciones al Congreso y las presidenciales— y el 2007 —ante los comicios locales— serán decisivos; las medidas de seguridad se pondrán a prueba porque, afirma la directora del Observatorio vicepresidencial, son años electorales, que tradicionalmente son aprovechados por los grupos electorales para demostrar que el "Estado no controla nada".

la Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, teniendo en cuenta que en 2007 habrá renovación de autoridades locales y que "el ambiente electoral está muy enrarecido", es necesario implementar nuevas medidas y fortalecer las existentes para proteger a funcionarios locales y garantizar unas elecciones libres y seguras.

Los alcaldes y concejales no son las únicas víctimas, también los ex funcionarios, porque ha cambiado la lógica del conflicto, dice Anne Sylvie Linder. A partir de 2004 se ha registrado un cambio de estrategia que obligó al Observatorio a empezar a sistematizar los atentados contra ex concejales y a crear una nueva categoría (cuadro 1).

¿Por qué atacar a los ex concejales y ex alcaldes, ya sin autoridad? Por dos razones, según la Federación: porque están más desprotegidos que cuando ejercían el poder y porque la guerrilla les sigue "cobrando" su gestión.

Las FARC: principales responsables

A partir del 26 de mayo de 2002, con la consigna de "renuncia o muerte", las FARC se han convertido en los principales responsables de estos

Opciones de vida: escudo contra el reclutamiento ilegal

La coexistencia entre una cultura de guerra y de violencia con la falta de opciones y oportunidades hace que existan ejércitos de reserva que permiten a los grupos armados reclutar constantemente nuevos milicianos, ya sea por la fuerza o brindando una opción de vida.



Entre 11 mil y 14 mil menores de edad, según estimaciones del ICBF, UNICEF y la Defensoría del Pueblo, hacen parte de las filas de los grupos armados ilegales.

Para cambiar la guerra por la paz es necesario abrir rumbos legítimos en términos de expansión de capacidades humanas. La falta de oportunidades y libertades explica por qué para tantos colombianos y colombianas las armas han terminado por ser la opción más "racional", ya que muchas veces eligen entre las filas de los actores armados ilegales o quedarse vegetando en la legalidad ante la falta de opciones legítimas.

Existen múltiples razones que sirven de combustible al conflicto, que hacen que los alicientes de pertenecer a cualquiera de los grupos ilegales sean suficientes. Entre los motivos están los personales (venganza, la ilusión de poder o estatus, la necesidad de reconocimiento personal y de poder), familiares (maltrato intrafamiliar, abuso sexual, abandono, orfandad), culturales (comunidades basadas en relaciones de violencia, falta tanto de acceso como de valoración a la educación, ausencia de oportunidades para el buen uso del tiempo libre), socioeconómicos (el "no

futuro" o la ausencia de oportunidades, necesidades básicas insatisfechas, pobreza, marginación del campo, control prolongado de grupos armados ilegales, ausencia estatal, exclusión, la guerra como medio para acceder a un ingreso) y de violencia (secuestro y vinculación por la fuerza).

En este contexto, son de gran importancia proyectos de reforma que amplíen a lo largo y ancho del territorio nacional las posibilidades de acceder a salud, educación, vivienda, empleo y recreación, que mejoren la calidad de vida y aumenten el espectro de elección.

Los esfuerzos deben estar encaminados a establecer estrategias que agoten la posibilidad de que haya futuros combatientes, grupos armados y guerras que surjan después de la de hoy. Hay que acabar con las razones que nutren la opción de las armas o que la hacen la única alternativa, porque mientras existan personas dispuestas a alzarse en armas y a combatir en las filas de los diferentes grupos armados ilegales la paz no será sostenible.



La ausencia de oportunidades para el buen uso del tiempo libre es un factor que lleva a los jóvenes a ser reclutados.

Vidas en la guerra

El número de menores vinculados al conflicto, ya sea como combatientes o como milicianos, oscila entre 11.000 y 14.000, según estimaciones de la Defensoría del Pueblo, Human Rights Watch y UNICEF. Esto encarna la reprochable violación de todo tipo de derechos que no sólo tiene sus efectos hoy sino que pone en peligro a las generaciones futuras. Uno de cada cuatro combatientes irregulares es menor de 18 años, 7.400 menores han sido reclutados por las FARC, 2.200 por los paramilitares y 1.480 por el ELN¹. Es necesario romper el círculo vicioso de reproducción de violencia aumentando las opciones en la legalidad y cambiando la cultura de guerra por una de paz (cuadro 1). El objetivo es evitar que estos adultos del futuro sean personas con una infancia anulada por las balas y recuerdos llenos de referentes de violencia que se reflejen en su accionar.

CUADRO 1. EXPERIENCIAS DE NIÑOS EX COMBATIENTES

18% ha matado al menos una vez
60% ha visto matar
78% ha visto cadáveres mutilados
25% ha visto secuestrar
13% ha secuestrado
18% ha visto torturar
40% ha disparado contra alguien
28% ha sido herido en combate

Fuente: Defensoría del Pueblo, investigaciones realizadas entre 1996 y 1998 basadas en entrevistas a niños, niñas y jóvenes ex combatientes.

El peligro de la perpetuación de la violencia no sólo recae en los niños de la guerra, éstos son sólo el caso más degradado. Una mezcla de coerción y falta de opciones explica la existencia de personas dispuestas a vincularse a los ejércitos ilegales, especialmente en las zonas rurales, donde se da el 90% del reclutamiento. Entre las poblaciones más vulnerables en zonas de conflicto están, además de los niños y jóvenes, hombres recién egresados del servicio militar, personas desplazadas por una organización armada ilegal (que están en riesgo ante los intentos de reclutamiento por parte del grupo opuesto) y desmovilizados de los grupos ilegales.

El riesgo de re-reclutamiento es bien conocido. Durante el gobierno de Álvaro Uribe han abandonado las armas de manera voluntaria e individual 8.804 miembros de los grupos violentos —a 31 de diciembre

1. Cálculos de Human Rights Watch —HRW—, 18 de septiembre de 2003. En: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=435>

de 2005—, además de los 28.357 miembros de las AUC que lo han hecho de manera colectiva —al 10 de marzo de 2006—. Son más de 28.000 hombres y mujeres que están acostumbrados a la guerra, han adquirido la experiencia y el conocimiento en ejércitos ilegales y salen a una realidad de opciones restringidas, donde las personas llevan tiempo esperando una vivienda, educación, salud y un trabajo.

Hay que evitar que estos desmovilizados se sumen a los ejércitos de reserva de los grupos armados ilegales, no sólo porque el proceso de inserción es complejo, sino porque al estar acostumbrados a las opciones de la ilegalidad son aún más vulnerables. Asimismo, estos grupos están muy interesados en tener en sus filas a ex combatientes, dada la experiencia que poseen.

Además del re-reclutamiento, existe el peligro de que grupos de desmovilizados se reorganicen y comiencen otra vez actividades ilegales, de apropiación de tierras, dominio territorial, etc. La posibilidad de que un ex combatiente se levante en armas no es insignificante, pues la vida en la ilegalidad les es bien conocida y muchos desmovilizados han advertido la incertidumbre que les produce el futuro. Ya han comenzado a sonar los campanazos de alerta: el sexto informe trimestral del Secretariado General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) denunció el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas, en siete regiones con precaria presencia estatal y pocas acciones guerrilleras.

Esfuerzos y retos

Ha aumentado la conciencia sobre la importancia de hacer conocer y respetar los derechos de la niñez para erradicar de manera inmediata su participación en el conflicto armado. Organismos estatales, departamentales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y agencias y organismos aliados del sistema de Naciones Unidas, especialmente UNICEF y OIM, han realizado constantes esfuerzos encaminados a: i) prevenir la vinculación y el reclutamiento de niños/as y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales; ii) proteger y atender a los menores desvinculados; iii) ejecutar la normatividad legal y políticas públicas, y iv) monitorear y evaluar los procesos adelantados.

