

LOS DESAFÍOS DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL POSACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA*

7

Iván Mauricio Gaitán Gómez

Este capítulo aborda de manera académica los desafíos en cuanto a asistencia humanitaria en Colombia, una vez firmado un acuerdo de paz estable y duradero. Colombia, como país víctima de un sinnúmero de guerras civiles durante los siglos XIX y XX, y de un conflicto armado interno por más de cincuenta años, tiene como agravante una sociedad estratificada, con altos índices de concentración de tierra y riqueza en pocas manos, con una infinidad de necesidades básicas insatisfechas, particularmente en las zonas rurales y perímetros urbanos, donde la división de clases sirvió para lo ocurrido en el pasado y alimentó la histórica crisis humanitaria.

De igual forma y transversal al conflicto armado interno, el descuido y desprecio de la clase gobernante durante procesos de explotación de tierra e industrialización agrícola relativizaron el desarrollo rural, cruzándose con los imaginarios culturales de que trabajar se constituye en un castigo, y que ser campesino nunca fue sinónimo de emprendimiento y desarrollo.

.....

* El presente capítulo es fruto de un proceso de investigación llevado a cabo por el docente dentro de la cátedra de Economía, Paz y Desarrollo, de la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Colombia, realizado igualmente ante la invitación del grupo de investigación de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho a reflexionar sobre el escenario del posacuerdo al que se enfrentará Colombia. Se debe aclarar que este documento se escribió en noviembre de 2015, es decir, varios meses antes de la potencial firma del Acuerdo de Paz.

Por lo anterior, de darse la firma de un acuerdo de paz estable y duradero, Colombia se enfrenta a redefinir la asistencia humanitaria en el posacuerdo, a identificar de manera clara las zonas de crisis humanitaria y a posibilitar la inclusión y el desarrollo rural para erradicar las verdaderas causas de las guerras civiles y la confrontación armada en el país.

En medio siglo Colombia no había tenido una oportunidad tan clara de lograr la firma de un acuerdo para la terminación del conflicto armado interno como la que actualmente se experimenta. Desde 1964, año en que se conformaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla más antigua del mundo, el Estado colombiano, luego de tres años de diálogos, una mesa de negociaciones en La Habana, con Noruega y Cuba como garantes, y Chile y Venezuela como países acompañantes, se han logrado acordar seis puntos, para alcanzar un acuerdo de paz para el país⁸⁸. El Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, preparado desde febrero 23 a agosto 26 de 2012, entre las FARC y el Gobierno nacional, fue firmado por todos los negociadores plenipotenciarios delegados por las partes el 26 de agosto de 2012, en presencia de los países garantes y acompañantes. Este acuerdo abrió paso a una negociación por fases con temas que las partes consideraron básicos para la solución negociada al conflicto, y planteó, sin duda alguna, un desglose de temáticas que resultarán claves para el desarrollo del país en una etapa de posconflicto.

Pese a los considerables avances, los asuntos humanitarios parecieran diluirse y no concretarse en el interior de la agenda, un tema que inquieta a expertos analistas, y, por supuesto, a las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales.

Frente a este desafío, se indagó a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Oacnudh), la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes) y la Universidad Jorge Tadeo Lozano con su Observatorio de Construcción de Paz y su Cátedra Alexander von

88 El proceso de paz comprende tres fases: fase exploratoria, fin del conflicto y construcción de paz. Los puntos acordados a la fecha son: el acuerdo general para la terminación del conflicto, desarrollo agrario, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas; los puntos restantes de la agenda son: implementación, verificación y refrendación, y construcción de una paz estable y duradera.

•Los desafíos de la asistencia humanitaria en el posacuerdo de paz en Colombia•

Humboldt que el primer semestre de 2014 se dedicó a “el papel de los asuntos humanitarios en el postconflicto armado”, para que el lector asuma una lectura crítica y cuente con bases conceptuales para la discusión que plantea el presente artículo.

A continuación se describe, a manera de marco conceptual, la acción humanitaria y los asuntos humanitarios. Del mismo modo, se intenta dar un marco legal internacional sobre los asuntos humanitarios, para asumir que estos son y deben ser parte fundamental de los acuerdos de paz que se logren en cualquier conflicto armado, máxime si el país es miembro de la Organización de las Naciones Unidas, y si resulta ser signatario de la mayoría de tratados y convenciones en materia humanitaria, como lo es Colombia por tradición en su política exterior.

Acción humanitaria: conceptos y principios

La acción humanitaria históricamente se definió sobre una serie de principios éticos y operativos, entre los que destacan los de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad. Estos principios fueron enunciados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja; en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las organizaciones no gubernamentales (1994); en la Carta Humanitaria del proyecto esfera (1998), y, varios de ellos, en los Estatutos de la gran mayoría de las organizaciones humanitarias (Universidad del País Vasco, 2015).

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) fue el precursor de los principios, pero a pesar de que el Comité se fundó en 1863, los principios vinieron a consolidarse solo hasta 1965, después de las dos Guerras Mundiales, exactamente en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja de Viena. En este sentido, la acción humanitaria puede entenderse así:

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya, si bien en

los 90 se abrió la puerta a obviar excepcionalmente estos requisitos (Universidad del País Vasco, 2015).

Se debe resaltar que no existe un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre el significado y alcance de la acción humanitaria, en razón de su complejidad, multiplicidad de contextos, actividades, actores y objetivos implicados. Adicionalmente, a esa falta de consenso global, se le añade un uso coloquial y, en ocasiones, excesivamente amplio e impreciso por parte de algunos Estados, organizaciones y, por supuesto, de las partes en conflicto.

Es importante anotar que el concepto de acción humanitaria en muchas oportunidades se reemplaza por el de ayuda humanitaria, y este también es tergiversado con el de ayuda de emergencia o, incluso, con el de socorro humanitario. Sin embargo, debido a la diversidad de enfoques y a la bibliografía especializada, se pueden identificar algunas características diferenciadoras. Por ejemplo, el concepto de socorro consiste específicamente en una ayuda para auxiliar a quien sufre un desastre u otra situación de peligro. Sin embargo, es un acto que no está guiado necesariamente por los principios éticos y operativos característicos de la acción humanitaria (humanidad, neutralidad, etc.). De acuerdo con esta definición, puede inferirse que el socorro podría provenir de una ayuda de las partes, como la asistencia que pueden brindar los médicos adscritos a un ejército. Para el caso de los conceptos utilizados en español, el socorro también puede entenderse como ayuda de emergencia.

Por su parte, la ayuda de emergencia es aquella proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados, y esta puede consistir en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias). Este tipo de intervención suele tener un marco temporal muy limitado, normalmente de hasta 6 o máximo 12 meses (Universidad del País Vasco, 2015).

