

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD
PROGRAMA RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C

TUTOR

JUAN PABLO GÓMEZ AZUERO

EVALUACIÓN DE RIESGOS SOCIALES DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO EN UN POSIBLE ESCENARIO DE POSCONFLICTO EN COLOMBIA, DOS
AÑOS DESPUÉS DE UNA EVENTUAL FIRMA DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN
LA HABANA

PRESENTADO POR

CAMILA ÁVILA ALFONSO

CÓDIGO

0901061

03 DE SEPTIEMBRE DE 2014

ÍNDICE

HIPÓTESIS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
1. Definición del contexto.....	6
2. Identificación de riesgos sociales.....	8
3. Análisis de riesgos sociales.....	11
3.1. Empleo.....	11
3.2. Vivienda.....	12
3.3. Seguridad.....	13
3.4. Salud.....	13
3.5. Educación.....	14
3.6. Restitución de Tierras.....	14
3.7. Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de no Repetición.....	16
4. Lecciones de casos internacionales.....	18
5. Valoración de riesgos sociales.....	20
CONCLUSIONES.....	22
REFERENCIAS.....	23

HIPÓTESIS

En un posible escenario de Posconflicto en Colombia la prioridad debe ser la política social, es así cómo a lo largo de éste trabajo se estudiarán los riesgos sociales de las respuestas a las necesidades de las víctimas del conflicto armado, ya que son ellas las que presentan la principal problemática para el Gobierno Nacional y el éxito de una eventual firma del proceso de paz, dado que pueden generar el retorno o la aparición del conflicto.

INTRODUCCIÓN

El riesgo social según el sociólogo estadounidense Lewis Coser citado en su obra “Las Funciones del Conflicto Social” del Fondo de Cultura Económica, se define como “la vulnerabilidad que está latente entre individuos o colectividades de la sociedad por la lucha de los valores, el status, el poder, los recursos escasos, en el cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales” (Coser, L, 1999). Esta definición es base para que el riesgo social se haya convertido en uno de los temas centrales de investigación social del siglo XXI, y para el presente trabajo que se desarrolla bajo la óptica del conflicto armado en Colombia, específicamente sobre el riesgo que pueden presentar las víctimas del conflicto armado, comprendidas ellas dentro del marco de justicia, como “el conjunto de individuos que han sufrido un daño real, concreto y específico que las legítima en un proceso de justicia, verdad y reparación” (Oficina Asesora Jurídica).

A partir de allí es como el Gobierno debe marchar bajo el marco de los principios de transparencia, pluralidad y dignidad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012), para el logro y éxito de las negociaciones de paz en la Habana (Cuba) iniciadas formalmente desde Octubre del 2012 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Además hay que tener en cuenta que es un tema de actualidad que está sobre la mesa de los medios de comunicación y la situación política actual del Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, donde las víctimas del conflicto se han convertido en actores claves que piden participación directa y garantías en las mesas de negociación, ya que son las principales afectadas en el conflicto armado que ha vivido Colombia por más de medio siglo, a través de secuestros, extorsiones, torturas, homicidios, desapariciones, desplazamiento forzado y violaciones cometidos en más del 80% contra niños y mujeres; población más vulnerada del conflicto armado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013).

Hasta casi 2 años después del inicio de las negociaciones de paz, el tema de verdad, reconciliación y reparación a las víctimas aún es tema de debate y no se ha materializado como tema principal en las negociaciones. Por su parte las organizaciones privadas y en pro

del apoyo que se les presta a las víctimas, se han manifestado promoviendo a través de campañas la creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) apoyada por el Gobierno Nacional, el cual busca ofrecerse como mecanismo de apoyo para que las víctimas y los victimarios tengan la oportunidad de hablar frente a frente y convertirse en un apoyo para el gobierno y no en un riesgo por la falta de garantías que se puedan generar si se llegase a dar la firma de las negociaciones de paz, generando así un factor riesgo para la aparición de un nuevo conflicto.

Este tema se desarrollará bajo la guía metodológica de Mapa de riesgos por procesos y procedimientos utilizada como herramienta de mejora continua para el análisis de riesgos que eviten o impidan en mayor grado el logro de los objetivos. Es así como el Mapa de riesgos permitirá evaluar, identificar, clasificar, definir y valorar de forma más acertada los riesgos a los que está expuesto el Gobierno, porque es un instrumento de control y vigilancia periódico que mide en mayor o menor grado la satisfacción de las necesidades de las víctimas del conflicto –en este caso- y genera nuevas oportunidades de respuesta para no fracasar en los objetivos.

Así pues dicha guía metodológica será el punto de partida para dar cumplimiento a las cinco (5) etapas del Mapa de riesgos por procesos y procedimientos, que en este caso analiza a las víctimas del conflicto, las cuales son: definición del contexto, identificación del riesgo, análisis del riesgo, valoración del riesgo y plan de acción. Esta evaluación de riesgos se realizará con el fin de conocer las necesidades que aquejan a las víctimas frente a las garantías que ha dejado de ofrecer el gobierno en intentos de negociación anteriores y las que así mismo deben ofrecer los miembros de las FARC, para el logro efectivo de la terminación del conflicto y la búsqueda de una paz duradera, promoviendo la unidad jurídica, política, comercial, científica, educativa y demás para el desarrollo social que tanto ha afectado el conflicto armado en Colombia.

