

Cien días vistos por CINEP (no. 88 jun-ago 2016)	Titulo
Sarmiento Santander, Fernando - Autor/a; Ballesteros G., Ángela - Autor/a; Garavito R., Jerry - Autor/a; Lopera, Andrea - Autor/a; Parra, Leonardo - Autor/a; Medina, Gisselle - Autor/a; Rozo, William - Autor/a; Barajas, Julian - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
CINEP/PPP	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Paz; Movilización por la paz; Construcción de paz; Comunidades de paz; Acuerdos de paz; FARC - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia; Conflicto armado interno; Colombia;	Temas
Revista	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161102013046/20160802.cien_dias_88.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



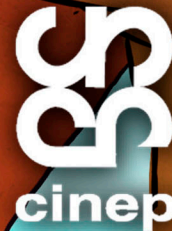
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Cien días⁸⁸

VISTOS POR CINEP/PPP

La PAZ en Acuerdo



programa por la paz

Editorial

¿Por qué Cinep/PPP dice Sí a la Paz?

Por: Cinep/Programa por la Paz

Los acuerdos de paz, cuyo texto definitivo fue socializado el 24 de agosto del 2016, se han construido durante 4 años gracias a un trabajo juicioso de las delegaciones del Gobierno nacional y de las FARC-EP, y han hecho progresar la participación persistente de la sociedad colombiana y de las víctimas del conflicto, que ha sido diversa en todas las regiones de Colombia a lo largo de las tres últimas décadas.

El acumulado de investigación del Cinep sobre el origen y la evolución del conflicto armado colombiano, el proceso regional de configuración del Estado, la importancia de las luchas sociales en una sociedad democrática, la plena vigencia de los derechos humanos y la movilización social por la paz, así como la experiencia en educación y acompañamiento a comunidades y organizaciones, es compatible con aquello que está recogido en el texto del acuerdo. De igual forma, el acuerdo refleja la experiencia acumulada en Cinep gracias a su fusión con el Programa por la Paz, en relación con la construcción de paz con los actores y las comunidades que más han sufrido la guerra.

La combinación de estas acciones ha hecho que el Cinep/PPP esté llamado a pronunciarse en múltiples escenarios sobre el mecanismo de refrendación ciudadana que las partes han acordado en La Habana. En los escenarios académicos y de cooperación internacional se esperan los análisis del Cinep/PPP sobre los contenidos y los alcances de los acuerdos de paz frente a los problemas estructurales del país que hemos estudiado durante 44 años. Por parte de la opinión pública, se espera una posición clara del Cinep/PPP respecto de las razones por las cuales este mecanismo de refrendación está fortaleciendo el proceso de legitimidad de las instituciones colombianas. Nuestros socios de sentido, es decir, las comunidades y los actores sociales a los cuales debemos nuestro trabajo, están esperando nuestro acompañamiento y orientación para participar en esta importante cita democrática.

Nuestra posición en el plebiscito es un Sí reflexivo. Es una invitación a los ciudadanos y ciudadanas para que aprovechemos esta oportunidad democrática como un paso más hacia la meta de la construcción de una sociedad justa, sostenible y en paz. Invitamos a participar en la votación del plebiscito con

un Sí consciente, porque los acuerdos de paz no solo son la oportunidad de transformar la confrontación armada en la disputa de las ideas en la arena política, sino también porque su contenido trata de responder a las expectativas y necesidades sentidas de la Colombia profunda, que ha sido tradicionalmente excluida de la participación política y severamente golpeada por un conflicto de muchos años, y que hoy aspira a integrarse en el proceso de la construcción del Estado y del desarrollo integral de sus regiones por medio del ejercicio de la política en condiciones de paz.

“

Nuestra posición en el plebiscito es un Sí reflexivo. Es una invitación a los ciudadanos y ciudadanas para que aprovechemos esta oportunidad democrática.

”

Decir Sí es también un acto de solidaridad con las víctimas del conflicto. Nosotros, que a pesar de haber sufrido la guerra y la pérdida de nuestros compañeros Mario y Elsa, de vivir y acompañar experiencias cercanas de dolor, no hemos vivido con todas las víctimas sus rigores y en carne propia el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, el secuestro o la desaparición forzada. Por eso, al invitar a votar Sí estamos siendo solidarios con el país que ha su-

frido los tormentos de la guerra. Votar Sí es un acto ético de responsabilidad y coherencia con nuestro trabajo durante décadas. Votar Sí es también un acto de amor eficaz para comprometernos como sociedad a que nunca más se repita la guerra, para que nunca más las víctimas sufran sus rigores. Este Sí a la paz llama a construirnos como sociedad diversa, a aprender a tramitar nuestros conflictos sin recurrir a la violencia, sino a generar condiciones para la convivencia pacífica y la solidaridad, en últimas a dar a la vida el mayor valor y cuidado.

El Sí abre caminos para construir nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad. El Sí es una oportunidad para reconocer la importancia de la economía campesina, sus territorios y sus gentes. El Sí reafirma que los pobladores rurales deben tener los mismos derechos humanos integrales que han

sido negados a los pobres de Colombia. El Sí es una oportunidad para transformar desde abajo la participación política y decidir desde los territorios. El Sí es un espaldarazo a la movilización social y a la protesta como formas de participación política. El Sí cuestiona la fallida política antidrogas, hecha a espaldas de las comunidades rurales y de sus necesidades. El Sí reconoce que el problema del consumo de drogas es un asunto de salud pública, no de Derecho Penal. El Sí pone a las víctimas en el centro de la justicia. El Sí es una opción por una justicia transicional, de carácter prospectivo y restaurativo, que combine las exigencias de las víctimas por la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición con la necesidad de paz para las generaciones futuras, que no deben ser víctimas de violencias venideras. El Sí es un momento crucial que hemos es-

“
Votar Sí es también un acto de amor eficaz para comprometernos como sociedad a que nunca más se repita la guerra, para que nunca más las víctimas sufran sus rigores.
”

perado y que difícilmente se presenta en la historia de las sociedades, es la oportunidad de construir en concreto un proyecto de sociedad incluyente y sin violencias. Nuestras voces serán un vehículo más para llevar estos mensajes. El Sí es una oportunidad para que la ciudadanía colombiana recoja la posta de la paz y la lleve hasta la meta desde todas las regiones.

Por estas razones Cinep/PPP dice Sí a la Paz. ☐



Cese al fuego en perspectiva civil

Tras la firma de los acuerdos de paz se inicia en Colombia la fase de transición de las armas a la política por parte de la guerrilla de las FARC-EP; para ello se establecieron 22 zonas veredales y seis puntos transitorios de normalización durante 180 días; en este período también dejarán sus armas. Las comunidades de estas zonas están inquietas y temen por su seguridad; el futuro es incierto y son muchos los factores que pueden reproducir la violencia. Por ello, los esfuerzos del Gobierno y la cooperación internacional deben garantizar la efectividad de esta fase y dar señales de avanzar efectivamente en la implementación de los acuerdos y la resolución de agendas territoriales aun no resueltas.

Por: Fernando Sarmiento Santander*

Por más de cincuenta años las armas han sido uno de los recursos para que las élites políticas tradicionales impongan sus ideas e intereses, y han sido la pica de su faena permanente para mantener al margen del poder a las clases populares. Y han sido también recurso de la lucha insurgente para acceder al poder. Esa pugna desató los horrores de la violencia y causó millones de víctimas entre la población

civil (Centro de Memoria Histórica, 2013)¹. Con el proceso de paz, el país se ve ad portas de una nueva oportunidad para que las armas de las FARC-EP queden -literalmente- confinadas de la pugna política. Pero para avanzar en el proceso se requiere superar un primer escollo, con un alto componente técnico-militar: garantizar el cese bilateral al fuego, la seguridad de los combatientes en tránsito a la vida civil y certificar la entrega del armamento en manos de las

“

para avanzar en el proceso se requiere superar un primer escollo, con un alto componente técnico-militar: garantizar el cese bilateral al fuego, la seguridad de los combatientes en tránsito a la vida civil y certificar la entrega del armamento en manos de las FARC-EP.

”



Fotografía archivo CINEP/PPP.

FARC-EP. Ello en zonas rurales pobladas y al descampado, bajo condiciones de riesgo que pondrían en máxima alerta a más de un experimentado hombre de guerra y con los nervios de punta a más de un líder social.

Al día de hoy los acuerdos están dados, mas sin saber cómo van a funcionar en la práctica. La expectativa de cese al fuego bilateral había crecido durante el 2015, alimentada ya con las sucesivas declaraciones de cese unilateral al fuego por parte de las FARC-EP a lo largo del proceso de paz. En enero de 2016 la mesa en La Habana dio un paso importante en aquella dirección, creando un “mecanismo tripartito de monitoreo y verificación

del acuerdo de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, que genere confianza y dé garantías para su cumplimiento” (Comunicado Conjunto n.º. 65)². El 23 de junio de este año, aunque demorado un par de meses más de lo esperado, buena parte del país celebró el anuncio del anhelado acuerdo (Comunicado Conjunto No. 76)³. Unas semanas más tarde, el 5 de agosto, las partes en La Habana dan a conocer a la opinión pública siete “borradores conjuntos”⁴ que detallan los protocolos para este procedimiento, abordando asuntos como las reglas para el cese al fuego y dejación de armas, los despliegues del mecanismo de monitoreo, dispositivos para el funcionamiento de las zonas señaladas para el proceso de transición a la vida civil, la seguridad para los integrantes del mecanismo, los aspectos logísticos y lo referente a aspectos técnicos y procedimentales de la dejación de las armas. Para ello se han seleccionado 22 veredas y seis puntos en zonas rurales para realizar la transición y normalización de la fuerza armada guerrillera, distribuidos en 15 departamentos y 30 municipios. Adicionalmente, se contará con ocho sedes del mecanismo, en Valledupar, Bucaramanga, Medellín, Quibdó, Popayán, Florencia, Villavicencio y San José del Guaviare, según lo informado⁵.

Han arribado ya militares conocedores del tema, procedentes de distintos países de América Latina, y expertos de ONU. Esta entidad coordinará el Mecanismo tripartito de monitoreo y tendrá a su cargo recibir las armas de las FARC-EP. Durante las anteriores semanas, delegados de ONU, Gobierno y FARC-EP estuvieron visitando las zonas para preparar el proceso⁶. La población civil, por su parte, manifiesta que se encuentra en medio del sin-saber con claridad cómo funcionarán en la práctica las cosas. En términos generales se podría considerar que el cese al fuego, y lo que ello representa para el fin de la guerra, es algo deseable, más cuando la población civil ha sido la principal afectada por el conflicto. Pero a la vez, la incertidumbre no se hace esperar alrededor de este asunto, con lo que ello puede implicar

para los pobladores y otros sectores de la sociedad civil. Los tres puntos que se destacan a continuación surgen de las conversaciones con líderes sociales regionales. Lo importante es que el conjunto refleja una serie de alertas que deben ser objeto de especial atención por parte de las entidades del Estado y del sistema de ONU en Colombia, a la vez que de ONG que trabajan en los temas; y por supuesto, de especial cuidado por parte de las FARC-EP. A continuación se presentan los tres asuntos que expresan tal incertidumbre.

“

Existe el riesgo que puede representar el estigma social y político al que sean sometidos los pobladores, en particular por parte de estos actores de oposición al proceso, por el solo hecho de estar asentados en estas zonas y haber “colaborado” con el proceso de paz.

”

Condiciones de seguridad y garantía de los DD.HH.

Uno de los aspectos que genera mayor inquietud entre las organizaciones sociales es la seguridad de los pobladores en las zonas seleccionadas, entre ellos campesinos, comunidades indígenas y afro. Se trata de zonas que en el marco del conflicto han sido objeto de la disputa territorial de los actores armados, en donde aún persisten amenazas contra la población civil y sus líderes. El conflicto armado, a pesar de los avances en este proceso con las FARC-EP, persiste por factores como la recomposición y reubicación del paramilitarismo, la actividad del narcotráfico o la negativa del ELN a entrar en un proceso de paz⁷. Este tipo de factores son amenaza constante para la población civil. A ello se le suma la radicalización de sectores políticos en contra del proceso de paz, aumentando la inseguridad en las regiones.

Existe el riesgo que puede representar el estigma social y político al que sean sometidos los pobladores, en parti-

cular por parte de estos actores de oposición al proceso, por el solo hecho de estar asentados en estas zonas y haber “colaborado” con el proceso de paz. La misma presencia de las FARC-EP, que en ocasiones han sido los victimarios en estas regiones o mantienen relaciones de coacción de líderes sociales y comunidades enteras, no deja de generar preocupación entre las comunidades afectadas. En este sentido, no son tan románticas ni generalizadas las declaraciones de la guerrilla durante las visitas de reconocimiento⁸, en las que consideran a estos territorios y poblaciones como parte de sus aliados políticos. Puede que ello sea más claro en unas regiones que en otras, pero no se puede asumir como la regla general de esta selección territorial. Pero a la vez, en las regiones donde las FARC-EP ejercen el control social y político las poblaciones se muestran preocupadas ante el posible vacío de poder que se pueda generar tras el proceso de desmovilización de éstas, y más cuando los paramilitares podrían entrar a tomar el control.

Las indicaciones dadas en los protocolos emitidos por la mesa en La Habana incluyen elementos de seguridad para la población civil, pero no determinan más que aspectos generales para su seguridad, como lo muestra, por ejemplo, uno de los apartados más explícitos al respecto:

La seguridad de la población civil en las ZVTN, los PTN y sus correspondientes ZS, durante el CFHBD y DA, está sustentada en la puesta en práctica de medidas en materia de Derechos Humanos que permitan su protección frente a potenciales amenazas que pongan en riesgo la vida, integridad personal, libertades civiles y su patrimonio⁹.

El conjunto de los documentos hace el énfasis en las condiciones de seguridad de FARC-EP y de los miembros del mecanismo, lo que es apenas normal en esta fase del proceso de fin del conflicto. Pero se necesita una mayor atención a las condiciones concretas de seguridad que requieran la población civil y sus líderes en los contextos particulares donde trabajan.

Estos elementos implican directamente las preocupaciones en torno a la garantía de los Derechos Humanos. No solo en el sentido de la garantía inmediata de los mismos, sino el conocimiento y esclarecimiento de casos aun impunes. La cuestión es si el Gobierno y las FARC-EP determinarán mecanismos para que en estas zonas se documenten los casos de infracción a los Derechos Humanos y se pongan en conocimiento de la justicia, o por el contrario, se correría el riesgo de que el proceso de desmovilización, a través de este mecanismo de zonas de transición y normalización, pueda convertirse en una especie de cortina para que la población civil víctima no tenga el acceso a las instituciones y a la justicia, cosa que ha sido muchas veces objeto de sus demandas.

El quehacer cotidiano y el orden establecido

Otros de los aspectos de preocupación ante el funcionamiento del proceso de transición y normalización es el modo como ello podría afectar la vida cotidiana de las comunidades y sus actividades económicas. Pero más allá, las regiones contienen una amalgama de órdenes sociales y políticos que se han establecido a lo largo de la confrontación y que no serán cambiados tan fácilmente. Los términos de los protocolos, que determinan el modo de operación de una actividad de alto riesgo y connotación política, parecerían estar hechos para zonas deshabitadas y sin configuraciones políticas previas. Las generalidades que reconocen la presencia de población civil y las relaciones sociales y políticas en los territorios no son suficientes, como se puede ver en este apartado del Protocolo 4 emitido por las partes en La Habana:

De igual forma, se garantiza el normal desenvolvimiento de la actividad económica, política y social de las regiones, en la vida de las comunidades, en el ejercicio de sus derechos; así como en los de las organizaciones comunales, sociales y políticas que tengan presencia en los territorios, y en particular en las ZVTN y los PTN¹⁰.



Fotografía Laura I. Contreras.

No se define cuáles son los mecanismos o medidas que garanticen o prevean tensiones respecto a las actividades sociales, políticas y económicas de las comunidades. Las guerrillas se van a asentar durante un período de seis meses en esas veredas o puntos elegidos. ¿En dónde, en qué lugar específico, haciendo qué, bajo el control de quién?, se preguntan los campesinos. En los protocolos no se prevén mecanismos de resolución o contención de posibles conflictos entre miembros de la guerrilla, u otros actores presentes en los territorios, y las comunidades. Los protocolos prevén resolver situaciones conflictivas relacionadas con el funcionamiento de zonas y campamentos señalados para la concentración de la guerrilla, y lo harían mediante la reacción inmediata de los miembros del mecanismo o recurriendo a la autoridad civil, policial o militar cuando sea necesario. Pero sería preciso que las partes en La Habana consideraran –lo que es ampliamente sabido– que en muchas ocasiones estas autoridades son parte del conflicto mismo y que su legitimidad para la aplicación de la ley o

el uso legítimo de la fuerza está bastante cuestionada, por lo que esperar que éstas sean efectivas a la hora de resolver situaciones conflictivas que afecten la seguridad de las comunidades sería algo iluso en los contextos rurales inmersos en el conflicto armado.

Adicionalmente, la alteración que pueda sufrir la vida cotidiana de las comunidades preocupa en sí misma: pueden ser comunes escenas en las que los niños y niñas van y vienen a diario de la escuela, van a recoger los animales o a ayudar en la labranza; donde las y los labriegos van a la parcela o las mujeres permanecen, en ocasiones, solas en sus casas; o cuando la familia baja al pueblo los domingos o días de mercado, dejando sus casas apenas aseguradas con un candado sencillo o bajo la vigilancia del perro que no le queda otro remedio que ladrar ante la presencia de un desconocido; o cuando unos y otros se reúnen al final de la jornada en la tienda a jugar tejo, a beber y descansar. Se requeriría un control estricto en las zonas veredales y puntos de transición para que este grado de vulnerabilidad de los pobladores no los ponga en riesgo. E incluso que la actividad política y social, como la reunión de la Junta de Acción Comunal o la de la organización comunitaria o política, se pueda desarrollar normalmente.

Pero, en el marco del proceso de paz, allí en estas zonas, ¿las comunidades podrán ejercer su autonomía y trabajar social y políticamente sin el control que

“ las regiones contienen una amalgama de órdenes sociales y políticos que se han establecido a lo largo de la confrontación y que no serán cambiados tan fácilmente. ”

puedan ejercer las FARC-EP? Existe el riesgo de que las comunidades vuelvan a quedar en medio de la disputa por el control territorial que se empieza a establecer tras la firma de los acuerdos –en especial por el reacomodo del paramilitarismo y las redes del narcotráfico–, con todos los riesgos a la vida y la seguridad que ello representa en lo que podría ser una reedición de la violencia.

Estos asuntos parecen requerir más que una orientación general de las partes en La Habana durante esta fase de transición. Y no es algo que se pueda ajustar por el camino. Las comunidades no son ingenuas; tienen sus apuestas organizativas, económicas y políticas, a la vez que sus conflictos y tensiones internas; si bien algunas de estas comunidades han manifestado el interés de

“

No se trata de dejar las cosas como están, sino de tomar medidas mucho más contextualizadas y de largo plazo para proteger a las comunidades, sus líderes y su actividad social, política y económica.

”

apoyar el proceso, en otros lugares las diferencias y las resistencias de algunos actores no se hacen esperar, particularmente en zonas donde el paramilitarismo está presente e incluso es dominante, como sucede en departamentos como Guaviare, Caquetá, Meta, Nariño y, con una densidad significativa, en los departamentos de la Costa Caribe¹¹. Este factor complejiza el asunto y eleva el grado de riesgo de las comunidades. Como se dijo anteriormente, la pretensión de alterar el orden social y político, resultado del conflicto armado y de la puja política a lo largo de los años, que de facto rige la vida cotidiana de la gente, puede desatar nuevas dinámicas de violencia. No se trata de dejar las cosas como están, sino de tomar medidas mucho más contextualizadas y de largo plazo para proteger a las comunidades, sus líderes y su actividad social, política y económica.

El día D 180+1 y los años por venir

Justamente allí, en una perspectiva de mediano y largo plazo, es donde surge otro conjunto de inquietudes. ¿Qué va a suceder después de finalizar esta fase de reincorporación de la fuerza insurgente y la dejación de las armas, cuyo tiempo acordado es de 180 días? Estas inquietudes van en dos sentidos: por un lado, que pueda ganar ventaja la idea de que una vez entregadas las armas y reincorporada la guerrilla “ya está hecha la tarea”. La dejación de las armas y la reincorporación a la vida civil de la guerrilla no es garantía suficiente para la paz; es un paso fundamental, e incluso necesario, para el proceso más largo de construcción de paz. Pero con ello, es necesario que se dé cumplimiento al conjunto de los acuerdos, ya que contienen asuntos sensibles para la resolución del largo conflicto armado, como lo son los temas de tierras, participación política, tratamiento del narcotráfico, reparación a las víctimas y la garantía de un exitoso proceso de reincorporación de la insurgencia. La tendencia global que muestra la *Escuela de Cultura de Pau* no es nada halagadora en materia de resolución de conflictos armados; el Anuario de Procesos de Paz (2016) señala que el 43.6% de los procesos de paz en el mundo fracasaron en el intento¹². Así es que el proceso nacional actual no podría quedar al comienzo del camino, en la fase de dejación de armas y reincorporación a la vida civil, a riesgo de que el remedio pueda resultar peor que la enfermedad... al no cumplirse con el “tratamiento” completo.

La perspectiva de paz territorial promulgada por el Gobierno nacional, si es que la consideran a fondo, va a requerir abrir espacios de participación ciudadana para hacer frente a los diversos y prolongados conflictos aun no resueltos en las regiones; conflictos que expresan la exclusión económica y política de amplios sectores y movimiento sociales –por parte y a favor de los detentores del poder y la riqueza nacional–.