Lo anterior desde el punto de vista de la prevención. En el tema de la población desmovilizada el Estado ha desarrollado una estrategia de nueve puntos: 1) empleo directo; 2) identificación y asesoría a proyectos productivos; 3) apadrinamiento de pequeñas y medianas empresas; 4) generación de pasantías o prácticas laborales; 5) préstamo de ejecutivos al Programa para la Reincorporación; 6) compra de productos o servicios provistos por el proyecto; 7) participación con los reincorporados en la implementación de proyectos productivos; 8) creación de fondos para la prefactibilidad de iniciativas de inserción económica, y 9) creación de fondos de financiación a proyectos productivos de la población reinserada.

Sin embargo, tal como lo ha reconocido el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, el Gobierno necesita reexaminar sus esfuerzos en torno al proceso de inserción². A pesar de los esfuerzos del Gobierno y entidades del Estado, falta mucho para cumplir el reto de lograr que los incentivos de la legalidad sean suficientes para superar los costos de vivir en el delito y hagan que esa vida deje de parecer una alternativa. No se debe olvidar que el sector empresarial tiene gran responsabilidad, pues sin su ayuda y compromiso la estrategia estatal es insuficiente.

Los resultados y aprendizajes del proceso de inserción de los ex combatientes de las AUC servirán de incentivo o desestímulo a desmovilizaciones futuras. Por lo tanto, es un proceso altamente sensible que tiene fuertes repercusiones sobre las posibilidades reales de alcanzar y sostener la paz. En ese sentido es necesario recordar, como lo recalca en INDH 2003, las opciones de desarrollo humano más aptas para impedir que personas "en edad militar" sean reclutadas por los grupos en armas:

1. Oportunidades educativas: la educación como herramienta base para una vida digna debe ser pertinente, de calidad y universal. Debe servir para combatir el conflicto y la reproducción de la violencia, responder a las necesidades de convivencia y sobrevivencia de cada región, concentrarse en generar las capacidades para desempeñarse en el propio ambiente sin impulsar a la deserción escolar o incluso a la migración. Sirven de ejemplo iniciativas adelantadas por el Ministerio de Educación como Escuela Nueva, Telesecundaria, Posprimaria Rural, el Sistema de Aprendizaje Tutorial³ y el proceso de capacitación de desmovilizados adelantado por el Sena, que al 10 de marzo tenía 10.500 desmovilizados en el programa.

2. Económicas: las opciones laborales y de generación de ingresos son determinantes en la erradicación de las armas ilegales como opción de vida. La capacitación, la asistencia técnica y la inversión en infraestructura son necesarias para la generación de dichas opciones. Se debe fortalecer iniciativas como Por un Campo Joven, del Ministerio de Educación, interiorizar lo aprendido en el proyecto piloto de Jóvenes en Acción para vigorizar este tipo de políticas e impulsar proyectos productivos viables, competitivos y autosostenibles.

3. Recreativas: el buen manejo del ocio salva del vicio y sana la convivencia. Las acciones adelantadas por Coldeportes, el Plan Nacional de la Lectura y el de Música para la Convivencia —política del Plan Nacional de Desarrollo— han tenido importantes resultados en este campo. La recreación es una necesidad y no un costo de oportunidad en la generación de ingresos.

Las políticas deben centrarse en generar capacidades, ingresos y capital para que exista una infraestructura que permita desplegar los nuevos conocimientos y habilidades y un sistema que los absorba y transforme en herramientas de generación de ingresos. De lo contrario serán insuficientes para impactar significativamente en la reducción de ejércitos de reserva de los grupos armados ilegales.

2. Sexto informe trimestral del Secretariado General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA).

3. Mauricio Uribe López, "Cambiar la fuerza por la razón: educación y conflicto", en: *Hechos del Callejón*, N° 10. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diciembre de 2005.

Las recomendaciones

El INDH 2003 recomienda atacar el reclutamiento con políticas integrales, pertinentes y que a futuro sean autosostenibles, en lugar de asistencialistas. En este sentido, es de interés la iniciativa Programa de Coordinación Interagencial, liderada por la Presidencia de la República a través del Centro de Coordinación de Acción Integral, conformado por 12 entidades del Estado permanentes y otras de enlace. Las acciones aún son muy incipientes y hacer una evaluación de los resultados en cada región —9 zonas prioritarias, 51 municipios— sería apresurado. La esperanza es que lo que está en papel se implemente de manera sostenida.

“A pesar de los esfuerzos del Estado, falta mucho para cumplir el reto de lograr que los incentivos de la legalidad sean suficientes para superar los costos de vivir en el delito y hagan que esa vida deje de parecer una alternativa”.

Este programa, que se basa en sinergias entre distintas estrategias de agencias estatales y de las mismas comunidades, busca responder a las necesidades más básicas y al mismo tiempo reconstruir sociedades que han sido desmembradas por el conflicto y ayudarlas a ser autosostenibles en la legalidad. Se espera que este plan de acción, enmarcado dentro del deber ser, sea fortalecido y logre realizarse sin enredarse en trivialidades comunes de los intentos de coordinación de agencias estatales.

Cuando hay tantas personas con motivos de venganza, cuando muchos niños están acostumbrados a ver armas en sus casas y a que les zumben las balas por encima de la cabeza, es decir, cuando existe una cultura de guerra arraigada, el objetivo esencial debe ser transformar las raíces de la violencia para generar una cultura de paz.

Por lo tanto, es indispensable instaurar los valores de inclusión, tolerancia y respeto, asegurar el establecimiento de seguridad, institucionalidad y la satisfacción de necesidades básicas. Mientras las ideas de realidad y de futuro estén impregnadas de violencia y de ignorancia, no serán suficientes ni el debilitamiento militar ni las desmovilizaciones.



La "experiencia" de la violencia, el gusto por las armas y la falta de opciones son factores que influyen en el re-reclutamiento de la población desmovilizada.



La ausencia de oportunidades para el buen uso del tiempo libre es un factor que lleva a los jóvenes a ser reclutados.

Vidas en la guerra

El número de menores vinculados al conflicto, ya sea como combatientes o como milicianos, oscila entre 11.000 y 14.000, según estimaciones de la Defensoría del Pueblo, Human Rights Watch y UNICEF. Esto encarna la reprochable violación de todo tipo de derechos que no sólo tiene sus efectos hoy sino que pone en peligro a las generaciones futuras. Uno de cada cuatro combatientes irregulares es menor de 18 años, 7.400 menores han sido reclutados por las FARC, 2.200 por los paramilitares y 1.480 por el ELN¹. Es necesario romper el círculo vicioso de reproducción de violencia aumentando las opciones en la legalidad y cambiando la cultura de guerra por una de paz (cuadro 1). El objetivo es evitar que estos adultos del futuro sean personas con una infancia anulada por las balas y recuerdos llenos de referentes de violencia que se reflejen en su accionar.

CUADRO 1. EXPERIENCIAS DE NIÑOS EX COMBATIENTES

18% ha matado al menos una vez
60% ha visto matar
78% ha visto cadáveres mutilados
25% ha visto secuestrar
13% ha secuestrado
18% ha visto torturar
40% ha disparado contra alguien
28% ha sido herido en combate

Fuente: Defensoría del Pueblo, investigaciones realizadas entre 1996 y 1998 basadas en entrevistas a niños, niñas y jóvenes ex combatientes.

El peligro de la perpetuación de la violencia no sólo recae en los niños de la guerra, éstos son sólo el caso más degradado. Una mezcla de coerción y falta de opciones explica la existencia de personas dispuestas a vincularse a los ejércitos ilegales, especialmente en las zonas rurales, donde se da el 90% del reclutamiento. Entre las poblaciones más vulnerables en zonas de conflicto están, además de los niños y jóvenes, hombres recién egresados del servicio militar, personas desplazadas por una organización armada ilegal (que están en riesgo ante los intentos de reclutamiento por parte del grupo opuesto) y desmovilizados de los grupos ilegales.