1. DEFINICIÓN DEL CONTEXTO

Desde mediados de los años sesenta durante los primeros inicios de la aparición de la insurgencia armada en Colombia y a lo largo de los años, se han evidenciado fallas y falta de gestiones por parte de los gobiernos en soluciones negociadas con grupos al margen de la ley, que han caracterizado al país en el conflicto armado más prolongado de América Latina. Casos como el que se desarrollaron durante el gobierno de Virgilio Barco entre 1986 y 1990 con el logro de la desmovilización de algunos miembros del Ejército Popular de Liberación (EPL), en el cual se fundó la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación por parte de la Presidencia de la República como un compromiso oficial ofrecido en apoyo a las víctimas, pero que no tuvo ningún avance.

Durante este mismo periodo el gobierno Barco desarrolló los primeros programas que en la historia colombiana se hubieran conocido entorno a la rehabilitación de zonas de violencia, como el Plan Nacional de Rehabilitación y el establecimiento de Consejos Municipales y Departamentales que tenían como misión fomentar la participación de la ciudadanía afectada, pero que desde entonces dichas estrategias no albergaron mayor resultado; ya que los principales grupos al margen de la ley no dejaron el cese al fuego y las víctimas nunca estuvieron dispuestas a dialogar de esta manera (Chernick W. Marc, 1996). Luego más recientemente, con el establecimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) que tiene como disposiciones la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyan a la consecución de la paz nacional y otras disposiciones de acuerdos humanitarios de manera efectiva, hasta el momento bajo el marco de derecho a las víctimas sólo se ha manifestado un avance hasta el año 2006, en el cual fueron indemnizadas 300 familias en la ciudad de Popayán (Cauca), que corresponden al primer grupo de víctimas registradas reparadas por este flagelo (Fundación Ideas para la Paz, 2009). Éste hecho refleja las amplias limitaciones que han tenido las víctimas en el desarrollo de reformas que los gobiernos han implementado, pero que no han dado el resultado esperado.

Sin embargo de estas lecciones el gobierno actual debe ser audaz y retomar las experiencias vividas para que en el marco del proceso de las negociaciones de paz que se

vienen llevando a cabo en la Habana, entre el Gobierno de Colombia y las FARC, el asunto de las víctimas ocupe el primer tema de la agenda del gobierno, el cual se comprometió a iniciar diálogos formales de paz para acabar con el conflicto armado que ha vivido Colombia durante más de 65 años; que además se desenvuelve bajo una reciente campaña electoral donde el presidente Juan Manuel Santos fue reelegido en segunda vuelta, con su propuestas de campaña basadas en la paz a partir de las negociaciones de paz que se desarrollan, para lo cual fue respaldado con más del 50.95% total de los votos nacionales (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014).

Este hecho refleja el compromiso que asumió el Gobierno Santos no sólo con las víctimas sino con la sociedad civil (personas de todos los sectores y clases sociales), en llegar a un acuerdo final del cese del conflicto armado en Colombia antes de la terminación de su periodo presidencial, con todo y a pesar de la serie de críticas e inconformidades que ha recibido por parte de algunos sectores sociales y políticos, de la forma cómo se están llevando a cabo dichas negociaciones; ya que el papel de las FARC es bastante contundente al no permitir el cese al fuego total, que hasta la fecha de hoy y desde el inicio de las negociaciones ha establecido cinco (5) veces el cese parcial de hostilidades en el país y sólo en lo corrido del año, han cometido más de 382 acciones armadas en todo el territorio (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Estos hechos junto a los avances parciales de la mesa de negociación, en la cual se establecieron cinco puntos en la agenda del acuerdo para ser discutidos entre las partes: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas ilícitas y el tema de víctimas que es del cual se esperan grandes avances. Hasta el día 24 de Septiembre del presente año, el Gobierno anunció la divulgación de todos los textos y borradores de los primeros tres (3) puntos de la agenda alcanzados hasta el momento con las FARC en medio de las negociaciones que se adelantan, por decisión conjunta, que busca desmentir las especulaciones entorno a la modificación del sistema democrático del país, el modelo económico y hasta el cambio en las instituciones, de quienes se han opuesto a las negociaciones a lo largo de su desarrollo. Empero han logrado acuerdos

en los tres primeros puntos de la agenda, hay algunos subpuntos que se volverán a revisar al final de los acuerdos, ya que hay inconformidad tanto de una parte como de la otra.

Por otro lado en cuanto a la participación de las víctimas en el proceso, el día 16 de Julio del presente año, el jefe de la delegación del Gobierno, Humberto de la Calle anuncia que en la Habana están dispuestos a recibir y escuchar a las víctimas, con el fin de avanzar en varios temas que se deben revisar en el último punto de la agenda tales como los secuestrados o prisioneros de guerra, reconocimiento a las víctimas, comisión de la verdad y esclarecimiento del conflicto y la definición de víctimas del Estado (Fundación Ideas para la Paz, 2014). Así mismo el día 16 de Agosto la primera delegación de víctimas del conflicto conformado por doce integrantes entre víctimas de las FARC, paramilitares y del Estado en compañía de representantes de la ONU y de la Universidad Nacional, viajaron hasta la Habana para darse cita con la misión de representar a más de 6,8 millones de víctimas y más de 4.000 peticiones registradas en la página web de la mesa de conversaciones (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014).