La ayuda humanitaria no solo incluye la ayuda de emergencia, sino también las operaciones para refugiados y desplazados internos. Estas operaciones, que se prolongaron más de 12 meses, con objeto de proporcionar asistencia a dichos grupos, buscan resolver las causas que motivaron su huida como hecho estructural y causal (Borton, Nicholds, Benson y Dhiri, 1994, p. 5). En muchas ocasiones, las agencias de las Naciones Unidas y las ONG internacionales asumen como

objetivo no solo garantizar la subsistencia inmediata, sino también definen como misión frenar la descomposición del tejido económico y social, y sentar las bases para la rehabilitación y la recuperación temprana.

Por último, la acción humanitaria encierra un contenido más amplio que el de la ayuda humanitaria. Abarca la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sobre todo en contextos de conflicto; incluye la protección de las víctimas y sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento, entre otras actividades que configuran el bienestar de las poblaciones más vulnerables en medio de una confrontación armada.

En las últimas décadas, y sobre todo en la post-Guerra Fría, con el aumento de los conflictos civiles (Universidad del País Vasco, 2015) o la militarización creciente de la ayuda humanitaria, los desafíos cada vez crecen para la acción humanitaria, y los principios se han intentado relativizar por las partes en conflicto. Se puede inferir que con el fin del Estado-nación, los dilemas éticos aumentaron, pues se incrementaron los conflictos internos y se mantuvieron conflictos históricos internacionales, y es en ese contexto que la acción humanitaria se politiza, se militariza y, por ende, se hace más volátil y difícil diferenciar entre lo bueno y lo malo (Macrae, 1996, p. 27). La redefinición y adecuación de los principios humanitarios a las nuevas circunstancias constituye uno de los principales debates actuales en el campo humanitario, y se ha plasmado en la elaboración de varios códigos éticos o de conducta para las agencias y ONG.

Marco legal humanitario

El marco legal supone un acatamiento por parte de los Estados y por las partes en conflicto. A continuación se hace referencia a los conceptos básicos internacionales y su legislación. Inicialmente, tomamos la definición del derecho internacional de los derechos humanos adoptada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), que retoma el concepto del profesor español José Antonio Pastor (1996):

Conjunto de normas que consagran derechos a favor de las personas y obligaciones a cargo de los Estados, positivadas por los poderes normativos de la comunidad internacional. Incluye las normas que aún sin estar consagradas en un instrumento

internacional, son relevantes para su debida interpretación y aplicación. Tal conjunto tiene como beneficiarios a todas las personas, en su condición humana, de tal suerte que establece un orden público internacional en beneficio de la humanidad (Oacnudh, 2004, pp. 17-26).

De igual forma, se asume el derecho internacional humanitario así:

Conjunto de normas que, en tiempo de conflicto armado, sea de carácter internacional o no internacional, protege los derechos de las personas que no participan en las hostilidades o de los que han dejado de hacerlo⁸⁹. Su principal objetivo es limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. Las normas estipuladas en los tratados de derecho internacional humanitario deben ser respetadas por los gobiernos, sus fuerzas armadas, los grupos armados de oposición y por cualquier otra parte en un conflicto (Corte Constitucional de Colombia, 1995). Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los tres Protocolos adicionales a estos son los principales instrumentos del derecho internacional humanitario. A los conflictos armados de carácter no internacional le es aplicable el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo II Adicional a los anteriores y que data de 1977 (Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 4).

Dentro de los estándares nacionales y la legislación internacional que ofrecen los derechos humanos y derecho internacional humanitario, respectivamente, es preciso destacar que todas aquellas herramientas jurídicas dirigidas a salvaguardar la integridad de la población civil y sus condiciones de subsistencia en medio de un conflicto armado fueron parte del análisis de este documento.

Para efectos del análisis, los asuntos humanitarios que se abordan son:

- Desplazamiento forzado.
- Minas antipersonal.
- Reclutamiento forzado y vinculación de menores en el conflicto.
- Homicidios en persona protegida.
- Crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.
- Problemática de tierras y contexto humanitario.
- Situación de los defensores de derechos humanos.
- Cultivos ilícitos y problemáticas humanitarias.
- Confinamiento y acceso humanitario.

89 "Es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado es, por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra" (Comité Internacional de la Cruz Roja, s. f., p. 4).

Sobre la agenda de diálogos acordada entre el Gobierno colombiano y las FARC

Inicialmente, recordemos que la agenda de diálogos y negociación con las FARC planteó seis puntos y cada uno de ellos se subdividió en temas trascendentales, pero ninguno incluyó de manera específica los asuntos humanitarios: política integral de desarrollo agrario; participación política; fin del conflicto; solución al problema de las drogas ilícitas; víctimas; implementación, verificación y refrendación⁹⁰. La subdivisión del acuerdo se planteó así:

- Política integral de desarrollo agrario:
 1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
 2. Programas de desarrollo con enfoque territorial.
 3. Infraestructura y adecuación de tierras.
 4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
 5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía de solidaridad y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos.
 6. Mercadeo. Formalización laboral.
 7. Sistema de seguridad alimentaria.
- Participación política:
 1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final. Acceso a medios de comunicación.
 2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
 3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.
- Fin del conflicto:

Proceso integral y simultáneo que implica:

 1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.

90 Cabe anotar que la mesa de negociación postergó el punto tres del Acuerdo sobre el fin del conflicto, y decidió adelantar la negociación sobre drogas ilícitas y víctimas, por considerarlos primordiales por el contexto político.

2. Dejeción de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político—, de acuerdo con sus intereses.
3. El Gobierno nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP.
4. En forma paralela, el Gobierno nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.
5. El Gobierno nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.
6. Garantías de seguridad.
7. En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo.

La firma del Acuerdo Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes.

Solución al problema de las drogas ilícitas:

1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.
 2. Programas de prevención del consumo y salud pública.
 3. Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.
- Víctimas:

Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo del Gobierno Nacional - FARC-EP. En ese sentido se tratarán:

1. Derechos humanos de las víctimas.
 2. Verdad.
- Implementación, verificación y refrendación

La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

- Mecanismos de implementación y verificación.
- Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.
- Comisiones de seguimiento y verificación.
- Mecanismos de resolución de diferencias.

Estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso.

- Acompañamiento internacional.
- Cronograma.
- Presupuesto.
- Herramientas de difusión y comunicación.
- Mecanismo de refrendación de los acuerdos (Presidencia de la República, s. f.).

En este acuerdo es evidente que los temas humanitarios no son expresos, y según las partes, estos estarían siendo abordados y distribuidos en cada uno de los puntos del acuerdo. Sin embargo, la comunidad humanitaria nacional e internacional, así como las víctimas, reclaman con razón los compromisos de las partes frente a los temas humanitarios en una etapa de posconflicto o de posacuerdo.