Por otro lado, las preocupaciones se centran también en el día D180+1, literalmente. En Colombia se tuvo la experiencia de la zona de concentración

en El Caguán durante el proceso de paz de Pastrana (1998-2002). Si bien los dos procesos de paz no son comparables en este punto (se trata de dos metodologías completamente distintas) es importante referenciar un escenario posible al que pueda quedar expuesta la población civil en las zonas veredales y puntos transitorios de normalización. A diferencia de El Caguán, donde el proceso se rompió abruptamente, se esperaría que el proceso actual tenga su ciclo completo de cara a la fase de implementación de los acuerdos. No obstante, no se puede olvidar que al romperse el proceso en 2002, la zona, y en ella sus pobladores, quedaron en medio de la retoma militar del Estado, la estampida de la guerrilla y la estigmatización de ser colaboradores de la insurgencia. Después de haber sido el centro de atención nacional, e internacional, el país los dejó en el anaque del olvido y la marginalidad. Allí la paz no representó nada más que una exposición mediática y amañada a los intereses políticos de las partes.

De cara al actual proceso, lo sucedido en aquel entonces podría ser, como se dijo, un escenario posible. Las comunidades están expresando su preocupación por los días posteriores al día D + 180, cuando se cierran las zonas señaladas. ¿Qué tipo de presencia institucional va a quedar allí para la protección y atención de las comunidades? ¿Qué beneficios va a dejar en el territorio esta fase de transición; se van a mejorar condiciones de vida, servicios públicos, educación y salud? ¿Estas zonas van a ser también priorizadas para llevar a cabo la implementación de acuerdos, o cumplirán su función y luego no serán tenidas en cuenta? ¿La guerrilla, que durante seis meses habrá permanecido en la zona, y una vez desmovilizada, se va a quedar, se va ir? Estas preguntas se hacen más críticas en aquellas veredas donde tal permanencia podría representar riesgo para sus pobladores. ¿Si se quedan, cuáles serán las reglas de juego que se seguirán, las de ellos, las de las comunidades? En fin, una serie de inquietudes que se están planteando y esperando que sean resueltas, o al menos previstas, con prontitud.

Estos tres conjuntos de preguntas se orientan a una preocupación de fondo por los riesgos a los que puedan quedar expuestas las comunidades rurales. Esta es una cuestión a la que deben responder las partes en La Habana y ser objeto de principal vigilancia del sistema de Naciones Unidas. Pero más que eso, plantean un gran reto para las organizaciones de la sociedad civil. Los primeros vigilantes de lo que pueda estar sucediendo en medio del proceso son las organizaciones sociales y las ONG de Derechos Humanos. El papel que en buena medida ha cumplido la sociedad civil en medio del conflicto es el de denunciar los hechos violatorios de los Derechos Humanos y demandar del Estado la garantía de los mismos. Este papel sigue siendo hoy esencial en el proceso de transición y en la implementación de los acuerdos, al igual que vigilar que se avance en la búsqueda y la consolidación de la paz en el largo plazo.

En este sentido, estaría bien reafirmar la idea de que la paz no debería representar el triunfo político de un gobierno o de una de las partes de la confrontación, sino la garantía de condiciones de seguridad, de calidad de vida y desarrollo de una nación entera; y más, de un conjunto de la sociedad que históricamente ha sido excluida y mancillada por la violencia. El cese al fuego hoy es un eslabón importante en la larga cadena de la construcción de la paz; que esta primera fase resulte bien respecto al trato que se dé a la población

civil, sería un indicador importante para lo que se podría esperar a futuro; mostraría el compromiso de las partes y la seriedad del proceso mismo.

Pero ya en este momento, una vez trasladado el proceso de La Habana al terreno nacional, no se trata sólo de un asunto entre Gobierno y FARC-EP; es un asunto que involucra al complejo entramado de los territorios y a la expectante sociedad civil en su conjunto. Lo que de aquí en adelante pase respecto a las condiciones de vida y seguridad de la población civil será determinante del éxito del proceso de paz. En este sentido, las agendas regionales de paz pueden contener puntos coincidentes con lo acordado en La Habana, sobre los que se podría avanzar con la implementación; pero contienen también elementos que cruzan las “líneas rojas”¹³ que el Gobierno no quiso abordar; entre éstas la política económica y las instituciones democráticas. Muchas agendas regionales, si se quiere avanzar en una paz estable y duradera, o como lo expresa el gobierno, en la “paz territorial”, va a ser requerida la revisión de las actuales políticas económicas y el diseño institucional existente. Tras el primer paso, esta será la puja en adelante: establecer los márgenes reales para la construcción de la paz. ☑

***Fernando Sarmiento Santander**
Coordinador del equipo de Paz y ciudadanía.
Investigador Cinep/Programa por la Paz.

¡Feliz cumpleaños Rompecabezas!

rompecaabezas

facebook.com/rompecabezasradio

twitter.com/r0mpecabezas

91.9 FM

Notas

- 1 Centro de Memoria Histórica (2013). “Basta Ya”. El informe afirma que “Del conjunto de muertes violentas ocurridas en el país entre 1958 y 2012, por lo menos 220.000 tienen su origen en el conflicto armado, y de estas el 80% han sido civiles inermes” (pg. 12). Disponible en: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/resumen-ejecutivo-basta-ya.pdf>
- 2 Ver en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-65-19-de-enero-de-2016-1453229764.pdf>
- 3 Ver en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-no-76-1466705808-la-habana-cuba-23-de-junio-de-2016-1466705808.pdf>
- 4 Ver en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/documentos/borradores?title=&body_value=
- 5 <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/visitas-para-definir-las-zonas-veredales/16668176>. Las siglas que son utilizadas en este lenguaje: Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); Puntos Transitorios de Normalización (PTN); Zonas de Seguridad (ZS); Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas (CFHBD y DA); Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) o Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MTM&V).
- 6 <http://colombia.unmissions.org/culminan-con-%C3%A9xito-las-visitas-conjuntas-las-zonas-de-verificaci%C3%B3n>
- 7 <http://noticiasunolaredindependiente.com/2016/08/21/noticias/nacional/informe-de-onu-advierte-sobre-peligros-del-posconflicto/>
- 8 “No son zonas nuevas para nosotros, son áreas donde siempre hemos estado, áreas de operación de nuestros frentes y estructuras, no tenemos novedad”, ha declarado alias “Marco León Calarcá”. Ver en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/debimos-ceder-mucho-para-lograr-acuerdo-marcos-calarca-negociador-farc>
- 9 Protocolo 5, pg. 6. Ver en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/05-1470450340-protocolo-de-seguridad-1470450340.pdf>.
- 10 Protocolo 4, pg.2: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/04-1470425588-protocolo-dispositivos-en-el-terreno-y-zonas-zvtn-ptn-pdf-1470425588.pdf>.
- 11 Ver análisis de la presencia paramilitar en el país en el año 2016: <http://www.semana.com/nacion/articulo/bandas-criminales-se-expanden-mientras-farc-firman-paz/465025>
- 12 Fisas, Vicens. Anuario de Procesos de Paz 2016, pg. 18: <http://escolapau.uab.es/img/programas/procesos/16anuarie.pdf>
- 13 <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/farc-hay-lineas-rojas-no-se-cruzan-santos-articulo-554306>

Los derechos de las víctimas en el acuerdo de La Habana (Cuba)

Por: Ángela Ballesteros G. y Jerry de J. Garavito R. *

Este escrito brindará algunas reflexiones respecto del punto quinto del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, referido a las Víctimas del conflicto, producto de las negociaciones en La Habana, Cuba, entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Colombia. En primer lugar, se presenta un recuento de los antecedentes recientes de los sistemas de atención a víctimas en Colombia; luego se explica de manera general en qué consiste el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición acordado en La Habana y, en tercer lugar, se señalan algunas inquietudes y retos frente a la implementación de lo acordado en materia de satisfacción de derechos de las víctimas de la violencia política en el país.

Antecedentes

En este momento el país está siendo llamado a manifestar en un plebiscito, si aprueba el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, producto de las conversaciones que se llevaron a cabo en La Habana, Cuba, durante los últimos cuatro años, con el fin de acabar la confrontación armada entre estos dos actores. Uno de los puntos de la conversación y negociación está relacionado con los derechos de las víctimas, tema fundamental, en razón a que una de las consecuencias más nefasta que ha dejado la guerra en el país es precisamente el gran número de víctimas cuyos derechos han sido vulnerados, en muchos casos de forma trágica. Las cifras del Registro Único de Víctimas muestran que, a la fecha, el conflicto armado ha provocado más de 7.809.143 de personas victimizadas, de las que se registran

más de 265.829 muertes y 46.041 personas desaparecidas¹; siendo las personas que no participan de la guerra las que más han sufrido las consecuencias de esta. El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) de 2013² señaló que el 81% de las muertes ocurridas en este marco corresponde a civiles y el 19% a combatientes, lo que nos ayuda a dimensionar las consecuencias de la guerra interna, la importancia del restablecimiento de los derechos de las

víctimas y la trascendencia en cualquier negociación de paz sobre estas personas y sus derechos.

Si bien, el Acuerdo final firmado en agosto de 2016 y su punto quito relativo a las Víctimas del Conflicto, es un avance hacia la consolidación de la paz, el fin del conflicto y el resarcimiento a las víctimas; en la historia reciente de Colombia no es el primero en su tipo. Hagamos memoria de otros antecedentes o sistemas de atención a víctimas que han fracasado o han sido subsumidos por otros aún vigentes.

El primer antecedente que podemos señalar surgió como producto de la crisis humanitaria originada a mediados de los noventa ante el creciente número de personas en situación de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno; ésta situación derivó en el establecimiento de una serie de medidas contempladas en la nominada Ley 387 de 1997 a través de la cual se adoptaron “[...] medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención,

“

Uno de los puntos de la conversación y negociación está relacionado con los derechos de las víctimas, tema fundamental, en razón a que una de las consecuencias más nefasta que ha dejado la guerra en el país es precisamente el gran número de víctimas cuyos derechos han sido vulnerados, en muchos casos de forma trágica.

”

protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia [...]” (Congreso de Colombia, 1997, Ley 387).

Esta Ley creó, lo que en su contenido se denominó Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD); el cual tuvo como objetivos, entre otros, atender de manera integral a la población desplazada por la violencia y neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento. Este Sistema, además, creó un Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se promovió la creación de comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, los cuales estarían encargados de la ejecución del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.³

A pesar de estas prerrogativas, el Sistema creado por la Ley sobre desplazamiento forzado interno fracasó, entre otros factores, según la Corte Constitucional, debido a que “la vulneración de los derechos de los desplazados reposa

en factores estructurales [...] dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él”. (Corte Constitucional, 2004, Sentencia T-025). Por lo que el máximo tribunal constitucional determinó en el año 2004 la existencia del estado de cosas inconstitucional en razón a la negación de los derechos de las personas en situación de desplazamiento.



Las cifras del Registro Único de Víctimas muestran que, a la fecha, el conflicto armado ha provocado más de 7.809.143 de personas victimizadas, de las que se registran más de 265.829 muertes y 46.041 personas desaparecidas ; siendo las personas que no participan de la guerra las que más han sufrido las consecuencias de esta.



Años más tarde, en 2012, y como consecuencia de la no superación de la crisis humanitaria, las funciones del SNAIPD, fueron asumidas por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creado por la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas, que tiene como objetivo establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones a los derechos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.⁴

El SNARIV es administrado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), también creada por la Ley anteriormente mencionada, que coordina las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema. Además esta Unidad también asumió las funciones y responsabilidades de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), creada por la Ley 975 de 2005, surgida del contexto particular de las negociación de reintegración y dejación de armas entre el Gobierno y los grupos paramilitares; de donde, además, surgió el primer sistema de justicia



Fotografía archivo CINEP/PPP.



Fotografía archivo CINEP/PPP; Mónica Osorio Aguiar.

“

Uno de los retos que trae el Acuerdo consiste en ofrecer una concepción de justicia restaurativa en el marco de la justicia transicional con sanciones que sean más restaurativas que retributivas, es decir que se centren en la reparación de la víctima y no tanto en un castigo contra el victimario.

”

transicional de data reciente en nuestro país y de vigencia actual, conocido como la Jurisdicción de Justicia y Paz, que creó todo un andamiaje judicial en la Fiscalía General de la Nación con la Unidad de Justicia y Paz y los Tribunales Especiales sobre la materia, que incluyó además, una sala especial de conocimiento de estos casos en la Corte Suprema de Justicia. Esta justicia transicional, es entendida, según el Centro Internacional para la Justicia Transicional, como aquella forma de abordar la justicia “en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado. Al tratar de conseguir

la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas, la justicia transicional proporciona a las víctimas el reconocimiento de sus derechos, fomentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el Estado de derecho”⁵.

La existencia de estos antecedentes, que han sido cuestionados en diferentes aspectos, crea un reto mayor en la adopción e implementación del Acuerdo en materia de víctimas, pues los anteriores sistemas de atención a víctimas han sido permeados por los vicios y formas de una institucionalidad deficiente, mediada por el clientelismo tradicional, en los aspectos administrativos, y por el rezago de impunidad del sistema de justicia ordinario en lo que respecta al tema de justicia transicional.

En qué consiste el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

A pesar de los antecedentes, del punto quinto del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, referido a

las Víctimas del conflicto se destacan, lo que a nuestro parecer son, consideraciones que marcan la ruta de los mecanismos para satisfacer los derechos de las víctimas. El considerar la participación de las víctimas en su discusión constituye un hecho inédito en la historia de los procesos de paz. El Acuerdo señala que más de 3.000 víctimas participaron en cuatro foros en Colombia y 60 viajaron a La Habana, Cuba, para dar sus testimonios directos en la Mesa de Conversaciones y ofrecer sus recomendaciones (Acuerdo final, 2016, p.114); además, se parte del “...principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos” (Acuerdo final, 2016, p.115).

El eje central del Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto es la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual contempla la creación de tres mecanismos: la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, la Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD), y la Jurisdicción especial para la paz (JEP). Además, hace referencia a

las medidas de reparación integral y no repetición.



La función restaurativa de la pena también tiene que ver con cambiar menos penas por mayor verdad, con que exista un arrepentimiento genuino y un reconocimiento de las responsabilidades.



La Comisión de la verdad estará conformada por 11 personas que trabajarán durante tres años haciendo una investigación no judicial que contribuya al esclarecimiento y reconocimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado y que promueva la convivencia en los territorios, investigando lo relacionado con las graves violaciones a los derechos humanos (DD.HH.) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH); las responsabilidades colectivas del Estado, las FARC-EP, paramilitares y cualquier otra persona, grupo o institución; el impacto humano y social del conflicto; el contexto del conflicto y las experiencias de resiliencia individuales

y colectivas. Producto de esta investigación se emitirá un informe con conclusiones y recomendaciones.

La UBPD tendrá un carácter humanitario y extrajudicial, con el fin de buscar a las víctimas desaparecidas con vida, y en caso que se encuentren muertas, para localizar y entregar de manera digna los restos a sus familiares. Para su puesta en marcha se contará con la participación de organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, el Comité internacional de la Cruz Roja y la Comisión internacional sobre personas desaparecidas; además sus labores serán coordinadas con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La JEP estará conformada por varias salas, un tribunal para la paz⁶, y se encargará de darle trámite a los casos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH “más graves y representativos” cometidos durante el conflicto por parte de “todos los que de manera directa o indirecta hayan participado en el conflicto armado interno, incluyendo a las FARC-EP y a los agentes del Estado”. Contempla diferentes tipos de sanciones, según el grado de verdad y

reconocimiento de responsabilidad que brinden los autores: para quienes sean objeto de amnistías o indultos⁷ por rebelión y los delitos conexos a éste, no habrá penas; para quienes reconozcan a tiempo su responsabilidad y cuenten toda la verdad, habrá sanciones de “restricción efectiva de la libertad” entre 5 y 8 años que consistirán en realizar labores útiles para las comunidades en zonas rurales y urbanas, tales como la protección o recuperación del medio ambiente, infraestructura en zonas rurales, sustitución de cultivos de uso ilícito, erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersona; para quienes hagan este reconocimiento y contribución a la verdad de manera tardía habrá penas por el mismo lapso, pero éstas serán cumplidas en un establecimiento carcelario ordinario (respecto al tiempo de duración de la pena en los dos supuestos anteriores, se podrá graduar la sanción de 2 a 5 años para quienes intervinieron, pero no tuvieron una participación determinante en las conductas sancionadas); y a quienes no reconozcan su responsabilidad y sean condenados por la JEP, les serán impuestas penas de prisión de 15



Fotografía archivo CINEP/PPP; Mónica Osorio Aguiar.

a 20 años en establecimientos carcelarios ordinarios.

Respecto a las medidas de reparación y no repetición estas aparecen expresadas de manera menos concreta, sin que los mecanismos para su concreción se desarrollen en el punto quinto del Acuerdo, puesto que, en resumen, se menciona que se fortalecerán los mecanismos ya existentes (posiblemente refiriéndose a la UARIV), se adoptarán nuevas medidas, habrá actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, se fortalecerá la atención psicosocial para víctimas, se crearán mecanismos judiciales tales como una unidad de investigación y dismantelamiento de las organizaciones criminales, en las que se incluye las organizaciones llamadas “sucesoras del paramilitarismo” y se promoverá la participación de exmiembros de grupos paramilitares en la Comisión de la verdad, como una contribución al esclarecimiento del fenómeno del paramilitarismo.

Teniendo en cuenta que estos mecanismos forman parte de un sistema, se espera que exista una adecuada complementariedad, comunicación y colaboración entre estas instancias y escenarios.

Algunas reflexiones respecto a la implementación del Acuerdo

Una vez hecho el recuento de los principales aspectos del punto quinto del Acuerdo, y teniendo en cuenta la inminencia de su refrendación, se pueden señalar algunas inquietudes y retos frente a su eventual implementación:

Eficacia y complementariedad del sistema para la reparación

Genera expectativa el hecho de cómo se va a lograr que las instancias e instituciones creadas en el SIVJNRN cumplan su cometido, y que la complementariedad con las instituciones ya existentes redunde en la efectividad de los derechos de las víctimas. El punto quinto del Acuerdo establece que para lograr la reparación de las víctimas se van a fortalecer las instancias existentes y se crearán otras medidas, sin especificar de manera concreta cuáles. Sin

embargo, hasta el momento las leyes e instituciones creadas para atender a las víctimas de violencia política no han tenido la eficacia esperada. Por ejemplo, en materia de reparación integral, al hacer uso de las vías administrativas creadas para tal fin, las víctimas de violencia política han tenido que someterse a engorrosos trámites y prolongadas esperas en busca del cumplimiento de sus derechos. Muestra de ello es que en los últimos cuatro años, se interpusieron más de 576.000 tutelas contra la Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas, de las cuales el 85% se ha fallado en contra, y se produjeron 156 órdenes de arresto por el incumplimiento de los fallos (El Tiempo, 2016).



El cambio de concepción no funcionaría y resultaría contraproducente si llegara a resultar que la renuncia a penas de prisión proporcionales a la gravedad de los crímenes no está acompañada de la garantía de que las futuras generaciones no van a seguir siendo victimizadas.



Finalidad de las penas y la justicia prospectiva

Colombia es un país con altos índices de hacinamiento carcelario, en gran parte porque existe la concepción de responder a los problemas sociales con la pena de confinamiento penitenciario y porque dentro de los fines de la pena prima el carácter retributivo de la misma. Igualmente, desde hace décadas, las víctimas causadas tanto por la insurgencia como por la fuerza pública y paramilitares han estado exigiendo castigos con penas ejemplares, que se traduzcan en condenas de varios años de cárcel contra los autores de los crímenes. Esto deja que uno de los retos que trae el Acuerdo consiste en ofrecer una concepción de justicia restaurativa en el marco de la justicia transicional con sanciones que sean más restaurativas que retributivas, es decir que se centren en la reparación de la víctima y no tan-

to en un castigo contra el victimario. La dificultad está en que esta concepción está lejos del imaginario de la gran mayoría de sectores en Colombia⁸.

La función restaurativa de la pena también tiene que ver con cambiar menos penas por mayor verdad, con que exista un arrepentimiento genuino y un reconocimiento de las responsabilidades, o, como lo menciona el punto quinto del Acuerdo en varias partes, una “rendición de cuentas”; sin embargo, este cambio de concepción no funcionaría y resultaría contraproducente si llegara a resultar que la renuncia a penas de prisión proporcionales a la gravedad de los crímenes no está acompañada de la garantía de que las futuras generaciones no van a seguir siendo victimizadas⁹. Vale la pena recordar que la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 partía del mismo principio y en términos de verdad y reparación el balance no ha sido muy positivo. A mayo de 2016, según datos de la Unidad de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación, en el marco de esta Ley, se reportan como postulados (es decir exparamilitares objeto de este sistema de justicia) al proceso de justicia transicional a 4.408 desmovilizados de los grupos paramilitares respecto de quienes hasta junio de 2016 se habían proferido 37 sentencias que cobijaban solo a un puñado de estos exparamilitares (FGN, 2016). A pesar de los pocos años de pena impuesta a tan pocas personas en este sistema de justicia, no se logró revelar la verdad en una dosis significativa, que fuera capaz de dismantelar de raíz el fenómeno paramilitar en el país, ni responder a otras funciones con las que se relaciona la verdad, como la justicia y la construcción de memoria, por ejemplo, por ello hoy en día se considera que dicho sistema es un fracaso y que tiene una gran dosis de impunidad.