La segunda delegación de víctimas viajó el 9 de Septiembre de las cuales nueve de los doce integrantes fueron mujeres, en representación de un grupo que es mayoría en las víctimas del conflicto, porque han pagado el costo más alto de la violencia. El objetivo de estas delegaciones es lograr la máxima cobertura para buscar soluciones conjuntas e integrales a las violaciones a los Derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y permitir un equilibrio entre diversos grupos sociales, étnicos e ideológicos de todo el territorio colombiano, para dar cumplimiento a las necesidades expresadas por las víctimas y proponer salidas de carácter estructural a cada uno de los temas, en compañía de diferentes organizaciones nacionales e internacionales.

2. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS SOCIALES

La administración pública territorial y sectorial en Colombia se ha caracterizado en los últimos años por la materialización de gestiones del riesgo a través de la articulación de instrumentos de planificación, inversión, seguimiento y control por la necesidad de definir

responsables públicos y privados, como parte de la estrategia de reducción de la vulnerabilidad del Estado que afectan el desarrollo del país e impiden y retrasan las metas de bienestar social trazadas por el Gobierno. (Dirección Nacional de Planeación, 2010). Por ello es necesaria la elaboración de un mapa de riesgos por procesos y procedimientos como punto de partida para la evaluación de eventos negativos que puedan impedir el logro de los objetivos, en este caso el de conocer las necesidades y omisiones que han sufrido las víctimas del conflicto armado por parte del gobierno por más de medio siglo, que pueden lograr contrario a lo que se espera, el fracaso de las negociaciones.

Para dar cumplimiento a la evaluación de riesgos es necesaria la clasificación de riesgos sociales que se identifican a partir de las actividades críticas del caso, entendiéndose actividades críticas como las acciones más importantes del procedimiento basadas en factores internos y/o externos que de no cumplirse, afectarían altamente el logro de los objetivos (Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, 2012). De este modo las víctimas del conflicto tendrían la posibilidad de ser tratadas de forma integral y sistemática por parte del gobierno y ratificar su papel dentro del proceso de negociación, hecho que nunca se ha logrado con procesos de negociación anteriores en Colombia; incluso los estudios empíricos sobre necesidades y expectativas de víctimas del conflicto armado en términos de reparación han sido escasos en el mundo. Uno de los pocos esfuerzos se realizó entre el año 2002 y 2006 por el estudio de Kiza, Rathgeber y Rohne titulado “Victim’s Perspectives in Intercultural Comparison” que publicó sus resultados posteriormente en el 2007, donde su investigación se basó en las actitudes en el manejo de respuestas a necesidades de víctimas de la violencia por parte de los gobiernos, en una muestra de once países (Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Croacia, República Democrática del Congo, Israel, Kosovo, Filipinas, Sudán, Guatemala y Argentina) donde el estudio arrojó resultados poco alentadores; en reparación monetaria esta el apoyo más generalizado con un 42%, seguido de la generación de memoria histórica con un 29% y menos de la mitad declararon conocer a quienes les hicieron daño - verdad, justicia y reconciliación- (Tabla 1 – Security Forces Personal, 2007).

En Colombia para el mismo año la Fundación Social, el International Center for Transitional Justice y el Project Counselling Service (PCS) se unieron para realizar una encuesta en el territorio nacional para conocer las percepciones y opiniones de las víctimas, y se encontró que la educación, la generación de empleo, la devolución de bienes, la atención médica y psicológica en términos de reparación ocupan el lugar más importante, mientras que la construcción de memoria histórica y derecho a la verdad ocupan el último lugar. Encuestas como estas permiten reconocer los pocos esfuerzos de reparación en diseño de programas y atención a las víctimas por parte de los gobiernos, que convierten a las mismas víctimas en individuos vulnerables dentro del sistema del gobierno, que quiebran sus bases y ocasionan que se generen nuevas formas de violencias.

Por otro lado, de acuerdo a estudios regionales realizados cada cuatro años por parte de la Fiscalía General de la Nación en convenio con el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social y la Universidad San Buenaventura de Medellín, realizaron el último informe sobre las características físicas de población desplazada en todo el territorio nacional; y se encontró que hasta el año 2010 la mayoría de las víctimas corresponde a mujeres con el 77% y madres cabeza de hogar con el 24,3%, además el 59% de ellas tienen niveles muy bajos en educación (primaria como máximo nivel educativo); y el principal rango de edad afectado en este género se encuentra entre los 30 y 71 años (Informe N° 2 - Departamento para la Prosperidad Social, 2010). Esta muestra indica que la población más vulnerable son las mujeres junto con niños y adolescentes que por lo menos desde 1999 según el Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados del Conflicto Armado del ICBF, han sido afectados más de 57.890 entre niños, niñas y jóvenes (Plazas, C. 2013).

De acuerdo con estas cifras, se demuestra que las víctimas del conflicto en Colombia priorizan el hecho de que la pobreza en el país ha afectado significativamente su estabilidad y la búsqueda de la salida de la violencia, y la relacionan directamente con la obtención de una reparación material y una indemnización monetaria, mientras que la minoría de las víctimas que no lo consideran así; opinan que la falta de reparación colectiva como proyectos

comunitarios y sanciones penales a los responsables de violaciones a los derechos humanos, deben ser primordiales (Rettberg, A. 2010).