Los asuntos humanitarios necesitan un reconocimiento pleno de las partes, y para ello el primer paso debe ser el reconocimiento de cada una de las víctimas con el objetivo de resarcirlas, contarles la verdad de los hechos ocurridos, pedirles perdón por los hechos violentos en el marco de la guerra, porque sin esos elementos no se podría iniciar un verdadero proceso de reconciliación⁹¹.

Por otro lado, los asuntos humanitarios listados anteriormente son categorías que deben ser abordadas con claridad en cuanto a la responsabilidad penal, pero también deben quedar compromisos expresos, que seguramente se darán operativamente luego de la refrendación de un acuerdo general de paz. Esos pasos operativos deben incluir, por ejemplo, la identificación de las comunidades afectadas, en las fechas específicas, y los autores que participaron, tanto material

.....
91 A la fecha de entrega del capítulo, el punto de conversaciones sobre las víctimas del conflicto armado ya se había acordado en la mesa y fue firmado por las partes el 15 de diciembre de 2015. Disponible en el siguiente vínculo <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/borrador-conjunto-acuerdo-sobre-las-victimas-del-conflicto-1450190262.pdf>

como intelectualmente. Es clave demostrar que un conflicto tiene autorías intelectuales, y por ello el país debe reconocer aquellos promotores de la guerra y la confrontación armada, desde sus intereses particulares, bien sean estos económico-materiales, políticos-ideológicos o militares.

En los procesos de paz en Centroamérica, los asuntos humanitarios, al no ser tratados e incluidos en los acuerdos de manera específica, se constituyeron en un “talón de Aquiles” debido a que fueron impedimento para verdaderos procesos de reconciliación. De hecho, se reactivaron motivaciones de actores desmovilizados para retomar acciones bélicas e iniciar nuevos tipos de confrontación armada, esta vez basados en las necesidades sociales y económicas estructurales, pero con la experiencia de la guerra.

Las nuevas manifestaciones de violencia condujeron a una mayor degradación del conflicto social, pues se focalizaron en venganzas o retaliaciones en busca de la verdad por sus propias manos, pues los actores no pudieron identificar a tiempo las afectaciones humanitarias producto del conflicto, y ni siquiera repararlas. Y en otros casos, el incumplimiento de los acuerdos firmados llevó a miembros parte a retomar las armas para constituir nuevos grupos al servicio de fenómenos como el narcotráfico, la extorsión y otras formas de violencia con fines estrictamente económicos.

Por último, la dedicación presupuestal de las partes a los temas humanitarios es otro componente fundamental para un acuerdo de paz. No se puede asumir que la paz no tiene costos. En ocasiones, los costos de la guerra se miden en miles de millones, pero si se acuerda la paz, esos y más recursos deben ser destinados tanto a los temas humanitarios como aquellos que son necesarios para la reintegración de excombatientes a nuevos contextos, que en ocasiones son en regiones donde habitan o habitaron sus propias víctimas.

El rol de la ONU, las organizaciones no gubernamentales y la academia

Dentro de sus diferentes mandatos, las actividades de las organizaciones nacionales e internacionales, así como de la academia, han sido múltiples. Hace más de setenta años que Colombia acompañó la creación de la ONU, y con ella, más de 45 ONG internacionales han hecho presencia en las últimas cinco décadas. Para este análisis tomamos en cuenta la visión de la ONG Consultoría para los

•Los desafíos de la asistencia humanitaria en el posacuerdo de paz en Colombia•

Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y de un experto de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Sobre los asuntos humanitarios se consultó a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), quien enfatizó en su mandato en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; Acnur, quien destacó el seguimiento y cabildeo a la situación de las personas en situación de desplazamiento, a través de la Sentencia T-025 de 2004 y sus correspondientes autos de la Corte Constitucional sobre el Estado de cosas inconstitucional frente al goce efectivo de los derechos de estas poblaciones; Codhes, ONG nacional, que destaca siempre su rol clave, no solo como fuente alterna a las cifras oficiales de desplazamiento en Colombia, sino que además participa activamente en diversos escenarios nacionales e internacionales, interinstitucionales y comunitarios donde la promoción, defensa y protección de los derechos humanos es su base misional; en cuanto a la Universidad Jorge Tadeo Lozano, se destaca su labor investigativa y sus programas alternos dedicados a la paz, el reconocimiento histórico del conflicto y sus consecuencias, y la promoción de una salida negociada y no militar al conflicto; muestra de ello es la constitución de su Observatorio de Construcción de Paz y su Cátedra Alexander von Humboldt, que en el primer semestre de 2014 se dedicó a “el papel de los asuntos humanitarios en el posconflicto armado”.

Entre el contexto humanitario y el avance hacia un acuerdo de paz

En cuanto al último informe de Codhes se constató :

Los periodos con mayor número de víctimas de desplazamiento corresponden a los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Cada uno de los cuales reportaba más de 1 millón de desplazados en los estimados de Codhes y más de 1 millón 200 mil asumiendo los datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Codhes, 2015).

Del mismo modo, la ONG afirma:

Se ha afectado a 219.405 colombianos en 2013, cifra que podría ser mayor porque aún muchas personas no han declarado su situación o definitivamente no piensan hacerlo, situación comparable únicamente con Siria, que se calcula entre 4,25 y 6

millones de personas, y muy por encima de El Congo con 3 millones y Sudán con 2 millones (Codhes, 2015).

Codhes (2015) resalta que el desplazamiento se ubica en “por lo menos a 845 municipios de 31 departamentos, 34 ciudades concentran el 61,1% de los desplazados, mientras en 811 municipios se distribuye el resto”. A 2014, son 5.537.883 las víctimas registradas, aproximadamente el 11% de la población colombiana⁹².

Por su parte, Codhes resalta el informe de la Organización Indígena de Colombia (ONIC) a agosto de 2015, que reveló que en lo que va corrido del año, 3423 indígenas habían sufrido violaciones de derechos humanos. Se han registrado 28 homicidios, 14 amenazas contra líderes indígenas y 5 amenazas colectivas a estas comunidades. También han sido víctimas de 35 atentados por parte de grupos armados al margen de la ley, se han presentado 1081 confinamientos, 1995 casos de desplazamiento forzado y 216 indígenas heridos en el proceso de recuperación de tierras en diferentes predios del norte del Cauca.

Del mismo modo, Codhes destaca que el tema de la concentración de la tierra bordea el 70% de todo el territorio nacional y que solo el 0,4% de la población es propietaria. Para ello señaló que un país que promueva los acuerdos de paz debe distribuir su tierra como motor de desarrollo. Destaca como inadmisibles los índices de concentración de la riqueza basados en el coeficiente de Gini, que constatan que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo. Este, considera Codhes, es una causa real y objetiva de los conflictos rurales y urbanos del país. A partir de esta afirmación, la ONG señala que el rol de los grandes empresarios será fundamental y que para ello el Gobierno ha logrado consensos demasiado importantes con sectores radicales y basados en modelos neoliberales que antes no se habían logrado.