Tipo de hechos que conocerá la JEP y los crímenes cometidos por agentes estatales

Es entendible que el tratamiento jurídico que contempla la JEP genere incertidumbre para víctimas, abogados, funcionarios judiciales y defensores de



Fotografía Laura Contreras Vásquez.

derechos humanos, porque son normas nuevas y están en un marco de justicia transicional. Algunos de los aspectos que generan mayor inquietud son:

- Respecto a lo que se entiende por violencia política y conflicto armado: el Acuerdo señala que esta jurisdicción será aplicable para los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto; sin embargo, en Colombia no todos los hechos de violencia y persecución política han tenido relación con el conflicto armado, por lo que uno de los retos consiste en determinar qué ocurrirá con el juzgamiento de los crímenes cometidos por agentes estatales de manera sistemática y generalizada contra ciertos sectores de la población y que no tienen relación con el conflicto armado, tales como las agresiones contra la vida e integridad de líderes políticos, sindicalistas, defensores de derechos humanos, o las ejecuciones extrajudiciales en la modalidad de “falsos positivos” que no se desarrollaron en medio de operaciones militares, sino que, por el contrario, consistieron en actuar como bandas de

lincuenciales ubicando de manera premeditada a personas de zonas rurales y urbanas para ejecutarlos a cambio de obtener beneficios. Es conocido que la justicia ordinaria no ha dado respuesta efectiva frente a este tipo de casos, y ahora la posibilidad de que la situación jurídica de los autores implicados en estos crímenes se resuelva en la JEP con el trato especial que esto implica, no cumpliría a satisfacción con los derechos de las víctimas de estos crímenes ni representaría una lectura veraz de lo ocurrido para las futuras generaciones.

- Respecto a las sentencias condenatorias por casos de ejecuciones extrajudiciales que ya están en firme: el Acuerdo abre la posibilidad de que las condenas que ya existan en la justicia ordinaria sean revisadas¹⁰, por lo que inquieta saber lo que ocurrirá cuando los agentes estatales que hasta ahora han sido condenados (luego de las largas luchas de las víctimas y organizaciones de derechos humanos) por ejecuciones extrajudiciales en el contexto de “falsos

positivos” soliciten revisión de sus condenas.

- Respecto al juzgamiento de máximos responsables: un aspecto que podría obstaculizar el juzgamiento de altos responsables tiene que ver con que en el Acuerdo se mantiene el fuero especial para quienes hayan ocupado el cargo de la presidencia, al señalar que: “...En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la Cámara de Representantes para lo de su competencia...”. (Acuerdo, 2016, pág. 134).

“

Con la firma del Acuerdo y el cese al fuego definitivo se están perdiendo menos vidas en medio de la confrontación armada, lo cual es motivo de esperanza.

”



Fotografía archivo CINEP/PPP; Jennipher Corredor.

• Respecto a los cuerpos normativos que serán aplicados: por motivos jurídico-políticos, se entiende que al polo estatal (fuerza pública y paramilitares) le son aplicables las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el DIH, y al polo insurgente las normas del DIH; por lo tanto, causan inquietud las interpretaciones que surgen respecto de algunas líneas del Acuerdo que señalan tratos especiales, tales como: "...respecto a los agentes del Estado, se establece un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo basado en el Derecho Internacional Humanitario. Dicho tratamiento diferenciado valorará lo establecido en las reglas operacionales de la fuerza pública en relación con el DIH" (Acuerdo, 2016, pág., 137); y más adelante se señala que respecto a los parámetros para

establecer la responsabilidad de los integrantes de la insurgencia se tendrán en cuenta las normas del DIH, el DIDH y el Derecho Penal Internacional (Acuerdo, 2016, pág. 146).



Un paso fundamental para la paz es el reconocimiento de las personas que han sido victimizadas y de sus derechos, así como tomar medidas para que las futuras generaciones no pasen por lo mismo.




Importancia de la verdad como garantía de no repetición

Se espera que la revelación de la verdad como un eje del Acuerdo tenga consecuencias, redundando en medidas que permitan atacar las causas

del conflicto, tales como la exclusión social y política que afecta a las capas más pobres y discriminadas de la población, así como el papel del uso de la fuerza del Estado contra la población en múltiples circunstancias y por múltiples motivaciones.

Es importante mencionar que el punto quinto del Acuerdo contiene declaraciones importantes, que nunca se habían visto en un documento firmado por el Gobierno nacional, por ejemplo, al hacer el reconocimiento implícito de que se ha hecho uso de manera arbitraria del sistema penal contra defensores de derechos humanos y comunidades, ya que se asigna a la JEP la labor de cesar los procesos judiciales que cursen y estén relacionados con la criminalización de la protesta¹¹. Este tipo de declaraciones, comienzan a develar las causas y maneras en que se ha desarrollado el conflicto y la violencia política del país en las últimas décadas, por lo que es válido demandar que las negociaciones llevadas a cabo con un actor armado y político al que se le ofreció dejar las armas para hacer uso de las vías legales para reclamar sus derechos y participar, redunden en la garantía de los derechos de toda la población y en el libre ejercicio a oponerse, protestar y participar de manera efectiva¹².

Con la firma del Acuerdo y el cese al fuego definitivo se están perdiendo menos vidas en medio de la confrontación armada, lo cual es motivo de esperanza. En todo caso, un paso fundamental para la paz es el reconocimiento de las personas que han sido victimizadas y de sus derechos, así como tomar medidas para que las futuras generaciones no pasen por lo mismo. Como lo menciona el Acuerdo de manera acertada, uno de los objetivos es el "reconocimiento de un pasado cruento que debe ser asumido para ser superado". 

***Ángela Ballesteros G. y Jerry de J. Garavito R.**

Abogados e investigadores de CINEP/ Programa de Por la Paz, Equipo de Derechos Humanos, Proyecto Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política.

Referencias

Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2013). Informe ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.
 Congreso de la República (1997). Ley 387 de julio 18 de 1997. Colombia.
 Congreso de la República (2005). Ley 975 de julio 25 de 2005. Colombia.
 Congreso de la República (2011). Ley 1448 de junio 10 de 2011. Colombia.
 Mesa De Negociaciones (2016). Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Agosto 24 de 2016. La Habana.
 Corte Constitucional (2004). Sentencia T-025 de enero 22 de 2004. Expediente T-653010 y acumulados. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José

Cepeda Espinosa. Colombia.
 CINEP (2016). Sistema de Información de Violencia Política en Línea, SIVel. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. CINEP / PPP El Tiempo (Mayo 14 de 2016) Nota de prensa. Las más de 570.000 tutelas que asfixian a la Unidad de Víctimas. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-de-victimas-tiene-576000-tutelas/16591987>
 Fiscalía General de la Nación. FGN (2016). Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional. Estadísticas. Informe General Mayo de 2016. Disponible en URL: <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/unidad-de-justicia-y-paz/> Recuperado en Agosto 03 de 2016.

Notas

- 1 Abogados e investigadores de CINEP/ Programa de Por la Paz, Equipo de Derechos Humanos, Proyecto Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política.
- 2 Fuente: Registro Único de Víctimas - RNI - Red Nacional de Información Fecha de corte: 01 jul 2016 Recuperado en Agosto 01 de 2016
- 3 Cfr. Informe ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, del CNMH, 2013
- 4 Cfr. Ley 387 de 1997 Artículos 4 y ss
- 5 Cfr. Ley 1448 de 2011
- 6 Cfr. ICTJ. Documento “¿Que es la justicia Transicional?... disponibles en línea URL: <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>
- 7 Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, Tribunal para la Paz, Sala de Amnistía o indulto, Sala de definición de situaciones jurídicas, y la Unidad de Investigación y Acusación.
- 8 El Acuerdo señala que: “No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma” (Acuerdo, 2016, p. 136).
- 10 Las penas en prisión muchas veces no han cumplido con el carácter resocializador que prometen tener, sino que por el contrario, en varias ocasiones las personas que son recluidas por un periodo, continúan delinquirando cuando recobran la libertad, e incluso lo hacen desde la misma cárcel. Además, también es debatible el grado de satisfacción o reparación que puede representar para una víctima el hecho de que su victimario sea condenado a largos años de cárcel. Por la ejecución extrajudicial del joven Mauricio Hernández Cuadrado, el Juzgado único penal del circuito especializado de Santa Rosa de Viterbo condenó dos militares en octubre de 2010 a 56 años de pena de prisión. El día de la condena, uno de los militares le manifestó a la madre de la víctima que “iba a pagar la pena con orgullo”, de lo que se desprende que el pago de una pena de prisión no siempre es sinónimo de arrepentimiento de la conducta.
- 11 El Acuerdo señala que el componente de justicia del SIVJNR está orientado por un paradigma prospectivo, bajo la idea de que “la comunidad política no es solo una unión de coetáneos, sino también un vínculo entre generaciones que se eslabonan en el tiempo. La Justicia es prospectiva en cuanto considera que una época influye ineluctablemente sobre las posteriores. Se trata de una justicia prospectiva respetuosa de los valores del presente y a la vez preocupada por acabar con conflictos que no deben ser perpetuados, en aras de la defensa de los derechos de las futuras generaciones”. (Acuerdo, 2016, p.130)
- 12 Por ejemplo a la Sala de definición de situaciones jurídicas se le asignan, entre otras, las funciones de “(b) Definir el tratamiento que se dará a las sentencias impuestas previamente por la justicia respecto a las personas objeto del componente de justicia conforme a los requisitos establecidos en el SIVJNR -punto 3.3 del Acuerdo General-, incluida la extinción de responsabilidades por entenderse cumplida la sanción”. (Acuerdo, 2016, p. 142)
- 13 Además, se señala la posibilidad de que los procesos judiciales que tengan que ver con criminalización de la protesta y de las actividades que se realizan en torno a esta, puedan cesar: “La Sala de definición de situaciones jurídicas podrá aplicar mecanismos de cesación de procedimientos con miras a la extinción de la responsabilidad, cuando se trate de contextos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta o disturbios internos. Las autoridades estatales, las organizaciones sociales, sindicales, de derechos humanos y procesos que hacen parte de la Cumbre Agraria, Étnica y Popular allargarán la información a la Sala cuando se trate de los siguientes delitos: asonada, obstrucción de vías públicas, lanzamiento de sustancias peligrosas, violencia contra servidor público, perturbación del servicio de transporte público, daños en bien ajeno, lesiones personales y demás delitos ocasionados en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana”.(Acuerdo, 2016, p. 148)
- 14 Según el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep, durante el primer semestre de 2016 el accionar del Escuadrón Móvil Antidisturbios-Esmad de la Policía Nacional ha causado al menos 5 personas muertas y 61 heridas. Igualmente, según el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia, del Programa Somos Defensores, durante el primer semestre de 2016, 314 defensores y defensoras fueron víctimas de algún tipo de agresión que pone en riesgo su vida e integridad, entre estos 35 asesinatos.



Innovaciones del proceso de paz en Colombia

Autor: **Kristian Herbolzheimer**

Director of the Transitions to Peace (Philippines and Colombia) Programmes

Mucho se ha hablado de las innovaciones del proceso de paz en Colombia. La siguiente infografía resume las cinco innovaciones principales:

NEGOCIACIONES

Seis puntos – cinco sustantivos y uno procedimental:

1 Desarrollo rural (Mayo 2013)	4 Víctimas (Septiembre 2014)
2 Participación política (Noviembre 2013)	5 Terminación del conflicto (Junio 2016)
3 Cultivos de uso ilícito (Mayo 2014)	6 Implementación (Agosto 2016)

RETOS PENDIENTES



1 Ampliar la apropiación y el apoyo ciudadano	2 Implementación – de las palabras a los hechos
3 Convergencia con diálogos con ELN	4 Transformación cultural de la sociedad colombiana

El conflicto colombiano

Uno de los más violentos y prolongados, con **cinco décadas** y más de **ocho millones** de víctimas.

El proceso de paz colombiano

Demuestra la voluntad de la **comunidad internacional** para que se encuentre una **solución negociada** al conflicto.

ESTRUCTURA DE LOS DIÁLOGOS GOBIERNO-REBELDES

Tres fases del proceso de paz:

1 Preparación: Diálogos secretos (2011-2012)	2 Terminación: Diálogos públicos
--	--

3 Transformación del conflicto: Diálogos incluyentes en Colombia (2013-2016)
--

Proceso de
Colombiano

...tra que a pesar
...mplejidad,
...ber una
...política a los
...s armados.

GOBIERNO-FARC

2

...ción del conflicto:
...formales (2012-2016)



6-?)



INNOVACIONES

**Cinco innovaciones
en el proceso de
paz de Colombia:**



1 Democratizar el proceso

Las *negociaciones* forman parte
un de *proceso* de paz más amplio.



2 Evitar la impunidad

Derecho de las víctimas a
verdad, justicia, reparación
y garantías de no repetición.



3 Desarrollo rural

Conjuntamente con políticas
anti-drogas son pilares
centrales de los acuerdos.



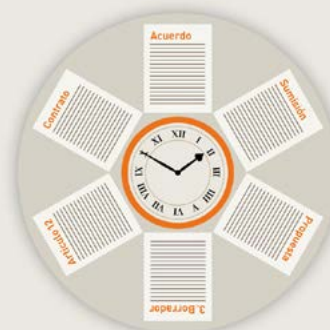
4 Sub Comisión de Género

Sin precedentes –
supervisa los acuerdos.



5 Preparar la implementación

Con mucha antelación a
la firma del acuerdo final.



Para más información:

[Innovations in the Colombian peace process](#)



www.c-r.org

Ver infografía
original



Entre la política y la Ley: Segunda ocupación en la restitución de tierras

Por: Andrea Lopera Lombana*

En un contexto en el que el conflicto armado ha afectado de forma directa e indirecta a la población, en particular a la que habita zonas rurales, el mecanismo de restitución de tierras debe responder al restablecimiento y garantía de los derechos de las víctimas reclamantes sin generar perjuicios a sujetos y comunidades que históricamente han tenido un acceso precario a la tierra.

Un poco de historia: Antecedentes del debate nacional

La discusión sobre segundos ocupantes en la implementación de la restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 tuvo sus primeros visos en 2013 a propósito de algunos casos en Cesar y Córdoba en los que se mencionaban hasta terceras y cuartas ocupaciones: En casos concernientes a procesos con oposiciones que habían comenzado en 2012, la restitución de tierras estaba exacerbando conflictos territoriales entre comunidades rurales, principalmente campesinas. A partir de 2014, cuando muchos de los casos se encontraban en etapa administrativa, se pudo establecer que algunas exigencias por el reconocimiento de compensaciones provenían de pobladores que habían ocupado predios abandonados a causa de la violencia, dirigidos por los mismos victimarios¹. También se estableció que, en varios de esos casos, muchos de estos ocupantes salieron de los predios tiempo después por presión de los acto-

res armados que los habían ubicado en las tierras, y éstas fueron ocupadas otra vez por nuevos pobladores provenientes de distintas zonas de la región... Y así sucesivamente.

Para el mismo periodo (2012–2014), en Puerto Gaitán, Meta, se extendía una inconformidad en la zona piloto en la que se implementó la restitución de tierras, el Alto de Tillavá: por lo menos en nueve de 18 casos de restitución con oposición, los fallos ordenaban la garantía del derecho a la restitución de los reclamantes y no reconocían buena fe exenta de culpa a los opositores, en su mayoría campesinos pobres que habían llegado a la zona durante la bonanza cocalera, algunos desplazados de otras zonas de la región, y quienes habían hecho transacciones de compraventa sobre mejoras, cultivos de coca o tierras limpias que no contaban con papeles de propiedad. La razón para no reconocer buena fe se basó en la presunta connivencia de estos campesinos con actores armados no estatales presentes en la región que controlaban el territorio durante un periodo en el que las transacciones informales sobre la tierra se realizaban

sólo con el aval de tales grupos. Como respuesta a la situación, algunos de los campesinos opositores constituyeron una asociación en la que se reconocen como segundos ocupantes víctimas del conflicto armado y también de la restitución de tierras (Cinep/PPP, 2015).

“

La discusión sobre segundos ocupantes en la implementación de la restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 tuvo sus primeros visos en 2013 a propósito de algunos casos en Cesar y Córdoba en los que se

”

Otro precedente sobre el tema apareció en el Informe de Rendición de Cuentas del año 2014 de la Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Cauca (URT – Cauca), en el que se hacía mención expresa a los eventuales conflictos que podían surgir o profundizarse por cuenta de las reclamaciones de tierras en algunas zonas del departamento en las



Fotografía archivo CINEP/PPP.

que había nuevos ocupantes o poseedores en predios objeto de restitución. La recomendación de la URT – Cauca en tal documento exhortaba a la aplicación eficaz y consiente del enfoque de Acción sin Daño en estos casos a través de mecanismos de atención para todas las personas que hicieran parte de los procesos, con el fin de que las medidas de reparación, restitución y compensación se dictaran acorde a las condiciones particulares de todos los intervinientes, y se mencionaba el primer avance al respecto en el que se incluiría a la Defensoría del Pueblo en casos de segunda ocupación (URT – Cauca, 2014, p. 27).

Finalmente, antes de la Ley 1448, en los pilotos de restitución de tierras realizados entre 2010 y 2011 encabezados por Acción Social y posteriormente por el Ministerio de Agricultura a través del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, ya se había diagnosticado el tema de segunda ocupación en casos de Sucre y Bolívar, creando mesas de concertación entre la población para mitigar los impactos adversos del programa². Al parecer, las medidas que se tomaron en esos casos no fueron tenidas en cuenta en la discusión de la Ley 1448, y ahora que el tema de segundos ocupantes se ha vuelto un gran debate nacional, no

se habla mucho de estos antecedentes ni de los aprendizajes que de todos los casos podrían retomarse en perspectiva del derecho a la restitución de tierras como mecanismo de reparación y, en un sentido más amplio, como parte del desarrollo del mandato constitucional sobre acceso progresivo a las tierras en condiciones de dignidad.

Lo que se ha hecho al respecto: Actuaciones institucionales y sectores políticos

Las respuestas institucionales para el manejo del tema se han venido discutiendo e implementado desde el año 2013, cuando fueron identificados los primeros conflictos con ocasión de segundas ocupaciones. En lo que tiene que ver con normatividad, en el mismo año el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) realizó un acuerdo para atender a población campesina ubicada en zonas intervenidas por la política de restitución de tierras. Posteriormente, mediante el primer acuerdo emitido por la Unidad de Restitución de Tierras (URT), se definió a los segundos ocupantes como “aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial, pese a no haber sido declaradas de buena fe exenta de

culpa en las sentencias de restitución y no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado y que, con ocasión a la sentencia, se vieron abocadas a perder su relación con el predio” (URT, 2014, art. 5).

Desde el año 2014 la URT y la Defensoría del Pueblo firmaron una carta de entendimiento en la que se delega a esta última entidad la representación legal en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras de los opositores que no tengan recursos para ello y que puedan caracterizarse como segundos ocupantes de buena fe. Esta directriz comenzó a implementarse sin presupuesto adicional para la Defensoría y sin formación en temas agrarios, justicia transicional y de reparación integral

“

Ahora que el tema de segundos ocupantes se ha vuelto un gran debate nacional, no se habla mucho de estos antecedentes ni de los aprendizajes que de todos los casos podrían retomarse en perspectiva del derecho a la restitución de tierras como mecanismo de reparación.

”

para los defensores públicos, además de una sobrecarga de trabajo para ellos y limitaciones jurisdiccionales para el litigio que, en la práctica, mantienen la inequidad en el acompañamiento y garantía de derechos a la tierra entre reclamantes y segundos ocupantes. Entre 2015 y 2016, con el aumento de conflictos por casos de segunda ocupación, se han emitido tres acuerdos que ordenan medidas y lineamientos para atención a segundos ocupantes y un decreto más que reglamenta de manera más robusta las medidas de atención.

Mientras tanto desde el Partido Cambio Radical se presentó un proyecto de reforma a tres artículos de la Ley 1448

“

Este fallo se convierte es un precedente judicial para los jueces y magistrados de restitución de tierras en lo que tiene que ver con la caracterización, tratamiento diferencial y de derechos, y medidas de atención a segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad

”

”

por medio del cual se busca modificar los principios de buena fe exenta de culpa (para opositores) e inversión de la carga de la prueba (para reclamantes). Por su parte, el partido Centro

Democrático ha convocado y realizado dos debates de control político en el Congreso de la República que han tratado el tema.

Además de estas actuaciones, desde sectores sociales y organizaciones de reclamantes de tierras, se han presentado varias demandas a algunos artículos de la Ley 1448 mediante las cuales se ha buscado exigir mayores garantías para todos los intervinientes en los procesos. Ante tales alegatos³ recientemente la Corte Constitucional ha emitido una sentencia que presenta los argumentos más importantes para la resolución de conflictos por segunda ocupación.