De este modo se observan los principales factores de riesgo que representan para el Gobierno Santos una amenaza latente en el posible fracaso de las negociaciones de paz de la Habana luego de una eventual firma, considerando que en los dos primeros años ya se efectuarían mecanismos y respuestas a las demandas presentadas por las víctimas del conflicto armado y considerándolos además como los principales actores del proceso desde ya. Es por esto que se abordarán los riesgos sociales de tipo socioeconómico ya que incluyen riesgos sociales y riesgos físicos ya identificados, que se relacionan con las pérdidas y daños que ocasionalmente pueden afectar a las víctimas, y que son directamente proporcionales a los costos de remediación/ restauración (Derecho, economía y salud, 2012); que en este caso son seguridad, empleo, restitución de tierras, vivienda, salud, educación, justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

3. ANÁLISIS DE RIESGOS SOCIALES

3.1. EMPLEO

Para el Gobierno Nacional durante los tres últimos años ha habido un efecto favorable en el tema del empleo, más de 2 millones 300 mil empleos creados en todo el territorio y las ciudades que presentaron una reducción más amplia de desempleo fueron Barranquilla con 7.9%, Bogotá con el 8.6% y Bucaramanga con 10.2% que corresponde al segundo trimestre del año en curso (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2014), gracias a los programas de empleo y subempleo propuestos por el gobierno desde el año 2013 principalmente en los sectores de comercio, restaurantes y hoteles, construcción y actividades inmobiliarias por medio del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) y la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), pero de estas estadísticas no se tiene claro qué cantidad de población víctimas del conflicto armado y desplazamiento son las que han conseguido empleo formal. En el plan de gobierno de Juan Manuel Santos en su

próximo periodo presidencial se invertirán cinco (5) billones de pesos para la implementación de medidas de empleo tanto transversales como sectoriales para población desempleada en el país, donde se prioriza la población en situación de extrema pobreza y desplazamiento (Informe al Congreso, 2014), con lo cual se espera la implementación de programas específicamente para víctimas del conflicto armado ya que no se sabe si la cobertura de esta población ha sido satisfactoria o al contrario ha sido muy precaria.

3.2. VIVIENDA

Con respecto al tema de vivienda, durante los cuatro años del Gobierno Santos se ha trabajado para reducir el déficit de vivienda y la mejora en las condiciones de habitabilidad para la población, que durante estos cuatro años ha iniciado la construcción 523.446 viviendas de 1.000.000 viviendas previstas, de las cuales 650.000 pertenecen al renglón VIS (Vivienda de Interés Social) y al mismo tiempo se lanzó el programa para la entrega de 100.000 viviendas gratis, que busca mejorar las condiciones de habitabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado y en situación de pobreza extrema (Ministerio de Vivienda Nacional, 2014). Se espera que el beneficio de este programa llegue a más de 223 municipios del país, de las cuales se encuentran las familias más afectadas por desplazamiento de la violencia, además se fijó como meta para el siguiente cuatrienio lograr que 2.800.000 familias del programa se beneficien con el servicio de acueducto y 4.500.000 de alcantarillado con los recursos asignados al Ministerio y Fondo de Vivienda (FONVIVIENDA).

3.3. SEGURIDAD

En el marco de una política de seguridad nacional para los próximos cuatro años como elemento transversal a las medidas de reparación, se busca lograr que las víctimas retornen a su lugar de origen o se reubiquen en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad (Plan de Gobierno, 2014). Hasta el segundo trimestre del año se han formulado 47 planes de retorno y siguen en elaboración quince (15) más y por parte del Programa Familias en su Tierra del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), han sido acompañados 17.567 hogares que

ya han sido reubicados o retornados a sus tierras, que según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ha logrado un nivel de cumplimiento del Programa en un 29%. De este modo se espera que a lo largo del próximo periodo bajo el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se establezca un enfoque territorial fuerte especialmente hacia las zonas tradicionalmente abandonadas por el Estado y en las que los grupos armados han tenido mayor presencia; igualmente se enfocará el problema de la seguridad de las víctimas de forma estructural con investigación, captura y judicialización de quienes atentan con su integridad física (Plan de Gobierno, 2014).

3.4. SALUD

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), el cual es un marco normativo que se compone de un conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes e instancias que permite llevar a cabo las acciones necesarias para lograr el goce efectivo del derecho a las víctimas. El programa ha estado involucrado con la reparación física y mental de las víctimas bajo la asistencia del Ministerio de Salud y Protección Social que reportó hasta el año 2013 la asistencia de 16.639 víctimas oficiales para el servicio de rehabilitación, que ya lo han recibido con satisfacción. Además la entidad ha ofrecido atención psicosocial a 2.415 víctimas y así mismo ha brindado asistencia oportuna a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, con la posibilidad de reportar este tipo de eventos al Sistema Nacional de Vigilancia y Salud Pública (Sivigila), con el objetivo de que se pueda realizar una atención oportuna y específica a las mujeres que sean afectadas con este delito. Aún con estos avances falta que no sólo las personas desplazadas y víctimas del conflicto obtengan el mismo beneficio que tienen las personas de estratos 1 y 2 con la inclusión de sus familias en el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben) para acceder al servicio de salud, sino que el gobierno les ofrezca programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes, mujeres y ancianos que viven en condiciones precarias, donde el tema de la alimentación es bastante preocupante.