La clave del desarrollo agrario de Colombia, que es para Codhes una de las razones más fuertes del conflicto, es identificar quiénes son los dueños de la tierra, mirar el uso y la destinación de esta, y de paso revisar si esas tierras pertenecen o pertenecían a otros. Pues desde 1997, con la contrarreforma agraria de los paramilitares, el país nunca antes había presenciado una concentración violenta de tierras más sangrienta. Destacó que es necesario apoyar la medida de las Zonas

.....
92 Al 1 de diciembre de 2015, la Unidad de Víctimas había registrado 7,8 millones de víctimas del conflicto, entre las que había casi 6,6 millones por desplazamiento forzado, más de 45.000 por desaparición forzada y aproximadamente 263.000 homicidios relacionados con el conflicto; la inmensa mayoría de las víctimas eran civiles.

•Los desafíos de la asistencia humanitaria en el posacuerdo de paz en Colombia•

de Reserva Campesina (ZRC), que no son un invento de este Gobierno, sino una figura constitucional que estaba en mora de cumplirse.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), en su informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, publicado en enero de 2015, mencionó que posterior a la reelección del presidente Juan Manuel Santos, a la nueva elección del Congreso, y la continuidad del proceso de paz, se exponían las siguientes coyunturas:

En octubre de 2014, el Gobierno de Colombia y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos renovaron el mandato original de la oficina del Alto Comisionado en el país (Oacnudh-Colombia-Mandato 1996), hasta el 31 de octubre de 2016. “Al tiempo acordaron que, en el caso de firmarse un acuerdo para la terminación del conflicto entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), la cooperación podría reformularse para incluir el apoyo en la implementación de aspectos relevantes de los acuerdos de paz” (Oacnudh, 2014)⁹³.

En 2014 Oacnudh-Colombia revisó sus operaciones para hacer una transición de un escenario de conflicto armado a uno de posconflicto. Su nueva agenda da prioridad a actividades relacionadas con el apoyo a víctimas de violaciones de derechos humanos, la restitución de tierras, las reparaciones, la justicia de transición, el diálogo social y otros asuntos del posconflicto, con el objetivo de fortalecer las comunidades e incrementar el impacto de su incidencia con autoridades locales y nacionales. En 2014, la Oacnudh llevó a cabo un estudio que documenta cómo la cooperación del Gobierno con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas ha contribuido a la mejora de la situación de los derechos humanos en Colombia en los últimos dieciséis años.

En una declaración conjunta entre el Gobierno y las FARC-EP, se fijaron diez puntos donde se reconoce que la paz solo podría lograrse sobre la base del reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos del pasado, en los esfuerzos para restaurar los derechos de las víctimas y en su participación en el

.....
93 Preocupa a organizaciones no gubernamentales y de base la posible salida de la Oacnudh en razón de su rol fundamental de observación y verificación de protección de los derechos humanos en el país, máxime cuando la etapa del posacuerdo exige una concreta y específica observación a la situación de los derechos humanos en los territorios.

proceso de paz⁹⁴. Con base en esta declaración, se seleccionaron sesenta víctimas que representaron los intereses colectivos, fueron víctimas de todos los grupos armados legales e ilegales, y debatieron sobre temas como desarrollo rural y participación política.

Por otro lado, parte de los avances en el marco del proceso de paz que inició diálogos exploratorios en marzo de 2011 es la creación en el mismo año del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la reestructuración del Programa de Derechos Humanos bajo la Presidencia de la República, y la designación de un ministro consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana, bajo el cual se creó la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. No obstante, la Oacnudh considera que a partir de estos cambios, es importante valorar la abolición de programas presidenciales para el desarrollo integral de la población indígena, afrocolombiana, negra, palenquera y raizal; de igual manera, preocupa la baja presencia regional en un escenario de posconflicto, particularmente el rol de las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo.

La perspectiva de una salida negociada al conflicto armado y el crecimiento económico brindan una oportunidad para ampliar la presencia del Estado. Se requiere una cultura de la reconciliación y una apuesta por disminuir la polarización política. Es claro que las organizaciones internacionales como la Oacnudh manifiesten su perspectiva positiva cuando hacen referencia al desarrollo y a las diversas visiones que pueden confluir en el posacuerdo. Por ejemplo, la explotación de recursos minerales, la agricultura industrializada y la producción energética a gran escala pueden coexistir con la minería comunitaria, la agricultura familiar, la protección de las culturas y los valores de los pueblos indígenas.

Ya Oacnudh en 2013 había reportado graves abusos de las guerrillas y los grupos sucesores de los paramilitares. Destacó que el conflicto armado interno colombiano ha cobrado aproximadamente 220.000 vidas desde 1958, donde el 81,5% fueron civiles, según el informe en 2013 del Centro Nacional de Memoria Histórica, creado por el Gobierno. Destacó que en septiembre de 2013, la Defensoría del Pueblo denunció el reclutamiento forzado de niños de las comunidades indígenas paeces en el departamento de Cauca, presuntamente por

94 Comunicado conjunto, 7 de junio de 2014. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

las FARC y que tanto FARC como el ELN continúan usando minas antipersonal, y que 13 civiles han sido víctimas y otros 107 sufrieron heridas por estos artefactos, entre enero y agosto de 2013, según el Programa Presidencial de Minas Antipersonal.

La Oacnudh resaltó en su informe que existen 3866 miembros sucesores de los grupos paramilitares desmovilizados entre 2003-2006, que operaban en 167 municipios, en comparación con la estimación efectuada por la Policía en julio de 2009, que indicaba que existían 4037 miembros en 173 municipios. La oficina manifestó su preocupación, pues estos grupos aún mantienen su poder, entre otros motivos, debido a la tolerancia y a la connivencia de miembros de la fuerza pública local. Del mismo modo, la Oacnudh resaltó su preocupación porque estos grupos pueden ser enemigos de cualquier acuerdo de paz que se logre en los próximos años. La Oacnudh afirmó que la implementación de la Ley de Justicia y Paz redujo drásticamente las penas para los paramilitares desmovilizados que confesaron atrocidades. En julio de 2013, ocho años después de la aprobación de la ley, los fiscales de la Unidad de Justicia y Paz habían obtenido condenas solo contra 18 personas.

Por otra parte, la Oacnudh destacó el escándalo de la “parapolítica” que inició en 2006 y vinculó y condenó a 55 miembros y exmiembros del Congreso por sus nexos con paramilitares, y señaló que es un indicio grave comprobar que sectores políticos estén comprometidos con el conflicto armado. Destacó el caso de Luis Alfredo Ramos, que en agosto de 2013 fue arrestado por orden de la Corte Suprema de Justicia, pues este legislador fue presidente del Senado en el periodo 2002-2003, gobernador de Antioquia de 2008 a 2011 y aspirante a las elecciones presidenciales de 2014. Señaló que la Procuraduría General de la Nación ha conseguido resultados limitados en lo que respecta a la sanción de miembros del Congreso que colaboraron con paramilitares. De hecho, el informe señala que la Procuraduría exoneró de cargos disciplinarios a varios exlegisladores cuya responsabilidad penal por esta colaboración había sido establecida anteriormente.