Cuadro 1. Actuaciones institucionales sobre segunda ocupación

Acciones/Instituciones	Objetivo	Estado
Acuerdo N° 324 de 2013 * Incoder	Por el cual se adiciona el Acuerdo 310 de 2013, para otorgar el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (Sidra) a la población campesina ubicada en zonas intervenidas por la política de restitución de tierras	Vigente
Instrucción Conjunta N° * URT * Defensoría del Pueblo	Fortalecimiento de la defensa técnica de los terceros y/u opositores en el proceso de restitución de tierras despojadas, Ley 1448 de 2011 y decretos 4829 de 2011 y 4800 de 2011	Vigente
Acuerdo N° 018 de 2014 * URT	Por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución	Vetado por Ministerio de Hacienda (falta de presupuesto) Aprobado posteriormente Derogado por Acuerdo N° 21 de 2015
Acuerdo N° 21 de 2015 * Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural * URT	Por el cual se deroga el acuerdo No. 18 de 2014 y se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los Segundos Ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución	Derogado por Acuerdo N° 29 de 2016
Acuerdo N° 29 de 2016 * URT –	Por el cual se deroga el Acuerdo 021 de 2015 y se adopta el reglamento para dar cumplimiento al artículo 4o del Decreto 440 de 2016, mediante el cual se adiciona el artículo 2.15.1.1.15 al Título 1, Capítulo 1 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 relacionado con las medidas de atención a los segundos ocupantes	Vigente
Decreto N° 440 de 2016 * Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Vigente
Proyecto de Ley N° 148 de 2015 * Cambio Radical	Por medio de la cual se modifican los Artículos 78°, 88°, 89° y se adiciona un Parágrafo al Artículo 91° de la ley 1448 de 2011	Archivado
Sentencia C-330 de 2016 * Corte Constitucional	Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 88, 91, 98 y 105 (parciales) de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	Precedente judicial

Lo más destacado del fallo es que “modera” la exención de culpa de la buena fe al vincularla con las condiciones particulares de quienes sean terceros intervinientes en los procesos de restitución de tierras. Así, en casos en que los opositores no tengan recursos para probar su buena fe exenta de culpa en la tenencia de los predios objeto de restitución, bastará con la buena fe simple para que sean reconocidos como segundos ocupantes, diferente de los casos de personas naturales, empresas o grandes ocupantes que al momento de hacer transacciones sobre predios reclamados hayan contado con todas las condiciones para verificar la procedencia de los mismos en caso de que estos hubiesen sido adquiridos de manera violenta (Corte Constitucional, 2016a). Este fallo se convierte en un precedente judicial para los jueces y magistrados de restitución de tierras en lo que tiene que ver con la caracterización, tratamiento diferencial y de derechos, y medidas de atención a segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, con el fin de que las órdenes vayan orientadas al

“

La campaña de desprestigio en contra de la restitución de tierras encabezada por el Centro Democrático, Fedegán y el procurador Alejandro Ordóñez ha posicionado en el panorama nacional la discusión sobre las dificultades que enfrenta el mecanismo de restitución de tierras en la actualidad.

”

reconocimiento de compensaciones y garantías de sus derechos.

Ya que estas actuaciones son recientes y su implementación está en ciernes, el manejo que se ha dado a los conflictos por segunda ocupación en procesos de restitución de tierras ha puesto en tela de juicio la legitimidad e idoneidad del mecanismo de restitución que ordena la 1448, ya que han existido demandas penales en contra de víctimas reclamantes u opositores por falso testimonio o calumnia por las que se han suspendido los procesos⁴ sin observancia del marco de justicia transicional en que

la Ley se fundamenta, y estos conflictos han sido utilizados por sectores políticos y sociales que ven en este mecanismo un riesgo para sus intereses.

En efecto, la campaña de desprestigio en contra de la restitución de tierras encabezada por el Centro Democrático, Fedegán y el procurador Alejandro Ordóñez, que ha tenido su punto más alto en las reuniones realizadas durante el mes de abril de 2016 en Sabanas de San Ángel, Magdalena, y Sal Alberto, Cesar, (Magdalena Medio), ha posicionado en el panorama nacional la discusión sobre las dificultades que enfrenta el mecanismo de restitución de tierras en la actualidad a pesar de que los conflictos por segunda ocupación y otros problemas de diseño de la Ley 1448 no son recientes, por el contrario, se han venido diagnosticando desde el inicio de la implementación⁵.

Excepcionalmente, Todd Howland, representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, se pronunció con preocupación sobre tal campaña arguyendo que las declaraciones de José



Fotografía archivo CINEP/PPP.

Félix Lafaurie, presidente de Fedegán, están poniendo en peligro no sólo los procesos de reclamación sino la integridad y la vida de las víctimas reclamantes que legítimamente exigen la restitución de los predios que les fueron despojados con violencia. La respuesta de Lafaurie ha sido inmediata invitando a Howland a visitar las zonas de implementación, y ahora se ha creado una comisión integrada por miembros de los dos sectores para presentar una propuesta metodológica para la realización de visitas de verificación⁶.



La restitución de tierras, desde el momento en que los reclamantes solicitan la inscripción en el RTDAF, se compone de tres etapas: 1) Administrativa, 2) Judicial y 3) Posfallo.



En este contexto, y más allá del contrapunteo político, la pregunta que queda entonces es ¿por qué se ha vuelto un debate nacional el tema de segundos ocupantes recientemente cuando desde hace años es un problema de diseño evidente del mecanismo de restitución de tierras que tiene que ver fundamentalmente con la garantía de los derechos a la restitución y sólo tangencialmente con la discusión política coyuntural?

Lo más importante: La garantía de los derechos a la restitución y la tierra

Cumplidos cinco años de la aprobación de la Ley 1448 y cuatro de su implementación, lo que no se debe perder de vista en lo inmediato y lo venidero es que su óptimo cumplimiento debe ofrecer garantías para la reparación y el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado, esto en un sentido más amplio quiere decir que deben ser reconocidas tanto aquellas personas que fueron despojadas de sus derechos de usufructo sobre las tierras de manera violenta, como aquellas

que ocuparon de buena fe predios que hoy son objeto de restitución al no tener otro medio de subsistencia –lo que no implica connivencia en el despojo o aprovechamiento de la situación de violencia sino resiliencia a la misma–, pero no tienen la posibilidad de probar esta condición en un litigio judicial debido a las condiciones estructurales del mismo conflicto que han tenido que ver con un acceso precario a la tierra, informalidad en las transacciones sobre la misma por la falta de un registro y catastro rural, dinámicas de desplazamientos, repoblamiento y retornos a zonas de despojos sin ningún tipo de acompañamiento, entre otras.

Lo anterior, en perspectiva del derecho a la tierra, indica que si bien la Ley 1448 no tiene como objetivo reemplazar o convertirse en una ley de reforma agraria, junto a la Ley 160 de 1994, es la norma sobre la cual se está distribuyendo la tierra en el país actualmente y, en esa medida, debe complementar el principio constitucional que ordena el acceso progresivo a tal recurso. Esto quiere decir que las decisiones que se tomen para resolver los conflictos de segunda ocupación deben contemplar este principio de cara a las condiciones de todas las personas que intervienen en los procesos de restitución de tierras.

No obstante, el panorama en el que está ubicada la discusión de segunda ocupación en la restitución de tierras se desdibuja bajo la cortina de humo que han levantado gremios, sectores políticos y funcionarios públicos de alto nivel, dejando de lado que lo fundamental es la garantía de los derechos de la población en condiciones de seguridad y dignidad. Estos sectores quieren o bien ideologizar la discusión para volverla una bandera más en contra del proceso de paz con las FARC-EP, o bien seguir manteniendo el control territorial de ciertas zonas del país, y ven en la restitución de tierras una amenaza. Este tema no es menor ya que, además de lo mencionado, está teniendo una consecuencia muy peligrosa para las víctimas reclamantes: La estigmatización de sus reclamos y, por tanto, el aumento inmi-

nente del riesgo en torno a los procesos de restitución de tierras⁷.

En un contexto en el que reclamantes y organizaciones defensoras de derechos humanos han denunciado las constantes amenazas en su contra, el asesinato de más de 70 líderes de restitución de tierras desde 2012, y la activación de un “ejército anti-restitución” que opera a nivel nacional, preocupa que haya espacios convocados multitudinariamente por funcionarios como el Procurador en los que se pone en cuestión la condición de víctimas de reclamantes de tierras, y declaraciones temerarias como las del representante del gremio ganadero que señala a la restitución como la forma en la que “la guerrilla está tratando de recuperar el control territorial que ha perdido”. Estas situaciones sirven de pábulo para el recrudecimiento de la violencia, generan zozobra en los territorios, estigmatizan y perjudican a las personas que tienen que ver con los procesos de restitución y, lo más dramático, legitiman brotes de violencia directa en su contra.



Los jueces tienen la potestad de ordenar medidas de compensación cuando sea el caso, como los casos de segunda ocupación de buena fe.



Respecto a este tema resulta interesante que sea un Informe de la Procuraduría para el año 2015, el que afirme que en el departamento de Magdalena la razón por la que los reclamantes han desistido del proceso es el temor al retorno (Procuraduría, 2015). Frente a los desistimientos, la Corte Constitucional también se ha pronunciado estableciendo que una vez admitidas las demandas de restitución de tierras por los juzgados con competencia, no podrán ser desestimados los casos, esto quiere decir que los jueces y magistrados deberán resolverlos mediante sentencia judicial sin ninguna excepción pues se arguye que “aceptar el desistimiento como una forma legítima para

terminar el proceso incentivaría a los grupos ilegales a seguir presionando a las víctimas a renunciar al derecho de propiedad que tienen sobre sus predios y a los derechos a la verdad, justicia y reparación que se derivan del proceso de restitución” (Corte Constitucional, 2016b). Aunque relevantes, esfuerzos como esté, que tienen el fin de blindar los procesos de restitución de tierras, todavía no responden de manera eficaz a la resolución de los casos porque no contemplan estrategias para brindar seguridad a las víctimas⁸ y tampoco establecen mecanismos para hacer mucho más expedito el proceso.

¿Y en medio quiénes quedan? Tanto las víctimas reclamantes como los segundos ocupantes de buena fe en su mayoría población rural sin tierra que, junto a las mismas víctimas, están siendo utilizados por estos sectores para defender sus intereses. Existe incumplimiento en las medidas de atención que garantizan los derechos de forma integral desde el inicio de los procesos de restitución y esto es responsabilidad tanto del Gobierno nacional como de los funcionarios de las URT, jueces y magistrados con competencia en el tema, porque, en últimas, es en la caracterización de los casos, a cargo de los primeros; en los fallos judiciales y en el respectivo seguimiento al cumplimiento, a cargo de los segundos, en donde se materializa el goce efectivo de los derechos en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad.

¿Dónde están los desaciertos?

La restitución de tierras, desde el momento en que los reclamantes solicitan la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (Rtdaf), se compone de tres etapas: 1) Administrativa, encabezada por la URT; 2) Judicial, encabezada por los Jueces y Magistrados de Restitución, y 3) Posfallo, en la que las responsabilidades son compartidas por todas las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Snariv) y los jueces continúan teniendo competencia en el seguimiento

al cumplimiento de las órdenes judiciales⁹. En todo este proceso las víctimas deben contar con garantías para la reparación, la no repetición y el goce efectivo de sus derechos desde el principio.

“

Se debe aunar esfuerzos para que los aprendizajes que ha dejado el tiempo de implementación sirvan como marco de referencia para el mejoramiento del mecanismo de restitución de tierras en varios de sus aspectos.

”

En la etapa administrativa, la URT articulada con organizaciones de la sociedad civil que representan a las víctimas cuando es el caso¹⁰, además de los trámites de inscripción, está encargada de construir los documentos de análisis

de contexto que den cuenta de la historia de despojo de la zona, así como de las condiciones para el retorno. Tales documentos sirven de base para la construcción de las demandas que son presentadas ante los jueces. En la etapa judicial, los jueces y magistrados de restitución estudian los casos y tienen potestad de exigir nuevas pruebas, además de las anexadas al expediente de la demanda para resolver los casos y emitir los respectivos fallos. En la etapa posfallo es cuando, en la práctica, debe garantizarse el goce efectivo de los derechos de manera integral por medio del cumplimiento de las órdenes judiciales que responsabilizan a las entidades competentes en temas de estabilización socioeconómica, vivienda y formalización, rehabilitación, acompañamiento y reparación, entre otros¹¹.

Este esquemático resumen de la ruta de la restitución, admite decir que, en teoría, su correcta aplicación debería permitir caracterizar de manera suficien-



Fotografía archivo CINEP/PPP.

te los contextos territoriales específicos en los que se dan las solicitudes, esto es, historia del despojo o abandono, condición actual de los reclamantes, características particulares de la zona en la que se encuentran los predios objeto de restitución, naturaleza de las ocupaciones posteriores (en los casos de ausencia de retornos voluntarios) y, por tanto, perfiles o características de segundos ocupantes, opositores y comunidades receptoras. Y aquí está el primer desacierto: parece ser que las caracterizaciones no están siendo lo suficientemente cualificadas como para que los jueces y magistrados tengan elementos de juicio para poder comprender las condiciones sociales de algunos opositores que pueden ser caracterizados como segundos ocupantes de buena fe y fallar en consecuencia, es decir, garantizando derechos y evitando victimizaciones o profundizando condiciones de vulnerabilidad.

De este desacierto se desprende el segundo: La 1448 establece que los fallos deben contener “órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera el caso” (art. 91), esto quiere decir que los jueces

tienen la potestad de ordenar medidas de compensación cuando sea el caso, como los casos de segunda ocupación de buena fe; además, desde 2014 hay una serie de acuerdos que dictan medidas de atención a segundos ocupantes. Entonces, ¿por qué siguen profundizándose los conflictos entre la población porque los fallos no ordenan compensación en casos de segunda ocupación de buena fe? De nuevo, parece ser que los jueces se están quedando con las pruebas que anexa la URT a la demanda y no están ordenando nuevas pruebas que verifiquen o diferencien en terreno las condiciones de los intervinientes. En casos como los del Alto de Tillavá, por ejemplo, a muchos de los segundos ocupantes les resultaba económicamente muy difícil trasladarse a Bogotá a cumplir con las diligencias judiciales, por lo cual no había posibilidad de contrastar las pruebas.



Una de las grandes lecciones que han dejado los casos de segunda ocupación es que la intervención institucional de la URT no debe ser aislada.



En la misma línea, el apellido que da la Ley a la ‘buena fe’ de ‘exenta de culpa’ claramente marca un punto muy alto para los segundos ocupantes de buena fe para poder probar que sus ocupaciones no fueron producto del aprovechamiento de situaciones de violencia o de connivencia con grupos armados. Los jueces y magistrados se apegan a tal apellido cuando analizan el sumario de pruebas para no ordenar compensaciones. Por fortuna la Corte Constitucional ya se ha pronunciado al respecto y ha dado vía a los jueces para hacer taxativa la aplicación del principio en los casos en que los segundos ocupantes sean población vulnerable, ratificando además que la 1448, en su título sobre restitución, no tiene por qué ser modificada.

Finalmente, en la etapa posfallo tampoco se ha evidenciado una articulación interinstitucional en la que entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), la Defensoría del Pueblo, las Personerías, entre otras, realicen un acompañamiento adecuado a las poblaciones receptoras, así como a los opositores vencidos en el proceso que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad con el fin de



Fotografía archivo CINEP/PPP.

que sean atendidos garantizando sus derechos. Esto representa el siguiente desacierto, desencadenado por una ejecución del mecanismo de restitución de tierras no cualificado desde el principio, en otras palabras, los desaciertos no se han generado por cuestiones como la carencia de segunda instancia sino, precisamente, por no implementar la norma partiendo no del legalismo de la misma, sino de una perspectiva que priorice los derechos de las comunidades bajo los principios de equidad, reparación y restitución, y acceso digno a la tierra. Lo que hay de fondo en el contexto actual del debate no es otra cosa que la histórica disputa por la tierra que nunca se ha resuelto a favor de los campesinos sin tierra, en parte, por la disfuncionalidad del Estado; en parte, por el dominio territorial de grupos de presión como el gremio ganadero que ve como una amenaza para sus intereses cualquier norma alrededor del tema que conceda mayores garantías a la población rural, así no sea su objetivo ser una reforma agraria.

Entonces, ¿reforma o restitución?

La iniciativa de reformar la Ley 1448 en su apartado de restitución de tierras es la segunda que se lleva al Congreso desde que esta norma empezó a regir. Ambos proyectos, provenientes de sectores distintos y con intenciones muy diferentes¹², fueron archivados sin ser discutidos en las cámaras respectivas. Esto ha tenido que ver con que no hay condiciones para abrir el debate, pues no están claros cuáles han sido los impactos de la implementación; sin embargo, se presume que los principios del mecanismo de restitución de tierras no necesitan reformarse, por lo menos por ahora, ya que, como lo reafirma la Corte Constitucional, éstos alcanzan a ser suficientes para que los jueces y magistrados puedan dictar órdenes orientadas a la garantía de los derechos de personas y comunidades víctimas de despojo o abandono. También indica que orienta hacia el reconocimiento y garantía de los derechos de aquellas personas y comunidades que, como los reclamantes, hacen parte de un universo amplio

de población víctima que, directa o indirectamente, ha sido afectada por el conflicto armado y más en la ruralidad.



Lo que ha quedado en el ambiente es que la garantía de los derechos parece depender más de quienes aplican primero a la oferta institucional, de quienes llenan primero el formulario de inscripción al Rtdaf y no de las necesidades y los derechos de las víctimas.



Ahora bien, la Ley 1448 tiene problemas de diseño que reposan, entre otras cosas, en la división que establece para los intervinientes en el proceso, de forma tal que, mientras los reclamantes pueden exigir todas las garantías, quienes se presenten como opositores no pueden acceder a la justicia en igualdad de condiciones. Este es un terreno sinuoso ya que, como se ha evidenciado en algunas sentencias de restitución, en casos de empresas y grandes ocupantes se ha podido establecer el aprovechamiento de la situación de violencia generalizada para el acaparamiento indiscriminado de tierras, empero la situación no aplica en territorios en los que el conflicto ha generado que personas desplazadas ocupen predios que fueron despojados sin ningún tipo de acompañamiento y ahora están siendo señaladas como cómplices de la violencia. Esto quiere decir que no existen datos fidedignos que den cuenta de la gravedad y complejidad de los fenómenos de despojo y abandono que generan este tipo de señalamientos¹³.

Lo anterior, a su vez, tiene que ver con que la Ley 1448 está tocando una de las causas estructurales del conflicto armado en Colombia: la distribución de la tierra. Sin ser su objetivo, la Ley está llenando vacíos institucionales producto de la falta de normatividad agraria de distribución positiva de tierras o, en palabras más comunes, una Ley de reforma agraria eficaz. Reformarla, entonces, implicaría un esfuerzo por incorporar esta perspectiva y en el contexto actual

del país, tendría que ver con la articulación de este mecanismo de reparación con lo pactado en la mesa de negociación de La Habana, específicamente, en el punto de tierras que precisamente habla de una Reforma Rural Integral y contempla la creación de un Fondo de Tierras para la distribución.

Por ahora y debido a que la vigencia de la Ley va en cuenta regresiva, lo que se debe procurar hacer es aunar esfuerzos para que los aprendizajes que ha dejado la implementación sirvan como marco de referencia para el mejoramiento del mecanismo de restitución de tierras en varios de sus aspectos y, primordialmente, en condiciones de seguridad, un tema transversal que ha quedado escondido tras el gran debate nacional sobre segunda ocupación, pero que tiene todo que ver con el mismo. Además de las amenazas en contra de líderes reclamantes desde el inicio de los procesos, y del surgimiento de un ejército anti-restitución de tierras, lo más peligroso de la coyuntura actual es que se está fomentando un ambiente de señalamientos, estigmatización y violencia en contra de las comunidades reclamantes al que difícilmente puede hacer frente el Gobierno, no por la perorata que retumba bajo la máxima “es muy difícil restituir en medio del conflicto”, sino porque, de hecho, no hay medidas de seguridad específicas para reclamantes, ni garantías para la organización y participación de las comunidades que pueden servir como mecanismos de protección y prevención colectivos ante situaciones de riesgo.

Una de las grandes lecciones que han dejado los casos de segunda ocupación es que la intervención institucional de la URT no debe ser aislada, pues en contextos territoriales sumamente complejos en los que tanto población reclamante como segunda ocupante hacen parte de un mismo universo de víctimas del conflicto que merecen atención especial y en condiciones de dignidad. La entrada institucional debería ser lo más robusta posible y articulada entre entidades como la Uariv, la Defensoría del Pueblo, la UNP, las gobernaciones y alcaldías, entre las más importantes, con el fin de que los principios de una

reparación transformadora apliquen comunitariamente, porque lo que ha quedado en el ambiente es que la garantía de los derechos parece depender más de quienes aplican primero a la oferta institucional, de quienes llenan primero el formulario de inscripción al Rtdaf y no de las necesidades y los derechos de las víctimas. Finalmente, y a manera de ejemplo, en el departamento de Magdalena, en donde los paramilitares realizaron múltiples despojos, y donde se convocó una de las reuniones contra la restitución de tierras con la presencia de personajes ilustres, varias de las comunidades reclamantes están constituyendo una asociación en respuesta a los señalamientos y a las condiciones de seguridad de la zona que, con el anuncio de la libertad de algunos de los integrantes de estos grupos que se sometieron a la Ley de Justicia y Paz, se han agravado. Lo que debe hacer la institucionalidad, entonces, es rodear y acompañar este tipo de iniciativas, a la vez que entidades como la UNP respondan con celeridad y diligencia las solicitudes de protección de reclamantes de tierras porque, en todo caso, así se mejoren las prácticas institucionales en las etapas del proceso de restitución, si

no hay garantías de seguridad para los reclamantes durante el proceso y para el retorno, difícilmente se podrá cumplir la restitución de tierras de manera eficaz.

Apéndice: ¿Más que oportunismo político?

Lo del Centro Democrático, Fedegan y la Procuraduría (ésta en menor medida, es decir, si es más oportunismo que otra cosa) termina por ser algo más que oportunismo político ante la coyuntura de paz, es decir, su resistencia a la restitución de tierras excede la campaña en contra del proceso de paz: En lo que respecta al gremio ganadero y al partido político, es manifiesto que en sus filas hay intereses particulares y de larga data por mantener, ellos sí, el control territorial de ciertas zonas del país, ya que representan una élite que tradicionalmente se ha lucrado del modelo rentista a través de la acumulación de tierras, y es bastante probable que, aun si nos encontráramos en un momento político distinto, a tales élites no les caería bien que la restitución de tierras tocara, así fuera por los linderos, algo de la tierra que han apropiado por décadas. Si esto no fuese así y la pre-ocupación respecto a la situación fuera

genuina, estos sectores se habrían pronunciado respecto a los conflictos de segunda ocupación en otras zonas del país.