3.5. EDUCACIÓN

Actualmente el Gobierno Nacional incluyó dentro de la Ley de víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) un eje de educación en el cual se busca que niños y jóvenes víctimas del conflicto armado reciban beneficios especiales en instituciones y centros educativos en el país, para que puedan acceder a la educación media, técnica y profesional. En el artículo 51 de la misma ley se ordenan las medidas en materia de educación, en el cual se establece que las Instituciones de Educación Superior (IES) en el marco de su autonomía, definirán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten a las víctimas acceder a los programas académicos ofrecidos por las IES; que hasta el momento se ha establecido para la Ciudad de Bogotá. De igual manera para el mes de Mayo del presente año la Secretaria de Educación del Distrito con apoyo de la Alta Consejería para la Paz, el Ministerio de Educación y el ICETEX abrieron la primera convocatoria para jóvenes víctimas del conflicto armado en todo el país de estratos 1,2 y 3 para otorgarles créditos hasta del 100% exonerables para educación superior mediante una inversión de más de \$5.000 millones que estará regulada por el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia y además ofrece una cuantía de hasta \$924.000 para el sostenimiento por semestre (Boletín No.64 Gobierno Distrital Bogotá Humana, 2014). Por otro lado el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) a lo largo de los cuatro años de gobierno, ha atendido 513.216 aprendices en programas de formación superando más del 70% de la meta estipulada hasta el 2104 (Informe Ejecutivo Trimestral Modelo Estándar de Control Interno – SENA, 2014).

3.6. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

En materia de avances en Derechos Humanos la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras representa el reconocimiento y compromiso por parte del Estado Colombiano en la reparación por los daños causados en el Conflicto armado de Colombia y de acuerdo con lo que ordena la ley, la restitución se establece como medida material preferente de reparación de quienes fueron obligados a abandonar sus tierras o fueron despojados de las mismas, con una tendencia transformadora, ya que no sólo se busca devolver los predios, sino que pretende que

se entreguen acompañados de mejores condiciones respecto a las que tenían antes del conflicto.

Esto se pretende desarrollar en dos etapas: la primera de carácter administrativo donde se hace un recaudo de información que posteriormente es inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y la segunda de orden judicial, que se hace a través de sentencias de restitución proferidas por jueces o magistrados especializados que representan los intereses de las víctimas. Se han dispuesto además, la construcción de Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que actualmente tienen presencia en 15 departamentos con 21 oficinas en funcionamiento para recibir casos y quejas de este fenómeno. Se han recibido 19.579 solicitudes y 17.483 predios para restituir, y de estas cifras el 37% han sido realizadas por mujeres y el 63% por hombres que se ubican en 757 municipios de los 32 departamentos del país (Unidad de Restitución de Tierras, 2014).

Con estos esfuerzos realizados por el gobierno Santos, han visto materializado su derecho a la restitución, 1.573 víctimas con un total de 877 predios regresados gracias también a la extinción de dominio. Además la Unidad de Restitución de Tierras en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural han estimulado el derecho a la participación de esta población a través de organizaciones no gubernamentales que apoyan dichos procesos; de igual manera el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección y la misma Unidad de Restitución de Tierras cuentan con una estrategia especial consolidada para garantizar la seguridad y la protección de las víctimas de sus tierras despojadas y a los funcionarios que adelantan procesos, que tienen conexión también con 31 enlaces de comandos operativos de la Policía Nacional para apoyar su gestión. Para el sostenimiento de los procesos de restitución, el gobierno apropió unos recursos para el apoyo de proyectos productivos y de mejoramiento de construcción de vivienda para todas las familias beneficiarias de la restitución (Íbid).

Sin embargo desde la aprobación y seguidamente la implementación de la ley, han aparecido inconsistencias y quejas por parte de las víctimas y organizaciones no gubernamentales, ya que en principio no todos los que están adscritos a la ley se les restituirá porque solo podrán ser “titulares del derecho a la restitución” las víctimas de desplazamiento,

despojo y abandono forzados de tierras desde el primero (1) de Enero de 1991 hasta la fecha, además las condiciones de la tierra y los actores han cambiado, muchos de los propietarios han fallecido, otros vendieron los predios a precios irrisorios y algunos otros los abandonaron. Al suceder esto habitantes de la región o los mismos grupos guerrilleros que llegaron a las zonas se apoderaron de estas tierras y aprovecharon para adueñarse de baldíos y grandes terrenos, en el cual hoy en día ha sido difícil de establecer dueños originales de los terrenos y muchos de los procesos se basan en los testimonios de los llamados “terceros de buena fé”, que al mismo tiempo aprovechan la oportunidad para hacerse pasar por víctimas y posteriormente demuestran ser dueños de los terrenos.

3.7. JUSTICIA, VERDAD, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

A pesar de que Colombia históricamente ha sido el país que ha iniciado procesos de reparación en medio del conflicto armado, dentro de las negociaciones de paz de la Habana la justicia, la verdad y la reparación deben ser claves en la construcción de la terminación del conflicto donde las principales afectadas han sido las víctimas. En cuanto al derecho de la verdad se refiere, en el artículo 15 de la Ley 975 de la Constitución Política de Colombia se incorpora el derecho de conocer la verdad sobre delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas del secuestro y desaparición forzada. Pero en este sentido solo es posible la verdad si existen los medios para probar elementos de modo, tiempo y lugar; hechos que en el caso de violencia sexual se dificulta porque se necesitan los cuerpos como elemento probatorio y nunca se les realizó la prueba o fallecieron.