Por último, el informe describió los señalamientos y presuntos vínculos de colaboradores y allegados al expresidente Álvaro Uribe con paramilitares (2002-2010). Para ello citó que la Fiscalía reabrió una investigación preliminar sobre supuestos vínculos entre Uribe y paramilitares y que la Fiscalía llamó a indagatoria

a Santiago Uribe, hermano del expresidente, en relación con el presunto rol en la conformación de un grupo paramilitar y un asesinato ocurrido en el departamento de Antioquia en la década de los noventa. Para octubre de 2013, señala el informe que la Fiscalía identificó formalmente al jefe de seguridad de Uribe durante su presidencia, el general de policía retirado Mauricio Santoyo, como presunto implicado en la investigación sobre la “desaparición” forzada de dos activistas de derechos humanos en el 2000, y quien en 2012 se declaró culpable de colaborar con paramilitares entre 2001 y 2008 en la justicia federal de Estados Unidos.

En cuanto a ejecuciones extrajudiciales, mal llamados “falsos positivos”, el informe de la Oacnudh indicó que hasta septiembre de 2014, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación había abierto 2234 investigaciones por homicidio agravado u homicidio de persona protegida contra 5014 miembros de las fuerzas armadas, en relación con 4382 víctimas (3989 hombres, 231 mujeres, 162 no identificados). Las condenas alcanzaron a 796 miembros del Ejército (103 oficiales —incluidos 6 coroneles—, 123 suboficiales, 566 soldados y cuatro efectivos sin rango registrado). Sin embargo, más de 40 coroneles y tenientes coroneles del Ejército continúan siendo investigados⁹⁵.

Por otro lado, frente al Marco Jurídico para la Paz, la Oacnudh manifestó su preocupación por las reformas que puedan generar grados de impunidad. Por ejemplo, la posibilidad de habilitar al Congreso para eximir de investigación penal a guerrilleros, paramilitares y militares, de casos de atrocidades como violaciones sexuales o “desapariciones” forzadas, que no formen parte de un ataque sistemático⁹⁶. De igual forma, preocupa que se continúe con el sistema de justicia penal militar que le da un fuero especial a militares frente a graves delitos violatorios de los derechos humanos, y por ello, aunque el Ministerio de Defensa ha presentado cinco propuestas para ampliar el fuero militar, y el partido Centro

95 Esta información fue producto de la visita oficial del Relator Especial de la ONU para Ejecuciones Extrajudiciales en 2009 y del seguimiento con los informes de la Oacnudh de 2009 a 2014. Es importante resaltar que la cifra de ejecuciones extrajudiciales se redujo considerablemente desde el año 2009, a pesar de que se presentaron nuevos casos en 2012 y 2013.

96 Amnistía Internacional (s.f.), con respecto al marco jurídico aprobado y el acuerdo firmado en diciembre de 2015, expresó su preocupación porque se exacerben los niveles de impunidad.

• Los desafíos de la asistencia humanitaria en el posacuerdo de paz en Colombia.

Democrático otras dos, cinco de ellas son objeto de debate y otras dos fueron rechazadas por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento⁹⁷.

Finalmente, el incremento de las amenazas a defensores de derechos humanos en 2014 es fuerte motivo de preocupación para una etapa de posacuerdo y para una paz duradera y sostenible. Oacnudh registró 297 amenazas a defensores de derechos humanos de forma individual y colectiva. En octubre de 2014 la Unidad Nacional de Protección proporcionaba medidas de protección a 7519 personas, incluyendo 1775 defensores de derechos humanos. El presupuesto de la Unidad aumentó de 181 millones de dólares en 2013 a 205 millones de dólares en 2014. No obstante, la mala gestión de los recursos, la burocracia y la corrupción se tomaron la Unidad, por lo que se convierte en un gran desafío para la paz.

La Universidad Jorge Tadeo Lozano, que lidera el Observatorio de Construcción de Paz, un espacio de investigación académica, es una instancia de búsqueda, sistematización, análisis, realización y divulgación de producción académica sobre el tema, así como una plataforma de interacción y seguimiento a la información, iniciativas, políticas y agendas ciudadanas y estatales de paz en el país.

El observatorio pretende ser una herramienta de monitoreo, análisis y visibilización de los distintos esfuerzos adelantados en el tema de paz en Colombia, y evalúa los esfuerzos de la sociedad civil, el Estado y la academia para superar manifestaciones violentas de los conflictos y generar consensos en torno a la paz y la convivencia en el país, ello al margen de las orientaciones y los intereses políticos; de hecho, ratificó la agenda de temas de 2014 de la Cátedra von Humboldt, y los invitados de primera línea a cada una de sus conferencias sobre paz, a toda la comunidad académica de las universidades que forman parte del Instituto de Estudios Humanitarios (IEH).

Los temas abordados por la Cátedra von Humboldt para el primer semestre de 2014 fueron:

- Los desafíos del posconflicto en Colombia.
- Procesos humanitarios en entornos de posconflicto.

.....
97 La Oacnudh resaltó que en la mayoría de países del hemisferio, la justicia penal militar estaba abolida como garantía para el respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas militares. Véase, p. ej., Oacnudh-Colombia (2014); Acto Legislativo 2 de 2012 (declarado inexecutable por la Corte Constitucional); Propuesta de Ley Estatutaria 211 de 2013 (Senado), 268 de 2013 (Cámara) (declarada inexecutable por la Corte Constitucional); Acto Legislativo 10 de 2014; Acto Legislativo 17 de 2014; Acto Legislativo 22 de 2014; Propuesta de Ley 85 de 2013 (Senado), 210 de 2014 (Cámara); Propuesta de Ley 129 de 2014 (Cámara).

- Desarme, desmovilización y reintegración.
- La justicia transicional y su papel en Colombia.
- La participación política en el posconflicto.
- El posconflicto desde una perspectiva internacional: experiencias de otros países.
- El desminado humanitario desde la perspectiva colombiana.
- El narcotráfico y su papel en Colombia.
- La educación para la paz y su impacto en los entornos de posconflicto.
- La restitución de tierras: procesos y dinámicas relevantes.
- Reconciliación y memoria colectiva.
- El papel de las víctimas en entornos de posconflicto.
- La sociedad civil y el posconflicto.