Por lo pronto habrá que esperar que las “visitas de verificación” conjuntas den cuenta de una perspectiva mucho más amplia de lo que implica la segunda ocupación en términos de derechos humanos, derechos a la tierra y de políticas sociales de atención y reparación a víctimas, que de las desavenencias políticas que tiene unos sectores frente a la óptima implementación de las mismas. **C**



***Andrea Lopera Lombana.**

Investigadora del Cinep/PPP. Equipo Tierras y Derecho al Territorio.

Referencias

- Cinep/PPP. (2015). *Ni vencedores ni vencidos: restitución de tierras en el Alto de Tíllavá*. Observatorio de la Restitución de la Tierra en Colombia “Tierra y Derechos, Bogotá D.C. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B14573GZzoP7bmxnOWF5RWxjTKE/view>
- Congreso de la República. (2015). *Debate Control Político sobre Restitución de Tierras*. María Fernanda Cabal – Representante Centro Democrático, Comisión 1° Cámara de Representantes, Bogotá D.C. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=F2gkCdagcYg>
- Congreso de la República. (2016). *La otra cara de la restitución de tierras. Debate de control político*. María Fernanda Cabal – Representante Centro Democrático, Comisión 1° Cámara de Representantes, Bogotá D.C. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=MGY4YTWKcCo>
- Congreso de la República. (2016). *Proyecto de Ley N° 148 de 2015*. Antonio Guerra de La Espriella – Senador Cambio Radical, Bogotá. Disponible en <http://190.26.211.102/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20Ley/2015%20-%202016/PL%20148-16%20Reforma%20Ley%20TIERAS.pdf>
- Corte Constitucional. (2016a). *Sentencia C-330/16*. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa, Bogotá. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-330-16.htm>
- Corte Constitucional. (2016b). *Sentencia T-244/16*. Magistrada Ponente: Gloria Estella Ortíz Delgado, Bogotá. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-244-16.htm>
- Semana. (2016). *El cartel contra la restitución de tierras*. Artículo de opinión León Valencia. Bogotá. Disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-ordonez-lafaurie-uribe-y-el-cartel-contra-la-restitucion-de-tierras/469644>
- URT, Defensoría del Pueblo [DP]. (2014) *Instrucción Administrativa Conjunta del 4 de agosto de 2014 “Fortalecimiento del acompañamiento y representación judicial en el proceso de restitución de tierras para las víctimas del conflicto y sujetos vulnerables”*. Bogotá.
- URT – Cauca. (2014). *Informe de la Audiencia de Rendición de Cuentas correspondiente al período marzo de 2014 – abril 2014*. Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas Forzosamente, Cauca, Popayán. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/681609/CAUCA+INFORME+FINAL++AUDIENCIA+DE+RENDICION+CUENTAS+2013.pdf/6df207d3-3159-4173-a767-9a5e194a74c6>
- URT (2014). Acuerdo N° 018 “Por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución”. Bogotá. Disponible en Procuraduría General de la Nación. (2015) *¿Cómo va la restitución de tierras? Resultados de la fase administrativa y judicial*. Bogotá

Notas

- 1 Tal y como sucedió en Córdoba con FUNPAZCOR, la iniciativa de las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC), encabezada por la Casa Castaño, en la que se usó la violencia para despojar a campesinos de las tierras, repoblarlas y despojar a los nuevos pobladores otra vez de forma violenta. Ver <http://www.verdadabierta.com/tierras/investigaciones/4548-los-castano-donaron-tierra-usurpada-y-luego-usurparon-la-tierra-donada>
- 2 Ver <http://cccartagena.org.co/mampujan/files/sec06.html>
- 3 La Corte Constitucional emitió el fallo como respuesta a la Demanda interpuesta por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) tomándola como precedente para las demandas clasificadas bajo el mismo concepto.
- 4 Uno de los casos es el de la comunidad de Salaminita, municipio de Pivijay (Magdalena) en el que cuatro reclamantes, además de funcionarios de la URT – Territorial Magdalena, fueron demandados penalmente por los opositores acusándolos de calumnia, falso testimonio y fraude procesal. Por orden de un Juez de garantías de Aracataca el proceso de restitución de tierras se suspendió durante un año hasta que la Corte Constitucional emitió una sentencia en la que revocaba la orden e instaba al Juez de Restitución encargado del proceso continuar el trámite de las solicitudes que hacen parte de una demanda colectiva (para más información ver “Corte Constitucional revoca orden judicial que había suspendido proceso de restitución en Pivijay”). Otros casos de demanda penales, con los mismos cargos en contra de reclamantes de tierras se han identificado en Meta, Cesar, Sucre y Norte de Santander.
- 5 La Ley 1448 de 2011 ha sido criticada principalmente por las limitaciones temporales que establece para la restitución de tierras y la omisión legislativa de formas de tenencia para ser titulares de restitución (Ley 1448 de 2011, artículo 75), así como por la injerencia del Ministerio de Defensa en la macro y microfocalización (Decreto 4829 de 2011, artículos 5 y 6), y por la temporalidad para la reparación de víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011, artículo 3), entre otros.
- 6 Ver <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/restitucion-de-tierras-onu-y-fedegan-trabajan-metodologia/16624919>
- 7 Ver <http://www.lafm.com.co/nacional/noticias/onu-responsabiliza-lafaurie-ca-208310>
- 8 En el informe de Rendición de Cuentas de la Unidad Nacional de Protección 2014 se muestra que los reclamantes de tierras son el segundo grupo de defensores de derechos humanos que mayor número de solicitudes de protección realiza, a pesar de esto, no hay un protocolo particular para atender a esta población y las medidas de seguridad son, en muchas ocasiones, limitadas para disminuir el riesgo que las personas amenazadas corren.
- 9 Esto no quiere decir que en las etapas previas tales entidades no tengan competencia, de hecho, una de las mayores críticas a la implementación de la Ley 1448 es la disfuncionalidad de este sistema, la falta de articulación interinstitucional.
- 10 En ocasiones la URT ha firmado convenios con organizaciones de la sociedad civil para llevar conjuntamente casos de restitución de tierras, ya sea para las caracterizaciones en procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, o de representación judicial en esta etapa en casos individuales. Entre estas organizaciones han estado La Corporación Jurídica Yira Castro, La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y El CINEP/PPP.
- 11 Esto debería funcionar de esta manera, sin embargo, en la práctica se ha visto que las sentencias suelen ser ambiguas respecto a las responsabilidades que les atribuyen a las entidades en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las órdenes.
- 12 La primera propuesta fue presentada en el año 2014 y su objetivo era reformar el proceso de microfocalización, restando poder de decisión al Ministerio de Defensa, además de buscar que el proceso de restitución en casos sin oposición se resolvieran administrativamente, es decir, sin pasar por la etapa judicial.
- 13 Las sentencias de restitución de tierras, en términos de acceso a la verdad como componente de la reparación simbólica, se presentan hoy como una de las fuentes principales de información para la reconstrucción de parte de la memoria histórica del conflicto armado en Colombia en lo que tiene que ver con dinámicas de violencia a nivel local y regional, principales victimarios, situación de la tierra posterior al despojo, ocupación del territorio por personas despojadas de otras zonas del país, entre muchas otras complejidades.



Sistema de información general

Es el conjunto de **bases de datos** que el CINEP/Programa por la Paz ha construido como resultado de años de investigación, análisis, clasificación y seguimiento de los temas clave en el estudio de alternativas de paz para Colombia. Con los años se convirtió en una de las más valiosas fuentes de información en temas sociales en el país.

**Apostamos por la vida.
Trabajamos por una sociedad
justa, sostenible y en paz.**

www.cinep.org.co



Luchas de trabajadores de la salud

Por: Gissell Medina y Leonardo Parra*

El presente artículo busca presentar la dinámica reciente de movilización de trabajadores del sector salud en el marco de la crisis estructural del sistema. En un primer momento se presenta el panorama general a partir de la Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep/PPP y, posteriormente, se exponen tres casos significativos: el Hospital Universitario de Sincelejo, el Hospital San Jerónimo de Montería y el Hospital Universitario del Valle.

“Para tener paz necesitamos salud, pues un país sin salud, es un país en guerra”¹. Esta frase pasó desapercibida para muchos, y pudo haber ingresado a ese gran listado de arengas que suelen gritar las miles de personas que protestan en nuestro país. Sin embargo, si se tiene en cuenta que quienes están protestando son los trabajadores de la salud, paralelamente a un proceso de paz, cobra un valor especial.

Vale la pena reflexionar sobre el hecho de que el gobierno, por un lado,

haya negociado con la guerrilla de las FARC-EP las condiciones sociales y económicas para su desmovilización, adicionándole el compromiso con la sociedad a tomar cartas en los asuntos de víctimas, problema agrario, justicia y cultivos de uso ilícitos; y, por otro lado, mantenga un sistema de salud pública

colapsado, representado en el cierre de servicios, intervención y crisis de hospitales como los casos que se presentan en la segunda parte del presente artículo; despidos de trabajadores de la salud sin justa causa, y deudas millonarias con los trabajadores. Todo lo anterior, como consecuencia del modelo de salud

“

Vale la pena reflexionar sobre el hecho de que el gobierno esté prometiéndole a los cuatro vientos que va a hacer la paz en Colombia, garantizándole a las FARC-EP todas las condiciones sociales y económicas para su desmovilización.

”



Foto: Laura Contreras Vásquez.

Cuadro 1. Movilizaciones de trabajadores de la salud 2013 – 2016

Año	Movilizaciones laborales	Movilizaciones por la salud
2013	170	37
2014	159	29
2015	200	57
2016	N/D	20
Total	529	143

Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales Cinep/PPP

mercantilizado, de las malas administraciones (tanto de los directivos de los hospitales, como de funcionarios gubernamentales en todos los niveles— municipal, departamental y nacional—), de las deudas multimillonarias que tienen las EPS con los hospitales, y de los diferentes tipos de contratación de trabajadores², que en vez de brindar estabilidad, acentúan la crisis del sistema.

Así, las movilizaciones de los trabajadores de la salud desde el 2013 hasta el 2015 son representativas frente al total de las luchas laborales. En el 2013 representaban el 21.7 %, en el 2014 el 18.2 %, en el 2015 el 28.5 % y en el primer semestre del 2016 van 20 protestas (ver cuadro 1).

Estas se desarrollaron en 19 departamentos del país, siendo Bolívar, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Tolima y Antioquia los departamentos donde se presentaron más protestas (ver cuadro 2).

La crisis de la salud no es un hecho nuevo, ni focalizado en una región específica, sino un fenómeno de vieja data que se va empeorando con el paso del tiempo a nivel nacional.

Ahora bien, al observar los motivos más relevantes por los cuales los trabajadores protestan, se puede ver que la principal causa es la retención salarial con 76 eventos. Al respecto se registra un patrón interesante: los casos de mayor retraso en el pago están ubicados en zonas en las que la presencia institucional del Estado es débil: Ovejas, Sucre, 12 meses de sueldo; El Banco, Magdalena, ocho meses a los médicos especialistas; Riohacha, La Guajira, nueve meses; Ma-

Cuadro 2. Protestas por la salud 2014 - 2016

Departamento	No. de protestas	Departamento	No. de protestas
Cesar	1	Bogotá	5
Nariño	1	La Guajira	5
Meta	2	Risaralda	5
Norte de Santander	2	Nacional	5
Caldas	3	Antioquia	6
Huila	3	Tolima	7
Santander	3	Córdoba	11
Boyacá	4	Sucre	11
Magdalena	4	Valle del Cauca	11
Atlántico	5	Bolívar	12
Total general			106

Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales Cinep/PPP

hates, Bolívar, siete meses; Santa Catalina, Bolívar tres a diez meses; Sincelejo, Sucre, 12 meses a contratistas y 14 a especialistas. En abril de 2016 había personas a las que les debían desde 2011, es decir más de cuatro años.



La crisis de la salud ha llegado a tal punto que como último recurso los diferentes trabajadores, en especial los médicos, han decidido amenazar con una renuncia masiva.



Otra causa importante son los reclamos que se realizan alrededor de la infraestructura con 11 eventos. Es importante aclarar que en esta categoría el problema más notorio corresponde a la falta de dotación de los hospitales para poder funcionar y resalta la carencia de medicamentos, camas, equipos especializados y aires acondicionados, entre otros.

Es relevante mencionar que los trabajadores de la salud no pueden cesar de laborar por días enteros, pues al ser un servicio público los paros son decla-

rados como ilegales. Al desempeñar una tarea que gira alrededor de la salud de personas, los trabajadores recurren a diferentes tipos de estrategias. En este sentido, es posible identificar un conjunto de particularidades en las formas de protesta a las que han recurrido:

- En una primera etapa denuncian la situación por vía administrativa siguiendo todos los canales regulares.
- En una siguiente, realizan asambleas permanentes públicas, donde buscan exponerle a las directivas de los hospitales, a los medios de comunicación y a los pacientes la situación precaria en la que se están prestando los servicios.
- En la tercera etapa despliegan lo que se conoce como “plan tortuga” o “a media marcha”, que consiste en realizar trabajos con la mitad de los funcionarios, mientras que los compañeros están en asamblea o en paro. En este momento, algunos hospitales logran “arreglar”³ con una pequeña cantidad de trabajadores, mientras que otros continúan en igual o peor situación. Es aquí cuando trabajadores diferenciados por especialidad o trabajos específicos⁴ deciden cesar sus funciones normales y solamente atender urgencias. Este tipo

“

En marzo de 2015, los trabajadores bloquearon las vías aledañas a la institución en protesta por el no pago de sus salarios. A los trabajadores contratados por cooperativas les debían a la fecha un año de sueldo, a los de planta cuatro meses y a los especialistas 14 meses.

”

de paros parciales pueden durar meses como el del hospital Marco Fidel Suárez de Bello.

La crisis de la salud ha llegado a tal punto que como último recurso los diferentes trabajadores, en especial los médicos, han decidido amenazar con una renuncia masiva, la cual se ha cumplido en los casos del Hospital Marco Fidel Suárez donde renunciaron “40 personas, entre trabajadores de hospitalización, cirugía y emergencias”⁵ y en el Hospital Universitario del Valle donde la renuncia masiva de los trabajadores del hemocentro tuvo como consecuencia su cierre.⁶

Aquí hay que señalar que varios de los casos son atendidos por directivos de los hospitales y por funcionarios del Ministerio de la Salud, los cuales logran llegar a acuerdos para que los trabajadores sigan laborando; sin embargo, en

la mayoría de los casos, estos compromisos no son cumplidos en su totalidad. Por ejemplo, les prometen abonos parciales de la deuda que consisten en el pago del 50 o 80% de la deuda, pero en la mayoría de las veces el abono solamente cubre un mes de salario, haciendo que la credibilidad por parte de los trabajadores se vaya desgastando.

Para ejemplificar con mayor detalle, se presentan a continuación tres de los casos más críticos.

Hospital Universitario de Sincelejo

En Sucre, durante el periodo analizado se presentaron cinco protestas de trabajadores de la salud que se concentraron en el Hospital Universitario de Sincelejo. El 7 de octubre de 2014 trabajadores técnicos y auxiliares de enfermería afiliados al Sindicato del Hospital Universitario de Sincelejo realizaron un cese de actividades parcial por la negativa de las directivas a un reajuste salarial. Meses después, en marzo de 2015, los trabajadores bloquearon las vías aledañas a la institución en protesta por el no pago de sus salarios. A los trabajadores contratados por cooperativas les debían a la fecha un año de sueldo, a los de planta cuatro meses y a los especialistas 14 meses. El 16 de junio el paro de actividades fue protagonizado por las enfermeras en protesta por el no

pago de diez meses de sueldo y el incumplimiento de la gerencia con la que se habían acordado fechas de pago que no fueron cumplidas por deudas de la gobernación de Sucre con el hospital.

El 30 de julio de 2015 y el 26 de marzo de 2016 pararon nuevamente los empleados, especialistas y contratistas del hospital por las mismas causas. El último cese laboral finalizó un mes después, al llegar a acuerdos con las directivas. Según Martha Vargas Murcia, directora del Hospital, la deuda con los trabajadores era de 18 mil millones de pesos al 27 de abril de este año⁷. Como resultado del último paro, durante seis meses el hospital está bajo una visita técnica de la Superintendencia Nacional de Salud, que busca asesorar y apoyar la administración del hospital. Cuando ésta finalice se espera elaborar un Plan de Acción que permita la sostenibilidad del HUS y otras Empresas Sociales del Estado (ESES) del departamento⁸.

Hospital San Jerónimo de Montería

La situación laboral del Hospital San Jerónimo¹⁹, se caracteriza porque una parte significativa del personal no está vinculado directamente a la entidad, sino por medio de contratos de prestación de servicios y por bolsas de empleo. Adicionalmente, hay pugnas polí-



Foto: Laura Contreras Vásquez.

ticas por controlar la administración del hospital.

El 7 de julio de 2014, 340 enfermeras, médicos especialistas, personal de servicios generales y trabajadores de la sección de farmacia entraron en paro porque les adeudaban cuatro meses de sueldo. Además denunciaron amenazas de despido masivo debido al cambio de bando político del administrador del hospital. El 28 de agosto los trabajadores permanecieron 20 días en paro por el despido masivo de empleados vinculados por las bolsas de empleo que suministraban el personal al hospital, el incumplimiento en la cancelación de varios meses de sueldo y la falta de medicamentos para la atención a los pacientes. Pese a que al día siguiente llegaron a algunos acuerdos con la dirección del hospital y el gobernador, Alejandro Lyons, estos fueron incumplidos inmediatamente, razón por la que continuó el paro.

El presidente de la Asociación de Médicos de Córdoba denunció que el director del hospital, Nelson Morales Salgado, contrató personal de otras ciudades para el departamento de radiología a pesar de los reclamos de los trabajadores antiguos y despidió a más trabajadores continuando la tercerización y la intermediación laboral¹⁰. El 12 de septiembre se realizó un plantón y una marcha de “Batas Blancas” hacia la gobernación. Los organizadores denunciaron amenaza de despido por la movilización.

El 24 de diciembre de 2014 los trabajadores pararon por una jornada debido al no pago de salarios. El gerente argumentó que la situación se debía a la crisis del sector y a las deudas que no habían pagado las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) que sumaban 40 mil millones de pesos. En febrero del siguiente año, los auxiliares médicos pararon nuevamente por el no pago de salarios de los últimos tres meses. En abril de 2015 urólogos, anestesiólogos y radiólogos entraron en huelga denunciando que el pago de salarios de contratistas y trabajadores vinculados por bolsas de empleo estaba siendo selectivo acorde con amiguismos políticos.

Menos de un mes después, el 12 y 13 de mayo de 2015 pararon las enfermeras

vinculadas a una bolsa de empleo que no les estaba pagando. En esta acción se denunció el modelo de contratación y las deudas de las EPS con el hospital que eran de 55 mil millones de pesos. El 22 de junio volvieron a parar, esta vez por más tiempo. En julio de 2015 la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la intervención del hospital debido a la crisis financiera y administrativa, visibilizada en gran parte por las protestas, que repercutía en serias falencias en la prestación de los servicios de salud. En medio de la intervención estatal los trabajadores pararon nuevamente en dos oportunidades, el 1 de septiembre y el 19 de noviembre.



Uno de los principales problemas identificados en la intervención fue la tercerización en el manejo del personal.



Uno de los principales problemas identificados en la intervención fue la tercerización en el manejo del personal, el hospital estaba pagando alrededor de mil millones de pesos mensuales a las empresas que suministraban el personal pero estas no garantizaban el pago de los empleados. Adicionalmente algunos contratos se prestaban para irregularidades como los “empleados fantasmas” a los cuales se les pagaba el sueldo pero no cumplían ninguna función dentro del hospital¹¹.

Para dar solución a esta situación, la interventora, Luz Patricia Sánchez, planteó la implementación de una planta temporal de trabajadores para el hospital, de tal forma que se acabara la vinculación por medio de bolsas de empleo, esto con la perspectiva de que a futuro se pudiera contar con una planta de trabajadores definida. Adicionalmente, la gobernación ha manifestado que realizará aportes por 20 mil millones de pesos provenientes de regalías para sanear el déficit presupuestal que actualmente es de 43 mil millones. La gobernación espera que otros 20 mil millones serán aportados desde el nivel nacional

por el Fondo de Salvamento y Garantías para el sector salud-FONSAET¹². Actualmente la intervención estatal se encuentra prorrogada hasta el 28 de octubre de 2016 debido a que no se ha podido solucionar la crisis del hospital¹³.

Hospital Universitario del Valle

El año 2014 inició con el Hospital del Valle en asamblea permanente impulsada por Sintrahospiclinicas desde el año anterior debido al interés por parte de la administración de implementar la tercerización de servicios mediante alianzas estratégicas. Por su lado, el director del hospital, Jaime Rubiano, explicaba que era necesario implementar estas medidas porque el hospital debía ser autosuficiente. Los trabajadores señalaban que las alianzas estratégicas “no van a salvar el hospital, pero si se van a quitar responsabilidad al Ministerio de Salud y Protección Social en perjuicio de 3.000 trabajadores”.¹⁴Dada la connotación de Hospital Universitario, las protestas de trabajadores de la salud en el Valle estuvieron acompañadas por estudiantes. En la segunda protesta que se presenta en el periodo estudiado el 20 de enero de 2014, trabajadores y estudiantes se manifestaron en Cali para reclamar recursos que le faltaban al hospital y para rechazar la privatización de los servicios.