El derecho a la justicia se sustenta en el artículo 6 de la Ley en la cual el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de personas responsables de delitos cometidos por miembros de grupos armados al margen de la ley; el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infringido y tomar las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones. Sin embargo ni la ley ni la normatividad consagran mecanismos que permitan brindar a las víctimas una adecuada atención psicosocial, que contribuya a que las mujeres venzan el temor a ser estigmatizadas

como consecuencia de sus propias denuncias y menos al momento de enfrentarse o tener contacto con sus victimarios (Montealegre, D. y Bautista, A., 2013). En el año 2012 antes del inicio formal de las negociaciones, el Gobierno promulgó un Acto Legislativo que posteriormente sería aprobado por el Congreso de la República y respaldado por la Defensoría del Pueblo, para la creación de un Marco Jurídico para la Paz o Marco Legal para la Paz con el objetivo de que fuera un sistema de constitucionalidad que autorizara establecer instrumentos jurídicos de justicia transicional, que permitan facilitar una desmovilización masiva de grupos armados ilegales, así como garantizar a las víctimas de dichos grupos sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Por otro lado el derecho a las garantías de no repetición se diferencian de otras modalidades de reparación porque no solo buscan reconocer el pasado, sino que están orientadas a generar cambios en el futuro. En este sentido las garantías de no repetición tienen dos dimensiones que se complementan: una es la dimensión preventiva frente a las posibilidades de nuevas violaciones de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH); y la segunda es una dimensión reparadora frente a las víctimas que expresan el deseo de que la victimización no se repita para ellas y para otras personas (Reves, 2013).

Además es necesario que el Gobierno tenga en cuenta que hay diversas formas de garantías de no repetición que se sustentan en la educación de Derechos Humanos, cambios institucionales, procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), y la construcción y difusión de memoria histórica que fortalecen hechos de capacidad institucional necesaria para atender a más de 6.2 millones de víctimas aproximadamente entre cálculos formales, de los cuales 5.7 millones corresponden a casos de desplazamiento y 4 millones corresponden a asesinatos documentados, secuestros, violencia sexual y casos de reclutamiento forzado (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014).

Así mismo el poder judicial en cuanto a reparación hasta el momento, cuenta con 39 jueces y 15 magistrados especializados en restitución que están ubicados estratégicamente en las ciudades altamente más afectadas. En días pasados la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó su cuarto (4) informe “Verdad, Justicia y Reparación: Situación de Derechos Humanos en Colombia” donde resaltó la importancia de doblar

esfuerzos para combatir la impunidad como reparación al daño causado a las víctimas, y la necesidad de la incorporación en términos prácticos y simbólicos de las víctimas en el proceso de paz; en concordancia con esto es necesaria la creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación ya que la verdad del conflicto es la base para la construcción de paz en una sociedad, porque es un soporte en un proceso de reconciliación que debe ser sustentado en políticas públicas (Informe N° 4 CIDH, Septiembre 2014).

En la Ley de Justicia y Paz se establece un marco legislativo que permite la persecución y sentencia de miembros de grupos armados ilegales que se acojan a los procesos de desmovilización, que fue un avance que realizó el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez en cuanto a justicia y verdad, pero que ha tenido una serie de críticas ya que muchos de los enjuiciados para ese entonces de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), han recibido de 5 a 8 años de cárcel por delitos graves cometidos y se les ofrece la rebaja de pena por confesión de delitos; es decir, que están recibiendo una cierta impunidad implícita dentro de los procesos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Han sido varios los avances en justicia, verdad, reparación y no repetición sustentadas bajo el marco legislativo, pero que deben ser materializados como se ha demostrado durante las diferentes investigaciones, ya que el alcance y la cobertura no han sido los esperados y en los casos más críticos el Gobierno no ha tenido presencia alguna.

4. LECCIONES DE CASOS INTERNACIONALES

Históricamente en 1984 en un trabajo clásico publicado por el historiador francés Pierre Nora, ya destacaba que los escenarios judiciales son lugares de memoria, pues en ellos se ejerce un poder ritualizado que le permite a la sociedad reconocerse; es así como la tradición jurídica colombiana debe estar a disposición de la reparación a las víctimas, que debe estar fundada en la tradición de la fuerza del derecho a pesar de las diferentes interpretaciones que se le dé a la norma constitucional (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012). Es por eso que los gobiernos deben promover en su legislación y justicia el cumplimiento de derecho a las víctimas como primera fase en un proceso de posconflicto.

Casos como el del Gobierno de Chile que entre 1996 y 2008 destinó más de 1.600 millones de dólares para conceder pensiones a las víctimas del Régimen de Augusto Pinochet e instauró un Programa Sanitario Especial para los sobrevivientes de violaciones a los derechos humanos, también el Gobierno de Marruecos que hace menos de dos años está aplicando un Programa de reparación individual y comunitario por más de 50 años de abusos cometidos por distintas razones políticas, que incluye la financiación de proyectos propuestos por las mismas comunidades afectadas. Otro de los casos que tuvo un apoyo internacional bastante marcado fue el del Gobierno de Sierra Leona, que en hechos ocurridos en el 2010, su presidente Ahmad Tejan Kabbah ofreció disculpas públicas ante las mujeres y niñas que padecieron más de diez años de esclavitud y violencia sexual por culpa del conflicto armado, causado por el Frente de Unión Revolucionario (RUF) y el Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Gobierno, donde además se comprometió en repararlas con una modesta compensación y otras prestaciones con la creación de un programa de rehabilitación.