El riesgo de re-reclutamiento es bien conocido. Durante el gobierno de Álvaro Uribe han abandonado las armas de manera voluntaria e individual 8.804 miembros de los grupos violentos —a 31 de diciembre

de 2005—, además de los 28.357 miembros de las AUC que lo han hecho de manera colectiva —al 10 de marzo de 2006—. Son más de 28.000 hombres y mujeres que están acostumbrados a la guerra, han adquirido la experiencia y el conocimiento en ejércitos ilegales y salen a una realidad de opciones restringidas, donde las personas llevan tiempo esperando una vivienda, educación, salud y un trabajo.

Hay que evitar que estos desmovilizados se sumen a los ejércitos de reserva de los grupos armados ilegales, no sólo porque el proceso de reinserción es complejo, sino porque al estar acostumbrados a las opciones de la ilegalidad son aún más vulnerables. Asimismo, estos grupos están muy interesados en tener en sus filas a ex combatientes, dada la experiencia que poseen.

Además del re-reclutamiento, existe el peligro de que grupos de desmovilizados se reorganicen y comiencen otra vez actividades ilegales, de apropiación de tierras, dominio territorial, etc. La posibilidad de que un ex combatiente se levante en armas no es insignificante, pues la vida en la ilegalidad les es bien conocida y muchos desmovilizados han advertido la incertidumbre que les produce el futuro. Ya han comenzado a sonar los campanazos de alerta: el sexto informe trimestral del Secretariado General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPPOEA) denunció el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas, en siete regiones con precaria presencia estatal y pocas acciones guerrilleras.

Esfuerzos y retos

Ha aumentado la conciencia sobre la importancia de hacer conocer y respetar los derechos de la niñez para erradicar de manera inmediata su participación en el conflicto armado. Organismos estatales, departamentales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y agencias y organismos aliados del sistema de Naciones Unidas, especialmente UNICEF y OIM, han realizado constantes esfuerzos encaminados a: i) prevenir la vinculación y el reclutamiento de niños/as y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales; ii) proteger y atender a los menores desvinculados; iii) ejecutar la normatividad legal y políticas públicas, y iv) monitorear y evaluar los procesos adelantados.

Lo anterior desde el punto de vista de la prevención. En el tema de la población desmovilizada el Estado ha desarrollado una estrategia de nueve puntos: 1) empleo directo; 2) identificación y asesoría a proyectos productivos; 3) apadrinamiento de pequeñas y medianas empresas; 4) generación de pasantías o prácticas laborales; 5) préstamo de ejecutivos al Programa para la Reinserción; 6) compra de productos o servicios provistos por el proyecto; 7) participación con los reincorporados en la implementación de proyectos productivos; 8) creación de fondos para la prefactibilidad de iniciativas de inserción económica, y 9) creación de fondos de financiación a proyectos productivos de la población reinsercida.

Sin embargo, "tal como lo ha reconocido el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, el Gobierno necesita reexaminar sus esfuerzos en torno al proceso de reinserción". A pesar de los esfuerzos del Gobierno y entidades del Estado, falta mucho para cumplir el reto de lograr que los incentivos de la legalidad sean suficientes para superar los costos de vivir en el delito y hagan que esa vida deje de parecer una alternativa. No se debe olvidar que el sector empresarial tiene gran responsabilidad, pues sin su ayuda y compromiso la estrategia estatal es insuficiente.

Los resultados y aprendizajes del proceso de reinserción de los ex combatientes de las AUC servirán de incentivo o desestímulo a desmovilizaciones futuras. Por lo tanto, es un proceso altamente sensible que tiene fuertes repercusiones sobre las posibilidades reales de alcanzar y sostener la paz. En ese sentido es necesario recordar, como lo recalca en INDH 2003, las opciones de desarrollo humano más aptas para impedir que personas "en edad militar" sean reclutadas por los grupos en armas:

1. Oportunidades educativas: la educación como herramienta base para una vida digna debe ser pertinente, de calidad y universal. Debe servir para combatir el conflicto y la reproducción de la violencia, responder a las necesidades de convivencia y sobrevivencia de cada región, concentrarse en generar las capacidades para desempeñarse en el propio ambiente sin impulsar a la deserción escolar o incluso a la migración. Sirven de ejemplo iniciativas adelantadas por el Ministerio de Educación como Escuela Nueva, Telesecundaria, Posprimaria Rural, el Sistema de Aprendizaje Tutorial² y el proceso de capacitación de desmovilizados adelantado por el Sena, que al 10 de marzo tenía 10.500 desmovilizados en el programa.

2. Económicas: las opciones laborales y de generación de ingresos son determinantes en la erradicación de las armas ilegales como opción de vida. La capacitación, la asistencia técnica y la inversión en infraestructura son necesarias para la generación de dichas opciones. Se debe fortalecer iniciativas como Por un Campo Joven, del Ministerio de Educación, interiorizar lo aprendido en el proyecto piloto de Jóvenes en Acción para vigorizar este tipo de políticas e impulsar proyectos productivos viables, competitivos y autosostenibles.

3. Recreativas: el buen manejo del ocio salva del vicio y sana la convivencia. Las acciones adelantadas por Coldeportes, el Plan Nacional de la Lectura y el de Música para la Convivencia —política del Plan Nacional de Desarrollo— han tenido importantes resultados en este campo. La recreación es una necesidad y no un costo de oportunidad en la generación de ingresos.

Las políticas deben centrarse en generar capacidades, ingresos y capital para que exista una infraestructura que permita desplegar los nuevos conocimientos y habilidades y un sistema que los absorba y transforme en herramientas de generación de ingresos. De lo contrario serán insuficientes para impactar significativamente en la reducción de ejércitos de reserva de los grupos armados ilegales.

2. Sexto informe trimestral del Secretariado General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPPOEA).

3. Mauricio Uribe López, "Cambiar la fuerza por la razón: educación y conflicto", en: *Hechos del Callejón*, N° 10, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diciembre de 2005.

Las recomendaciones

El INDH 2003 recomienda atacar el reclutamiento con políticas integrales, pertinentes y que a futuro sean autosostenibles, en lugar de asistencialistas. En este sentido, es de interés la iniciativa Programa de Coordinación Interagencial, liderada por la Presidencia de la República a través del Centro de Coordinación de Acción Integral, conformado por 12 entidades del Estado permanentes y otras de enlace. Las acciones aún son muy incipientes y hacer una evaluación de los resultados en cada región —9 zonas prioritarias, 51 municipios— sería apresurado. La esperanza es que lo que está en papel se implemente de manera sostenida.

“A pesar de los esfuerzos del Estado, falta mucho para cumplir el reto de lograr que los incentivos de la legalidad sean suficientes para superar los costos de vivir en el delito y hagan que esa vida deje de parecer una alternativa”.

Este programa, que se basa en sinergias entre distintas estrategias de agencias estatales y de las mismas comunidades, busca responder a las necesidades más básicas y al mismo tiempo reconstruir sociedades que han sido desmembradas por el conflicto y ayudarlas a ser autosostenibles en la legalidad. Se espera que este plan de acción, enmarcado dentro del deber ser, sea fortalecido y logre realizarse sin enredarse en trivialidades comunes de los intentos de coordinación de agencias estatales.

Cuando hay tantas personas con motivos de venganza, cuando muchos niños están acostumbrados a ver armas en sus casas y a que les zumben las balas por encima de la cabeza, es decir, cuando existe una cultura de guerra arraigada, el objetivo esencial debe ser transformar las raíces de la violencia para generar una cultura de paz.