Al respecto, la Contraloría se pronunció en septiembre del 2014 señalando “a través de un control de advertencia que no se deben seguir haciendo alianzas estratégicas con privados en el Hospital Universitario del Valle”. La Contraloría señala que para hacer este tipo de alianzas son necesarios unos estudios económicos que demuestren las ventajas de las alianzas, pero para el caso del HUV esos estudios no existían y tampoco se estaban cumpliendo las normas de contratación del país.¹⁵

En junio de 2015 la secretaría de salud del Valle alertó sobre el paso de riesgo fiscal de medio a alto. Según el sindicato este riesgo estaba asociado con las alianzas público-privadas. Esto fue un antecedente para la entrada a paro en julio de trabajadores del HUV afiliados al sindicato, quienes protestaron porque



Foto: Laura Contreras Vásquez.

llevaban tres meses sin recibir salario ni prima y además no contaban con los insumos necesarios para trabajar, como sangre y suturas.

El 3 de septiembre el hospital fue cerrado y se declaró la emergencia económica¹⁶. La crisis, según trabajadores del HUV, docentes y estudiantes de medicina de la Universidad del Valle e incluso el secretario de salud y el gobernador del Valle tenía su origen en la falta de gestión en el cobro de las deudas de las EPS por más de \$100.000 millones debido a la ineficiencia de las oficinas jurídica y de cartera y al sistema de facturación implementado. Otro elemento que agravó la crisis fueron las alianzas hechas por el director del hospital para la prestación de servicios que endeudaban al hospital con los operadores al no tener con que pagar por el no cobro de cartera a las EPS. Ante el no pago estos servicios fueron suspendidos. Por otro lado, en el Valle el esquema de tercerización laboral, que se implementó con

agregaciones de enfermeras, médicos generales y especialistas, también presentaba irregularidades.

Pese a todos estos argumentos y a la exigencia de su renuncia, el director se mantuvo en el cargo y defendió su administración, pero fue suspendido por la contraloría luego de hallazgos de detrimento patrimonial. Sin embargo, dicha suspensión fue levantada en octubre y volvió al hospital donde los trabajadores lo recibieron con un cacerolazo.

A diferencia de los hospitales de Sucre y Córdoba, en el Valle la propuesta de intervención generó la oposición de trabajadores, estudiantes, docentes, y del llamado “Bloque Parlamentario” del Valle del Cauca principalmente por la pérdida de la autonomía regional del hospital y porque la intervención no necesariamente implicaba recursos.

El 13 de octubre fue convocada una Caravana por la Salud en la que participaron trabajadores de la red hospitalaria del Valle del Cauca, trabajadores del

“

Las protestas de los trabajadores de la salud han sido y son alertas sobre la crisis del sistema que está llevando al cierre de hospitales públicos. ”

HUV y estudiantes de la Universidad del Valle en protesta por el incumplimiento en el pago de los salarios de los médicos, enfermeras y trabajadores, la falta de dinero para la compra de insumos y el reintegro de Jaime Rubiano a la dirección del HUV. Cabe señalar que si algo caracterizó las prolongadas jornadas de movilización en este hospital universitario fue la gran solidaridad de estudiantes y trabajadores que mantuvieron funcionando los servicios básicos como urgencias haciendo colectas y donaciones de insumos y alimentos para atender los pacientes.

Debido a la presión, Jaime Rubiano renunció y quedó a cargo Jairo Corchuelo. Se conformó una mesa de trabajo en la que se aprobaron créditos del Findexter a las EPS del Valle para que cancelar las deudas con el hospital, de tal forma que este pudiera pagar a los proveedores y trabajadores. Paulatinamente fueron ingresando pagos al hospital que permitieron reanudar su funcionamiento en noviembre de 2015; sin embargo, no se realizaron los pagos a los trabajadores y muchos médicos renunciaron durante diciembre señalando que “realizar una práctica profesional sin las condiciones óptimas para una atención adecuada, nos expone médico-legalmente (SIC) a juicios éticos, disciplinarios, penales y civiles, lo cual nos obliga a replantear nuestro ejercicio de la profesión y vernos en la difícil decisión de renunciar a nuestro trabajo”¹⁷.

En 2016 se acordó hacer una reestructuración con base en un estudio de la Universidad del Valle y la Escuela Superior de Administración pública (ESAP) que contemplaba la revisión de la facturación, recuperación de cartera y recursos, renegociación de deudas, reducción de personal contratado por agremiaciones y revisión de los contratos previos. Sin embargo, el 3 de marzo, por iniciativa de la

nueva gobernadora Dilian Francisca Toro se decidió finalmente que el Hospital se acogiera a la ley 550 de insolvencia económica.¹¹⁸ En el proceso de investigación para acogerse a la ley 550 se han encontrado varias irregularidades dentro de las cuales se destaca el hallazgo de cajas con facturación sin cobrar por \$10.000 millones. Pese a lo grave de la situación y a las constantes denuncias y protestas de trabajadores, aún el hospital sigue en crisis. Situación que sigue Reflexión final hasta el presente.

Durante el 2016 los trabajadores han tenido que renunciar ante los constantes incumplimientos frente a sus pagos. En enero renunciaron profesionales vinculados a una agremiación médica, el 13 de junio del 2016 personal técnico y profesional del Hemocentro, anestesiólogos y otros trabajadores hicieron paros de distintas duraciones, desde una semana hasta una hora, contando incluso con renunciaciones, por el no pago de sus salarios y la crisis del hospital.

Reflexión final

Para concluir es importante tener en cuenta que dado que la mayoría de las luchas son presentadas por la prensa como casos aislados y sin ningún vínculo aparente. Por ello se recomienda a las organizaciones sindicales y demás convocantes, articular las luchas que se han dado a nivel municipal o submunicipal que, como se ha dicho a lo largo del documento, obedecen a los mismos motivos: no pago o retraso en el pago de salarios, tipos de contratación irregulares tendientes a la tercerización y falta de insumos para el funcionamiento de los hospitales vinculada a las deudas de las EPS que en ocasiones han llevado al cierre de hospitales. Una acción organizada a nivel nacional permitiría un mayor impacto y una mayor visibilidad que podrían impulsar cambios en la política de salud.

Los motivos que llevan a protestar a los trabajadores de la salud no solo

los afecta a ellos. De hecho, como señala (Torres, 2013) la preocupación por la crisis del sistema no ha movido solo a los trabajadores sino también a “los usuarios de los servicios de salud, enfermos, estudiantes, académicos, gremios de profesionales de la salud y organizaciones de diversos sectores sociales”. los estudiantes y pacientes que han convocado y participado en varias protestas por la salud, por solidaridad, pero también porque se ven afectados por la n prestación de los servicios de salud.

Las protestas de los trabajadores de la salud han sido y son alertas sobre la crisis del sistema que está llevando al cierre de hospitales públicos. Muchas de las recomendaciones y medidas que ha tomado la Superintendencia de salud corresponden a las sugerencias hechas por los sindicatos, que de haber sido tenidas en cuenta en su momento, habrían ahorrado pérdidas para los hospitales, el sistema de salud, los pacientes y los trabajadores mismos. **C**

*Gissell Medina y Leonardo Parra

Gissell Medina es politóloga, investigadora del Sistema de Información General del Cinep/PPP. Leonardo Parra es historiador e investigador del equipo de Movimientos Sociales del Cinep/PPP.

Referencias

Torres, M. (2013). *Lucha social contra la privatización de la salud*. Bogotá: Cinep/PPP.

Notas

- 1 EPS deben 209 mil millones. *Boyacá 7 Días*, jueves 8 de agosto de 2015, pag 8.
- 2 Es importante mencionar que el sector salud es el “que más utiliza las distintas formas de intermediación y flexibilización laboral”. Para la muestra que los 2.032 contratos sindicales que se crearon entre junio de 2014 y mayo de 2015, 2011 pertenecen al sector salud, es decir el 80 %. En “La salud, el sector más regresivo en derechos laborales”, *Voz*, 27 de abril de 2016.
- 3 Se refiere a “arreglar al trabajador” cuando las directivas logran llegar a un acuerdo con los trabajadores, donde se comprometen a pagar porcentajes parciales de las deudas. En la mayoría de las ocasiones estos acuerdos no se cumplen, pero si lo hacen los beneficiados son trabajadores de planta, mientras que a los contratados por medio de bolsas de trabajo o cooperativas de trabajo asociado no les cumplen.
- 4 Es el caso del hospital HUV donde todos los médicos anestesiólogos y odontólogos deciden no prestar más sus funciones y solamente se dedican a prestar servicios de urgencias.
- 5 “Renuncias por el retraso de pagos a médicos del Hospital de Bello”, *El Mundo*, 3 de marzo de 2016.
- 6 “Cierra el hemocentro del HUV”, *El País*, 26 de junio de 2016.
- 7 <http://www.eluniversal.com.co/regional/sucre/trabajadores-del-hospital-universitario-de-sincelejo-estan-en-paro-224682>
- 8 <http://www.eluniversal.com.co/regional/sucre/gobierno-atiene-llamado-para-salvar-al-hospital-universitario-de-sincelejo-226617>
- 9 Hay alrededor de 700 trabajadores con distintos tipos de vinculación
- 10 Por paro en el Hospital San Jerónimo, de Montería, suspenden cirugías programadas. *El Herald*, 5 de septiembre de 2014, Pág. 7B.
- 11 <http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/hospital-san-jeronimo-de-monteria-gastaba-mensualmente-mil-millones-en-nomina>
- 12 <http://www.larazon.co/web/2016/07/20-000-millones-aportara-la-gobernacion-corregir-deficit-del-hospital-san-jeronimo/>
- 13 Resolución 02222 del 28 de julio de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud
- 14 Mesas de trabajo para sacar de la crisis al HUV. *El País*. 25 de marzo de 2014. Pág. A3.
- 15 HUV no podrá hacer más alianzas con particulares: Contraloría. *El País*. 11 de septiembre de 2014. Pág. A3.
- 16 Es la situación más crítica que ha tenido el HUV. *El País*. 4 de septiembre de 2015. Pág. B1.
- 17 Renuncian 38 médicos generales del HUV. *El País*. 14 de diciembre de 2015. Pág. B2
- 18 Que le espera al Hospital Universitario con la Ley 550. *El País*. 4 de marzo de 2015. Pág. B1.

El ilusionismo de la paz

Por: William Rozo Álvarez*

Mientras muchos colombianos y colombianas celebran los importantes avances del proceso de la paz en La Habana, el gobierno de Juan Manuel Santos promulga leyes que van en contravía de los acuerdos firmados con la guerrilla de las FARC-EP; algunos de los más significativos son el nuevo Código de Policía y la ley de Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres).

El 23 de junio, las delegaciones del Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP firmaron uno de los más trascendentales acuerdos logrados en lo corrido del proceso de paz en La Habana, Cuba: el Acuerdo sobre *El cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el gobierno nacional y las FARC-EP* (Mesa de Conversaciones, 2016).

La prensa nacional e internacional calificó la firma de este acuerdo como un hecho histórico (Revista Semana, 2016). El comandante máximo de las FARC-EP, Timoleón Jiménez, alias ‘Timochenko’, atinó a decir que “tras la firma de un acuerdo final de paz en Colombia, ‘en un plazo relativamente breve’, las Fuerzas Armadas tendrán que ser ‘aliadas’” (El Espectador, 2016A).

Exceptuando la reacción del expresidente, hoy senador, Álvaro Uribe Vélez, quien calificó la firma del acuerdo como “una herida a la paz” (El Tiempo, 2016), el país vivió una especie de “euforia de paz que se traduce en eslóganes o en frases de cliché que se repiten por todas partes” (Giraldo, 2016). No obstante, el mismo Javier Giraldo expresa que, detrás de esos eslóganes aparecen muchas preocupaciones.

No es para menos, el show mediático que generó la firma de cese bilateral del

fuego, opacó las inquietantes palabras del presidente Santos pronunciadas 18 días antes en la ceremonia de ascenso del general Jorge Hernando Nieto, director de la Policía Nacional, cuando afirmó:

“Y ahora que vamos a ver –porque eso es parte natural de este proceso– más movilizaciones y protestas sociales –porque ya no va a ser en las selvas a punta de bala, sino por las vías democráticas como se solucionen las diferencias de nuestra sociedad–, el papel de nuestra Fuerza Pública se vuelve también muy importante, el papel del Esmad se vuelve especialmente importante. Preservar la seguridad en todo el territorio es otra prioridad” (Colombia, Presidencia de la República, 2016A)

No era solo discurso. El 29 de julio, el Congreso de Colombia promulgó la Ley 1801 de 2016 que da vida al nuevo Código Nacional de Policía (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2016A). Se trata una ley que da facultades a la Policía Nacional para invadir la privacidad, ya que permite a los agentes ingresar a las residencias sin orden judicial, entre otras, con la motivación de perseguir “vándalos” para “proteger a la ciudadanía”. Además, establece una serie de multas económicas que pretenden “disciplinar” al ciudadano, reprimir la protesta social y realizar detenciones administrativas.

Al respecto el jefe del Estado afirmó que “este código no es para limitar los derechos y la libertades ciudadanas (...), como algunos han insinuado. Todo lo contrario, es para garantizarles sus derechos y sus libertades” (El Herald, 2016). No es cierto, el nuevo Código Nacional de Policía es regresivo en materia de libertades y derechos fundamentales.

¿Y por qué hay protesta social en Colombia? Porque se vulneran los derechos y no se superan condiciones como la desigualdad, que es hoy prácticamente igual a la del 2012 y 2013. En esos años el coeficiente de Gini fue de 0,539 (en donde 0 es igualdad total y 1, desigualdad absoluta), y en 2014 de 0,538 (El Tiempo, 2015). Lo anterior se hace evidente, por ejemplo, en la distribución de la tierra: actualmente el 77% de la tierra

“

Quando la población campesina, indígena, desplazada y las comunidades afrocolombianas se den cuenta del engaño, saldrán a protestar y para ese momento el Esmad, la Sipol y la Dipol de la Policía Nacional estarán listos y con licencia para reprimir la inconformidad social...

”

está en manos de 13% de los propietarios, pero el 3.6% de estos tienen el 30% de la tierra (Revista Semana, s.f.), a ello se suma el doble discurso del Gobierno. Con relación a esto último, un ejemplo concreto tiene que ver con la Ley Zidres, promulgada dos años después de que el Gobierno nacional firmara con las FARC el Acuerdo que crea la política de desarrollo agrario integral y que va en total contravía de lo pactado en La Habana (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2016B). La Ley, según análisis, lo que realmente se propone es legalizar el despojo y la apropiación ilegal de baldíos por parte de terratenientes, y facilitar la concentración de las tierras con la falacia del “desarrollo rural”, que en lugar de aumentar la producción de alimentos para todo el país y distribuir tierras a los campesinos para mejorar su calidad de vida, los convierte en simples asalariados de los grandes capitales.

Así las cosas, cuando la población campesina, indígena, desplazada y afrocolombiana se dé cuenta del engaño, saldrá a protestar y para ese momento el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad),



Otro preocupante indicador del Banco de Datos del CINEP/PPP son los heridos por parte de la Policía.



la Seccional de Inteligencia Policial (Sipol) y la Dirección de Inteligencia Policial (Dipol) de la Policía Nacional estarán listos para reprimir la inconformidad social con etiquetas mediáticas tales como: “vándalos” o seguramente “farcrim”.

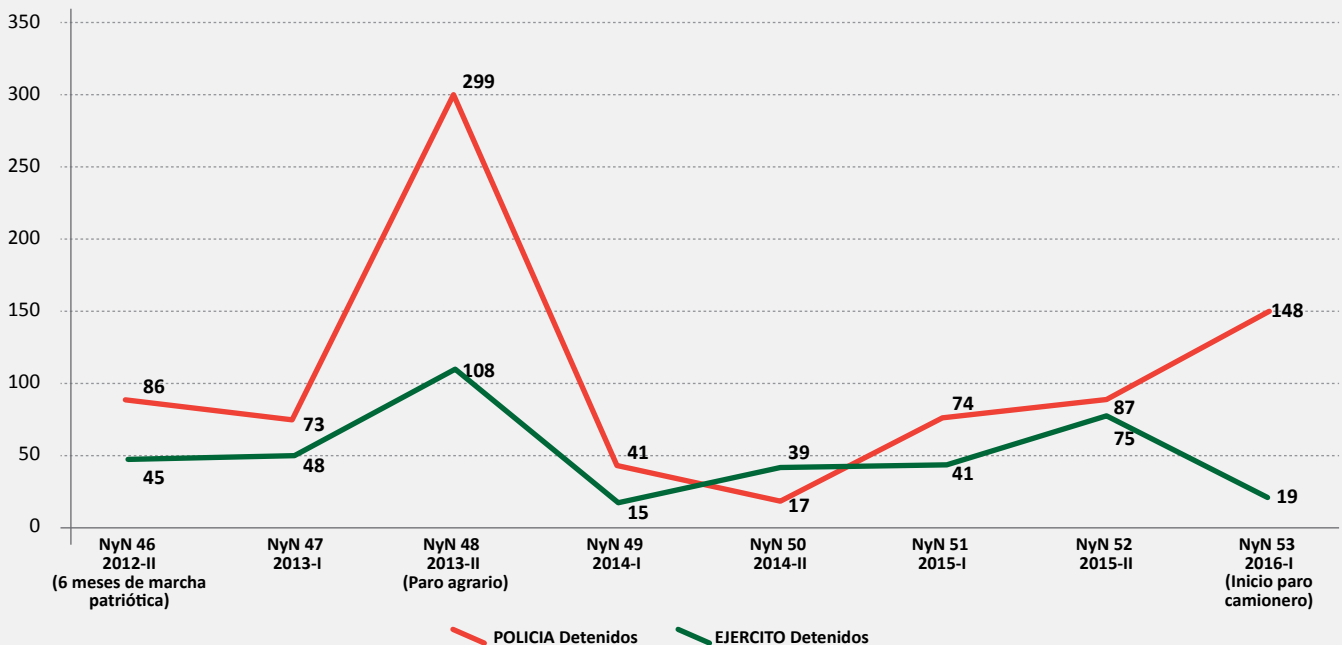
Otro ejemplo del doble discurso es el tema de las “chuzadas” o escuchas ilegales que hacía el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En marzo del 2011, Juan Manuel Santos Calderón prometió que en “Colombia a nadie, a nadie se le podía hacer seguimiento por motivo de filiación política o por su participación en organizaciones no gubernamentales” (Colombia Presidencia de la República, 2016C, citado en Duque, 2016), y ese mismo año, mediante el decreto 4065 del 11 de octubre, creó la Unidad Nacional de Protección (UNP) para proteger, en-

tre otros, a los periodistas, defensores de derechos, activistas por la paz, la restitución de tierras y ONG (Colombia, Presidencia de la República, 2011D).

No obstante, según denunció la periodista Claudia Julieta Duque, el Gobierno a través de UNP, en lugar de proteger a los defensores de derechos humanos espía y escucha sus conversaciones mediante la utilización de dispositivos de rastreo y monitoreo disfrazados de protección (Duque, 2016). Eso tendría dos propósitos: por un lado, intimidar (amenazar) y, por otro, “judicializar” la legítima actividad de defensa de los derechos humanos en Colombia y del periodismo investigativo independiente.

Una mirada a la información del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep/PPP permite observar cómo mientras se habla de paz con la guerrilla de las FARC-EP, se aumenta la detención arbitraria, en especial, a quienes participan en la protesta social. Por ejemplo, un año después de iniciados los diálogos de paz, en Colombia el campesinado y otros sectores sociales realizaron un paro agrario para exigir, entre otras

Gráfico 1. Trayectoria de la detención arbitraria como violación a los derechos humanos durante el proceso de paz de La Habana, Cuba



Nota: El gráfico, muestra el registro de la detención arbitraria, según la revista Noche y Niebla del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep/PPP (Esta información corresponde al periodo comprendido entre junio de 2012 y junio de 2016. La revista NyN se publica semestralmente).

demandas, el acceso a la tierra y medidas para enfrentar la crisis económica del sector (Prensa Rural, 2013), la respuesta gubernamental fue una combinación de firma de acuerdos, deslegitimación de la protesta y represión que dejó: 299 detenidos arbitrariamente por parte de la Policía Nacional y 108 a manos del Ejército Nacional. Adicionalmente, en el reciente paro camionero a 30 de junio iban 148 detenidos, como lo muestra el gráfico n.º 1 (Cinep/PPP, 2016).

Otro preocupante indicador del Banco de Datos del Cinep/PPP son los heridos por parte de la Policía que en su gran mayoría son cometidos por el Esmad en contexto de represión a la protesta. Por ejemplo, en el marco del paro agrario de 2013, 297 personas fueron afectadas y 110 en el comienzo del reciente paro camionero (Cinep/PPP, 2016).

La modalidad de violación a los DD.HH. que más afecta a la mujer y hombre defensor de derechos humanos, periodista o activista por la tierra o el medio ambiente es la amenaza de muerte. Durante los más de cuatro años que lle-



Fotografía Mónica Osorio Aguiar.