El profesor Miguel Barreto de Sousa Henriques⁹⁸, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, resalta las posiciones radicales de algunos sectores conservadores que rechazan la existencia de un conflicto armado interno, y, por ende, sus víctimas son el obstáculo más grande. Señaló que esos sectores, en ocasiones dogmáticos, sienten temor de ceder en temas como el agrario, o en la inclusión política de nuevas fuerzas. El exterminio de la Unión Patriótica (UP) corroboró que existe un brazo armado, drástico, radical, ideologizado, y lo peor, con un liderazgo político en el Congreso y en otras instancias del poder en Colombia. El profesor Barreto quiso resaltar que la mayoría de los conflictos han finalizado por la vía negociada, así como lo destaca el Anuario sobre procesos de paz de Vicent Fiças, donde los conflictos en su mayoría se deben a causas estructurales por lo cual es erróneo pensar que todas estas se deban a la existencia de las FARC o cualquier grupo armado ilegal.

La paz y su legislación deben ser acordes con los intereses de las partes. No se puede considerar una legislación, en medio de una negociación, que busque el fuerte castigo penal para los actores inmersos en un conflicto. De esta manera, ningún actor armado se desmovilizará luego de más de veinte años de estar en las montañas, para pagar otros veinte años en la cárcel. Aseguró que el equilibrio

.....
 98 Miguel Barreto Henriques estudió Relaciones Internacionales en la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra, en Portugal, donde es actualmente candidato a doctorado en Política Internacional y Resolución de Conflictos.

• Los desafíos de la asistencia humanitaria en el posacuerdo de paz en Colombia.

radica en la valoración de los hechos individuales y en la constatación que la justicia y las víctimas hagan de ellos.

El profesor Barreto cita el conflicto por la tierra, la concentración de la riqueza y las grandes diferencias sociales en el país como elementos disparadores del conflicto armado en Colombia. Para el docente, allí radican la mayoría de argumentos para los grupos armados subversivos, y son esas mismas causas las que se deben tratar en el acuerdo general para la paz del país.

Finalmente, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), desde su rol misional, le preocupan las personas en situación de desplazamiento, y para ello, desde escenarios como la Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia, específicamente las sesiones con la Corte Constitucional sobre seguimiento a los cumplimientos de los Autos derivados de la Sentencia T-025 y las políticas públicas de los ministerios e instituciones pertenecientes al Sistema de Atención Integral al Desplazamiento Forzado, son sus prioridades.

Para Acnur, el cabildeo tiene como fin único las víctimas y toda aquella actividad que busque su reivindicación resulta prioritaria. Lo que se resalta es su preocupación por el retorno a sus tierras y con ello la sistemática resistencia de algunos grupos armados para evitar la posibilidad de regreso de estas familias desplazadas.

Por eso, Acnur destaca que uno de los instrumentos más importantes de la política gubernamental es el protocolo de retorno, cuya correcta aplicación garantizaría los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y que en un marco de posconflicto sería más factible de aplicar. El protocolo define cinco fases: (i) exploratoria, en la que se logra un acuerdo inicial entre las comunidades y las autoridades para avanzar en el proceso de retorno; (ii) análisis de la situación, en la cual las causas del desplazamiento, las condiciones de seguridad y las necesidades de la población en retorno son evaluadas; (iii) preparación, que incluye visitas con las comunidades desplazadas a su lugar de origen, y en las que los compromisos institucionales son definidos; (iv) retorno; y (v) seguimiento, en la que las condiciones de la población en retorno y la rapidez con la que las entidades gubernamentales cumplen sus compromisos son evaluadas⁹⁹.

.....
99 Texto redactado con base en las fases del Protocolo de Retorno de la Presidencia de la República, y basado en los principios internacionales de retorno de seguridad, voluntariedad y dignidad. En <http://ccai-colombia.org/files/>

Acnur coincide con la precaria preocupación del Estado por las poblaciones vulnerables, pero reconoce los grandes avances con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que durante 2002-2010 no fue probable aprobar sobre el argumento de no tener recursos. Sin embargo, esas políticas hacia las poblaciones vulnerables no son contundentes. Acnur tiene la sensación de que la población desplazada se diluye entre las víctimas, y que al no haber resuelto su situación, podría el término *víctimas* generalizar y no dar un trato diferencial, específico y más efectivo a las víctimas del desplazamiento forzado.

Acnur, Oacnudh, Codhes y la Universidad Jorge Tadeo Lozano expresaron que las dificultades en la implementación de la restitución de tierras derivadas de un proceso trascienden lo judicial. La tierra despojada se debe entender en un marco sociológico y geográfico, y de hecho varía el contexto humanitario en el que fueron despojadas o van a ser restituidas a las víctimas. Principalmente, el retorno, como figura de reparación y como responsabilidad social y humanitaria del Estado, puede no ser una opción para ciertas víctimas que ya están asentadas en zonas urbanas y que ya no desean regresar a las zonas rurales¹⁰⁰.

Por otro lado, la tierra despojada de manera violenta ya ha generado nuevas condiciones de configuración social y de poder que no facilitarán el acceso de los anteriores propietarios, a menos que sea con el acompañamiento del Estado. Se confirma que se presenta un drama de gran magnitud pues entre 1980 y junio de 2010, 434.100 familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente 6.638.195 hectáreas. De ellas, solo 495.493 hectáreas se habían recuperado, de manera que 6.142.702 hectáreas continuaban abandonadas o despojadas¹⁰¹.

Por otra parte, Reyes (2014) sostiene:

La tradición de la propiedad en Colombia se ha dado de dos maneras, la primera la gran propiedad de carácter especulativo, que tiende a ser legal, y la segunda, la pro-

primarydocs/060509reto.pdf

100 El Gobierno estima 360.000 casos de restitución para la vigencia de la Ley; a marzo de 2014 se habían recibido 59.741 solicitudes de ingreso al Registro Único de Tierras que representa el 16,59 % de las solicitudes, pero solo se han finalizado 8930, es decir, 14,94 %.

101 Estos datos se tomaron de la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, efectuada entre los meses de julio y agosto de 2010, que entrevistó a 10.433 hogares de personas desplazadas en 68 municipios y 26 departamentos.

piedad pequeña que tiende a ser informal. Por ende el sistema de registro de propiedad es anacrónico y obsoleto de manera que este no está referido al catastro.

En consecuencia, se ha favorecido la acumulación de tierra por parte de las élites, es decir, el registro de propiedades termina legalizando todas las irregularidades cometidas en las notarías. La propuesta de crear un catastro moderno de la tierra es un acuerdo de La Habana. En este sentido, según Reyes Posada, en materia del régimen contributivo se debe “establecer un impuesto nacional a la tierra que todos paguen, recaudado por el gobierno nacional para financiar la distribución de la tierras, recuperación de baldíos, extinción de tierras ociosas” (Reyes, 2014).