Por lo tanto, es indispensable instaurar los valores de inclusión, tolerancia y respeto, asegurar el establecimiento de seguridad, institucionalidad y la satisfacción de necesidades básicas. Mientras las ideas de realidad y de futuro estén impregnadas de violencia y de ignorancia, no serán suficientes ni el debilitamiento militar ni las desmovilizaciones.



La "experiencia" de la violencia, el gusto por las armas y la falta de opciones son factores que influyen en el re-reclutamiento de la población desmovilizada.

1. Cálculos de Human Rights Watch —HRW—, 18 de septiembre de 2003. En: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=435>

La verdad, justicia y perdón que buscó la comisión del Perú

La búsqueda de la verdad, el ejercicio de la memoria, la justicia y el perdón son cuatro principios básicos de un proceso de reconciliación restaurador, que no sea recibido como el mandato de una voz exterior sino como una auténtica obra colectiva generada por todos los ciudadanos. Retos y lecciones de la experiencia peruana de la Comisión de Verdad y Reconciliación.

Por Salomón Lerner Febres

Ex presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú
y rector emérito de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Lamentablemente no son pocos los países cuya historia se encuentra marcada por algún evento trágico o por el desarrollo de una serie de sucesos de magnitud tal que han hecho peligrar su estabilidad como comunidad política. Pese a la irreplicable singularidad que gobierna cada serie de eventos, puedo afirmar que existen ciertos principios constantes en el modo de reflexionar acerca de ellos que, lejos de cerrar la posibilidad al diálogo integrador, lo promueven y sustentan.

Cabe, pues, la posibilidad de referirnos a ciertos elementos que deben ser tomados en cuenta por igual en el tratamiento de los males causados por el ejercicio de la violencia a gran escala. Estos factores, que responden a las características esenciales de la convivencia humana, permiten que la verdad de lo ocurrido se muestre en su integral complejidad y que—tras un periodo de honda desintegración social—la reconciliación nacional pueda encaminarse como una meta digna de buscarse.

Identificar estos elementos y buscar que se integren como parte del carácter colectivo de las sociedades que padecieron la violencia y la destrucción ha sido el propósito de las distintas comisiones de la verdad que se han formado en los últimos años en varios países del mundo. Ellas, inspiradas por el espíritu de la llamada justicia transicional, intentan dar los primeros pasos para recomponer en todos sus niveles el tejido social deteriorado luego de largos periodos de violencia política.

Cuatro principios básicos

A partir de mi experiencia como presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, puedo afirmar que el camino hacia el cumplimiento de aquel propósito es tan largo como sinuoso, y que los desafíos son múltiples y complejos, ya que múltiples y complejas suelen ser las verdades que corresponde develar. Antes de mencionar los principales obstáculos que tuvimos que sortear en el Perú quienes conformamos la Comisión de la Verdad y Reconciliación, deseo exponer brevemente aquellos elementos a los que he hecho referencia líneas arriba, sin los cuales sería impensable intentar una aproximación adecuada a tan enrevesado fenómeno.

1. La verdad como recuperación de sentido

En primer lugar, debemos comprender a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de buscar la verdad a través de procesos como los que abarca el concepto de justicia transicional. Una comisión de la verdad no intenta meramente poner de manifiesto y analizar los hechos en su carácter fáctico o pretendidamente objetivo, como las ciencias naturales quizá podrían hacerlo. Por el contrario, las verdades que deben perseguirse se hallan referidas a la esfera de lo humano y lo social y son—por su propia esencia—multidimensionales. Para llegar a ellas y aprehenderlas en su real entidad es menester apelar no sólo a la observación y a la recopilación de datos, sino a la reconstrucción por medio de un delicado proceso de diálogo y cooperación mutua, en el cual se debe considerar cada vivencia y escuchar cada historia.

Complejas redes de sentimientos, valoraciones, recuerdos y disímiles interpretaciones se entrelazan con la facticidad de los sucesos. Así, lo que debe buscarse es dotar de sentido a los hechos que, sólo en apariencia, se hallan aislados y desprovistos de carácter moral, elaborando un relato coherente y común que permita explicar—nunca justificar—las razones más profundas de los conflictos. Naturalmente, para llevar a cabo tal tarea es necesario contar con la participación de la sociedad en su conjunto, pero en especial con quienes padecieron en carne propia series de vejaciones de toda naturaleza, muchas veces indescriptibles.

Los fenómenos sociales signados por la violencia y el maltrato a gran escala—aquellos que las comisiones de la verdad deben revelar



Lo que busca toda Comisión de Verdad, Justicia, Reconciliación y Reparación es que haya un perdón integral

e intentar subsanar—siempre conllevan una secuela de víctimas a las cuales se les infligió daños profundos, tanto físicos como espirituales. Es por ello que al reconocer el valor de sus experiencias se les estará devolviendo la voz y la dignidad que por muchos años les fue arrebatada. Sólo así se podrá asegurar que el resultado final del proceso restaurador no sea recibido como el mandato de una voz exterior, sino como una auténtica obra colectiva generada por todos los ciudadanos comprometidos y, por ello, capaz de suscitar la adhesión, el acatamiento y la identificación de la sociedad entera.

Una de las primeras cosas que suele ponerse de manifiesto en estos procesos es que los periodos de violencia no son sino la acentuación de muchos de los males que preexisten en la sociedad: el autoritarismo, la inequidad, la pobreza, el racismo y, en la base de todo ello, la propensión

“Al reconocer el valor de sus experiencias se les devolverá la voz y la dignidad que les fue arrebatada. Sólo así se podrá asegurar que el resultado final del proceso restaurador no sea recibido como el mandato de una voz exterior, sino como una auténtica obra colectiva”.

al maltrato mutuo. Mientras estos lastres no se remuevan mediante la elaboración de proyectos nacionales auténticamente inclusivos no se estará dando verdadera solución al problema y continuará latente la amenaza de un nuevo ciclo de violencia.

2. La memoria ética

Para acceder a una verdad así entendida se necesita la recuperación colectiva de una memoria ética, la cual debe estar al servicio de la creación de nuevos cimientos para una sociedad reconciliada consigo misma y con su pasado. Es la memoria, entonces, el segundo elemento imprescindible a considerar en todo proceso de sanación y refundación



social. El compromiso mutuo que entraña reconocernos como parte de un mismo pasado responde a un doble propósito. Por una parte, nos lleva a rechazar el falaz recurso del olvido como una forma de superar las heridas producidas. Por otra, nos permite combatir la manipulación interesada de nuestros recuerdos por parte de quienes intentan ocultar sus culpas, justificando crueldades en función de proyectos de reivindicación social o recurriendo al pretexto de la lucha

“La memoria nos permite combatir la manipulación interesada de nuestros recuerdos por quienes intentan ocultar sus culpas, justificando crueldades en función de proyectos de reivindicación social o recurriendo al pretexto de la lucha contra la subversión para legitimar actos contra la dignidad humana”.

contra la subversión para legitimar los más reprobables actos contra la dignidad humana.

Sólo cuando logramos rechazar la visión unilateral y sesgada de los que ostentan el poder o de los que pretenden hacerlo podemos hacernos dueños de nuestro pasado y, con ello, ejercer la libertad en un sentido auténtico, reconociéndonos a nosotros mismos y a los otros como seres morales plenos.

3. Vigencia de la justicia

La búsqueda de la verdad y el ejercicio de la memoria se encuentran ligados a un tercer elemento: la justicia. Nuestro acercamiento a la verdad será moral solamente cuando se construya sobre un horizonte de relaciones sociales equitativas, de restauración del respeto mutuo y de reconocimiento de cada quien en su radical calidad de ser humano. La justicia —no debemos olvidarlo— es tanto condición como consecuencia del proceso de reintegración, y deberá entenderse en un sentido amplio: tanto en su naturaleza judicial, de lucha contra la impunidad, como en su dimensión política y social. De este modo, el señalamiento de los culpables y la correspondiente acción judicial, por un lado, y el intento de ofrecer reparación a los daños sufridos por la población, por otro, constituyen necesidades ineludibles para la reconciliación.