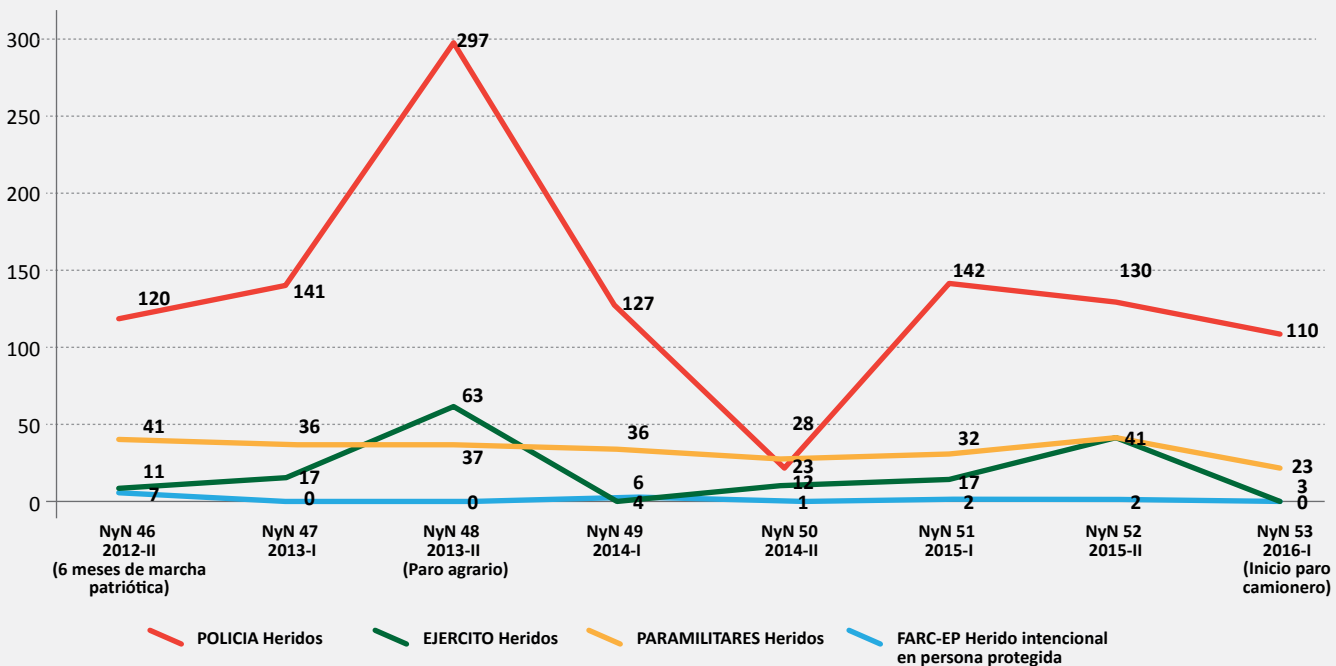
va el proceso de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, los grupos paramilitares han incrementado sustancialmente esta práctica; sin embargo, el discurso oficial es que en Colombia ya no hay grupos paramilitares sino bandas criminales o grupos organizados al margen de la ley.

En el primer semestre de 2015, correspondiente a la revista Noche y Niebla n.º.

51, 552 personas fueron amenazadas por los grupos paramilitares y en el primer semestre de 2016 168 se registran amenazas por parte de la Policía Nacional, como lo muestra la gráfica n.º. 3

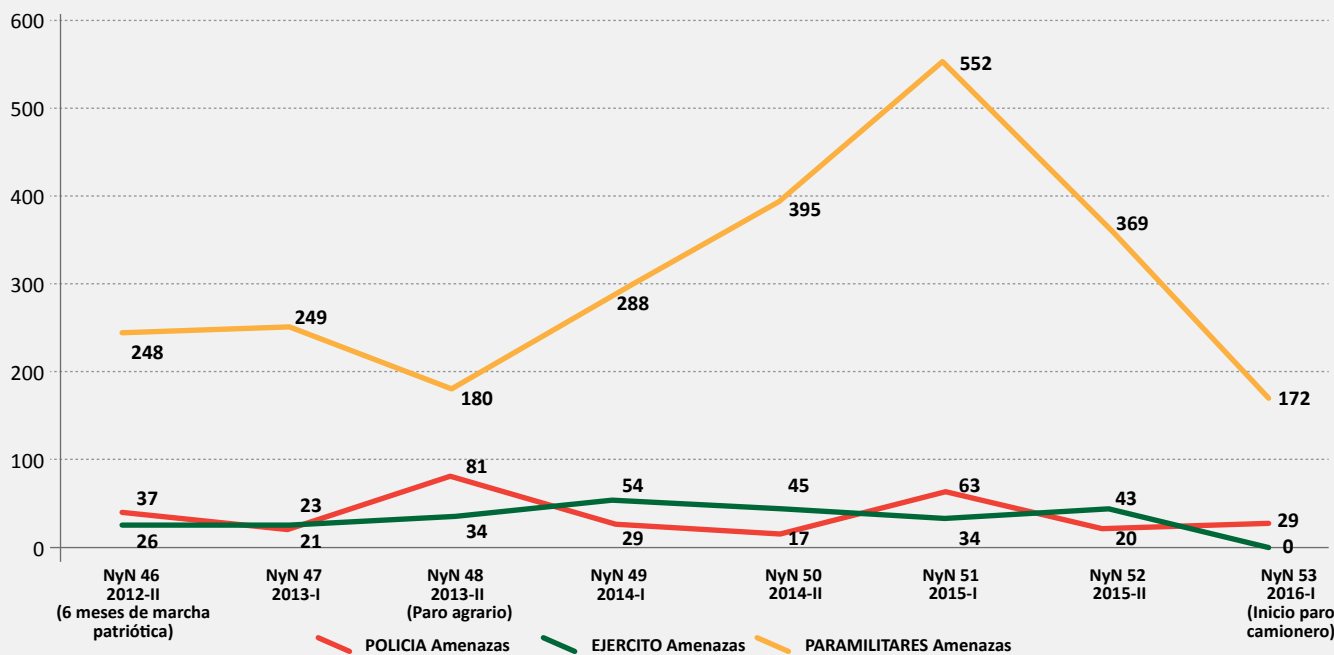
Por último, resulta preocupante el comportamiento del asesinato contra líderes sociales, ambientalistas, defensores de DD.HH., activistas de paz y de restitución de tierras por parte de gru-

Gráfico 2. Trayectoria de los heridos como violación a los derechos humanos e infracciones al DIH durante el proceso de paz de La Habana, Cuba



Nota: El gráfico muestra el registro de los heridos, según la revista Noche y Niebla del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep/PPP. (Esta información corresponde al periodo comprendido entre junio de 2012 y junio de 2016. La revista NyN se publica semestralmente).

Gráfico 3. Trayectoria de la amenaza como violación a los derechos humanos durante el proceso de paz de La Habana, Cuba



Nota: La gráfica muestra el registro de amenazas, según la revista Noche y Niebla del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep/PPP. (Esta información corresponde al periodo comprendido entre junio de 2012 y junio de 2016. La revista NyN se publica semestralmente).

pos no identificados con claras motivaciones políticas. En lo que va corrido del proceso de paz, 1.183 personas han sido asesinadas por grupos no identificados, como lo muestra el gráfico n°. 4

En conclusión, y a pesar del anhelo de paz por que cesen los fusiles y con ellos la pérdida de vidas, la sociedad colombiana no puede ser ingenua. El gobierno de Juan Manuel Santos Calderón actúa o deja actuar con un doble proceder, como un experto tahúr de póker, puede concentrar la atención en una mano con la *carta mágica de la paz*, mientras en la otra viola las reglas de juego. Desde esta perspectiva la paz para el presidente Santos, parece que se juega en dos arenas distintas y contradictorias: por un lado, se reprime, criminaliza, amenaza y judicializa la protesta social para que dinámicas como la locomotora minera y petrolera multinacional explote y, no pocas veces, saqueé los recursos naturales no renovables (El Espectador, 2016B). Mientras, por otro lado, se firma en La Habana una reforma rural integral que dice defender la economía campesi-

na y retornar las tierras a las comunidades desposeídas por el gran capital y su estrategia paramilitar.

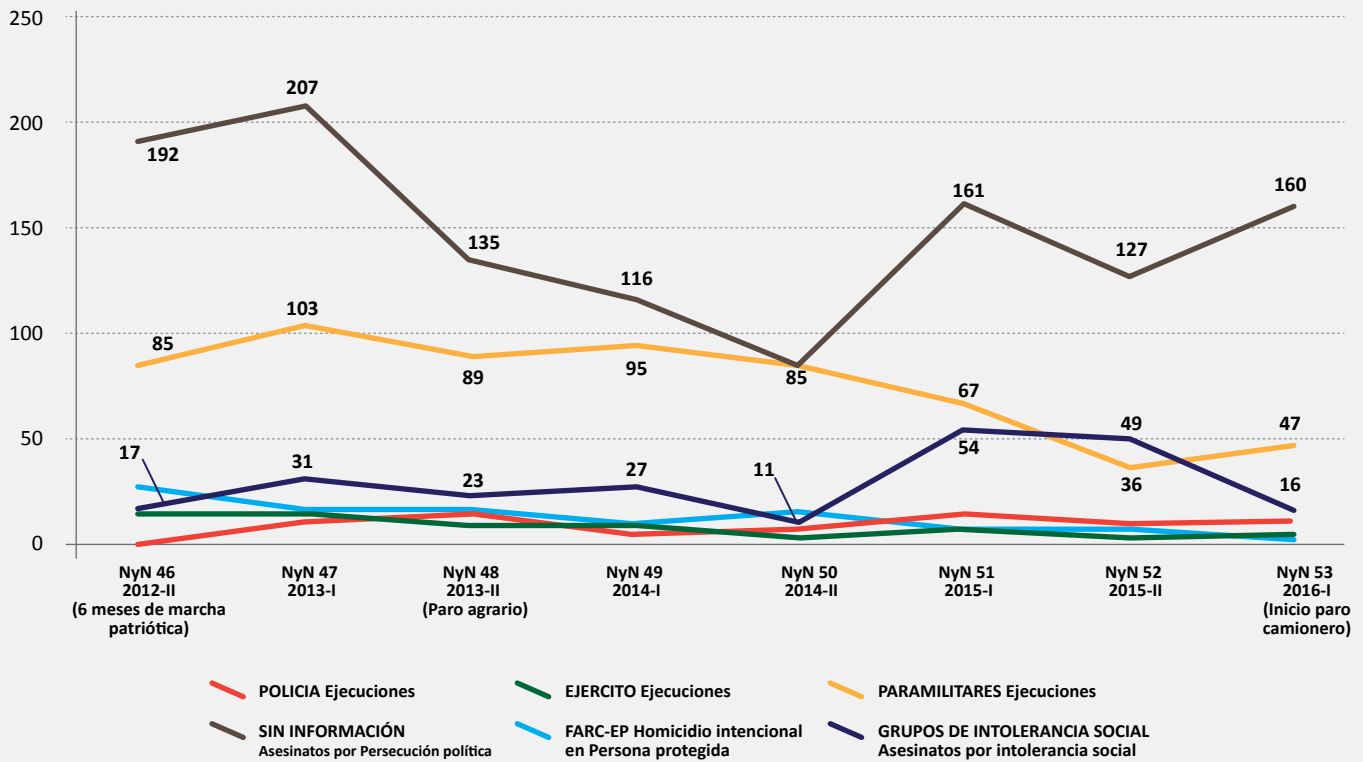
No obstante, se debe reconocer que el gobierno desde el inicio de los diálogos advirtió que el modelo de desarrollo no era parte de la negociación. Así pues, hay que entender que las Zidres son, precisamente, la afirmación del modelo. La represión a la protesta, muestra la

“ Durante los más de cuatro años que lleva el Proceso de Paz, los grupos paramilitares han incrementado sustancialmente esta práctica violatoria de los derechos humanos. ”

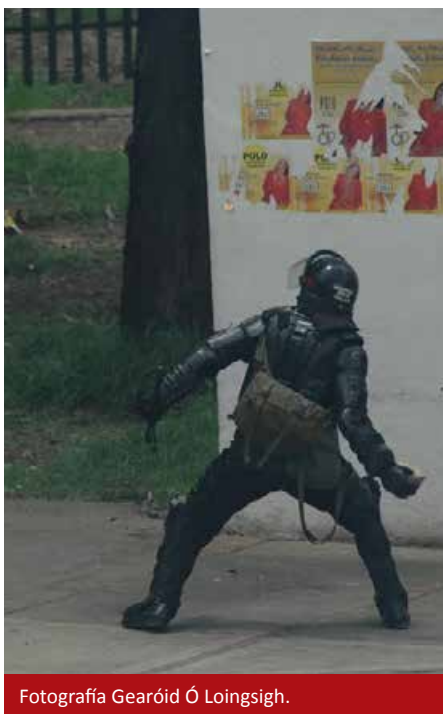


Fotografía Gearóid Ó Loingsigh.

Gráfico 4. Comportamiento las agresiones contra la vida como violación a los derechos humanos e infracciones al DIH durante el Proceso de Paz de la Habana, Cuba



Nota: El gráfico muestra el registro de las agresiones contra la vida, según la revista Noche y Niebla del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep/PPP. (Esta información corresponde al periodo comprendido entre junio de 2012 y junio de 2016. La revista NyN se publica semestralmente).



Fotografía Gearóid Ó Loingsigh.

continuidad de una política ya consolidada de manejo del “orden público”. Y a propósito del Código de Policía, Santos ha afirmado que “La seguridad es la base del desarrollo”.

Ahora bien, no es claro ni confiable entender que la paz lleve a facilitar, sin cuestionamientos, los contratos desventajosos de explotación de materias primas en el país, sin exigir el respeto de los derechos humanos integrales por parte de las multinacionales extractivistas, de los terratenientes latifundistas, empresarios del gran capital que se han beneficiado de la riqueza nacional en medio de un conflicto social y armado que ha sumido al país en la pobreza e inequidad.

La paz necesita ser coherente, confiable y creíble, y para eso se necesitan políticas económicas y sociales que lleven a disminuir las desigualdades económicas, tiendan a reducir la pobreza y

reconozcan los derechos sociales, culturales y ambientales de los ciudadanos y ciudadanas en su conjunto. No es posible construir la paz si tales políticas solo están a favor de un pequeño sector empresarial nacional y de sus socios transnacionales. Una paz asimétrica en desarrollo y en decisiones políticas no es coherente ni creíble ni confiable. ☐

***William Rozo Álvarez**
Analista del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del CINEP/PPP



Encuentre aquí más información sobre Dinámica de las violaciones de DDHH e infracciones al DIH en Colombia

Referencias

- CINEP/PPP (2016, 2 de agosto) Sistema de Información de Violencia Política en Línea SIVeL. (Versión 1.2) [Software de computación]. Támara V. Bogotá.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2016A, 29 de julio) "Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) Fecha de expedición: julio 29 de 2016", en *Diario Oficial*, núm. 49.9949, 29 de julio de 2016, Bogotá.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2016B, 29 de enero) "Ley 1776 de 2016 por medio de la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidrez. Fecha de expedición: 29 de enero de 2016", en *Diario Oficial*, núm. 49.770, 29 de julio de 2016, Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República (2016A, 28 de junio) Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la ceremonia de ascenso del general Jorge Hernando Nieto, Director de la Policía Nacional. [En línea]. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160628-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-ceremonia-de-ascenso-del-general-Jorge-Hernando-Nieto-Director-de-la-Policia-Nacional>, recuperado: 3 de agosto de 2016
- Colombia, Presidencia de la República (2011B, 28 de marzo) Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación de 11 nuevos proyectos de ley. [En línea]. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Marzo/Paginas/20110328_04.aspx. Recuperado: 2 de agosto de 2016.
- Colombia, Presidencia de la República (2011C, 30 de octubre) "Decreto Número 4065 de 2011, por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Protección – UNP, se establecen su objeto y su estructura". [En línea]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Octubre/31/dec406531102011.pdf>. Recuperado: 3 de agosto de 2016.
- Duque C. (2016, 1 de agosto) Botones de pánico: de las "chuzadas" del DAS a las escuchas ilegales de la UNP. [En línea]. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/unp4.html>
- El Espectador (2016A, 23 de junio) Fuerzas Armadas y Farc tendrán que ser aliadas por el bien de Colombia: Timochenko. [En línea]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/fuerzas-armadas-y-farc-tendran-ser-aliadas-el-bien-de-c-articulo-639607>. Recuperado: 2 de agosto de 2016.
- El Espectador (2016B, 14 de abril) "La paz nos va a permitir sacar más petróleo de zonas vedadas por el conflicto" [En línea]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/paz-nos-va-permitir-sacar-mas-petroleo-de-zonas-vedadas-articulo-627058>. Recuperado: 1 de agosto de 2016.
- El Tiempo (2016, 23 de junio) 'La palabra paz queda herida por el Gobierno': Álvaro Uribe. [En línea]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/uribe-reacciona-ante-la-firma-del-cese-bilateral-de-fuego/16628233>. Recuperado: 3 de agosto de 2016.
- El Tiempo (2015, 25 de marzo) "Si una persona recibe más de \$211.807 mensuales ya supera la pobreza" [en línea]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/pobreza-y-desigualdad-en-colombia/15457376>. Recuperado: 3 de agosto de 2016.
- El Heraldo (2016, 26 de julio) Santos dice que polémico nuevo Código Policía protege derechos de ciudadanos. [En línea]. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/nacional/santos-dice-que-polemico-nuevo-codigo-policia-protecte-derechos-de-ciudadanos-275171>. Recuperado: 4 de agosto de 2016
- Giraldo J., (2016, 27 de junio) ¿Paz en Colombia? [En línea]. Disponible en: <http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article257>. Recuperado: 3 de agosto de 2016
- Mesa de Conversaciones (2014, 6 de junio) Política de desarrollo agrario integral. [En línea]. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-pol%C3%ADtica-de-desarrollo-agrario-integral>. Recuperado: 1 de agosto de 2016
- Mesa de Conversaciones (2016, 23 de junio) Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. [en línea]. Disponible en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/cese_y_dejacion_alta-1467636327.pdf, recuperado: 4 de agosto de 2016.
- Prensa Rural (2013, 1 de octubre) Pliego de peticiones del paro nacional agrario y popular. [En línea]. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11620>. Recuperado: 3 de agosto de 2016.
- Revista Semana (2016, 22 de junio) Histórico: anuncio de cese al fuego le pondría fin a la guerra. [En línea]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-cese-al-fuego-se-firmaria-el-23-junio-en-la-habana/478765>. Recuperado: 2 de agosto de 2016
- Revista Semana (s.f.) "Así es la Colombia rural". [En línea]. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>. Recuperado: 20 agosto de 2016



Proceso de paz ELN-Gobierno, un enfermo crítico, pero no terminal

Por: Julian Barajas*

“Ustedes no deben preocuparse por saber si la guerrilla tiene voluntad de paz o no. Lo que deben hacer es preocuparse por construirla”. *Robert Fisher*¹.

El 30 de marzo de 2016 se anunció en Caracas, Venezuela, la agenda acordada por parte del Gobierno nacional de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con la cual se daba inicio a la fase pública del proceso de paz entre las dos partes. A pesar de que no se dio una fecha exacta para la instalación de la mesa de negociación en Ecuador, el jefe de la delegación del ELN, Antonio García, aseguró que no se demoraría más de dos meses. Sin embargo, cuatro meses después de este anuncio la mesa no se ha instalado. Este artículo se pregunta por el estado actual del proceso de paz entre el gobierno y el ELN y por su futuro.

Estableciendo los hechos: ¿Qué pasó entre el 30 de marzo y el 1 de agosto?²

Los delegados del Gobierno y el ELN dieron a conocer el 30 de marzo de 2016, en Caracas, Venezuela, la agenda de diálogos de paz acordada por las partes que consta de seis puntos: 1) Participación de la sociedad; 2) Democracia para la paz; 3) Víctimas; 4) Transformaciones para la paz; 5) Seguridad para la paz y dejación de las armas, y 6) Garantías para el ejercicio de la ac-

ción política. El anuncio público de la agenda acordada ocasionó gran expectativa en aquellos sectores de la sociedad que abogan por una solución política al conflicto colombiano³. Cabe resaltar que el anuncio del 30 de marzo no fue un acontecimiento menor, en tanto que representaba para el país una posibilidad real de vivir por primera vez una experiencia de negociación formal entre el ELN y un gobierno (González Posso, 2015). Lastimosamente, este idilio de optimismo duró poco.

El idilio terminó un día después, el 31 de marzo de 2016, cuando el presidente

Juan Manuel Santos estableció que, a pesar de estar pactada una agenda de negociación entre el ELN y su gobierno, había una condición extra para comenzar la fase pública: la renuncia a la práctica del secuestro por parte del ELN (*El Tiempo*, 31 de marzo de 2016). Con esta declaración del Presidente de la República se inició oficialmente la odisea por la instalación de la mesa en Quito, Ecuador.

Odisea que comienza con buenos augurios durante los primeros días de abril, ya que el ELN liberó al patrullero de Policía Héctor Germán Pérez, quien estaba en su poder desde el 20 de mar-

zo del presente año (*El Colombiano*, 2 de abril de 2016), y al exgobernador del Chocó, Patrocinio Sánchez, secuestrado desde el año 2013 (*El Colombiano*, 3 de abril de 2016). El panorama se comenzó a nublar el 4 de abril, cuando el ELN rechazó públicamente la condición unilateralmente impuesta por el Gobierno, desde el argumento que esta exigencia rompe lo pactado el 30 de marzo puesto que nunca se acordó la liberación de los secuestrados como condición para dar inicio a la fase pública del proceso de negociación, sino tratar el tema de las retenciones durante la negociación. Específicamente, en el momento que se abarque el quinto punto de la agenda, “Fin del Conflicto”, en el apartado f) “Dinámicas y acciones humanitarias” (*Insurrección*, 04 de abril de 2016). El panorama se terminó de oscurecer el 7 de abril cuando los medios de comunicación informaron del secuestro de dos conductores por parte del ELN en la vía Risaralda-Chocó (*Caracol Radio*, 07 de abril de 2016).



El panorama se comenzó a nublar el 4 de abril, cuando el ELN rechazó públicamente la condición unilateralmente impuesta por el gobierno.