Al analizar la tradición de la tierra en Colombia se asume que la relación propiedad de la tierra *versus* asuntos humanitarios depende de las áreas geográficas por analizar, de los intereses estratégicos de las industrias presentes en la zona, de las condiciones de seguridad en medio de la confrontación armada, de las economías ilegales como el narcotráfico o la minería ilegal, y de los intereses estatales de las élites locales o nacionales.

Por otra parte, tomando la posición de Yamile Salinas Abdala, del documento de Jessika Gómez Rodríguez:

La restitución de tierras a debate público: no existe en la Ley Colombiana la tipología del delito del despojo, los usurpadores son perseguidos por falsedad de documentos u otros delitos. La restitución de tierras con la macro-focalización y la micro-focalización produce un menoscabo de los derechos de las víctimas, se minimizan las metas del Gobierno, propicia un desgaste administrativo y presupuestal. La micro-focalización no asegura las condiciones de seguridad para la víctima que retorna, prueba de ello es que los 68 líderes y lideresas asesinados estaban ubicados la mayoría en zonas micro-focalizadas. Las garantías para las víctimas retornadas o restituidas no están dadas aún, pues estas se ven obligadas a vender sus predios en un mercado inexistente para este tipo de tierras, pues su precio es establecido por la voluntad del comprador. La restitución se está realizando contradiciendo la Constitución colombiana y las prácticas propias del ordenamiento territorial, pues se conceden tierras por debajo y por encima de la UAF (Unidad Agrícola Familiar). La opción a la restitución por vía judicial es la restitución por vía administrativa, que permitiría la restitución abordada desde un enfoque transformador de reparación para la recuperación de los territorios, la integración social y la productividad (Gómez, 2014).

En este contexto, la tipificación del delito de despojo no existe, y la protección estatal de líderes no ha funcionado. El informe de Oacnudh de marzo 26 de 2014 señala: “Se reconoce los considerables esfuerzos realizados hasta la fecha por la Unidad de Restitución de Tierras y los jueces y magistrados especializados, ya que, entre diciembre de 2011 y octubre de 2013, se dictaron 277 sentencias”; sin embargo, la intimidación y el asesinato de activistas y reclamantes de tierras, la falta de coordinación entre las instituciones en la planificación y ejecución de las actividades de retorno y la necesidad de tener acceso a mercados estables para asegurar la sostenibilidad de los medios de vida son las características recurrentes frente a este fenómeno.

Respecto a la falta de arraigo y las cada vez más difíciles condiciones de retorno, una de las propuestas de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado es conceder a la población desplazada una curul transitoria en los concejos municipales para que no pierdan la vinculación con su territorio. Y en suma, la restitución se iría ajustando como cualquier política pública.

Por su parte, Acnur manifestó las dificultades en el acceso humanitario y el confinamiento de comunidades, debido a que se encuentran rodeadas o sitiadas por actores armados legales o ilegales. Esa correlación impide el avance de la ayuda y la asistencia humanitaria, y en ocasiones, transitar por un corredor humanitario puede causar señalamientos a los operadores humanitarios por alguna de las partes en conflicto que ven en la asistencia una supuesta intención de ayuda o ventaja militar para una de las partes. Esto sin tener en cuenta los principios humanitarios de las organizaciones, que son neutralidad, imparcialidad y humanidad.

La Universidad Jorge Tadeo Lozano afirma que analistas y Estado tienen conocimiento de las zonas exactas donde existe despojo o concentración de tierras en Colombia; que es más el temor de los líderes, la falta de voluntad del Estado, y los diversos intereses que giran sobre todo en zonas rurales con reconocidas riquezas naturales, pero que coinciden con el bajo nivel de seguridad jurídica o regulación del mercado por parte del Estado, pues la tierra se vende sin verificación notarial, con complicidad de estas, o según la presión o el acomodo de los nuevos compradores armados.

•Los desafíos de la asistencia humanitaria en el posacuerdo de paz en Colombia•

Se citan cifras como las de A. Machado, con base en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC): *Atlas de la propiedad rural*, en las que se desglosa así la propiedad de la tierra en Colombia. Gran propiedad (área 43,9% - propietarios 1,6%); microfundio (área 3,4% - propietarios 54,1%); minifundio (área 7,1% - propietarios 21,8%); pequeña propiedad (área 7,1% - propietarios 9,1%); mediana propiedad (área 38,5% - propietarios 13,4%).

Finalmente, puede darse una titulación forzada de manera legal a favor de las víctimas reclamantes, pero realmente sin una política de desarrollo rural estas tierras terminarán siendo abandonadas, subutilizadas o vendidas nuevamente a latifundistas con predios aledaños, para entrar en la lógica del usufructo por parte de grandes propietarios. De esta manera, las comunidades reclamantes podrían volver a su situación de desplazamiento, pero esta vez no por el conflicto, sino por las necesidades socioeconómicas. Frente a la existencia de un ejército anti-restitución de tierras en el país, los organismos de seguridad resaltan hechos que parecieran no ser aislados, particularmente en algunas regiones del país.

En cuanto al narcotráfico, como una de las causas más graves de la degradación de la confrontación armada en Colombia, Codhes anotó que una de las diferencias entre los conflictos de Centroamérica y el conflicto colombiano tenía que ver precisamente con la lógica financiadora y perversa de la producción y el tráfico de drogas. El narcotráfico se puede solapar con las regiones con mayor crisis humanitaria. De hecho, algunos corredores con mayores índices de siembra de cultivos ilícitos son las zonas de mayor índice de desplazamiento, las de mayor presencia de minas antipersonal para evitar el avance o ingreso de la fuerza pública, o las de mayores dificultades para la restitución de tierras.

Del mismo modo, tanto Oacnudh como Acnur indicaron que la degradación del comportamiento de los actores del conflicto y su respeto relativo a los organismos, emblemas y personal humanitario, entre otros, se debe a los marcados intereses económicos que deja el narcotráfico. Este fenómeno mercantil invita a actores y población en general a la producción y el tráfico de drogas, haciendo que los grupos armados dejen de lado la lucha ideológica, el respeto por las comunidades y los organismos humanitarios, y por supuesto, a una relativización de los principios humanitarios.

Quizás en una etapa de posacuerdo, abordar el problema de las drogas desde un enfoque de salud pública y no como un problema de seguridad nacional, y a

su vez, como un problema de oferta y demanda y no con la óptica exclusiva del combate militar, a través de la fumigación y erradicación e interdicción, haría que las drogas no fuesen la “gasolina” para el motor de la guerra.

En este escenario, el rol de las Naciones Unidas puede ser fundamental, tanto en el acompañamiento a los acuerdos y su refrendación, como en la etapa de implementación y verificación de estos. Es importante anotar que la Misión Minugua en Guatemala y Onusal en El Salvador fueron claves para mantener a las partes en la mesa de negociación, pero también fueron parte fundamental en la facilitación entre el Estado y la comunidad.