4. La posibilidad del perdón

Ahora bien, si lo que se busca es dar lugar a un nuevo comienzo, el perdón es un cuarto componente a tomar en cuenta, tan indispensable como los anteriores. El acto individual de perdonar pertenece a aquel ámbito de lo incondicionado donde el único aliciente es la libre voluntad de reiniciar las relaciones allí donde el agravio y la ofensa interrumpieron la vía del entendimiento. Ante la apariencia de la ruptura y la desmembración,

Todo proceso implica reconciliación entre víctimas y desmovilizados de grupos armados ilegales.

y contra la alternativa de la venganza y la violencia, el perdón —si va unido al arrepentimiento y a la aceptación de las culpas y al castigo correspondiente— surge como un camino alternativo, como una salida del mecanismo causal y siempre condicionado que constituye la dinámica agravio-venganza. La justicia, en este sentido, no es sinónimo de venganza, ya que mientras la venganza y el perdón son excluyentes, el perdón y la justicia se complementan a la perfección.

Estas ideas, expuestas aquí someramente, constituyeron para los miembros de la Comisión de la Verdad y Reconciliación las directrices para sus investigaciones y reflexiones. Sin embargo, como ya he señalado, durante los años que duró nuestro mandato y aun ahora, a dos años y medio de haber sido entregado nuestro informe final al Estado peruano y a la ciudadanía, un conjunto muy diverso de factores hace que el cumplimiento pleno de nuestras tareas sea sumamente difícil.

Lecciones aprendidas

Al iniciar nuestras labores experimentamos una suerte de insatisfacción producida por muchas y variadas razones. Algunas de ellas vinculadas a la naturaleza propia de nuestro trabajo, a sus inevitables limitaciones originadas por el escaso tiempo y los precarios recursos para cumplir de un modo más pródigo nuestro mandato.

Otros motivos para tal insatisfacción se referían más bien a la sociedad misma, más precisamente a la indolente voluntad que ella había expresado para adentrarse con nosotros en esa incursión dolorosa pero necesaria que tuvimos que realizar en nuestro pasado.

La verdad que encontramos significaba mucho más que un conjunto de enunciados teóricos, pues reflejaba una historia de terribles desencuentros, de violencia y de muerte de muchos inocentes que históricamente eran ya víctimas de la marginación. Dicha verdad no había sido asumida por una gran mayoría de peruanos ni como el grave relato moral que en el fondo era, ni como aquello que debería sacudir a nuestra sensibilidad para dispusiéramos a ser mejores.



Para acceder a una verdad en la cual se recupere el sentido es necesario que las víctimas sean tenidas en cuenta y que sus voces vuelvan a ser escuchadas.

A estos factores deben agregarse las continuas trabas puestas por los responsables directos o indirectos de los actos de barbarie cometidos, los cuales hasta el día de hoy no cesan en su intento de acallar o desestimar las voces que, a través de la Comisión, expresaron miles de peruanos. Los medios de los que se valen dichos individuos —y eso debe saberlo quien esté dispuesto a iniciar un camino como el recorrido por nosotros— son variados y farsinosos, y van desde la simple desacreditación de personas y testimonios, pasando por el recurso a las instancias judiciales —aquellas que en tiempos pasados ellos mismos desvirtuaron y manipularon—, hasta llegar a los más burdos intentos de amenaza e intimidación, lo cual no hace sino confirmar lo evidenciado por nuestro trabajo.

No obstante, hay también muchos motivos para estar orgullosos y esperanzados, ya que sentimos que el mensaje de la Comisión sí caló profundamente en muchas personas, aquellas que rehusaron el fácil camino del olvido y decidieron enfrentar valerosamente el pasado para apropiárselo y superarlo. Esta esperanza se puede traducir en los muchos desafíos que, como país, aún tenemos por delante, y es que el término del mandato legal de una comisión de la verdad no agota el proceso de formación de una sociedad justa y democrática, es sólo el comienzo de una misión a largo plazo que debe comprometer a todo el país. Es, podríamos decir, una segunda y preciosa oportunidad que no se puede desaprovechar.

Conclusión

El último fruto del trabajo de una comisión de la verdad consiste en el mensaje que ésta deja en cada conciencia individual, el cual debe estar orientado a restaurar los lazos sociales y reformar las instituciones

y costumbres que permitieron la violencia. Son necesarias reformas legales e institucionales para transformar la manera de ser del Estado y de sus relaciones con la población. Y también se requiere modificar los valores y actitudes de la población misma, de modo que el ejercicio de la violencia contra cualquier persona y el atropello a los derechos sea siempre, bajo cualquier circunstancia, causa de rechazo y protesta por parte de todos los ciudadanos de un país.

Como puede observarse, las metas y los desafíos son enormes cuando se trata de recomponer desde sus fundamentos los nexos esenciales de una sociedad. A pesar de tales dificultades, vemos hoy en día, cada vez con mayor frecuencia, que los gobiernos y los individuos miembros de las naciones fuertemente golpeadas por la violencia están dispuestos a recorrer el arduo camino descrito, a sabiendas de los riesgos que pueden presentarse.

“La justicia no es sinónimo de venganza, ya que mientras la venganza y el perdón son elementos excluyentes, el perdón y la justicia se complementan a la perfección”.

La Comisión de Reparación y Reconciliación que ha comenzado a formarse en Colombia en el contexto de un prolongado ciclo de conflicto interno es un claro ejemplo de cómo mediante la unión de voluntades inspiradas por los principios éticos de la paz y la justicia se puede, si así se desea, iniciar la senda que lleve a modificar el destino de una nación, rompiendo, de este modo, con la aparente fatalidad e inevitabilidad de los hechos del presente y devolviendo a la sociedad su carácter humano, aquel esencialmente libre y orientado al futuro. ■



La protección de la tierra, una prioridad

Campesinos, colonos, indígenas y negros ubicados en diversos territorios del país han sufrido la expulsión violenta y el despojo de sus tierras mediante la expropiación directa o la venta forzada de sus predios por parte de narcotraficantes y grupos armados ilegales. Esta situación ha requerido atención inmediata.

Por el proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada

La agudización y expansión territorial de la violencia han propiciado procesos de apropiación de la tierra, reflejados hoy en una alta concentración de la misma y en el control de diversos territorios por parte de diferentes actores inmersos en el conflicto armado.

La presión ejercida sobre la población civil para desalojar los territorios está asociada a factores como: i) la existencia de disputas sobre el territorio y/o las tierras; ii) el control territorial como un objetivo de quienes agencian la disputa, por su interés de controlar corredores para tráfico de armas, movilizar y refugiar combatientes; dominar recursos naturales y disponer de tierras para el cultivo, procesamiento y tráfico de ilícitos; o incidir sobre poderes locales para garantizar su lealtad a uno u otro grupo armado ilegal. Así, campesinos, colonos, indígenas y negros con asiento en diversos territorios han sufrido la expulsión violenta y el despojo de sus tierras mediante la expropiación directa o la venta forzada de sus predios a menores precios, lo que ha configurado el abandono de tierras en una escala que parece ser significativa pero que carece de información suficiente y confiable.