Un caso particular como el de las Cámaras Extraordinarias de los Tribunales de Camboya que aprobaron reparaciones colectivas y simbólicas durante la primera condena por crímenes de lesa humanidad, donde ordenaron que en su página web se realizara una lista de las víctimas y posteriormente se publicaran las disculpas del condenado como símbolo a la sociedad, para que estos hechos no se vuelvan a cometer no sólo en Camboya sino en ningún lugar del mundo. Un último caso para mencionar es el de Angola durante la guerra civil iniciada en 1975 generada por el Grupo Insurgente UNITA que después del eventual fin de la violencia en 1992, luego de las elecciones que no fueron ratificadas por el grupo insurgente, volvieron a las armas y siguieron cometiendo violaciones hasta el 2002 cuando las fuerzas armadas del gobierno abatieron a su cabecilla, y estuvieron siempre dispuestos a retomar las armas si el Gobierno no cumplía lo pactado; pero hasta el día de hoy la mayoría ya se han reinsertado a la vida civil y las víctimas han sido reparadas como parte de las políticas estructurales que ha introducido el Gobierno.

Estas experiencias vividas deben ser un reflejo de los factores de riesgo y los pasos a seguir que puede experimentar el Gobierno colombiano si se llegara a un acuerdo final de las

negociaciones de paz en la Habana, ya que la historia es una verdad construida que está en función de las decisiones futuras de los individuos y de las instituciones legítimas del Estado que termina con la reinterpretación de su misma historia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

5. VALORACIÓN DE RIESGOS SOCIALES

A lo largo del contexto desarrollado se evidenciaron los principales factores de riesgo que el Gobierno de Juan Manuel Santos debe examinar ya que están latentes en las propuestas y soluciones previstas después de una eventual firma de las negociaciones de paz con las FARC, que va entorno a la prioridad que deben tener las víctimas, ya que es importante que el Gobierno cumpla el papel central de coordinador y garante porque su función es establecer las reglas de juego en la que los beneficios sean proporcionales a las necesidades; y de este modo logre tener la capacidad suficiente para crear confianza entre las comunidades y se sientan respaldadas ante cualquier abuso o desequilibrio. Es así que de la manera como se desarrolle una de las primeras tareas del gobierno que va desde la construcción de un discurso de reconciliación que acoja a todos aquellos que han padecido el conflicto o participado en él, hasta una indicación que les proporcione el apoyo de la sociedad; dependerá en gran parte el éxito de las negociaciones de paz y reconciliación (Ramírez. M, 2013).

Es bien sabido que la viabilidad de cualquier etapa de posconflicto de un país, necesita de una estrategia de carácter económico que debe pasar por el hecho de conocer de dónde saldrán los presupuestos para sostener las medidas que se irán a implementar. Como es de esperarse, en el posconflicto se habla de tiempos de paz donde los gobiernos establecen nuevas estructuras económicas que tienen como prioridad el gasto social, con miras a replantear que los presupuestos habituales de forma directa e indirecta en gasto militar, serán utilizados en desarrollo económico y social.

De igual manera se deben disponer de los capitales y propiedades ilegales que ya se recuperaron o se recuperarán de la Ley de extinción de dominio, que de acuerdo a la magnitud de los casos, la obtención de recursos de los procesos en Colombia es bastante alto, como en

el caso de Juan Carlos Ramírez Abadía, alias “Chupeta” donde se recuperaron 332 propiedades evaluadas por la Fiscalía General de la Nación y la DIJIN (Dirección de Investigación Criminal e Interpol) en más de 400 millones de dólares, además de varias “caletas” con más de 100 millones de dólares encontradas en la ciudad de Cali (Dirección Nacional de Estupefacientes, 2013). También es necesario destacar el aporte de las remesas de los emigrantes colombianos, que para el 2007 representaron 19.487 millones de dólares en relación con 3.890 millones de dólares del año anterior que superaron las exportaciones de café y carbón (Informe Remesas Internacionales en Colombia – Banco de la República, 2007), hecho que ocurrió debido a las bajas expectativas de un pronto retorno al país.

Así mismo se espera que la paz contribuya y motive a recibir ayuda económica internacional para proyectos sociales, que con la disminución de indicadores de país riesgo, se promueva la inversión extranjera; de esta forma y como es de suponer, una justicia libre de las presiones de grupos armados al margen de la ley que conlleva durante el conflicto su conexión a la corrupción, aplicará entonces controles más drásticos en las finanzas públicas y dada la magnitud del caso colombiano, con seguridad las soluciones estructurales de carácter económico exigirán una lista de prioridades sociales (Ramírez. M, 2013). De acuerdo con lo anterior será entonces necesario que el Gobierno se apoye en iniciativas como las que han sido impulsadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el ámbito interno para la reintegración, rehabilitación y reconstrucción de los millones de desplazados y la repatriación de casi un millón de refugiados que se encuentran en países fronterizos, que representan la crisis humanitaria que debe priorizar el Gobierno.

Los retos del Gobierno Santos van desde el problema de la tierra al cual se le debe poner una solución definitiva, hasta la solución de políticas de desarrollo social. Por eso es fundamental recordar la enseñanza de etapas de posconflicto en casos históricos tanto en Latinoamérica como a nivel mundial, porque se han demostrado cifras bastante altas de criminalidad actual luego de etapas de posconflicto que están relacionadas en gran parte con los fracasos en la reinserción de guerrilleros y paramilitares, militares y policías desmovilizados, y víctimas que no han recibido las garantías pactadas tras los acuerdos de paz.