Este mal clima en la travesía hacia la instalación de la mesa en Ecuador, parecía mejorar el 15 de abril con la liberación de los dos conductores (*El Espectador*, 15 de abril de 2016); sin embargo, la tormenta arreció sobre el proceso de paz al salir a la luz pública que el exrepresentante a la cámara, Odín Sánchez, hermano de Patrocinio Sánchez, estaba desaparecido desde el día de la liberación de su hermano. El exgobernador de Chocó corroboró lo temido ante los medios de comunicación: su liberación había sido en realidad un canje por su hermano (*El Herald*, 28 de abril de 2016). Como respuesta a este episodio, el partido de la Unidad Nacional le exigió públicamente al Gobierno no iniciar los diálogos de paz con el ELN hasta que se liberara a Odín

Sánchez. En consecuencia, el presidente, Juan Manuel Santos, reiteró públicamente la condición de no dar inicio a la fase pública del proceso hasta que ELN renuncie al secuestro (*El Espectador*, 29 de abril de 2016).

Durante la segunda mitad del mes de mayo el proceso de paz con el ELN sufrió un nuevo traspies: las retenciones del periodista Diego D’Pablos; de su camarógrafo, Carlos Melo, y de la periodista Salud Hernández, en el corregimiento Filogringo, en la zona rural de El Tarra, Norte de Santander. El ELN actuó con prontitud y en menos de diez días facilitó la entrega de los tres periodistas a representantes de la Iglesia católica y de la Defensoría del Pueblo, además, la organización lamentó lo ocurrido y catalogó el acontecimiento como un hecho fortuito, producto de la imprudencia de los periodistas al adentrarse en una región con un alto nivel de conflictividad sin previo aviso (*El Tiempo*, 30 de mayo de 2016). No obstante, este episodio hirió de gravedad al proceso de paz por la “mala prensa” que recibió y por el protagonismo que adquirió Salud Hernández, quien es una de las principales opositoras en los medios de comunicación de los procesos de paz con las insurgencias. Sumado a esto,

hubo fuertes reacciones contra el actuar del ELN por parte de algunos de los facilitadores del proceso en cuestión; tales como: Francisco de Roux, S.J.; León Valencia y Alejo Vargas (*La Silla Vacía*, 27 de mayo de 2016). En fin, mayo, mes en el que se debía instalar formalmente la mesa de negociación en Ecuador, plantó un ambiente de gran incertidumbre y pesadumbre alrededor del proceso de paz entre el ELN y el gobierno de Juan Manuel Santos.

En respuesta a este ambiente, hubo varios pronunciamientos durante el mes de junio en los que se instó a las partes a instalar la mesa de diálogo y negociación. Dentro de estos pronunciamientos resalta el de los 51 legisladores demócratas estadounidenses en respaldo al proceso de paz con el ELN en el que, además, animaron a las partes a establecer un cese bilateral (*El Espectador*, 07 de junio de 2016). Así mismo, 31 miembros de la sociedad civil y 28 organizaciones no gubernamentales suscribieron una carta dirigida al ELN, en la que expresaron su preocupación por las dificultades que se han presentado para el inicio de la fase pública de las negociaciones y le pedían al ELN liberar a los secuestrados en su poder como un acto humanitario



En la imagen De izquierda a derecha Frank Perl, Pablo Beltrán y Antonio García.



En la imagen Frank Pearl y Antonio García.

en favor de la paz (*El Espectador*, 17 de junio de 2016). Otra notable iniciativa fue la carta de la campaña Paz Completa dirigida al Gobierno y al ELN, en la que se les pidió a las partes honrar lo pactado el 30 de marzo y se propuso una solución para destrabar la mesa: comenzar las negociaciones tratando el tema humanitario (*ELN-Voces*, 27 de junio de 2016).

El ELN se mostró receptivo a estos pronunciamientos y respondió la carta de los congresistas estadounidenses y la carta de la campaña Paz Completa. En una entrevista el comandante Pablo Beltrán dijo que “acogían” la carta de los 51 congresistas en tanto estaban de acuerdo en la propuesta de cese bilateral, en que deben aprender de la mesa de La Habana y en la importancia que tiene su proceso de paz para alcanzar una paz duradera y estable en Colombia. En cuanto a la condición del Gobierno sobre los secuestrados, reiteró que esa fue una exigencia unilateral del presidente Santos y que, por consiguiente, no la aceptan. En consecuencia, se atienen a lo acordado: tratar el tema de las

retenciones en la mesa de negociación (*ELN-Voces*, 20 de junio de 2016). En la respuesta a la carta de la campaña Paz Completa el ELN reafirmó su rechazo al condicionamiento del Gobierno sobre los retenidos, ratificaron su disposición para acudir de manera inmediata a la mesa de negociación, abogaron por un cese bilateral, aceptaron la propuesta de abordar los aspectos humanitarios desde el inicio de la negociación y alentaron a la sociedad a seguir participando (*Insurrección* del 27 de junio de 2016).

El mes de junio concluyó con la captura de Carlos Velandia, quien fue conocido como ‘Felipe Torres’ cuando fue guerrillero del ELN. Velandia cayó preso en 1994 y cumplió una condena de 10 años de cárcel. Tras doce años de

libertad fue capturado por “presunta responsabilidad” en el secuestro masivo que llevó a cabo el ELN en el año 2000; año en el que Velandia cumplía su condena en la cárcel de Itagüí. Esta injusta captura incidió en los procesos de paz porque, por un lado, el hecho de que un exguerrillero lo capturen 12 años después de cumplir su condena, no es exactamente un sinónimo de garantía jurídica que promueva la desmovilización y desarme de las FARC-EP. Por otro lado, Velandia es una figura importante en el proceso de paz con el ELN, puesto que ha participado en las conversaciones exploratorias de paz de su exorganización insurgente con los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (*El Espectador*, 20 de junio de 2016).

Al llegar el mes de julio el escepticismo sobre la instalación de la mesa negociación en Quito seguía creciendo; sin embargo, el proceso de paz con el ELN recibió un guiño desde Europa: 33 eurodiputados escribieron una carta al presidente Juan Manuel Santos y al comandante Antonio García animándolos a dar

“**Lo principal para mejorar la salud del proceso de paz entre el Gobierno y el ELN es renunciar a la especulación, y optar por una discusión basada en los hechos.**”

inicio a la fase pública del proceso de paz (*El Espectador*, 14 de julio de 2016). Así como el ELN respondió la carta de los congresistas estadounidenses, también respondió la carta de los eurodiputados. Esta vez, por medio de Gabino, quien en su respuesta agradeció el apoyo al proceso de paz por parte de los diputados y resaltó la importancia del acompañamiento al proceso por parte de la comunidad internacional (*Insurrección*, 25 julio de 2016).

Estos cuatro meses de espera por el inicio de la fase pública del proceso de paz entre el ELN y el Gobierno terminaron con un pequeño halo de esperanza, al ser nombrados Carlos Velandia y Francisco Galán como gestores de paz; nombramiento que suspende sus órdenes de captura, razón por la que Velandia recupera su libertad (*El Espectador*, 1 de agosto de 2016).

¿Cómo mejorar las expectativas de vida del proceso de paz con el ELN?

Pasados cuatro meses desde el anuncio en Caracas, se ha gestado un ambiente de incertidumbre y escepticismo frente al proceso de paz entre el ELN y el Gobierno, del que las dos partes son responsables. Por el lado del Gobierno, descolló la precipitación e intransigencia respecto al tema de los secuestros. En cuanto al ELN, imperó la testarudez al no tratar con mayor sutileza política la condición impuesta por el Gobierno. No obstante, los tropiezos de las partes no han pasado de ser contratiempos, puesto que hasta el momento no han acabado con el proceso. En otras palabras, a pesar de que el pronóstico del proceso de paz entre el ELN y el Gobier-



Fotografía archivo CINEP/PPP.

no es reservado, aún sigue vivo. Entonces, ¿qué hacer para mejorar la salud del proceso de paz en cuestión?

Lo principal es renunciar a la especulación, y optar por una discusión basada en los hechos. Es decir, dejar de lado las discusiones sobre si el ELN tiene o no voluntad de paz en tanto que esta discusión es poco provechosa por dos razones. Primera, si tenemos en cuenta la recomendación de Camilo Gómez, excomisionado de paz, que participó en las negociaciones de paz con las FARC-EP y el ELN durante el gobierno de Pastrana, lo importante respecto a la voluntad de paz en los procesos de paz no es que exista antes de las negociaciones, sino

que se construya a través del proceso (Gómez, 2011, p.52). Segunda, porque, al no existir forma alguna de determinar con certeza la voluntad de las personas, solo contamos con las comunicaciones oficiales del ELN para indagar sobre su voluntad de paz y en estas, del 30 de marzo al primero de agosto de 2016, han expresado que su decisión como organización, tomada en su V Congreso, es buscar una solución política a la guerra con el Estado, en respuesta al clamor social por la paz, basados en su consigna “siempre junto al pueblo”. En suma, poco aporta al descongelamiento del proceso tratar de adivinar qué tanta voluntad de paz tiene el ELN puesto que

“

Al llegar el mes de julio, después de tres meses del anuncio en Caracas, el escepticismo sobre la instalación de la mesa negociación en Quito entre el Gobierno y el ELN seguía creciendo.

”

son pocas las respuestas que objetivamente se pueden obtener.

Entonces, ¿qué nos dicen los hechos? En primer lugar, que el proceso de paz entre el ELN y el Gobierno se ha estancado por la condición impuesta por el presidente Santos de no iniciar la fase pública hasta que el ELN renuncie a la práctica del secuestro; condición que el ELN ha rechazado en todos sus comunicados. Llama la atención que el Gobierno ponga esta condición un día después de anunciar públicamente la agenda pactada con el ELN, puesto que, al mismo tiempo que respalda la solución política del conflicto con el ELN, pone en vilo el proceso mismo al supeditararlo a un tema tan polémico y problemático para la sociedad colombiana como lo es el secuestro. Se considera que la razón de esta imposición por parte del Gobierno es netamente política, ya que el gobierno de Juan Manuel Santos está en continua búsqueda de legitimidad política pues la favorabilidad del presidente cae continuamente. Así lo demuestra la última encuesta Gallup, en la que la favorabilidad del presidente cayó del 24 al 21% (*El Tiempo*, 04 de mayo del

“

La coyuntura política del país gira en torno al plebiscito para referendar, o no, lo acordado en el proceso de paz de la Habana entre las Farc-Ep y el Gobierno.

”

2016). Además, teniendo en cuenta que en la encuesta la aprobación al proceso de paz con las FARC-EP es también precaria (solo un 27% de los encuestados cree que el proceso va por buen camino), se podría interpretar que, a nivel nacional, la apuesta del Gobierno por la solución política al conflicto le ha costado políticamente.

En este orden de ideas, la condición del Gobierno al ELN puede entenderse como una estrategia en búsqueda de legitimidad política. Vera Grabe, Otti Patiño y Mauricio Garía (2009) la legitimidad política de los actores armados en un proceso de paz es fundamental. Sumado a esto, los autores también recalcan que la legitimidad política debe

construirse en el transcurso de los procesos de paz, puesto que la guerra suele debilitar la legitimidad de los actores armados al ser la victimización de la población civil una de sus consecuencias. Específicamente, para el caso de las guerrillas colombianas, los autores resaltan que su legitimidad política está directamente relacionada con la práctica del secuestro, en tanto que se han presentado grandes movilizaciones en contra de esta práctica. Por consiguiente, se considera que, si el ELN tuviese una posición más flexible y reflexiva a la condición del Gobierno de no dar paso a la fase pública del proceso, el proceso de paz se vería beneficiado porque le podría otorgar al ELN, al Gobierno y al proceso mismo, un poco de legitimidad política. Sin embargo, por el momento no hay consenso entre las partes sobre el tema del secuestro, por lo que la mesa sigue congelada.

¿Qué se podría hacer para solucionar este *impasse*? Hay tres hechos que podrían ayudar. Primero, que en la agenda pactada entre las dos partes el punto transversal es la participación de la sociedad. Segundo, que el ELN ha sido re-



Fotografía archivo CINEP/PPP.

“ Poco aporta a la situación tratar de adivinar qué tanta voluntad de paz tiene el ELN puesto que son pocas las respuestas que objetivamente se pueden obtener. Por consiguiente, se propone plantear soluciones desde los hechos. ”

ceptivo, tanto a las comunicaciones de la comunidad internacional, como a las de la sociedad. Tercero, que el argumento del ELN para iniciar un proceso de paz es el clamor de la sociedad por la paz, así como el del Gobierno es el del derecho a la paz de los colombianos consignado en el artículo 22 de la Constitución de 1991. Es por esto que se considera que lo imprescindible para mejorar la salud del proceso de paz entre el Gobierno y el ELN es la participación activa y constante de la sociedad. En concreto, se considera que aquellos sectores de la sociedad a favor de la solución política del conflicto colombiano deben participar en el proceso de paz exigiéndole a las partes que cumplan lo pactado el 30 de marzo en Caracas. Es decir, que busquen una solución conjunta al congelamiento de la mesa. ¿Cómo? Persistiendo en la búsqueda de mediación y acompañamiento internacional y fortaleciendo las vías de interlocución con las partes en aras de una comunicación más clara, directa y fructífera. Ahora bien, lo anterior, es lo que se ha hecho. No obstante, el proceso sigue congelado. ¿Qué hacer? Aprovechar la coyuntura política de país.

La coyuntura política del país gira en torno al plebiscito para referendar, o no, lo acordado en el proceso de paz de La Habana entre las FARC-EP y el Gobierno. Al ser el plebiscito un mecanismo de participación de la ciudadanía, se considera que los sectores sociales a favor de la solución política del conflicto deben aprovechar el plebiscito para expresar sus deseos de paz; puesto que, a pesar de que la paz de La Habana no es la paz idónea, ni la paz completa, sí es un primer gran paso hacia la construcción de un país en paz. Es más, si se llegase a obtener una votación masiva por el Sí

en el plebiscito se le estaría reclamando al Estado el derecho por la paz y se le recordaría al ELN las ansias de paz de la sociedad.

Sumado a esto, si se lograra una votación similar a los diez millones de votos que alcanzó el Mandato por la Paz, se podría abrir una coyuntura de oportunidad para la paz, así como lo hizo el Mandato en otro momento (García-Duran, 2006, 295), de manera que propiciase un escenario político y social favorable a la paz completa. Esta votación se hace necesaria para evitar que el gobierno opte por una solución militar con el ELN, al interpretar —correctamente— que el Acuerdo de Paz con las

FARC-EP cambia la correlación de fuerzas del conflicto armado colombiano a favor del Estado. Una victoria rotunda del Sí en el plebiscito es también necesaria para rechazar la lectura política que el ELN hace de la coyuntura del país en la editorial titulada “Por la Paz, La Resistencia Continúa” (*Insurrección*, 8 de agosto del 2016), en donde toman una postura vehementemente en contra del proceso de paz de La Habana. En suma, la sociedad colombiana tiene un reto: lograr que el plebiscito interpele al Gobierno y al ELN, recordándoles que La Habana no fue el final, sino el inicio, porque cuando “el pueblo habla, el pueblo manda”. ☐

*** Julian Barajas**

Historiador. Asistente de investigación en el equipo de Iniciativas de paz del Cinep/PPP.

Bibliografía:

- González Posso, C. (2015). La Primera negociación en la historia del ELN. En De Currea-Lugo, V. (Ed.) *Y sin embargo, se mueve*. Bogotá: Antropos.
- Gómez Alzate, C (2011). Apuntes de un proceso de paz: aspectos no formales e incidencias en la negociación. En Sarmiento, F. (Ed.) *Lecciones para la paz negociada*. Bogotá: Cinep.
- García Duran, M. (2006). *Movimiento por la paz en Colombia 1978 – 2003*. Bogotá: Cinep.
- V. Patiño, O. & García-Duran, M. (2009). ¿Qué podemos aprender para hacer la paz en Colombia? En García-Duran, M. (Ed.) *De la insurgencia a la democracia*. Bogotá: Bogotá: Cinep.

Fuentes:

- (31 de marzo de 2016) Instalación de mesa de diálogo será cuando liberen a los secuestrados, *El Espectador*, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-con-el-eln-condiciones-de-santos/16550455>
- (02 de abril de 2016) Eln liberó al patrullero Héctor Germán Pérez, secuestrado hace 13 días, *El Colombiano*, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/eln-libero-a-patrullero-secuestrado-en-el-sur-de-bolivar-FM3860632>
- (03 de abril de 2016) Eln liberó al exgobernador de Chocó, Patrocinio Sánchez, *El Colombiano*, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/liberacion-del-exgobernador-de-choco-patrocinio-sanchez-BL3863672>
- (04 de abril de 2016) Labrar en común el camino de la solución política. *Insurrección*, N. 523, 4-7. Recuperado de <http://www.eln-voces.com/index.php/voces-del-eln/comando-central/editorial/609-labrar-en-comun-el-camino-de-la-solucion-politica>
- (07 de abril de 2016) En mayo se inicia la primera mesa pública de negociaciones de paz con el Eln, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/mayo-se-inicia-primer-mesa-publica-de-negociaciones-de-articulo-625997>
- (15 de abril de 2016) Liberan a dos conductores secuestrados por el Eln, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/liberan-dos-conductores-secuestrados-el-eln-articulo-627326>
- (28 de abril de 2016) Me liberan por el canje de mi hermano, *El Heraldo*, disponible en: <http://www.elheraldo.co/nacional/me-liberan-por-el-canje-con-mi-hermano-patrocinio-sanchez-257550>
- (29 de abril de 2016) Santos no iniciará diálogos con Eln hasta que libere a todos los secuestrados, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-no-iniciara-dialogos-eln-hasta-liberen-todos-l-articulo-629791>
- (26 de mayo de 2016) Gobierno atribuye al Eln desaparición de los tres periodistas, *El Tiempo*, disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/periodistas-de-television-habrian-sido-retenidos-en-el-catatumbo/16601582>

Fuentes (continuación):

- (27 de mayo de 2016) Las cinco cosas que revela la liberación de Salud Hernández, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-cinco-cosas-que-revela-la-liberacion-de-salud-hernandez-55984>
- (30 de mayo de 2016) Eln dice que presencia de los periodistas en la zona fue 'imprudencia', *El Tiempo*, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/eln-habla-del-secuestro-de-los-tres-periodistas/16606731>
- (07 de junio de 2016) Congresistas de EE.UU. piden cese al fuego bilateral antes de inicio de diálogos con ELN, *El Tiempo*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/congresistas-de-eeuu-piden-cese-al-fuego-bilateral-ante-articulo-636519>
- (17 de junio de 2016) Mensaje al Eln: si consideran el secuestro inaceptable, dejen de hacerlo, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/mensaje-al-eln-si-consideran-el-secuestro-inaceptable-d-articulo-638411>
- (20 de junio de 2016) Hoy el principal cambio es sacar la violencia de la política, *ELN-Voces*, disponible en: <https://www.eln-voces.com/index.php/dialogos-de-paz/entrevistas-delegacion-de-paz/689-hoy-el-principal-cambio-es-sacar-la-violencia-de-la-politica>
- (27 de junio de 2016) Carta de la campaña Paz Completa, *ELN-Voces*, disponible en: <https://www.eln-voces.com/index.php/dialogos-de-paz/otras-voces/697-carta-de-la-campana-por-una-paz-completa>
- (27 de junio de 2016) Firmar y congelar, una táctica. *Insurrección*, No. 535. Recuperado de: <https://www.eln-voces.com/index.php/voces-del-eln/comando-central/editorial/699-firmar-y-congelar-una-tactica>
- (20 de junio de 2016). Ex guerrillero Carlos Velandia, clave en contactos con el ELN, detenido por su secuestro, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/exguerrillero-carlos-velandia-clave-contacts-eln-detenido-articulo-639006>
- (14 de julio de 2016) Eurodiputados piden a Gobierno y Eln iniciar pronto diálogos de paz, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/eurodiputados-piden-gobierno-y-eln-iniciar-pronto-dialo-articulo-643335>
- (25 de julio de 2016) El apoyo de parlamentarios europeos nos compromete. *Insurrección*, No. 539., 4-7. Recuperado de: <https://www.eln-voces.com/index.php/revistas/insurreccion/732-edicion-n-539>
- (01 de agosto de 2016) Carlos Velandia, excomandante del Eln y gestor de paz, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/carlos-velandia-excomandante-del-eln-y-gestor-de-paz-ya-articulo-646739>
- (25 de julio de 2016) Por la Paz, la Resistencia Continúa. *Insurrección*, No. 541., 4-8. Recuperado de: <https://www.eln-voces.com/index.php/revistas/insurreccion/746-edicion-n-541>

Notas:

- Gómez, C. (2011, 52). Apuntes de un proceso de paz: aspectos no formales e incidencias en la negociación. En F. Sarmiento (Ed.) *Lecciones para la paz negociada*.
- Los hechos aquí consignados hacen parte de un ejercicio de seguimiento a los Procesos de Diálogo y Negociación del Equipo Inicativas de Paz.
- Hubo reacciones y comunicados positivos por parte de Clamor Social por la Paz, la Corporación Nuevo Arcoiris, la campaña Por una Paz Completa, La Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, La Mesa Ecuaménica por la paz, Central Unitaria de Trabajadores, Viva la Ciudadanía, La Confederación General del Trabajo, la Unión Sindical Obrera, la Escuela Nacional Sindical, la Confederación de Trabajadores de Colombia, entre otros.





Cien días⁸⁸

VISTOS POR CINEP/PPP

Cien días es la revista trimestral del CINEP/Programa por la Paz en donde se analiza la coyuntura nacional desde la situación de derechos humanos los movimientos sociales y otros temas abordados por la investigación social.

Consúltela GRATIS en
www.cinep.org.co