La Contraloría General de la Nación afirmó que en 2000 los narcotraficantes poseían 4,4 millones de hectáreas y que la compra de las tierras "equivale a una contrarreforma agraria o, mejor aún, a una reforma agraria a la inversa". Ante esta realidad y la necesidad de proteger los

derechos sobre la tierra y los territorios de la población en situación de desplazamiento o en riesgo se desarrolla el Proyecto "Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada". La iniciativa la adelanta la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, con el apoyo del fondo postconflicto del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones y, más recientemente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La situación

Observaciones, monitoreos y análisis sobre el fenómeno del desplazamiento forzado y el despojo de la tierra y los territorios ancestrales de los grupos étnicos dejan ver la gravedad del problema:

1. La encuesta de caracterización de población desplazada de la Red de Solidaridad Social realizada por el Centro Nacional de Consultoría en 2003 a 2.411 hogares, determinó que 65% de éstos reportaron el abandono de tierras. Aproximadamente la tercera parte de la población internamente desplazada era propietaria o poseedora de tierras antes del desplazamiento. El sistema de información de la Conferencia Episcopal de Colombia registró 1'081.999 hectáreas abandonadas, correspondientes a 49.750 hogares, en diciembre de 2004. El promedio de hectáreas abandonadas por hogar es de 21,74, lo cual indica una mayor participación de peque-



La población desplazada por la violencia exige que les devuelvan sus tierras tomadas a la fuerza por grupos armados ilegales.

ños predios dentro de la muestra. Codhes presentó el mayor registro de hectáreas abandonadas: 3'057.795, acumuladas entre 1996 y 1999. Sólo en 1999, 54.385 hogares habrían abandonado aproximadamente 1'480.493 hectáreas.

2. En 2004 la Contraloría General de la Nación calculó en 1'063.424 las hectáreas abandonadas por las víctimas de la violencia durante los últimos cuatro años, y valoró esta pérdida en US\$978,7 millones. Además, consideró que de no lograrse la recuperación y devolución de las tierras, el Estado debería invertir US\$2.851 millones.

3. Según la Superintendencia de Notariado y Registro, 35,8% del total de folios de matrícula existentes en 76 oficinas de instrumentos públicos sistematizadas presenta anotaciones que certifican transacciones no válidas de propiedad. Esta cifra indica que existen 3'381.120 predios en la informalidad en todo el país, entre urbanos y rurales. Sin embargo, la gravedad del fenómeno es mayor, pues muchos negocios de tierras se recogen en documentos que no cumplen con los requisitos legales e incluso, algunas veces, se realizan verbalmente. El predominio de derechos no formalizados sobre la tierra (poseedores, ocupantes y tenedores), ejercidos generalmente por población con escasos recursos vinculada al minifundio y a la economía campesina, contribuye a la apropiación de la tierra por grupos armados ilegales.

4. Aunque la cartografía y la información catastral y de registro actualizadas y organizadas son condiciones esenciales para el desarrollo de transacciones inmobiliarias confiables, las entidades competentes —notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros descentralizados— presentan problemas para articular sus acciones y, por ende, para garantizar seguridad en las relaciones sobre la tierra. El Proyecto encontró que —para el 2004— sólo 19,9% del área rural total del país contaba con formación catastral actualizada, 43,6% la tenía desactualizada y un dramático 36,5% no contaba con formación catastral.

Teniendo en cuenta esta realidad, el Proyecto, en su primera fase, diseñó y validó las metodologías, procedimientos, rutas operativas e instrumentos técnicos, legales, institucionales y comunitarios necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo. El objetivo: mitigar los impactos del desplazamiento,

disminuir la vulnerabilidad de esta población, facilitar la estabilización socioeconómica y fortalecer el tejido social, movilizándolo, entre otros, la capacidad institucional y social.

Las metodologías para inventariar y registrar la información sobre estos bienes fueron validadas a través de ejercicios prácticos en cinco diferentes regiones del país, que comprendieron seis departamentos (Antioquia, Bolívar, Sucre, Norte de Santander, Cauca y Valle del Cauca); doce municipios; quince corregimientos y diez veredas.

El Proyecto diseñó y probó una "Caja de Herramientas para la protección" dirigida a los Comités

Territoriales para la Atención Integral a la Población Desplazada, a instituciones y comunidades afectadas. Esta herramienta contiene: el Manual General de Procedimientos para la protección de los derechos de la población desplazada o en riesgo, la Guía de Sensibilización y formación para la protección de los derechos sobre la tierra, los protocolos de actuación de las entidades con responsabilidad en la materia y el compendio normativo con la legislación sobre el tema.

Esta labor contribuyó a proteger más de 14.000 derechos sobre la tierra localizados en alrededor de 6.000 predios con una extensión aproximada de 204.000 hectáreas. También permitió detectar limitaciones y aprender algunas lecciones. Se identificó la necesidad de aumentar la capacidad institucional en los diferentes ámbitos para hacer efectiva la protección, ya que todavía hay una interpretación normativa restrictiva o escasez de recursos frente a la magnitud de las obligaciones y competencias fijadas por ley. Asimismo, hay que actualizar la información y lograr una mayor coordinación e inter-

“La tierra es todo, es la madre, es la vida, es mi ombligo y mi corazón. La tierra es lo que nos sostiene, donde nacimos y, por eso, si perdemos ese pedazo de tierra lo perderemos todo”.

cambio de datos entre las entidades con responsabilidad en el tema. Y se descubrió que es necesario una mayor divulgación de las normas de protección en los ámbitos institucional y comunitario.

A pesar de los logros del Proyecto es necesario seguir insistiendo en los esfuerzos para cubrir a la población más vulnerable con las medidas de protección patrimonial. Precisamente por ello, se adelanta actualmente una segunda fase que busca la difusión y aplicación masiva de dichas medidas de protección de los derechos sobre la tierra y el territorio en 39 entes territoriales e iniciar un proceso de transferencia de las herramientas y las metodologías hacia las entidades, líderes, organizaciones y comunidades afectadas.

Las palabras de muchos de los desplazados o de la población en riesgo de serlo justificaron aún más el Proyecto: "la tierra es todo, es la madre, es la vida, es mi ombligo y mi corazón. La tierra es lo que nos sostiene, donde nacimos y, por eso, si perdemos ese pedazo de tierra lo perderemos todo".



La protección de la tierra, una prioridad

Campesinos, colonos, indígenas y negros ubicados en diversos territorios del país han sufrido la expulsión violenta y el despojo de sus tierras mediante la expropiación directa o la venta forzada de sus predios por parte de narcotraficantes y grupos armados ilegales. Esta situación ha requerido atención inmediata.

Por el proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada

La agudización y expansión territorial de la violencia han propiciado procesos de apropiación de la tierra, reflejados hoy en una alta concentración de la misma y en el control de diversos territorios por parte de diferentes actores inmersos en el conflicto armado.

La presión ejercida sobre la población civil para desalojar los territorios está asociada a factores como: i) la existencia de disputas sobre el territorio y/o las tierras; ii) el control territorial como un objetivo de quienes agencian la disputa, por su interés de controlar corredores para tráfico de armas, movilizar y refugiar combatientes; dominar recursos naturales y disponer de tierras para el cultivo, procesamiento y tráfico de ilícitos; o incidir sobre poderes locales para garantizar su lealtad a uno u otro grupo armado ilegal. Así, campesinos, colonos, indígenas y negros con asiento en diversos territorios han sufrido la expulsión violenta y el despojo de sus tierras mediante la expropiación directa o la venta forzada de sus predios a menores precios, lo que ha configurado el abandono de tierras en una escala que parece ser significativa pero que carece de información suficiente y confiable.