CONCLUSIONES

Los posibles factores de riesgo social que desde ya se vislumbran en las víctimas del conflicto y que el Gobierno debe atender en una eventual etapa de posconflicto en Colombia luego de la posible firma de las negociaciones de paz, generarán nuevas formas de violencia, a pesar de los avances legislativos que ya se han realizado entorno a las garantías y derechos que deben recibir las víctimas. Su objetivo debe ser no sólo el de plantear bajo el marco legal soluciones precisas, sino materializar acciones directas, para que la terminación del conflicto no se quede en la simple firma del papel y tenga el alcance suficiente para responder a los problemas causantes de inconformidad social por tantos años.

Con los logros parciales alcanzados entre el Gobierno y las FARC, se daría un avance profundo en cuanto a la estructura social de los campesinos en zonas rurales, los terratenientes pagarían impuestos, la seguridad alimentaria y nutricional de los niños en el campo sería prioridad en las políticas públicas del Gobierno, se crearían garantías para la creación de nuevos movimientos de izquierda para que todos los movimientos sociales puedan participar, y varios otros puntos que de cumplirse, transformarían el modelo social del país, y consigo el desarrollo en políticas económicas, culturales, tecnológicas, científicas y demás, que cambiarían la imagen del país a nivel internacional.

Adicionalmente un hecho significativo que se debe tener en cuenta en Colombia, es que las políticas de paz y de reparación tengan continuidad, que más que políticas de gobierno se conviertan en políticas estructurales del Estado, reconociendo que deben ir más allá de la transitoriedad y la coyuntura electoral de cada partido político para convertirse en estrategias de paz que modifiquen las causas estructurales que dieron origen y hasta el día de hoy siguen alimentando el conflicto armado, y que estas estrategias deben ir de la mano de un plan económico que soporte los programas, proyectos y prestación de servicios básicos de forma integral y conjunta que las víctimas del conflicto tienen la obligación de recibir.

REFERENCIAS

- BECHARA Gómez, Eduardo. “¿Prolongación sin solución?: perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia”. Universidad El Externado. Bogotá. 2012.
- BELLO Montes, Catalina. Posconflicto y desmovilización: comparativo de las experiencias en Colombia, Camboya y el Salvador. *Revista Criminalidad*. No. (48). Bogotá. Enero 2005.
- BURGOS Hernández, Pedro Nel. Apuntes sobre los retos que depara el posconflicto para la investigación científica. *Revista Horizontes Empresariales*. Pasto (Nariño). 2014.
- CARDENAS Rivera, Eduardo. Bases para la construcción del posconflicto en Colombia. Bogotá. 2003. Ed. Centro Documental Económico.
- CHERNICK W. Marc. Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Revista* No. 36. Universidad de Los Andes. Bogotá. 1996.
- COLLIER Paul. Economía del conflicto. En: *Hacia una economía sostenible: conflicto y posconflicto en Colombia*. Ed. Fundación Agenda Colombia. 2013.
- DALTO Marzia. Le juge constitutionnel colombien vis-à-vis du déplacement forcé. 2011.
- El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas. *IV encuentro Colombia hacia la paz*. Ginebra, Suiza. 2008. Editores Parcomún.
- Guía metodológica: Mapa de riesgos por procesos y procedimientos. Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo. 2012.
- Guía para la construcción de garantías de no repetición en Colombia. Ed. Reves. 2013.
- HERRERA Miguel, Ángel. Los dilemas del posconflicto: una genealogía en dos tiempos. Bogotá. 2012.
- MONTEALEGRE M. Diana María Y BAUTISTA R. Ana Jimena. Verdad, justicia y reparación: una deuda pendiente con las mujeres víctimas de las violencias. *¿Ha sido la ley de justicia y paz: un camino de verdad, justicia y reparación?*. Ed. G2. 2012.

NASI Carlos. Agenda de paz y reformas: ¿qué se puede y qué se debe negociar? Reflexiones para un debate. 2003.

OSUNA Patiño Néstor. Le juge constitutionnel colombien vis-à-vis du déplacement force. Revista Derecho del Estado. Nueva Serie. Bogotá. 2011.

PASTRANA Buelvas, Eduardo. Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes. 2010.

PIZARRO, Eduardo. Evolución de los procesos y diálogos de paz en Colombia. Observatorio de construcción de paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá. 2011.

PROPUESTAS de mínimos para la reconciliación y la paz en Colombia. Gente Nueva. 2013.

RAMÍREZ, Mario. La paz sin engaños: estrategias de solución para el conflicto colombiano. (2da Edición). Universidad de La Salle. 2013.

REASON James. Navegar por el espacio de seguridad. En: *La gestión de los grandes riesgos: principios humanos y organizativos de la seguridad*. Madrid. 2010.

URRUTIA Valenzuela, Juan Manuel. Una política pública que reconozca la real problemática de la infancia. En: *Niñez y Conflicto armado en Colombia. (2da edición)*. El rincón del mar (Sucre). 2002.

VIDAL Roberto, Carlos. Desplazamiento forzado y construcción de paz en Colombia 2011-2012: *los desafíos de la participación de los desplazados y la sociedad civil en las negociaciones de paz y la construcción de la paz*. Bogotá. 2012.