Las Naciones Unidas han participado activamente facilitando espacios donde las organizaciones, la academia, las comunidades y la sociedad civil en general presentan propuestas a la Mesa de Negociación, han avanzado con mesas regionales, con la sociedad civil, las víctimas y la Iglesia. La aprobación en 2014 del Secretario General de ser actor protagonista, por invitación directa del Gobierno nacional, ha sido un avance fundamental. El mandato de las Naciones Unidas de salvar vidas, de proteger a los civiles en medio del conflicto, y el de facilitar el acceso y la ayuda humanitaria a las víctimas, seguirá vigente, pues para eso fueron creadas.

Por otra parte, el rol de la Embajada de Colombia ante la ONU ha sido un esquema basado en una política exterior contundente de paz. En noviembre de 2015 se solicitó la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU para una posible Misión de Verificación o de Paz, lo cual fue aprobado de manera unánime por todos sus cinco miembros, un hecho histórico y considerado audaz y expedito. De haber considerado pasar por la aprobación de la Asamblea General de la ONU, se hubiese requerido de la aprobación y consenso de 193 Estados miembros e implicaría someterse a una votación hasta obtener los dos tercios de los miembros.

De hecho, de 16 operaciones de mantenimiento de paz que hay en el mundo, y de las 38 Misiones Políticas Especiales, solo tres han entrado por la vía de la Asamblea General. La resolución que entraría a discutirse, es aquella que Colombia diseña, como base del trabajo que recogerá el Consejo de Seguridad tomando en cuenta el respeto al hecho de no haber sido impuesta por ajenos, sino libremente pactada entre las partes, como una medida de confianza mutua. Y hoy, este hecho es inédito en las Misiones frente al Consejo de Seguridad (Mejía, 2015).

No se trata de traer una misión que imponga la paz con cascos azules, como se vivió en África en los años noventa, o como se presenta en Haití; de hecho, se habla de un contingente con características de Misión Política Especial de Paz, de naturaleza civil, preferiblemente compuesto por latinoamericanos y con una duración delimitada de tiempo. Será una oportunidad para la ONU y para el Consejo de Seguridad sellar la paz en el conflicto más antiguo y único existente en América Latina.

Todo lo anterior descartaría la posibilidad de que la ONU salga del país, y, por el contrario, es el momento histórico más importante para que la organización ratifique su mandato de paz y mantenimiento de la democracia.

Conclusiones: los desafíos de la asistencia posterior a la firma de un acuerdo de paz

Las causas estructurales del conflicto armado interno continuarán en Colombia, pese a la firma del acuerdo de paz. Las causas objetivas del conflicto se ciñen a las necesidades básicas insatisfechas de la población. Un posacuerdo no garantiza la eliminación de dichas causas y estas podrían ser motor de generación de otros conflictos.

La asistencia humanitaria cada vez se ceñirá al tránsito de la emergencia hacia la estabilización y el desarrollo. La asistencia humanitaria no debe terminar, sino redefinirse para posibilitar el tránsito hacia la paz del país.

Los países donantes, aunque deben fortalecer el rol del Estado en este proceso de posacuerdo de paz, deben garantizar la presencia de las agencias de las Naciones Unidas en Colombia con financiación, con la redefinición de sus mandatos y la renovación de sus roles misionales. Las agencias humanitarias deben acompañar a las víctimas, a los procesos de verdad, justicia y reparación, así como a los de reconciliación a nivel local. Las agencias de desarrollo deben velar por la sostenibilidad de los procesos de integración social y articulación a redes locales de salud, educativas y de generación de ingresos.

Los procesos de verificación de acuerdos, de cese de hostilidades y cese al fuego deben tener acompañamiento de la ONU. En este caso, una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU para el establecimiento de una Misión Política Especial para la Paz de Colombia resultaría fundamental a fin de cumplir las

metas de tiempo de firma de los acuerdos y brindar la legitimidad internacional necesaria al proceso. Esta Misión Especial podría estar acompañada de organismos como Unasur y por la Unión Europea¹⁰².

Los procesos de justicia transicional, así como los marcos especiales para la paz, deben contar con verificación internacional. El rol de ONG nacionales e internacionales, así como de la ONU, permitirán que las víctimas tengan acompañamiento y asesoría en sus casos colectivos e individuales. De hecho, organizaciones nacionales visitaron Nueva York y Ginebra con el único objetivo de socializar una propuesta sobre “Verificación Internacional del acuerdo de terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera”, presentada en el marco del Foro Nacional sobre el “Fin del conflicto” y “Refrendación, implementación y verificación”, que consiste en ampliar el mandato de la misión política de ONU-CELAC, en la perspectiva de garantizar un sistema integral de monitoreo y verificación de los acuerdos de paz, basado en un enfoque de derechos humanos y abierto al diálogo y la participación de la sociedad civil colombiana¹⁰³.

La academia debe continuar con procesos de sensibilización, educación para la paz y la reconciliación, jornadas locales y comunitarias para la desactivación de discursos de guerra y conflicto, para transformarlos por discursos de desarrollo, emprendimiento, paz y desarrollo.

El compromiso de los organismos de seguridad frente a la asistencia humanitaria debe reevaluarse. En la medida en que no haya confrontación bélica, se debe contemplar el rol de las fuerzas en procesos de atención humanitaria y de formación para el desarrollo, donde no se utilicen uniformes de combate, ni armamentos, y donde el fin en sí mismo sea la protección del ciudadano, la paz y la preservación de la democracia. Para ello, sin lugar a dudas, la reforma a la doctrina militar y un nuevo enfoque humanitario y de desarrollo resultarían fundamentales para las Fuerzas Armadas.

102 A la fecha de elaboración de este artículo, el Consejo de Seguridad de la ONU no solo aprobó de manera unánime una Misión Política Especial de Observación y Verificación para el proceso de paz en Colombia, sino que además, en enero de 2016, fue aprobada la participación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Celac), para conformar un equipo tripartito en territorios, que brindaría aún más garantías y equilibrios a una misión con carácter más latinoamericano.

103 Documento entregado en Nueva York y Ginebra a organismos internacionales como ONU, Caritas Internacional, Watchlist, entre otros, y a la señora embajadora ante la ONU, María Emma Mejía, en el Foro Nacional sobre el “Fin del Conflicto” y “Refrendación, Implementación y Verificación”, del 21 y 22 de diciembre de 2015.

El desmonte del paramilitarismo y el combate a nuevas organizaciones derivadas de grupos radicales de derecha que resulten de un posacuerdo de paz podrían generar nuevas dinámicas de violencia y conflicto. Estas manifestaciones terminarían configurando nuevas crisis humanitarias y ventanas para el rearme de grupos ilegales. Por ende, el compromiso del Estado será el combate permanente a posibles nuevos grupos, el de la academia y las ONG será realizar un seguimiento minucioso, y el de los organismos humanitarios será verificar y poner en conocimiento de la comunidad internacional.