La Contraloría General de la Nación afirmó que en 2000 los narcotraficantes poseían 4,4 millones de hectáreas y que la compra de las tierras "equivale a una contrarreforma agraria o, mejor aún, a una reforma agraria a la inversa". Ante esta realidad y la necesidad de proteger los

derechos sobre la tierra y los territorios de la población en situación de desplazamiento o en riesgo se desarrolla el Proyecto "Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada". La iniciativa la adelanta la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, con el apoyo del fondo postconflicto del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones y, más recientemente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La situación

Observaciones, monitoreos y análisis sobre el fenómeno del desplazamiento forzado y el despojo de la tierra y los territorios ancestrales de los grupos étnicos dejan ver la gravedad del problema:

1. La encuesta de caracterización de población desplazada de la Red de Solidaridad Social realizada por el Centro Nacional de Consultoría en 2003 a 2.411 hogares, determinó que 65% de éstos reportaron el abandono de tierras. Aproximadamente la tercera parte de la población internamente desplazada era propietaria o poseedora de tierras antes del desplazamiento. El sistema de información de la Conferencia Episcopal de Colombia registró 1.081.999 hectáreas abandonadas, correspondientes a 49.750 hogares, en diciembre de 2004. El promedio de hectáreas abandonadas por hogar es de 21,74, lo cual indica una mayor participación de peque-



La población desplazada por la violencia exige que les devuelvan sus tierras tomadas a la fuerza por grupos armados ilegales.

ños predios dentro de la muestra. Codhes presentó el mayor registro de hectáreas abandonadas: 3.057.795, acumuladas entre 1996 y 1999. Sólo en 1999, 54.385 hogares habrían abandonado aproximadamente 1.480.493 hectáreas.

2. En 2004 la Contraloría General de la Nación calculó en 1.063.424 las hectáreas abandonadas por las víctimas de la violencia durante los últimos cuatro años, y valoró esta pérdida en us\$978,7 millones. Además, consideró que de no lograrse la recuperación y devolución de las tierras, el Estado debería invertir us\$2.851 millones.

3. Según la Superintendencia de Notariado y Registro, 35,8% del total de folios de matrícula existentes en 76 oficinas de instrumentos públicos sistematizadas presenta anotaciones que certifican transacciones no válidas de propiedad. Esta cifra indica que existen 338.120 predios en la informalidad en todo el país, entre urbanos y rurales. Sin embargo, la gravedad del fenómeno es mayor, pues muchos negocios de tierras se recogen en documentos que no cumplen con los requisitos legales e incluso, algunas veces, se realizan verbalmente. El predominio de derechos no formalizados sobre la tierra (poseedores, ocupantes y tenedores), ejercidos generalmente por población con escasos recursos vinculada al minifundio y a la economía campesina, contribuye a la apropiación de la tierra por grupos armados ilegales.

4. Aunque la cartografía y la información catastral y de registro actualizadas y organizadas son condiciones esenciales para el desarrollo de transacciones inmobiliarias confiables, las entidades competentes —notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros descentralizados— presentan problemas para articular sus acciones y, por ende, para garantizar seguridad en las relaciones sobre la tierra. El Proyecto encontró que —para el 2004— sólo 19,9% del área rural total del país contaba con formación catastral actualizada, 43,6% la tenía desactualizada y un dramático 36,5% no contaba con formación catastral.

Teniendo en cuenta esta realidad, el Proyecto, en su primera fase, diseñó y validó las metodologías, procedimientos, rutas operativas e instrumentos técnicos, legales, institucionales y comunitarios necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo. El objetivo: mitigar los impactos del desplazamiento,

disminuir la vulnerabilidad de esta población, facilitar la estabilización socioeconómica y fortalecer el tejido social, movilizándolo, entre otros, la capacidad institucional y social.

Las metodologías para inventariar y registrar la información sobre estos bienes fueron validadas a través de ejercicios prácticos en cinco diferentes regiones del país, que comprendieron seis departamentos (Antioquia, Bolívar, Sucre, Norte de Santander, Cauca y Valle del Cauca); doce municipios; quince corregimientos y diez veredas.

El Proyecto diseñó y probó una "Caja de Herramientas para la protección" dirigida a los Comités

Territoriales para la Atención Integral a la Población Desplazada, a instituciones y comunidades afectadas. Esta herramienta contiene: el Manual General de Procedimientos para la protección de los derechos de la población desplazada o en riesgo, la Guía de Sensibilización y formación para la protección de los derechos sobre la tierra, los protocolos de actuación de las entidades con responsabilidad en la materia y el compendio normativo con la legislación sobre el tema.

Esta labor contribuyó a proteger más de 14.000 derechos sobre la tierra localizados en alrededor de 6.000 predios con una extensión aproximada de 204.000 hectáreas. También permitió detectar limitaciones y aprender algunas lecciones. Se identificó la necesidad de aumentar la capacidad institucional en los diferentes ámbitos para hacer efectiva la protección, ya que todavía hay una interpretación normativa restrictiva o escasez de recursos frente a la magnitud de las obligaciones y competencias fijadas por ley. Asimismo, hay que actualizar la información y lograr una mayor coordinación e inter-

“La tierra es todo, es la madre, es la vida, es mi ombligo y mi corazón. La tierra es lo que nos sostiene, donde nacimos y, por eso, si perdemos ese pedazo de tierra lo perderemos todo”.

cambio de datos entre las entidades con responsabilidad en el tema. Y se descubrió que es necesario una mayor divulgación de las normas de protección en los ámbitos institucional y comunitario.

A pesar de los logros del Proyecto es necesario seguir insistiendo en los esfuerzos para cubrir a la población más vulnerable con las medidas de protección patrimonial. Precisamente por ello, se adelanta actualmente una segunda fase que busca la difusión y aplicación masiva de dichas medidas de protección de los derechos sobre la tierra y el territorio en 39 entes territoriales e iniciar un proceso de transferencia de las herramientas y las metodologías hacia las entidades, líderes, organizaciones y comunidades afectadas.

Las palabras de muchos de los desplazados o de la población en riesgo de serlo justificaron aún más el Proyecto: "la tierra es todo, es la madre, es la vida, es mi ombligo y mi corazón. La tierra es lo que nos sostiene, donde nacimos y, por eso, si perdemos ese pedazo de tierra lo perderemos todo".



Pacto por la paz en la cuenca del río Piedras

(Viene de la página 20)

Después de encuentros y diálogos cara a cara se dieron cuenta de que el conflicto no era entre ellos, y que el problema de la tenencia de la tierra requería de una solución con participación del Estado. De esta forma, las comunidades indígenas y sus respectivas autoridades (cabildos de Quintana y Puracé) y los campesinos y sus asociaciones se unieron para exigir sus derechos. Así nació el Pacto.

Con la participación de un coordinador "neutral", indígenas y campesinos realizaron talleres para que cada comunidad entendiera la historia y las necesidades del otro. Elaboraron documentos de trabajo permanente sobre los derechos, deberes e intereses de cada sector para construir una relación diferente.

A pesar de ser esa zona un corredor obligado de los actores armados ilegales, no permitieron presiones o intromisiones con el fin de que se les reconociera la autonomía en la solución de sus problemas.

Los consensos

Poco a poco las partes llegaron a los primeros consensos, como el de detener la agresión física y verbal y entender los derechos de los otros. Ahora, por lo menos, no tienen que viajar en la chiva evitando la mirada de reproche, y ya dejaron de llegar los rumores que hablaban de invasiones a fincas de unos y otros.

"Tenemos la misma sangre, pero no pensamos igual", explica Mauricio Lame, líder de la asociación campesina Asocampo, que firmó el Pacto, refiriéndose a que los indígenas ven la tierra como una propiedad comunal y los campesinos, como propiedad privada. Asocampo fue la primera organización conformada por los campesinos cuando sintieron amenazado su derecho a la propiedad privada.

Los indígenas, por su parte, determinaron que no tocarían predios iguales o inferiores a 60 hectáreas pero si continuarían con gestiones para que el Gobierno Nacional atendiera su solicitud de tierras.

“El 15 de octubre de 2002 firmaron el Pacto de Convivencia para la solución negociada de sus conflictos, para conseguir y legalizar sus tierras y para mejorar las condiciones de vida de los indígenas y los campesinos”.

Unos y otros reconocieron en el Pacto que Asocampo sería la abanderada en el proceso de integración de una reserva forestal. Hoy, unas 63 familias de campesinos mantienen el proyecto en la cuenca del río Piedras bajo la asesoría de entidades como la Fundación Río Piedras del Acueducto de Popayán, la Corporación Regional del Cauca y Parques Nacionales del Ministerio del Medio Ambiente.

Indígenas y campesinos estudian hoy en un colegio que gradúa bachilleres con énfasis en el tema agroecológico. Y además, en cinco veredas de la zona al menos 100 adultos mayores se preparan para sacar en un año su título de primaria básica.



El colegio de los indígenas y campesinos gradúa bachilleres con énfasis en el tema agroecológico.

En el Pacto, indígenas y campesinos se comprometieron a la convivencia armónica entre el desarrollo social y la conservación ambiental teniendo en cuenta la importancia de la cuenca para el medio ambiente y el abastecimiento del agua al acueducto de Popayán.

Los sectores sociales y las instituciones que han servido de facilitadoras y que han ayudado en el proceso—como la Alcaldía de Popayán, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la Gobernación de Cauca—se siguen reuniendo para sacar adelante la agenda de trabajo y para que todos recuerden sus compromisos y deberes.

Campesinos e indígenas siguen pidiendo mayor atención del Gobierno y de las diferentes entidades del Estado para que sea más ágil la titulación de las tierras, lo que a su vez facilitaría mayor inversión social. Los propietarios de la parte alta de la cuenca están dispuestos a vender, y esperan que el Gobierno dé el paso definitivo: asignar los recursos para adquirir predios. A pesar de las dificultades, dos años después el pacto se sostiene.

Por otra parte, desde hace tres meses avanzan en Popayán las mesas de diálogo y concertación entre indígenas y Gobierno para solucionar el conflicto por las tierras, situación que se convirtió en tema de atención nacional en octubre de 2005 tras la ocupación, por parte de paeces y guambianos, de fincas en el norte y oriente del departamento del Cauca.

El Pacto ha estado a punto de romperse varias veces durante los dos últimos años. Algunos actores han amenazado con no permitir que el agua del río llegue hasta el acueducto de Popayán, pero la voluntad de paz ha sido más fuerte. Por eso, hoy los gritos, insultos y peleas dejaron de escucharse en la cuenca del río Piedras. ▀

Un imperativo: revertir la deshumanización de la confrontación armada

La confrontación con grupos armados que experimenta hoy Colombia sigue lamentablemente el patrón contemporáneo de las nuevas guerras, en las cuales las poblaciones civiles son las que "pagan el precio" de las acciones entre los actores beligerantes. No sólo "pagan el precio", sino que las vuelven, cada día más, el objeto principal de sus acciones bélicas. Esto es lo que se define como la degradación o deshumanización del conflicto. Ahora más que nunca, lo que se ve es una degradación progresiva del mismo y un total irrespeto a lo más esencial: la vida humana.

Degradar significa, según el diccionario de la Real Academia Española, "privar a alguien de las dignidades, honores, empleos y privilegios que tiene; reducir o desgastar las cualidades inherentes a alguien o algo; humillar, rebajar, envilecer".

No hay nada que justifique esta degradación: ni apelar a los llamados cambios políticos, económicos y sociales para buscar el bien del país, ni la "legítima defensa" con la cual grupos armados ilegales han explicado su existencia y su razón de ser. Se trata de fundamentalismos que terminarian legitimando el uso de la violencia en todas las formas y en todas las sociedades.

Tampoco es justificable la crueldad creciente de los métodos utilizados por los grupos armados ilegales para hacerse sentir.

Como lo han dicho en Colombia los expertos en el tema, "la intensa degradación del conflicto colombiano es fruto sobre todo de aquella pérdida de norte, de aquella suerte de privatización de la guerra. A medida, en efecto, que las acciones del grupo armado dejan de ceñirse a una visión y una lógica política, otras lógicas o inercias comienzan a orientarlas".

Esta degradación es una demostración del irrespeto a la vida, las normas básicas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en las cuales hay medios inaceptables para hacer la guerra no importa ni la razón ni la acción del enemigo.

Es esta violencia indiscriminada la que ha agravado la vulnerabilidad de la población civil. Lo demuestran las cifras y la realidad diaria: se están generando sufrimientos innecesarios y efectos nocivos en las comunidades.

Por esto, la degradación del conflicto debe ser, más que un obstáculo, un motivo para la aplicación del DIH y, especialmen-

te, una razón más para abrir espacios que faciliten la humanización del conflicto. De lo que se trata es de buscar salidas para minimizar los efectos del conflicto hacia la población civil, inermes, pacíficas y desarmadas. Hay que lograr que se acepten nuevas reglas del juego.

Lo humanitario no es un instrumento para que alguna de las partes claudique o para lograr ventajas de cualquier tipo o para satisfacer intereses particulares. Lo que busca es ayudar a aliviar el dolor y el sufrimiento de los seres humanos inocentes y desamparados.

Por lo tanto, lo humanitario debe obedecer a cálculos meramente humanitarios. Como bien lo dijo el presidente de la Conferencia Episcopal en esta publicación, "el sentido humanitario debe primar sobre cualquier consideración de orden político o de coyuntura electoral".

Compromisos, actos, propósitos, iniciativas y experiencias de carácter humanitario son algunas opciones que permitirían lograr acuerdos para respetar la vida, la integridad y la libertad ciudadana.

Estos son mecanismos para reducir principalmente el sufrimiento provocado por la guerra, pero al mismo tiempo pueden ayudar a construir confianzas, a lograr unos consensos permanentes sobre principios básicos del DIH y a ensayar fórmulas que permitan ir más allá de lo humanitario, por ejemplo, acercar a las partes para que haya una futura negociación de paz. Sin el elemento humanitario no es posible avanzar hacia una resolución rápida y pactada de los conflictos.

Siempre se ha hablado que una acción humanitaria puede generar costos de diferente índole: éticos, militares, políticos, jurídicos. Pero son costos que pueden neutralizarse si se piensa que de por medio está el ser humano y que los beligerantes consolidan su legitimidad si realizan gestiones humanitarias.

Hay que rechazar con vehemencia los crímenes de guerra que cometen los grupos armados ilegales y continuar exigiendo el respeto de los derechos fundamentales, pero al mismo tiempo hay que seguir buscando compromisos humanitarios.

Entre más agudo sea el conflicto y más se extienda, afectando principalmente a la sociedad, mayor tendrá que ser el trabajo y el compromiso para facilitar esas opciones humanitarias. ▀



Bruno Moro, Representante Residente Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Producido por: Área de Desarrollo Humano PNUD

Editora: Olga González Reyes

COLABORADORES: BIBIANA MERCADO RIVERA, OCHA-SSH y MARÍA VICTORIA DUQUE • AGRADECIMIENTO ESPECIAL: PERIÓDICO EL TIEMPO • PRENSA-OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ CONCURSO DE REPORTAJE GRÁFICO SOBRE DERECHOS HUMANOS "COLOMBIA: IMÁGENES Y REALIDADES", ORGANIZADO POR LA OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS

PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FUNDACIÓN DOS MUNDOS • MANUEL SALDARRIAGA • COLPRENSA

Diseño gráfico y corrección de textos: Editorial El Malpensante S. A. • Impresión: Panamericana Formas e Impresos S. A.

Boletín Hechos del Callejón: Carrera 11 N° 82-76, Oficina 802, Bogotá, Colombia • Teléfono: 6364750 extensión 205-208-202 • Fax: 6364750 extensión 209

Comentarios y sugerencias: olga.gonzalez@undp.org, indh2003@undp.org • Visite nuestra página de internet: www.pnud.org.co/indh2003

LAS OPINIONES Y PLANTAMIENTOS EXPRESADOS NO REFLEJAN NECESARIAMENTE LAS OPINIONES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, SU JUNTA DIRECTIVA, NI LOS ESTADOS MIEMBROS